

N° 33

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi relatif aux responsabilités locales,

Par Mme Annick BOCANDÉ,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Sénat : 4, 31, 32, 34 et 41 (2003-2004)

Collectivités territoriales.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Vingt ans après le premier mouvement de décentralisation opéré par les lois « Defferre », le présent projet de loi constitue une seconde étape d'une ampleur considérable, ayant pour objectif de déterminer, de la manière la plus adéquate possible, la répartition des compétences qui permettra une prise de décision publique au niveau le plus proche des préoccupations de nos concitoyens. Les 126 articles de ce texte organisent ainsi un transfert massif de compétences aux collectivités locales, qui prend en compte la quasi-totalité des interventions publiques.

Inévitablement, ces transferts concernent pour une large part les politiques sociales, sans pour autant épuiser la matière. On notera ainsi que le projet de loi portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et création d'un revenu minimum d'activité, dont l'adoption est en cours, ajoutera sa pierre à l'édifice futur des compétences de nos départements. De même, le projet de loi relatif à l'égalité des chances pour les personnes handicapées, dont le dépôt serait imminent, ne manquera pas d'inclure d'importantes dispositions sur la décentralisation de la politique du handicap.

Dès lors que le présent texte comportait un tiers d'articles de transferts touchant au domaine social, il était bien légitime que votre commission des Affaires sociales demande à s'en saisir pour avis. Elle ne s'est d'ailleurs pas étonnée de cette place éminente réservée aux politiques sociales, qui s'explique par la philosophie même du texte. Il n'est guère contestable que la nécessité d'une adaptation aux réalités locales était particulièrement sensible en matière de politiques sociales. On en trouvera un signe, parmi d'autres, dans les conclusions du récent rapport annuel de

l'Inspection générale des affaires sociales, singulièrement critiques sur les effets limités d'une simple déconcentration de ces politiques.

S'il est vrai que, depuis les premières lois de décentralisation, l'État a systématiquement cherché à rapprocher ses politiques de l'échelon territorial qui convienne le mieux, cette quête marque aujourd'hui nettement ses limites. L'enchevêtrement des compétences, le croisement des financements, la pluralité des intervenants potentiels sont devenus tels qu'ils conduisent désormais à de réelles difficultés de coordination et engendrent de nouveaux cloisonnements brouillant la lisibilité de l'action publique.

Il était donc nécessaire d'effectuer une clarification des relations et des compétences que chacun réclamait à juste raison. Ce faisant, le présent projet de loi, comme tous les textes de décentralisation, s'exposait à deux risques porteurs d'interrogations, pour ne pas dire d'inquiétudes, de la part des différentes parties prenantes au débat : d'abord, il pouvait être suspecté de constituer une source de nouvelles inégalités, encore qu'il n'est pas démontré, loin s'en faut, que la centralisation avait précédemment permis d'éviter les différences de traitement ou les disparités territoriales ; ensuite, il devait s'engager à garantir, aux collectivités locales qui se verront accorder de nouvelles compétences, les transferts de ressources qui compenseront les transferts de charge. Pour apaiser les craintes d'une évaluation imparfaite du coût du dispositif, on peut compter sur la vigilance des élus locaux qui s'assureront de la justesse de l'évaluation qui sera faite des unes et des autres.

*

* *

Pour ce qui concerne les dispositions d'ordre social dans leur acception large, envisagées par ce texte, le présent projet de loi s'organise autour de cinq thèmes : la formation professionnelle, l'action sociale et médico-sociale, l'action en faveur des personnes âgées, le logement et la santé. Pour chacun de ces secteurs, le texte apporte une réponse pertinente à la question de savoir quel doit être l'échelon territorial le plus compétent pour agir.

La formation professionnelle et la santé privilégient globalement le niveau régional qui constitue, à l'évidence, l'interlocuteur le mieux à même d'apprécier l'ampleur des besoins locaux et d'adopter les réponses les mieux adaptées aux enjeux. L'action sociale et celle conduite à l'appui des personnes âgées ont, le plus souvent, été transmises au département, là encore le plus évidemment apte à organiser les services adéquats. Le secteur du logement répond à la même logique, encore qu'il nécessite, certaines fois, d'avoir recours à l'intervention de la commune ou du groupement de communes.

Si le schéma d'ensemble est apparu cohérent à votre commission, sa mise en œuvre lui a parfois semblé requérir des modifications, notamment lorsque le texte faisait abstraction des réalités sociales. Sa démarche volontairement pragmatique a donc consisté à valider, après expertise, le niveau territorial choisi puis à s'assurer du réalisme du schéma proposé. Lorsque le transfert paraissait inadéquat, elle a, suivant les cas, élargi la compétence transférée à l'échelon local – c'est le cas pour ce qui concerne l'action sociale, notamment – ou refusé des délégations qui lui semblaient porteuses de difficultés – comme dans l'hypothèse de délégation des agréments des établissements de formation des travailleurs sociaux aux départements.

Elle a souhaité, enfin, participer à la démarche générale de simplification et de performance des structures en proposant, lorsqu'elle se justifiait, la suppression de certains comités ou conseils locaux devenus inutiles.

Sous réserve de ces aménagements, exposés plus avant dans l'analyse thématique du projet, votre commission s'est déclarée favorable à l'adoption d'un texte qui affiche une volonté résolue de cohésion nationale et qui promeut l'impératif de solidarité à instaurer entre les citoyens et entre les territoires.

EXAMEN DES ARTICLES

I. LA FORMATION PROFESSIONNELLE (TITRE PREMIER, CHAPITRE II)

Article 5

*(art. L. 214-12, L. 214-15 et L. 214-16 du code de l'éducation,
L. 118-7 et L. 940-1 nouveau du code du travail,
L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales)*

Élargissement des compétences des régions en matière de formation professionnelle

Objet : Cet article renforce la compétence des régions en matière de formation professionnelle et modifie le régime de la prime d'apprentissage.

I - Le dispositif proposé

A. La situation actuelle

Depuis l'accord interprofessionnel de 1970 et la loi de 1971 l'instituant comme une obligation légale, la formation professionnelle continue a été principalement conduite par les entreprises et les partenaires sociaux. Le rôle de l'État s'est affirmé progressivement dans ce domaine, au fur et à mesure de la montée du chômage, à partir du milieu des années soixante-dix. Puis, dans les années quatre-vingt, des mesures de décentralisation successives ont conféré aux régions une compétence de plus en plus étendue.

La décentralisation de la formation professionnelle depuis 1983

- La **loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État** : lorsque la région est devenue une collectivité locale de plein exercice, le législateur a souhaité articuler les compétences de la région autour de la notion de développement économique. Logiquement, la formation professionnelle est apparue comme une compétence qui pouvait être assumée de manière pertinente à l'échelon régional dans le prolongement des compétences confiées en matière d'enseignement secondaire et supérieur. L'article 82-1 de la loi accorde donc aux régions une compétence de droit commun pour la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. A cet effet, un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est créé dans chaque région et sa gestion confiée au conseil régional. En contrepartie, l'État conserve des compétences d'attribution limitativement énumérées : définition du cadre législatif et réglementaire de la politique de formation professionnelle et de l'apprentissage, contrôle de la participation financière des employeurs et de la taxe d'apprentissage, mise en oeuvre des actions de portée nationale ou interrégionale, définition et mise en oeuvre d'actions prioritaires...

- La **loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 portant réforme de l'apprentissage** a amplifié l'action des régions en allongeant la durée des formations en CFA ouvertes au-delà du niveau V.

- La **loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle** élargit les compétences de droit commun dévolues aux régions à l'ensemble de la formation continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans. En outre, elle crée un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP).

- La **loi du 6 mai 1996 portant réforme de l'apprentissage** a augmenté les ressources dévolues à celui-ci et mis en place des mécanismes de péréquation entre régions.

- La **loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale** conforte l'échelon régional avec la création d'un comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, la réforme et l'organisation de la collecte de la taxe d'apprentissage ainsi que la coordination des financements des centres de formation d'apprentis autour du conseil régional.

- La **loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité** confère des compétences nouvelles aux conseils régionaux : la responsabilité d'arrêter le schéma régional des formations de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et le transfert de l'État aux régions à partir du 1^{er} janvier 2003 de la prise en charge des primes aux employeurs d'apprentis, tout en renforçant la coordination régionale par l'élargissement du PRDFP aux adultes.

Au stade actuel du mouvement de décentralisation de la formation professionnelle inauguré en 1983, la délimitation des compétences entre État et régions n'est toujours pas clarifiée.

S'agissant de la **formation des jeunes par l'apprentissage**, les régions peuvent créer, par voie de convention, des centres de formation

d'apprentis. En outre, elles jouent un rôle de programmation en élaborant des schémas prévisionnels de l'apprentissage intégrés dans le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP) et précisés par des cartes de l'apprentissage qui définissent le nombre, la taille et la composition des centres. Mais ce principe comporte des exceptions : la collecte de la taxe d'apprentissage, qui participe au financement des centres, est le fait d'organismes agréés par l'État et les chambres consulaires ; l'enregistrement des contrats et les contrôles sont assurés par l'État, de même que le versement des primes aux employeurs qui ne sera transféré aux régions que d'ici 2006, en application de la loi relative à la démocratie de proximité.

Parallèlement, les régions interviennent dans la formation qualifiante et pré-qualifiante des jeunes, ainsi que dans la mise en place des réseaux d'accueil tels que les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et les missions locales.

S'agissant de la **formation professionnelle continue des salariés** (jeunes en alternance et adultes), elle relève essentiellement des entreprises et des partenaires sociaux avec l'appui de leurs organismes mutualisateurs. L'alternance est cependant soutenue par l'État au travers des exonérations de cotisations sociales et les contrats sont enregistrés par les services déconcentrés. L'État intervient également pour aider les branches et les entreprises à faire évoluer leur effort de formation par le biais des engagements de développement de formation (EDDF) et des contrats d'études prospectives.

La **formation des demandeurs d'emploi** reste essentiellement de la compétence de l'État. Il assure la majeure partie des formations des demandeurs d'emploi de longue durée à travers les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), les stages d'accès à l'entreprise (SAE), les stages en association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et prend en charge leur rémunération. Cependant, les partenaires sociaux s'en préoccupent de plus en plus (contrats de qualification adultes, ARE-Formation dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage) de même que les régions.

C'est également l'État qui intervient essentiellement en faveur des publics spécifiques (illettrés, détenus, réfugiés, militaires en reconversion), oeuvre à promouvoir les nouvelles technologies (formations ouvertes et à distance) et à favoriser de nouvelles modalités de formation (ateliers pédagogiques personnalisés).

Enfin, la loi de modernisation sociale a créé un droit à la **validation des acquis de l'expérience** qui permet à tout individu de faire reconnaître par un titre, diplôme ou certificat l'expérience acquise au travail. Un réseau d'information et d'orientation est en cours de mise en place au niveau régional.

On le voit, si la région prend en charge l'entière responsabilité de la formation professionnelle des jeunes, elle n'est pas pour autant inactive s'agissant des centres publics. Mais la situation reste plus confuse, pour ce qui concerne la délimitation des compétences entre l'État et les régions en matière de formation des adultes.

B. Les propositions du texte

Le présent article propose de clarifier le dispositif actuel, en confiant aux régions l'entière responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle, dès lors que celle-ci ne relève pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage, faisant ainsi d'elles les véritables pilotes de la formation professionnelle.

Le **paragraphe I** propose une nouvelle rédaction de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, tel qu'il a été posé par l'article 107 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

• D'une part, les régions ne se contenteraient plus de mettre en œuvre les actions de formation, mais elles définiraient également **l'ensemble de la politique de formation des jeunes et des adultes**.

Les formations organisées dans ce cadre doivent répondre à trois conditions :

- correspondre, dans la mesure du possible, aux besoins économiques répertoriés sur le territoire de la région ;

- permettre si possible à leurs bénéficiaires d'acquérir une des qualifications mentionnées à l'article L. 900-3 du code du travail. Celles-ci doivent, soit entrer dans le champ d'application de l'article 8 de la loi n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique, soit être reconnues dans les classifications d'une convention collective nationale de branche, soit figurer sur une liste établie par la commission paritaire nationale de l'emploi d'une branche. Actuellement, ces formations, financées par l'État au titre des orientations prioritaires, ne relèvent de la compétence des régions que lorsqu'elles concernent les jeunes de moins de 26 ans ;

- ne pas exclure les candidats qui ne relèvent pas du ressort de la région. Un système de partenariat conventionnel entre les régions permettra d'accueillir les candidats demandeurs pour cause d'absence d'établissement disposant des formations adéquates dans leur région d'origine. Il revient alors à la convention de régler les conditions de leur prise en charge matérielle et financière.

En conséquence de ce transfert, l'actuel article L. 214-12 définissant le rôle de l'État en matière de formation est supprimé. Conformément à l'article 82 de la loi du 7 janvier 1983, son intervention concernait « *les actions de portée générale intéressant l'apprentissage et la formation professionnelle continue, et relatives soit à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit à des formations destinées à des apprentis ou à des stagiaires sans considération d'origine régionale, soit encore à des stages créés en application de programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'article L. 910-2 du code du travail* ».

• D'autre part, les régions se voient reconnaître une **fonction d'assistance des candidats à la validation des acquis de l'expérience**, sans que cette compétence soit exclusive de la participation des autres acteurs (entreprises, branches professionnelles, éducation nationale). Actuellement, les régions ont déjà mis en place, à travers leurs contrats de plan, un réseau d'information et d'orientation des candidats (points-relais et cellules régionales interservices). Le présent article ne fait donc que renforcer la base législative de leurs actions en ce domaine, en complément de l'article L. 900-2 du code du travail.

S'agissant de l'apprentissage, le **paragraphe II** procède à une **modification du régime de l'indemnité compensatrice forfaitaire** versée aux employeurs au titre des contrats d'apprentissage, que les régions prennent en charge depuis la loi du 27 février 2002. Il est proposé de procéder à une unification de l'aide à l'embauche et de l'indemnité de formation qui composent la prime, afin de donner davantage de souplesse aux régions. Dans un objectif de simplification, les critères d'attribution de l'aide à l'embauche qui varie pour l'instant en fonction de la taille de l'entreprise et du niveau de formation de l'apprenti seraient supprimés.

Un décret, pour lequel l'avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR) n'est plus requis, déterminera :

- les modalités d'attribution (prise en compte de l'effort de formation réalisé par l'employeur, condition d'établissement de l'entreprise dans la région, durée de deux mois minimum d'occupation de l'apprenti par l'entreprise, cessation du versement en cas de départ de l'apprenti de l'entreprise) ;

- les conditions dans lesquelles l'employeur reverse à la région les sommes indûment perçues ;

- et les conditions et limites dans lesquelles le montant et les éléments de cette indemnité peuvent varier dans chaque région.

L'indemnité compensatrice forfaitaire d'apprentissage

Destinée à compenser le temps que consacre l'entreprise à la formation de son apprenti, l'indemnité se compose aujourd'hui :

- d'une aide à l'embauche lorsque l'entreprise n'emploie pas plus de vingt salariés et forme des apprentis d'un niveau de formation équivalent au CAP, au BEP ou moins (niveau V) ;

- d'une indemnité de soutien à l'effort de formation versée à l'issue de chaque année du cycle de formation et variable en fonction, notamment, de l'âge de l'apprenti et de la durée de la formation. Dans le régime relevant de l'État, elle s'élevait à 2.000 euros.

L'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité transfère aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs au titre des contrats d'apprentissage enregistrés par les services de l'État. Ce transfert de compétences prend effet pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

L'article 134 de la loi de finances pour 2003 a mis en oeuvre le mécanisme de compensation financière de ce transfert. L'État compense la charge résultant de ce transfert de compétences, sur la base de la dépense prévisible qu'il supportait en 2002, soit 756 millions d'euros environ. Dans la mesure où les dépenses s'effectuent dans un cadre pluriannuel lié à la durée des contrats d'apprentissage, la compensation correspondante est versée progressivement aux régions selon un échéancier prédéfini : les régions percevront 6 % du montant total de la compensation en 2003 (les crédits ont été transférés effectivement au mois d'août), 63 % en 2004, 97 % en 2005, et sa totalité en 2006. Les montants correspondants seront actualisés, selon les règles de droit commun, la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le coût brut de la compensation pour l'État, est à ce stade évalué, hors effet de l'indexation de la DGF au-delà de 2003, à 46,42 millions d'euros en 2003, 487,3 millions d'euros en 2004, 750,2 millions d'euros en 2005, et 773,4 millions d'euros en 2006.

L'ensemble de ces dispositions s'appliquera aux contrats d'apprentissage enregistrés en vertu des règles prévues à l'article L. 117-14 du code du travail **à partir du 1^{er} janvier 2005.**

En conséquence du renforcement des prérogatives des régions et du retrait de l'État en matière de formation professionnelle, le **paragraphe III** remplace l'intitulé du titre IV du livre IX du code du travail « *De l'aide de l'État* » par « *De la contribution de l'État et des régions* » et le **paragraphe IV** en modifie la présentation.

Enfin, il est proposé de modifier la numérotation des chapitres du titre IV précité afin de faire précéder les chapitres relatifs à l'aide de l'État par un chapitre récapitulatif l'ensemble des propositions ci-dessus relatives à la contribution des régions (article L. 940-1 nouveau du code du travail). Tel est l'objet du **paragraphe IV**.

De même, le **paragraphe V** abroge l'article L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales fixant la contribution de l'État au financement des actions de formation professionnelle continue des jeunes de moins de 26 ans, et les **paragraphe VI et VII** proposent, par coordination, de n'y plus faire mention à l'article L. 214-15 du code de l'éducation.

Enfin, le **paragraphe VII** propose la suppression des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 214-16 du code de l'éducation qui obligeaient les régions à établir des statistiques en matière de formation des jeunes de moins de 26 ans, et notamment des stages organisés pour les jeunes par le biais des conventions avec l'État (article L. 982-1 du code du travail). Pour autant subsiste le principe posé par l'article L. 1614-7 du code général des collectivités locales selon lequel « *tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre (...) l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences* ».

Au total, en 2000, les régions participaient à hauteur de 9,5 %, quand l'État finançait encore plus de 38 % des dépenses de formation professionnelle.

II - La position de votre commission

Votre commission se félicite qu'une nouvelle étape de la décentralisation soit franchie, en matière de formation professionnelle, dans la voie préconisée par les conclusions de la mission d'information du Sénat¹.

• En ce qui concerne particulièrement la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, il apparaissait indispensable de simplifier et de clarifier le dispositif actuel : le paragraphe I du présent article se présente ainsi comme une véritable charte déclinant les principes fondamentaux relatifs à la compétence des régions.

Pour autant, cet objectif n'est pas encore tout à fait atteint. C'est pourquoi votre commission vous propose d'apporter trois amendements au texte proposé :

- d'abord, s'agissant de la compétence des régions, votre commission se demande si la simple affirmation d'un principe général est suffisante. Des ambiguïtés subsistent en ce qui concerne le contenu des formations et des programmes transférés : SIFE², SAE³, IRILL⁴, FORE⁵, APP⁶. Il semblerait que ce transfert ne figure pas dans le projet de loi au motif que les SIFE et SAE

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

² *Stages d'insertion et de formation à l'emploi : actions de formation et d'insertion pour demandeurs d'emploi de longue durée.*

³ *Stages d'accès à l'entreprise (SAE) : stages courts d'accès direct à l'emploi par adaptation des compétences gérées par l'ANPE pour le compte de la DRTFP.*

⁴ *Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme : programme en faveur des personnes illettrées.*

⁵ *Formations ouvertes et à distance et ressources éducatives : programmes d'accès aux nouvelles technologies.*

⁶ *Ateliers de pédagogie personnalisée : formations générales de courte durée, 1.300 heures maximum délivrées à toute personnes sortie du système scolaire.*

relèveraient non pas de la formation professionnelle, qui est de la responsabilité des régions, mais de la politique de l'emploi, qui incombe à l'État. Or, **la frontière entre ces deux politiques est délicate à déterminer**. Certes, le maintien de dispositifs permettant à l'État de proposer des formations aux demandeurs d'emploi et, ainsi, de lutter contre le chômage, peut se justifier. Toutefois, les régions proposent déjà des formations de même nature au titre de leur compétence de droit commun en matière de formation professionnelle. Quant aux programmes IRILL, FORE et APP, ils n'ont pas vocation à apparaître dans la loi, tout transfert éventuel devant relever de l'arrêté de transfert et de la loi de finances ;

- ensuite, si les régions seront pleinement compétentes pour la formation des demandeurs d'emploi, **l'État a vocation à garder une compétence résiduelle**, à laquelle il conviendrait de donner une base légale dans un souci de sécurité juridique. Votre commission propose de maintenir à sa charge les « actions de portée nationale, destinées à certains publics spécifiques au titre de la solidarité nationale ». Il s'agit des formations délivrées aux détenus, aux illettrés, aux réfugiés, aux résidents de l'outre-mer et aux militaires en reconversion.

• Concernant l'apprentissage, votre commission tient à émettre deux observations :

- d'une part, s'agissant du transfert aux régions de l'indemnité compensatrice versée aux employeurs d'apprentis, votre commission aurait pu craindre que l'absence d'un régime transitoire ne conduise à un vide juridique pour les contrats conclus entre le 1^{er} janvier 2003 et la date d'entrée en vigueur de la loi. Toutefois, selon les informations recueillies par votre rapporteur, toutes les indemnités dues par l'État seront versées d'ici le 1^{er} janvier 2005.

- d'autre part, s'agissant du régime de l'indemnité, votre commission approuve le souci de simplification voulu par le Gouvernement à travers l'unification des deux volets de l'indemnité compensatrice forfaitaire et la suppression des critères d'attribution de l'aide à l'embauche. Toutefois, elle constate que le transfert prévu par la loi relative à la démocratie de proximité connaît une mise en oeuvre difficile, s'agissant de la détermination du montant de l'indemnité dont les régions doivent s'acquitter. En effet, les régions ont reçu la possibilité de moduler le montant et les éléments de cette indemnité dans des limites et des conditions fixées par décret. Mais ce décret n'est pas encore publié, le Comité de coordination ayant en outre émis, le 25 septembre 2003, un avis négatif au projet qui lui a été soumis.

Il semble donc souhaitable, en cohérence avec la régionalisation, de **confier à la région - et non pas au décret - le soin de fixer le régime de la prime**, le décret devant se limiter à déterminer son plancher. Il serait aussi opportun, comme c'est le cas aujourd'hui, que le décret soit préalablement soumis à l'avis du Comité de coordination, qui regroupe en son sein les principaux acteurs de l'apprentissage : partenaires sociaux et régions. Votre commission proposera donc un **amendement** sur ce point.

Se pose enfin la **question de la compensation financière du transfert de compétences**, à laquelle votre commission sera tout particulièrement attentive.

Dans le cas présent, cette compensation reste entourée d'une double incertitude.

La première incertitude concerne le champ des programmes qui seront transférés, et donc le périmètre des crédits budgétaires affectés. Or, le champ des programmes concernés demeure encore flou, compte tenu notamment de l'imbrication actuelle des politiques de l'emploi et de formation. A cet égard, votre rapporteur a déjà eu, par le passé, plusieurs fois l'occasion de regretter l'opacité des imputations budgétaires et l'impossibilité d'isoler de manière pertinente l'effort budgétaire de l'Etat consacré à la formation professionnelle⁷.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les crédits consacrés à la « participation de l'État à la formation professionnelle »⁸ s'élèvent à 3.381 millions d'euros, auxquels il faut, à tout le moins, ajouter la subvention de l'État à l'AFPA (soit 713 millions d'euros).

Ces crédits se décomposent comme suit :

Formations en alternance	1.443
- dont exonérations	1.155
- dont primes	288
Actions de formation à la charge de l'État	616
Dotations de décentralisation ⁹	1.822
Subvention de fonctionnement à l'AFPA	713
Total	4.594

Les exonérations ayant vocation à rester financées par l'État et la dotation de décentralisation correspondant à des transferts déjà effectués, les crédits afférents aux programmes qui pourraient être transférés, s'élèvent alors

⁷ Voir notamment l'avis de la commission sur les crédits de la formation professionnelle du projet de loi de finances pour 2001 (avis n° 96, tome V, 2000-2001).

⁸ Agrégat n° 2 des crédits consacrés au Travail.

⁹ Il y a d'ailleurs un certain paradoxe à faire figurer la dotation de décentralisation au titre de la participation de l'État...

à une enveloppe maximale de 1.630 millions d'euros, à laquelle il faudrait encore, le cas échéant, ajouter les crédits relatifs aux SIFE et aux SAE (219 millions d'euros) et ceux relatifs au subventionnement du réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (82 millions d'euros).

A terme, les crédits à transférer, si le périmètre le plus large était retenu, atteindraient donc quelques 1.931 millions d'euros, soit un doublement de l'actuelle dotation de décentralisation. Il s'agit donc d'un montant considérable : on rappellera, pour mémoire, que les régions ont dépensé, en 2000, 2.020 millions d'euros pour la formation (hors dotation de décentralisation).

A l'inverse, si le périmètre de la décentralisation des programmes de formation relevant aujourd'hui de l'État était défini de manière restrictive, les crédits destinés à être transférés aux régions pourraient ne s'élever qu'à 851 millions d'euros, ce montant correspondant aux crédits déconcentrés de subvention de l'AFPA (446 millions d'euros), aux crédits de rémunération des stagiaires de l'AFPA (140 millions d'euros) et au reliquat des crédits relatifs à la prime d'apprentissage (265 millions d'euros).

La seconde incertitude concerne les modalités de la compensation financière du transfert de charges qui, dans le domaine de la formation professionnelle, prennent une dimension toute particulière.

Le code général des collectivités territoriales prévoit, en effet, à son article L. 4332-1, que les charges transférées aux collectivités locales, en matière de formation professionnelle, sont compensées de manière particulière.

Il est ainsi prévu que les crédits transférés par l'État « *sont répartis notamment en fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, ainsi que de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant* ». L'article R. 4332-1 précise les conditions de mise en œuvre de cette répartition : chaque région reçoit le montant transféré au titre de l'exercice précédent, seul l'accroissement annuel de la dotation étant alors réparti en fonction des « *critères* » posés par la loi.

Ce principe de répartition évolutive en fonction des « *besoins* » n'est pas remis en cause par le projet de loi.

Pour autant, ce principe a été imparfaitement appliqué dans les faits et sa portée a été fortement limitée, comme l'a observé la Cour des comptes dans son rapport annuel public pour 2000.

Les décrets d'application n'ont, en effet, pas permis la mise en œuvre du principe de répartition évolutive des crédits fixés par le législateur, compte tenu de leur caractère partiel et de leur absence d'actualisation.

La Cour note ainsi :

« Le code général des collectivités territoriales prévoit que la répartition des dotations est opérée par décret en Conseil d'État. Certains éléments de la dotation n'ont jamais fait l'objet d'un tel texte. Pour ce qui est de la dotation de 1994 relative aux formations qualifiantes des jeunes, elle a été répartie jusqu'en 1999 sur la base d'un décret valable pour la première année seulement de son application.

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

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

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

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

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

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

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

Dans ces conditions, votre commission considère qu'il conviendra de revoir les modalités d'application de l'article L. 4332-1 du CGCT pour garantir une réelle modulation de l'accroissement annuel de la dotation de décentralisation de formation professionnelle. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que le présent projet de loi tend à confier aux régimes la totalité des compétences en matière de formation.

A ce propos, elle rappelle qu'elle avait déjà eu l'occasion de formuler une telle demande, notamment dans son avis budgétaire sur les crédits de la formation professionnelle pour 2002¹⁰, qui observait que « *très largement figée, la répartition des dotations de décentralisation en vient, en définitive, à ne plus correspondre ni aux besoins, ni aux initiatives de chaque région* ».

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 6

(art. L. 214-13 du code de l'éducation)

Renforcement du plan régional de développement des formations professionnelles

Objet : Cet article a pour objet de renforcer le rôle des régions dans l'élaboration et le suivi du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) et d'en élargir le champ afin d'en faire l'outil de programmation régional pivot pour des actions de formation professionnelle.

I - Le dispositif proposé

A. La situation actuelle

Pour l'exercice de sa compétence en matière de formation professionnelle, la région dispose déjà d'instruments de programmation et de contractualisation :

- les contrats de plan : contrat pluriannuel (sept ans aujourd'hui) pour organiser des cofinancements entre l'État et la région, d'actions d'intérêt commun ;

- les contrats d'objectifs : contrats permettant d'articuler les objectifs des professions, ceux de l'État et de la région, de manière à ajuster l'appareil de formation, initiale et continue, aux besoins de l'emploi ;

¹⁰ Avis n° 91, tome V, 2001-2002, Mme Annick Bocandé.

- le PRDFP, qui fixe également des orientations et des objectifs au développement de l'appareil de formation, toutes professions confondues (c'est pourquoi il s'appuie sur les contrats d'objectifs) et toutes filières confondues, de manière à articuler l'ensemble ;

- les schémas régionaux, qui portent sur une filière (formation des lycées, apprentissage, AFPA) ;

- les conventions et conventions d'application, qui sont des conventions financières permettant de concrétiser les actions prévues dans les contrats d'objectifs et le PRDF.

Le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP)

Définition

Créé par la loi quinquennale du 20 décembre 1993, le plan régional de développement des formations professionnelles est l'outil de mise en cohérence des actions de formations confiées aux régions. D'abord circonscrit aux filières de formation dispensée aux jeunes, il a été étendu aux adultes par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Il définit les orientations de la politique de formation professionnelle initiale et continue. Il couvre l'ensemble des filières de formation préparant à l'accès à l'emploi, hormis celles qui sont régies par des schémas spécifiques.

La programmation des actions de formation professionnelle se fait tous les ans dans le cadre de conventions d'application.

La mise en oeuvre de ces actions de formation revient à la région, à l'État et aux partenaires sociaux dans leur domaine respectif de compétences.

Objectif

L'objectif du PRDFP est de programmer à moyen terme :

- le développement des filières et des spécialités de formation professionnelle ;
- l'évolution de l'offre de formation professionnelle initiale et continue ;
- les actions d'information et d'orientation à organiser.

Champ d'intervention

Concernant les jeunes, le PRDFP couvre l'ensemble des filières de formation des jeunes pour l'accès à l'emploi (la formation initiale préparant à un diplôme de formation professionnelle délivré par l'État comme les CAP, BEP, Bac pro, BTS, l'apprentissage, les contrats d'insertion en alternance et les actions de formation des jeunes chômeurs). Concernant les adultes, le plan s'étend à l'ensemble des actions organisées pour eux par les conseils régionaux, aux formations destinées aux demandeurs d'emploi par le biais de conventions avec les milieux socioprofessionnels et, enfin, aux actions des programmes prioritaires de l'État dans le cadre de la lutte et de la prévention contre l'exclusion. Ainsi, les régions se voient dotées d'un outil qui leur permet de mieux articuler leurs actions entre formation initiale et continue.

Elaboration

Le PRDFP est établi à partir d'un diagnostic préalable des principaux problèmes d'emploi et de formation dans la région et des perspectives d'évolution des emplois et des qualifications. Après réalisation de ce diagnostic auprès des organismes experts (Observatoires régionaux emploi-formation, services régionaux de l'État, directeurs départementaux du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, AFPA), des consultations préalables sont menées par le président du conseil régional auprès des conseils régionaux (au niveau local), du comité économique et social régional, de la chambre de commerce et d'industrie, de la chambre d'agriculture, de la chambre des métiers et du comité régional des pêches maritimes (au niveau régional). Le plan prend aussi en compte les priorités définies par les contrats d'objectifs, le schéma prévisionnel des collèges, le schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole, le schéma directeur du dispositif de formation de l'AFPA.

Depuis sa création, toutes les régions ont élaboré un PRDFP mais à peine deux régions sur trois ont un PRDFP servant de cadre à leur schéma prévisionnel des formations et débouchant sur des conventions d'application annuelles..

Source : Centre info, « Les fiches pratiques de la formation continue », 2002.

B. Les propositions du texte

Le présent article modifie, au travers de ses huit dispositions, l'article L. 241-13 du code de l'éducation relatif au PRDFP et à son exécution.

• D'abord, il **confie explicitement aux régions la responsabilité d'adopter et de mettre en œuvre le PRDFP**, alors que jusqu'à présent le plan n'avait pas d'« auteur » clairement identifié.

Le **caractère programmatif** du plan est souligné : il ne s'agit plus de simples orientations à définir mais d'une véritable programmation, pour éviter de réduire le plan à un « *catalogue de déclarations générales qui n'engageraient pas à grand chose* »¹¹. Plus prescriptif, le plan a vocation à être opposable aux services de l'État, dans la mesure où c'est la région qui devra désormais s'assurer de sa mise en œuvre. Plus opérationnel, il classera les projets par ordre prioritaire.

Dans le même esprit, il est proposé aux régions de prévoir des **actions concrètes** de formation dans le plan et de tenir compte non seulement des réalités économiques, comme c'est le cas aujourd'hui, mais aussi des réalités sociales, éducatives, nationales et régionales, l'objectif étant de confier aux régions un rôle d'animateur et de coordinateur des réseaux, des filières et des intervenants sur leur territoire. Il s'agit ainsi de mettre fin à la concurrence des interventions, au cloisonnement des structures et de renforcer la lisibilité des dispositifs.

Les priorités relatives à **l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience** continueront de figurer dans le PRDFP, en parallèle

¹¹ Rapport d'étape « Régionalisation de la formation professionnelle » par M. Pierre-André Périssol (19 février 2003).

avec le nouvel article L. 214-12 du code de l'éducation, qui confiera aux régions un rôle d'accueil et de promotion en la matière.

- Parallèlement, il élargit les procédures de concertation préalable à l'adoption du PRDFP en prévoyant que seront associés à la concertation les trente **ASSEDIC**, qui occupent désormais une place centrale dans la formation des demandeurs d'emploi depuis l'entrée en vigueur de la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001. Jusqu'à présent, la concertation était limitée à l'État et aux organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives à l'échelle nationale. L'approbation du plan restera de la compétence des conseils régionaux, après consultation des conseils généraux, du conseil économique et social régional, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers et des chambres d'agriculture au niveau régional, du conseil académique de l'éducation nationale, du comité régional de l'enseignement agricole et du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

- **Il simplifie le contenu du PRDFP** en laissant toute latitude à la région pour le déterminer sans incitation législative. S'agissant de la partie consacrée aux jeunes, il est proposé de supprimer la liste - d'ailleurs non limitative - des filières de formation tendant à favoriser l'accès à l'emploi. Ainsi, les régions auront une liberté totale pour définir le champ des formations, sans qu'aucune ne puisse être exclue du plan. D'ailleurs, il couvrira, avec l'enseignement professionnel, le champ de l'apprentissage. Du même coup, toute référence au schéma prévisionnel d'apprentissage, qui a vocation à être remplacé par le PRDFP, est supprimée et ce, bien que l'ensemble des régions ne disposent pas encore de plan actualisé.

S'agissant de la partie consacrée aux adultes, il est également proposé de supprimer toute énumération. Aujourd'hui, les régions sont notamment associées aux actions prioritaires de l'État en direction des demandeurs d'emploi par le biais de contrats de progrès avec l'État et l'AFPA. Ce contrat est décliné au niveau régional dans un schéma régional des formations de l'AFPA. Avec les nouvelles dispositions du présent article, les régions, en lieu et place de l'État, deviennent les principaux organisateurs et financeurs des formations délivrées par l'AFPA. Les formations d'adultes à financement public étant désormais placées sous la responsabilité du conseil régional, la nouvelle rédaction simplifie du même coup la présentation du volet adultes de ce plan.

L'ensemble de ces actions de formation précisant, pour l'État et la région leur programmation et leur financement, continueront à faire l'objet de conventions annuelles d'application signées par le président du conseil régional, le préfet de région et, éventuellement, les divers acteurs concernés.

- Parmi les signataires potentiels de ces conventions, le présent article ajoute une nouvelle catégorie : **les académies ayant autorité sur les établissements d'enseignement et de formation professionnelles agricoles publics** (article L. 811-1 du code rural) et **privés** (article L. 813-1) **ainsi que les**

établissements relevant du ministère chargé des sports du second degré. Les conventions devront alors prévoir les ouvertures et les fermetures de sections de formation professionnelle initiale, mises en œuvre par l'État et les régions dans le cadre de leurs compétences respectives, définies à l'article L. 211-2 du code de l'éducation et à l'article L. 814-2 du code rural. **L'autorisation de la commune** sera nécessaire, lorsque la création d'une nouvelle section de formation professionnelle exige la construction ou l'extension d'un établissement d'enseignement du second degré, procédure courante en la matière comme le prévoit l'article L. 211-2 du code de l'éducation.

- Pour favoriser les synergies, notamment en matière de formation des demandeurs d'emplois, le présent article permet aux **ASSEDIC**, au côté des régions, de l'État et des organisations représentatives des milieux socioprofessionnels, à savoir les organisations patronales de branches, de signer des contrats fixant les objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle. Les ASSEDIC ont désormais pour mission d'homologuer et de conventionner les formations accueillant les chômeurs indemnisés dans le cadre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Les chambres de métiers, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres d'agriculture peuvent être associées à ces contrats, comme le prévoit la législation en vigueur. Le texte élargit en conséquence le contenu de ces contrats, au financement des formations de demandeurs d'emploi.

- Enfin, le texte établit **un lien entre le PRDFP et le programme régional** d'apprentissage et de formation professionnelle continue établi par le conseil régional de manière à assurer la cohérence des actions de formation professionnelle.

II - La position de votre commission

Le PRDFP est la charte de l'action des régions en matière de formation professionnelle. Dans un système caractérisé par une multiplicité d'intervenants et des financements croisés, il apparaît comme un instrument de mise en cohérence de l'ensemble des interventions. Votre commission approuve donc la volonté du Gouvernement d'en faire le document pivot d'organisation des filières de formations à l'échelle régionale.

Pour autant, selon les conclusions du rapport Périssol précité, un tiers des régions n'a pas encore adopté un PDRFP actualisé du fait des nombreux changements législatifs intervenus ces dernières années en matière de décentralisation.

Votre commission a donc jugé souhaitable de renforcer la cohérence du PRDFP, afin de favoriser sa mise en œuvre et d'en faire l'outil central de programmation des formations. Elle vous propose **deux amendements** pour :

- faire figurer le schéma régional des formations sociales directement dans le document global que constitue le PRDFP ;

- rassembler, dans ce plan, le **schéma prévisionnel d'apprentissage** (comme c'est actuellement le cas), le schéma régional des enseignements artistiques du spectacle (prévu à l'article 75 du projet de loi), le schéma régional des formations sociales et le schéma régional des formations sanitaires, afin de ne pas multiplier à l'excès les documents de programmation au risque de la rendre illisible.

Votre commission souhaite également favoriser la conclusion de **contrats d'objectifs**, permettant d'associer les différents acteurs de la formation (État, régions, partenaires sociaux) pour organiser un développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle.

Les partenaires sociaux viennent d'ailleurs de rappeler très solennellement leur attachement à la conclusion de ces contrats d'objectifs, lors de l'accord national interprofessionnel intervenu le 20 septembre dernier et dont l'article 20 demande « *d'autoriser la signature de contrats d'objectifs interrégionaux, lorsque la densité des entreprises de la branche concernée les rend nécessaires* ». Un **amendement** aura donc pour objet de répondre à ce souci.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 7

(art. L. 940-2 nouveau du code du travail)

Introduction des nouvelles compétences régionales en matière de formation professionnelle dans le code du travail

Objet : Cet article a pour objet de reproduire, dans le code du travail, les nouvelles dispositions décrites aux articles 5 et 6.

I - Le dispositif proposé

Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, « *l'importance du plan régional des formations rend nécessaire son introduction au code du travail en tant qu'article suiveur du code de l'éducation* ».

Un article L. 940-2 est ainsi créé dans le code du travail. Il se compose de six paragraphes, reproduisant la totalité des dispositions du nouvel article L. 214-13 du code de l'éducation :

- I : compétence exclusive des régions sur le PRDFP et procédure d'adoption ;
- II : contenu du volet consacré aux jeunes ;
- III : contenu du volet consacré aux adultes ;
- IV : conventions d'application du plan ;
- V : contrats d'objectifs ;
- VI : programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

II - La position de votre commission

Votre commission s'est interrogée sur l'opportunité de faire du code du travail un simple « code suiveur », le code de l'éducation étant, conformément à la terminologie de la commission de codification, le « code pilote » pour les dispositions précisant les compétences respectives de l'État et de la région en matière de formation professionnelle.

Certes, le code du travail est supposé régler les relations entre salariés et employeurs. Lorsque la formation professionnelle y est abordée, c'est avant tout sous l'angle des relations privées (droit des salariés, participation des employeurs, aides aux stagiaires de la formation...). Il n'en reste pas moins que c'est pour l'instant le code du travail qui fixe les compétences de l'État.

Deux raisons expliquent toutefois que l'organisation du système de formation figure dans le code de l'éducation, depuis sa création : la vocation éducative de la formation professionnelle et le souci d'établir une continuité logique entre formation initiale et formation continue (alternance, formations professionnalisantes).

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 8

Conditions d'organisation et de financement des stages de formation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Objet : Cet article vise à transférer progressivement aux régions les crédits que l'État accorde aujourd'hui à l'AFPA pour le financement des stages de formation pour adultes.

I - Le dispositif proposé

A. La situation actuelle

L'AFPA joue actuellement un rôle essentiel pour la formation des demandeurs d'emploi, dans le cadre de la commande publique de l'État. En 2002, l'AFPA a accueilli 143.000 entrées en formation, dont 99.000 demandeurs d'emploi, soit 69 % des entrées.

L'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

Créée en 1949, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est une association de la loi de 1901 à gestion paritaire (Etat, partenaires sociaux) chargée d'une mission de service public par délégation du ministre du travail.

Composante du service public de l'emploi, elle intervient aux côtés de l'ANPE et des services déconcentrés de l'État, pour permettre à des personnes engagées dans la vie active d'acquérir une qualification, de la maintenir ou de la développer, afin de favoriser leur insertion ou leur évolution dans l'emploi en fonction des besoins du marché du travail. Depuis 1994, les relations de l'AFPA avec l'État sont régies par un « contrat de progrès ». Le contrat signé pour la période 1999-2003 précise que la mission centrale de l'AFPA est de permettre à des demandeurs d'emploi adultes d'acquérir une qualification favorisant leur insertion dans l'emploi.

L'AFPA emploie 11.400 salariés, dont 4.700 formateurs et 700 psychologues du travail, répartis sur 265 sites de formation et en 192 services d'orientation. Elle gère également 144 lieux de restauration et 17.200 lits pour assurer l'accueil des stagiaires. Elle propose environ 500 types de formations pour 300 métiers. Un rapport intermédiaire de mi-parcours (1999-2001) remis au Premier ministre en septembre 2002, montre que l'AFPA semble bien engagée dans l'atteinte de ses objectifs :

- en 2002, l'AFPA a enregistré 143.000 entrées en formation dont près de 100.000 concernaient les demandeurs d'emploi. L'activité d'orientation de l'AFPA s'est donc encore recentrée sur les demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE, comme le prévoit le contrat de progrès ;

- le taux d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi formés à l'AFPA a atteint, en 2001, le taux de 80,7 %, soit deux points de plus que l'année 2000. En 2002, ce taux a baissé de près de deux points pour atteindre 79 %.

Les demandeurs d'emploi formés à l'AFPA ont été à même de profiter pleinement des opportunités du marché de l'emploi. Six mois après une formation AFPA, près de quatre anciens stagiaires sur cinq travaillent dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée. Plus de huit emplois trouvés sur dix sont des emplois qualifiés.

- le taux d'abandon des formations a baissé de 15 % entre 2001 et 2002. La reprise de l'emploi reste le motif le plus fréquent. En outre, les sorties anticipées ne se traduisent pas systématiquement par un arrêt définitif de la formation.

Les moyens inscrits dans le budget 2003 au bénéfice de l'AFPA, tant en crédits de fonctionnement que d'investissement, s'élèvent à 756 millions d'euros.

Source : Avis relatif au projet de loi de finances pour 2003

Malgré le recentrage, opéré ces dernières années, de l'activité de l'AFPA sur la commande publique, et notamment sur la formation des demandeurs d'emploi, l'association se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, évoluant dans un contexte profondément bouleversé par :

- l'application de la nouvelle convention d'assurance chômage et le développement des formations « sur mesure » ;

- l'application des nouvelles dispositions de la validation des acquis d'expérience pour laquelle l'AFPA, qui a participé aux expérimentations menées par le ministère, a un rôle à jouer ;

- le développement des nouvelles technologies de l'information dans les services d'insertion et de formation ;

- et surtout, l'article 108 de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, les régions devant arrêter le schéma régional d'organisation des formations de l'AFPA dans le cadre de la convention tripartite d'adaptation du contrat de progrès.

Dans ce contexte, l'AFPA a modifié ses statuts pour permettre l'entrée dans ses instances de représentants des conseils régionaux et ce, dès l'Assemblée générale du 27 juin 2002. En outre, les Assises de la décentralisation, qui se sont tenues en 2003 ont permis de tracer les contours d'un nouveau contrat de progrès, le deuxième arrivant à échéance.

Les objectifs du contrat de progrès 1999-2003

Le deuxième contrat de progrès, conclu pour la période 1999-2003, a été l'occasion de poursuivre et de renforcer les avancées du premier contrat : ainsi en est-il de la modernisation de la gestion de l'AFPA, de la démarche engagée de déconcentration interne et de répartition régionale de ses moyens, de l'évolution de son dispositif de formation et de la gestion de ses ressources humaines, en vue d'accroître la performance globale et l'efficacité de l'association.

Il exprime par ailleurs des inflexions dont la finalité est de mieux situer l'AFPA dans sa mission de service public. Cet objectif général devait conduire l'association à progresser dans quatre directions :

- *centrer sa mission, en complémentarité avec celle dévolue à l'ANPE, sur les services apportés aux demandeurs d'emploi en vue de leur retour dans l'emploi.* Pour cela l'AFPA devra agir de façon à :

- organiser avec l'ANPE un dispositif intégré d'appui personnalisé aux demandeurs d'emploi jeunes et adultes pour la construction de leur projet professionnel, dans lequel l'AFPA veillera à la bonne adéquation du recours à la formation, que celle-ci se déroule à l'AFPA ou dans un autre organisme,

- permettre aux demandeurs d'emploi adultes, dans la perspective de la formation tout au long de la vie, d'acquérir ou de développer une qualification certifiée, adaptée aux évolutions des activités économiques, des métiers, des techniques et des organisations, en leur proposant un ensemble de prestations articulées en fonction de leurs besoins et de leurs capacités,

- *ancrer plus fortement son activité dans les objectifs et les priorités des politiques publiques pour la formation professionnelle et l'emploi.* L'AFPA contribuera, par l'ensemble de son activité, à la réalisation des objectifs définis par le plan national d'action pour l'emploi et notamment son volet de prévention et, en particulier, la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ;

- *renforcer ses liens avec les deux autres composantes du service public de l'emploi, les services déconcentrés de l'État et l'ANPE,* à la fois pour l'accès au dispositif qualifiant de l'AFPA, et pour mettre en complémentarité les services en faveur de l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ;

- *affirmer et clarifier ses modes de relations avec les partenaires du service public de l'emploi que sont les régions et les branches professionnelles,* et travailler plus étroitement avec les entreprises au plus près du terrain, en complémentarité et en cohérence avec sa mission centrale de qualification des demandeurs d'emploi.

Source : Préambule du contrat de progrès

B. Les propositions du texte

Le présent article propose de transférer aux régions, au plus tard le 31 décembre 2008, les crédits consacrés aux stages AFPA traditionnellement à la charge de l'État, soit 585 millions d'euros¹². **Les régions deviendront donc les donneurs d'ordre exclusifs de l'AFPA** au titre de la commande publique. Les crédits transférés se rapportent à la formation, la rémunération des

¹² *Projet de loi de finances pour 2004.*

stagiaires et aux prestations associées à la formation (accompagnement, hébergement et restauration).

En effet, dans la législation actuelle (article L. 214-13 du code de l'éducation, issu de l'article 108 de la loi relative à la démocratie de proximité), le rôle de l'État est resté prépondérant malgré l'élargissement du PRDFP à la formation des adultes¹³ : il a ainsi conservé la maîtrise des stages créés en application de ses orientations prioritaires. Par ailleurs, l'instrument principal de gestion de ces crédits est l'AFPA (subventionnée à hauteur de 75 % par l'État pour un budget de près de 760 millions d'euros). Enfin, c'est encore l'État qui procède à l'agrément des stages et rémunère les stagiaires suivant une procédure de gestion très centralisée.

C'est pourquoi, l'article 5 du présent projet de loi prévoit de confier désormais aux régions « *la formation professionnelle des adultes à la recherche d'un emploi* », y compris celles assurées jusqu'à présent par l'État. Avec ces nouvelles dispositions, les régions deviendront désormais les seuls donneurs d'ordre de l'AFPA et les organisateurs et financeurs des formations délivrées par l'AFPA.

Ce transfert a vocation à être effectué **au plus tard le 31 décembre 2008**. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, ce transfert peut intervenir dès le 1^{er} janvier 2005 pour les régions qui auront signé, avec le préfet de région et l'AFPA, en 2004 la convention tripartite définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de cette association. Avant cette date, la réalisation de ce transfert est conditionnée par :

- **la conclusion d'une convention** entre le préfet de région, la région et l'AFPA. Cette convention doit définir le schéma régional des formations et les activités régionales de l'AFPA. Elle devra préciser les prestations attendues de l'organisme ainsi que les engagements financiers de l'État et des régions. Si la convention n'a pu être signée à cette date, il appartiendra au préfet d'arrêter le schéma régional ;

- **l'attribution d'une compensation financière aux régions** en vertu de leurs nouvelles charges. Les crédits alloués jusqu'à présent à l'AFPA par l'État et qui seront transférés aux régions concernent la formation qualifiante des demandeurs d'emploi, ainsi que les prestations associées (accompagnement pendant la formation, hébergement, restauration), et la rémunération des stagiaires. Le montant de cette compensation doit être

¹³ *Le PRDFP dans son volet adultes couvre « notamment les actions relevant des programmes prioritaires de l'Etat pour la prévention et la lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions, en particulier celles organisées par l'AFPA. A cette fin, la région arrête, dans le cadre de la convention tripartite d'adaptation du contrat de progrès prévu à l'article L. 910-1 du code du travail, un schéma régional des formations de l'association nationale. Dans le cadre de ses actions prioritaires, la région définit les programmes pour lesquels elle fait appel au dispositif national de l'AFPA ».*

équivalent aux subventions versées par l'État, celui-ci s'engageant, en outre, à couvrir les coûts supplémentaires liés à la territorialisation de l'Association.

Après cette période transitoire, les régions auront pleine compétence en matière de formation des demandeurs d'emploi et de gestion des crédits afférents. L'AFPA aura donc à se repositionner dans un environnement plus concurrentiel puisqu'aucun lien organique ne gèrera les relations entre la région et l'AFPA. Après 2008, il sera sans doute nécessaire de faire évoluer les schémas régionaux des formations établis avant cette date et des avenants interviendront dans le cadre des nouvelles conventions tripartites 2009-2013. Quant au programme d'activité régional, le volet emploi serait arrêté dans le cadre du contrat de progrès 2009-2013 et le volet formation professionnelle serait fixé par la région dans le cadre de son PRDFP.

Dans ce contexte, les relations de l'AFPA avec les régions relèveront du **code des marchés publics** par le biais des procédures d'appel d'offres. Toutefois, le code des marchés publics n'exclut pas les possibilités de subvention, auxquelles les régions pourront éventuellement recourir, tant avec l'AFPA qu'avec les autres organismes de formation, du fait des sujétions particulières de service public inhérentes à la formation qualifiante des demandeurs d'emploi.

Pour autant, et selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'AFPA subsistera en tant qu'association nationale tripartite (Etat, régions, partenaires sociaux), dans la mesure où ses activités liées à la politique de l'emploi continueront de relever des mécanismes actuels. Il s'agit de :

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

De plus, les crédits d'équipement ne feront pas l'objet de transfert aux régions, de telle sorte que le patrimoine immobilier et les équipements pédagogiques continueront provisoirement à être gérés par l'État, contrairement à ce qui se passe dans la collectivité territoriale de Corse où le matériel de formation appartient à l'AFPA.

II - La position de votre commission

La mission d'information précitée du Sénat¹⁴ avait appelé de ses voeux une réorganisation territoriale de l'AFPA en agences régionales, placées sous la responsabilité des régions, afin de permettre à ces dernières de détenir une capacité d'impulsion accrue pour l'homologation des enseignements et l'adaptation de leurs contenus aux réalités locales.

Le présent article opte pour une forme de partenariat souple :

- soit la région souhaite maintenir une relation privilégiée avec l'AFPA et, dans ce cas, elle adressera la commande publique de formation des demandeurs d'emploi prioritairement à l'AFPA ;
- soit la région ne souhaite pas maintenir une relation privilégiée avec l'AFPA et elle reste libre d'utiliser les crédits transférés au titre de la commande publique comme bon lui semble.

Certes, la collaboration entre l'AFPA et les régions a commencé dès 2002 dans des conditions que l'Association elle-même considère comme fructueuses. Désormais, elle va devoir poursuivre l'adaptation de ses structures, ainsi que l'offre de formation, à travers le futur contrat de progrès 2004-2008.

Votre commission estime que cette adaptation est la clé du succès de la réforme de l'AFPA. Si l'Association est conduite à entrer en concurrence avec les autres organismes de formation, elle devra, à coup sûr, répondre efficacement aux commandes des régions pour remporter les marchés convoités.

État des réflexions sur une éventuelle réforme de l'AFPA et sur la révision du contrat de progrès

Le travail de préparation du prochain contrat de progrès sur la période 2004-2008 s'inscrit dans le processus de décentralisation annoncé par le Gouvernement et dans le cadre du projet de loi dont le Parlement va être saisi.

Sur la base des orientations définies par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité pour l'élaboration de ce troisième contrat de progrès, les travaux sont en cours. Le prochain contrat de progrès 2004-2008 doit organiser la période transitoire de cinq ans permettant à l'AFPA d'assurer l'évolution de son activité et plus particulièrement l'articulation entre :

- la politique de l'emploi qui demeure de la compétence de l'État,
- la politique en matière de formation professionnelle sous la responsabilité des régions.

¹⁴ Rapport d'information n° 447 de M. Michel Mercier, sénateur, « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », 1999-2000.

Compte tenu de la nécessaire articulation entre les politiques de l'emploi (compétence État) et les politiques de formation professionnelle (compétence régions), l'élaboration du prochain contrat de progrès se fait en lien avec un groupe de travail du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle (CCPRA), associant les représentants des régions, la direction générale de l'AFPA et l'État (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

L'Association des régions de France - représentée au sein des instances de l'AFPA (bureau et assemblée générale) depuis avril 2002 - sera consultée sur un premier projet dans les meilleurs délais.

Des changements importants sont à conduire par l'AFPA dans le nouveau cadre d'intervention qui lui est donné.

La question de l'organisation de l'Association au niveau régional doit être abordée au regard du transfert aux régions des missions d'intérêt général sur la formation qualifiante des demandeurs d'emploi. Les responsabilités stratégiques, économiques et managériales des directeurs régionaux de l'AFPA sur l'activité des établissements dans leur région doivent être renforcées. Au cours de l'année 2004, le bureau de l'AFPA étudiera les formes d'organisation nationale et régionale les plus adaptées au nouveau contexte.

Par ailleurs, la modernisation de l'AFPA ne pourra être totalement aboutie sans un allègement des règles publiques budgétaires et comptables qui s'imposent à elle. L'État travaille à cette simplification permise par les efforts importants que l'Association a réalisés et qui devront se poursuivre en matière de contrôle interne.

En tout état de cause, ces évolutions n'ont vocation à remettre en cause ni le statut de l'AFPA, qui reste une association à caractère national tripartite (représentants État/région/partenaires sociaux), ni la convention collective applicable au personnel, actuellement en vigueur, qui continuera de s'appliquer.

Source : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 9

*(art. L. 910-2, L. 941-1, L. 941-1-1, L. 941-1-2, L. 941-4, L. 941-5
et L. 982-1 à L. 982-5 du code du travail)*

Modifications apportées au code du travail en matière de formation professionnelle

Objet : Cet article vise à abroger une série d'articles du code du travail ayant trait aux compétences de l'État en matière de formation professionnelle.

I - Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** propose la suppression de l'article L. 910-2 du code du travail qui définit les **missions du comité interministériel de la formation professionnelle** et de l'emploi, en matière d'orientations prioritaires de l'État.

Créé par la loi du 3 décembre 1966, ce comité s'est réuni pour la dernière fois le 10 janvier 1983 dans le cadre de la préparation du neuvième plan. Il comprend, sous la présidence du Premier ministre, le ministre chargé du budget, de l'éducation nationale, de l'agriculture, de l'industrie, des affaires sociales, de la formation professionnelle et des droits de la femme. Il définit, après avis du Conseil national de la formation professionnelle et de la promotion sociale et de l'emploi, les orientations prioritaires de la politique menée par les pouvoirs publics en matière de formation professionnelle, en vue de :

- provoquer les actions de formation professionnelle et de promotion sociale ;
- soutenir, par un concours financier ou technique, les diverses initiatives prises en ces matières.

Il arrête les mesures nécessaires pour coordonner les actions prévues par les différentes administrations, notamment en matière d'équipement ainsi que les actions publiques et privées de formation professionnelle et de promotion sociale.

Dans la mesure où c'est la région qui, pour l'essentiel, mettra en œuvre l'action publique en matière d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes, le comité interministériel de la formation professionnelle n'aura plus de missions réelles.

Le **paragraphe II** propose également l'abrogation, à l'exception des articles L. 941-2 et L. 941-3, de l'ensemble des articles du chapitre premier,

du titre IV du livre IX. Il s'agit des dispositions régissant l'aide budgétaire de l'État aux actions de formation professionnelle.

Sont ainsi supprimés :

- le premier alinéa de l'article L. 941-1 relatif au concours au financement d'actions de formation répondant aux orientations prioritaires définies par le comité interministériel de la formation professionnelle ;

- l'article L. 941-1-1 relatif à l'habilitation des programmes de formation délivrée par l'État ;

- l'article L. 941-1-2 relatif à la programmation nationale et régionale des interventions de l'État ;

- l'article L. 941-4 relatif à l'inscription au budget du Premier ministre des crédits correspondant aux charges assumées par l'État ;

- l'article L. 941-5 relatif au financement par l'État des actions d'accueil, d'information et d'orientation.

Par ailleurs, aux termes de la nouvelle rédaction envisagée pour l'article L. 214-12 du code de l'éducation, les stages de formation professionnelle relèvent clairement de la compétence des régions. C'est pourquoi le **paragraphe III** abroge les articles L. 982-1 à L. 982-5 du code du travail, consacré aux stages de formation professionnelle organisés avec le concours de l'État (stages de formation professionnelle pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans).

Ces articles déterminent le régime des stages d'insertion à la vie professionnelle (SIVP), dispositif désormais en extinction.

II - La position de votre commission

Le présent article tire les conséquences du transfert, aux régions, des compétences de l'État en matière de formation professionnelle. Il supprime logiquement les missions confiées au comité interministériel de la formation professionnelle pour la définition des orientations prioritaires de l'État.

Votre commission reconnaît la logique de cette démarche mais souhaite qu'elle soit menée jusqu'à son terme. Elle propose donc de **supprimer le comité lui-même**, comme elle l'avait demandé, en vain, lors de l'examen de projet de loi de modernisation sociale. Elle observe, en effet, que ce comité créé par la loi du 3 décembre 1966, ne s'est plus réuni depuis le 10 janvier 1983 et surtout, qu'il devient inutile dans la mesure où c'est la

région qui, pour l'essentiel, met en œuvre l'action publique en matière de formation professionnelle.

Par voie de conséquence, le Conseil national de la formation professionnelle et de la promotion sociale et de l'emploi, qui lui soumettait ses avis, n'a plus de raison d'être non plus.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 10

(art. L. 961-2, L. 961-3, L. 961-5 et L. 962-3 du code du travail)

Régime public de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

Objet : Cet article vise à modifier le régime de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

I - Le dispositif proposé

A. La situation actuelle

Lorsqu'un demandeur d'emploi suit une formation, il perd son statut de demandeur d'emploi et acquiert celui de stagiaire de la formation professionnelle continue, dans la mesure où il n'est plus « *immédiatement disponible pour la recherche d'un emploi* » (article L. 961-5 du code du travail).

Pour percevoir une rémunération, les stagiaires doivent suivre des stages bien déterminés : de préformation et préparation à la vie professionnelle, d'adaptation, de promotion, de prévention, de conversion, d'acquisition, d'entretien et perfectionnement des connaissances, des actions de bilan de compétences (article L. 900-2).

Il existe deux régimes de rémunération, exclusifs l'un de l'autre :

- le **régime conventionnel**, par le biais de l'allocation de retour à l'emploi formation (AREF), versée par les ASSEDIC, dans le cadre du projet d'action personnalisée ;

- le **régime public de rémunération** des stagiaires assuré par l'État ou les régions auquel peuvent prétendre les demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime d'assurance-chômage.

Aux termes de l'article L. 961-2 du code du travail, certains stagiaires peuvent toutefois opter pour l'un ou l'autre de ces deux régimes. Il s'agit :

- des travailleurs handicapés dont la durée d'activité est insuffisante ;
- des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé et des femmes dans certaines situations (mères de famille ayant eu au moins trois enfants, divorcées, veuves ou séparées depuis moins de trois ans).

Le régime public de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle trouve son fondement législatif dans la loi du 31 décembre 1968, reprise et consolidée par la loi du 17 juillet 1978. Cette dernière institue une procédure unique d'ouverture des droits à rémunération : l'agrément prévu à l'article L. 961-3 du code du travail.

Les stages doivent être :

- **agréés par l'État ou la région** au titre de la rémunération des stagiaires (article L. 961-5) : l'agrément est accordé au stage, et non à l'organisme qui le dispense, de façon sélective compte tenu des priorités de formation définies par l'État et la région. L'agrément vaut pour un quota de places : toutes les places d'un stage déterminé ne sont donc pas obligatoirement agréées et rémunérées. Pour l'État, l'agrément est accordé par le Premier ministre, le préfet de région ou le préfet de département (article L. 961-3) selon que le stage est organisé et financé au niveau national, régional ou départemental. Pour les régions, il est délivré par le président du conseil régional (article L. 961-3) ;

- ou **conventionnés par le fonds national pour l'emploi** (article R. 961-2). Cela concerne notamment les stages d'insertion et de formation à l'emploi et les stages d'accès à l'entreprise.

B. Les propositions du texte

Selon l'exposé des motifs, le présent article vise à :

« - associer le financement de la protection sociale des stagiaires de la formation professionnelle au financement de l'action de formation, y compris pour les formations non rémunérées ;

« - prendre en compte, au niveau législatif, l'unification de certains barèmes ;

- permettre aux régions d'accorder aux stagiaires, si elles le souhaitent, une rémunération supérieure aux barèmes nationaux. »

Le **paragraphe I** modifie la rédaction de l'article L. 961-2 relatif au régime public de rémunération des stagiaires et réaffirme plus clairement la répartition des compétences entre l'État et la région en matière de rémunération des stagiaires.

Ainsi, l'État l'assume pour les formations agréées tandis que la région prend en charge le financement des rémunérations des stagiaires agréés par le président du conseil régional, après avis du comité de coordination régional. Les stagiaires concernés par ce mode d'agrément sont ceux mentionnés à l'article 961-5 et qui ne relèvent pas du régime conventionnel, à savoir :

- les demandeurs d'emploi qui remplissent deux conditions :

- être d'anciens salariés justifiant d'une activité salariée pendant six mois au moins au cours d'une période de douze mois ou pendant douze mois au cours d'une période de vingt-quatre mois et ne percevant pas l'allocation de retour à l'emploi versée par l'ASSEDIC ou justifier de trois années d'activité professionnelle et ne pas bénéficier de l'allocation de chômage depuis la rupture de leur contrat de travail.

- le stage doit comporter une formation à plein temps ou à temps partiel et répondre à des conditions de durée et d'intensité. (quarante heures minimum et trois ans maximum).

- les personnes reconnues handicapées en application de l'article L. 323-10 :

- ce sont des demandeurs d'emploi handicapés qui ont exercé une activité salariée pendant six mois au cours d'une période de douze mois ou pendant douze mois au cours d'une période de vingt-quatre mois et qui désirent suivre une formation agréée ;

- si ce sont des demandeurs d'emploi handicapés ne justifiant pas de durées d'activité salariée, leur rémunération sera forfaitaire.

En revanche, **ne relèveront plus du régime spécifique les bénéficiaires de l'allocation parent isolé et les femmes dans certaines situations** (mères de famille ayant eu au moins trois enfants, femmes divorcées, veuves ou séparées depuis moins de trois ans). Continueront donc de relever du régime spécifique exclusivement, les travailleurs handicapés dont le contrat de travail est suspendu et ce, dans le cadre de leur réinsertion professionnelle.

Le **paragraphe II** modifie l'article L. 961-3 relatif au mode d'attribution de l'agrément pour associer les régions à l'agrément des stages AFPA.

Le **paragraphe III** modifie l'article L. 961-5 relatif à la nature de la rémunération. Il prévoit que le décret fixe non pas le montant exact mais le minimum de la rémunération accordée aux stagiaires afin de permettre aux régions d'accorder aux stagiaires, si elles le souhaitent, une rémunération supérieure aux barèmes nationaux.

Le **paragraphe IV** modifie, au chapitre II, l'article L. 962-3 relatif à la prise en charge des cotisations de sécurité sociale. Selon l'exposé des motifs, ces nouvelles dispositions visent à « *associer le financement de la protection sociale des stagiaires de la formation professionnelle au financement de l'action de formation* », y compris pour les formations non rémunérées. Concrètement, tout comme l'État, les régions financeront la protection sociale des stagiaires rémunérés ou non rémunérés par elles. En pratique, cette disposition conduit avant tout à mettre le droit en accord avec les faits car, selon les informations recueillies par votre rapporteur, les régions prennent déjà largement en charge le financement de la protection sociale des stagiaires non rémunérés par elles. Elle viendra seulement combler le vide juridique laissé par la loi relative à la modernisation sociale.

II - La position de votre commission

Votre commission soutient la volonté du Gouvernement de moderniser le régime de rémunération des stagiaires, au regard des nouvelles compétences accordées aux régions.

L'archaïsme et la complexité du régime étaient d'ailleurs largement reconnus.

Ainsi, un rapport récent de l'IGAS¹⁵ soulignait la complexité de la question de la rémunération des demandeurs d'emploi en formation : « *Cette question est complexe tant dans l'organisation juridique que dans les pratiques de terrain. Les règles du jeu sont mal énoncées. Les pratiques, souvent erratiques, obéissent plus à la logique d'une file d'attente, d'une bonne opportunité, voire de la chance, qu'à un mécanisme rigoureux et compréhensible par tous. Il est donc nécessaire de clarifier, de simplifier le système et de garantir l'égalité de tous* ».

Intervenant peu après la simplification et la revalorisation des barèmes de rémunération, les présentes dispositions conduiront alors à poursuivre la démarche de simplification déjà engagée et à garantir la

¹⁵ « *La formation des demandeurs d'emploi* », Inspection générale des Affaires sociales, février 2000.

protection sociale des demandeurs d'emploi s'engageant dans une démarche de formation.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 11

(art. L. 214-12-1 nouveau du code de l'éducation, art. 2 et 4 de l'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 et art. L. 940-3 nouveau du code du travail)

Coordination par les régions des actions d'accueil, d'information et d'orientation

Objet : Il est proposé de confier aux régions la coordination de la politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation des publics, sans distinction d'âge et de statut, l'État conservant la pleine maîtrise de l'orientation en milieu scolaire.

I - Le dispositif proposé

A. La situation actuelle

Les missions locales pour l'insertion des jeunes ont été créées, à titre expérimental, par l'ordonnance du 26 mars 1982, afin de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize à vingt-cinq ans et de lutter contre l'exclusion.

Dans le même temps, ont été installées les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

Le rôle et les attributions de ces structures ont été ensuite confirmés par la loi du 19 décembre 1989, puis par la loi quinquennale de 1993 qui permet en outre aux missions locales d'être labellisées « espaces jeunes » dans le cadre d'un partenariat entre la région et l'ANPE.

Accueillant 900.000 jeunes, les quatre cents missions locales et les cent trente PAIO qui constituent le réseau d'accueil des jeunes, ont pour mission de les accompagner dans leur démarche d'insertion.

A travers des actions d'accueil, d'orientation et d'accompagnement, ces structures apportent un soutien individualisé à chaque jeune dans la construction de son parcours de qualification et d'insertion sociale et

professionnelle. Le réseau d'accueil repose sur un cadre associatif qui lui permet de mobiliser, sur le plan local, tous les acteurs de l'insertion (collectivités locales, entreprises, partenaires économiques et sociaux, partenaires publics).

Le réseau des missions locales et des PAIO

Les missions locales

Elles ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement. Elles favorisent la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion et contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre dans leur zone de compétence d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Elles peuvent être constituées de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et, le cas échéant, des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. Des conventions passées entre l'État et les collectivités territoriales peuvent déterminer les modalités d'une aide financière temporaire aux jeunes éprouvant les difficultés les plus lourdes. Les missions locales sont associées à la préparation de ces conventions et le suivi personnalisé des bénéficiaires de ces aides.

Il existe un Conseil national des missions locales institué auprès du Premier ministre, ayant pour rôle d'examiner chaque année le bilan d'activité de celles-ci, de formuler toutes propositions sur les orientations du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales et de proposer toute étude et recherche qu'il juge nécessaire. Il peut être consulté par le Gouvernement sur toute question relative à l'insertion des jeunes. Il se réunit au minimum deux fois par an. Son président est nommé par le Premier ministre parmi les présidents des missions locales. Depuis le protocole du 20 avril 2000, le Conseil national des missions locales a également évolué et a été élargi. Outre les représentants des ministères concernés par l'insertion des jeunes et des représentants de présidents de missions locales, élus locaux, siègent désormais des représentants des conseils régionaux, des conseils généraux et des communes. Les collectivités locales exercent en effet une compétence partagée en matière d'insertion et de retour à l'emploi avec l'État à travers les missions locales, les plans locaux d'insertion et d'emploi ou les maisons de l'emploi.

Les PAIO

Chaque permanence doit pouvoir donner aux jeunes de seize à vingt-cinq ans, sans emploi et sans qualification, des informations précises sur les formations existantes et les guider vers les organismes et les programmes de formation qui leur conviennent le mieux. Elles doivent, en particulier, chercher à diversifier l'orientation et élargir les formations offertes aux jeunes filles. La permanence doit pouvoir aider les jeunes à définir un projet d'insertion professionnelle qui peut être soit directement un contrat en alternance, soit une activité en stage de formation. Un module d'orientation peut être proposé par la permanence à un jeune ayant des difficultés à définir un projet. De plus, la permanence assure le suivi du jeune durant la durée du stage ou de l'activité exercée. Créées à l'initiative des collectivités locales ou de l'administration, elles n'ont pas d'existence juridique propre. Elles sont constituées au sein d'organismes déjà existants. Leur fonctionnement est assuré par un financement public, dans le cadre d'une convention signée entre le préfet de région et l'organisme qui sert d'appui à la permanence. Les collectivités locales peuvent apporter leur concours financier aux PAIO.

Source : Centre info, fiches pratiques de la formation continue, 2002

B. Les propositions du texte

Le présent article poursuit la décentralisation en matière d'accueil d'information et d'orientation en transférant aux régions la part conservée par l'État dans le financement du réseau d'accueil des jeunes ainsi que la responsabilité du développement du réseau des missions locales et PAIO.

Au **paragraphe I**, il est d'abord proposé de créer un nouvel article L. 214-12-1 dans le code de l'éducation confiant aux régions un **rôle de coordonnateur** des actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation, qu'elles soient en direction des jeunes ou des adultes, en vue de leur insertion professionnelle et sociale. L'État, les établissements publics et les établissements d'enseignement restent compétents en matière d'orientation scolaire¹⁶.

Le présent article donne aux régions la **faculté de passer des conventions** avec les autres collectivités territoriales et avec les organismes chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation.

Deux types de convention sont cités :

- celles qui déterminent les **conditions d'installation et de fonctionnement** des missions locales et des PAIO, et d'organisation et d'animation de ces réseaux dans la région ;

- celles qui, signées entre l'État et la région, harmonisent l'exercice des compétences respectives.

¹⁶ C'est pourquoi, selon les informations recueillies par votre rapporteur, les centres d'information et l'orientation (CIO) seront exclus de la compétence régionale.

Cette collaboration est indispensable dans la mesure où les régions ne sont pas les principaux financeurs de ces structures :

Financeurs des réseaux d'accueil, d'information et d'orientation en 2002

Etat	35 %
Régions	20 %
Départements	6 %
Communes	29 %
FSE	10 %

Si, pour les jeunes, l'accueil se fait par le canal des missions locales et PAIO, il semble que pour les adultes, il passera par le biais des centres d'animation, de recherche et d'information sur la formation (CARIF), déjà régionalisées, de l'AFPA ou de l'ANPE.

Par coordination, le **paragraphe II** abroge les articles 2 et 4 de l'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 relatifs à l'action de l'État en faveur de la mise en oeuvre de l'insertion des jeunes.

Enfin, le **paragraphe III** reproduit l'ensemble de ces nouvelles dispositions dans l'article L. 940-3 du code du travail, au chapitre premier du titre IV du livre IX.

II - La position de votre commission

Cette nouvelle étape de la décentralisation s'inscrit dans la continuité des mesures prises par la loi quinquennale de 1993 concernant le réseau d'accueil des jeunes. Elle doit permettre aux régions de mieux organiser cette fonction et de mettre un terme au cloisonnement des interventions et à la stratification des dispositifs juxtaposés sur le territoire sans une réelle plus-value en termes de qualité de service. En effet, les évaluations menées actuellement par le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue montrent que chaque structure a tendance à ne s'orienter que vers les dispositifs qu'elle finance. Par ailleurs, le maillage territorial des structures d'accueil, d'information et d'orientation reste inachevé.

Toutefois, le réseau des missions locales et PAIO continuera à intervenir pour le compte de l'État dans le domaine de la politique de l'emploi, notamment dans la mise en place du PAP-nouveau départ en cotraitance avec l'ANPE.

Le rapport annuel de la Cour des comptes pour 2000 avait également souligné les « *insuffisances en matière de coordination et d'animation du réseau* », observant notamment que « *le transfert aux régions de la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes résultant de la loi du 20 décembre 1993 a profondément modifié le poids des différents acteurs dans ce dispositif sans que toutes les conséquences aient encore été tirées de cette évolution* ».

Votre commission constate que le présent article vise justement à en tirer toutes les conséquences. Mais elle craint toutefois que ces transferts de compétences soient accompagnés de transferts de crédits inégaux : 80 millions d'euros devraient être accordés pour les jeunes mais **aucun transfert n'est prévu pour les adultes**.

Outre cette réserve, votre commission propose **deux amendements** au présent article visant à :

- **donner à l'action publique toute sa cohérence** : la région se voit, en effet, confier un rôle de coordination en matière d'accueil, d'information et d'orientation mais l'État garde un rôle en matière d'orientation en milieu scolaire. Il ne faudrait pas que cette dualité nuise à la cohérence de l'action publique. L'action des régions ne doit pas ignorer celle de l'État afin d'éviter tout cloisonnement dans l'action respective de ces deux partenaires ;

- **donner aux signataires des conventions une pleine liberté de choix** : les relations entre les différents intervenants en matière d'accueil, d'information et d'orientation ont, en effet, vocation à être régies par conventions. Or, la durée de validité de ces conventions n'est pas déterminée par le présent article. Il convient donc de préciser ce point, en ouvrant expressément la possibilité de conclure des conventions pluriannuelles afin de garantir aux partenaires une certaine stabilité de leurs relations contractuelles. De surcroît, une programmation pluriannuelle des financements permettrait de rendre plus stable et plus transparent le système de financement des missions locales et des PAIO, dont on connaît les lacunes. La Cour des comptes, dans son rapport pour 2000, suggérait aussi la mise en place de conventions pluriannuelles.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

II. LA SOLIDARITÉ ET LA SANTÉ (TITRE III, CHAPITRES PREMIER, III ET IV)

Article 39

(art. L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles)

Responsabilité du département en matière de politique d'action sociale

Objet : Cet article confie au département la responsabilité de conduire la politique de l'action sociale sur son territoire.

I - Le dispositif proposé

Mettant fin à un système de financements croisés extrêmement complexe, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 portant transferts en matière d'action sociale et de santé avait posé un principe simple en dotant le département d'une **compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale**.

Mais cette logique de bloc de compétence a rapidement connu de multiples exceptions, dues notamment au rôle conservé par l'État, garant de la solidarité nationale, en matière de définition des prestations d'aide sociale légale.

L'État est ainsi resté compétent pour¹⁷ :

- les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours ;
- l'aide médicale en faveur des étrangers et des réfugiés ;
- l'allocation de revenu minimum d'insertion ;
- l'allocation simple aux personnes âgées ;
- l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation différentielle aux personnes handicapées ;

¹⁷ Article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles.

- les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle ;

- les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail (CAT) ;

- les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion pour les personnes accueillies en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Le rôle de l'assurance maladie dans le financement d'un certain nombre d'établissements et de services a également conduit à une permanence des interventions de l'État, celui-ci ayant conservé une compétence de tarification – et donc d'autorisation et de contrôle – en matière d'organisation sociale et médico-sociale.

Ainsi, comme le soulignait le rapport de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales¹⁸, « *dès le départ, la compétence de l'État dans le domaine de l'aide sociale, bien que résiduelle en droit, était loin d'être résiduelle en fait ; assise sur des critères empiriques, elle a justifié le maintien de services extérieurs de l'État étoffés* ».

Par ailleurs, **la multiplicité des acteurs, notamment associatifs, en matière d'action sociale, rend difficile toute planification des interventions**, d'autant plus qu'aucun chef de file n'est désigné, en droit, pour organiser les concertations nécessaires.

Face à cette absence de pilotage, le législateur a, au cas par cas, créé des dispositifs de coordination, afin de rassembler, au sein d'une même instance, les différents intervenants d'un secteur.

Comme en témoigne le tableau suivant, le développement de ces instances s'est fait sans réelle stratégie globale. L'architecture adoptée varie d'un secteur à l'autre :

- dans certains secteurs, on trouve un dispositif à trois étages, comprenant une instance de concertation, un outil de planification et un système de convention pour la mise en oeuvre des actions : c'est le cas dans le domaine de la lutte contre les exclusions et dans celui de l'organisation sociale et médico-sociale ;

- dans d'autres, on ne trouve qu'un ou deux de ces étages : la politique en faveur des personnes handicapées et celle en faveur des personnes âgées fonctionnent sur ce modèle.

¹⁸ « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité », rapport n° 447 (1999-2000) de M. Michel Mercier, sénateur

Les dispositifs de coordination dans le domaine de l'action sociale : un développement sans stratégie globale

Le recensement des dispositifs de coordination et de planification dans le domaine de l'action sociale fait apparaître trois catégories de dispositifs :

• *Les outils de coordination des acteurs*

- **le conseil départemental d'insertion** (*article L. 263-2 du code de l'action sociale et des familles*) : ce conseil est l'instance de coordination des programmes d'insertion mis en place au profit des bénéficiaires du RMI ;

- **la commission de l'action sociale d'urgence** (*article L. 145-1 du code de l'action sociale et des familles*) : elle est chargée de coordonner l'ensemble des dispositifs susceptibles d'allouer des aides aux personnes et aux familles en grande difficulté ;

- **le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique** (*article L. 322-4-16-4 du code du travail*) : il est chargé de d'assurer la promotion des actions d'insertion par l'activité économique et d'assurer la cohérence de ces actions avec les autres dispositifs d'insertion ;

- **la commission départementale consultative en matière sociale et médico-sociale** (*article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles*) : elle est chargée de rendre un avis sur le schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale ;

- **le conseil départemental consultatif des personnes handicapées** (*article L. 146-2 du code de l'action sociale et des familles*) : il est chargé de la coordination des interventions dans le domaine du handicap ;

- **le comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions** (*article L. 145-2 du code de l'action sociale et des familles*) : créé par la loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, il a un objet et une composition plus larges que le conseil départemental d'insertion. Il s'agit en quelque sorte de l' « instance de coordination des instances de coordination », dans la mesure où il rassemble des représentants de l'ensemble des comités sectoriels.

• *Les outils de programmation des actions*

- **le programme départemental d'insertion** (*article L. 263-3 du code de l'action sociale et des familles*) : ce document recense l'ensemble des actions et des dispositifs mis en oeuvre pour l'insertion des bénéficiaires du RMI ;

- **le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** (*article 2 de la loi n° 90-449 visant à la mise en oeuvre du droit au logement*) : il recense les besoins des personnes et des familles en situation d'exclusion en matière de logement ou de relogement et définit les orientations en matière d'offre de logement, d'aides financières et d'accompagnement social spécifique ;

- **le schéma de coordination de l'action gérontologique** (*article L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles*) : arrêté conjointement par le préfet et par le président du conseil général, il vise à coordonner l'action des différents prestataires intervenant dans le domaine de l'aide aux personnes âgées ;

- **le schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale** (*article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles*) : ce document, qui évalue les besoins de la population en matière d'action sociale et médico-sociale, se concentre

uniquement sur l'offre d'établissements et de services et fixe le cadre de la coordination des interventions des différents prestataires.

• *Les outils de mise en oeuvre des programmes*

- **les conventions en matière de prévention et de lutte contre les exclusions** (*article L. 145-3 du code de l'action sociale et des familles*) : passées entre les différentes collectivités territoriales et organismes oeuvrant dans le domaine de l'exclusion, elles visent à mettre en oeuvre, sur un territoire défini, des actions concertées en matière de lutte contre les exclusions ;

- **les conventions en matière d'action sociale et médico-sociale** (*article L. 312-6 du code de l'action sociale et des familles*) : conclues entre les autorités compétentes en matière d'autorisation, de tarification et de contrôle des établissements, elles définissent les priorités d'action en matière sociale et médico-sociale et organisent les procédures de concertation nécessaires à leur réalisation.

La complexité de ce système est telle que la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions est même allée jusqu'à créer une instance de coordination de ces différents comités ou commissions : le comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions.

S'agissant cette dernière structure, votre commission était, en 1998 déjà, lors de sa création, dubitative : « *Votre commission s'est interrogée sur l'utilité de ce dispositif qui ne lui a pas semblé nécessaire dans le paysage administratif actuel. Il lui est apparu que le comité de coordination serait extrêmement lourd à mettre en place et à animer*¹⁹. » Elle avait d'ailleurs proposé sa suppression.

Le présent article vise donc à simplifier ce système, selon deux orientations :

- le 1^o **de cet article** confie aux départements la responsabilité de la définition et de la mise en oeuvre de la politique d'action sociale.

Le projet de loi élargit ainsi le **rôle de chef de file du département** en complétant les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles – qui confiait déjà au département une compétence de droit commun s'agissant de l'aide sociale légale – par un rôle de définition d'une stratégie globale en matière d'action sociale.

Il convient de préciser que la notion d'action sociale est prise ici au sens large, et non par opposition avec celle d'aide sociale : on ne voit pas en effet comment le rôle de chef de file du département pourrait être limité à la seule action sociale facultative, dans la mesure où celle-ci relève du bon vouloir des collectivités publiques. L'action sociale visée s'entend de

¹⁹ *Rapport n° 450 (1997-1998) de M. Bernard Seillier, au nom de la commission des Affaires sociales, sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions.*

l'ensemble des actions, dispositifs et services qui concourent au développement social et à la lutte contre les exclusions.

Au demeurant, cet article **ne transfère pas aux départements la compétence au fond sur ces dispositifs** : le projet de loi précise en effet que la compétence du département s'exerce « *sous réserve des compétences confiées par la loi à l'État et aux autres collectivités ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale* ».

Au titre de cette compétence nouvelle et conformément à la décision de décentraliser le revenu minimum d'insertion, le projet de loi confie une responsabilité particulière de coordination au département en matière de prévention et de lutte contre les exclusions.

Le présent article pose enfin le principe d'une participation des différents acteurs. Il convient toutefois de noter la caractère ambigu de cette disposition dans la mesure où le texte ne précise pas s'il s'agit de la participation à la définition des orientations et des stratégies ou seulement à la mise en oeuvre d'actions préalablement définies par le département.

- le **2° de cet article** s'attache à simplifier les dispositifs de coordination existants.

A ce titre, il supprime trois d'entre eux :

- les commissions de l'action sociale d'urgence (CASU) ;
- les comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions ;
- le dispositif de conventionnement entre les collectivités locales et les associations pour la mise en oeuvre des actions de prévention et de lutte contre les exclusions.

Le principe adopté est donc celui d'une liberté d'organisation du département²⁰ qui pourra, ou non, s'appuyer sur ces expériences passées et sur sa capacité générale à contracter pour assurer la nécessaire concertation avec les différents acteurs intervenant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les exclusions.

²⁰ Ce même principe conduit le présent projet de loi à supprimer la commission départementale consultative en matière d'organisation sociale et médico-sociale (article 40). Le projet de loi portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité allège également considérablement les procédures de consultation du conseil départemental d'insertion.

II - La position de votre commission

Votre commission ne peut que se féliciter de la désignation du département comme chef de file en matière d'action sociale, un rôle qui complète utilement celui qui lui avait été dévolu en 1983 en matière d'aide sociale.

Pour autant, il lui semble que cet article appelle deux remarques.

•Il est nécessaire de donner un contenu au rôle de chef de file du département en matière d'action sociale

L'affirmation de principe de la compétence du département sur la définition et la mise en oeuvre de la politique d'action sociale ne conduit, en réalité, à aucune modification au fond de la répartition des compétences en la matière.

Demeure donc la nécessité d'articuler entre eux des dispositifs qui continuent de relever d'acteurs différents.

Votre commission avait déjà soulevé cette question lors de l'examen en première lecture du projet de loi portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité, s'agissant de l'articulation entre une politique d'insertion, entièrement confiée aux départements, et une politique de l'emploi, qui continue de relever de l'État, et entre lesquelles la frontière est souvent très floue.

S'agissant de l'action sociale, si elle comprend tout à fait les motifs qui conduisent le Gouvernement à ne pas bouleverser totalement la répartition des compétences dans un domaine où la diversité des dispositifs et des services est d'abord une richesse, elle souhaite toutefois que soit encore renforcé le rôle de coordination du département.

Il s'agit tout d'abord de donner aux départements les moyens de définir une véritable stratégie en matière d'action sociale. Or, la définition d'une politique globale d'action sociale n'est pas possible si les départements doivent borner leur réflexion aux frontières de leurs propres compétences : il semblerait plus pertinent que cette réflexion **tienne compte des diverses actions entreprises par l'État, par les autres collectivités locales ou encore par les caisses de sécurité sociale.**

En matière de coordination des actions, la compétence confiée aux départements apparaît singulièrement réduite, puisqu'il n'y est fait explicitement référence qu'en matière de prévention et de lutte contre les exclusions. Il est vrai, cependant, qu'une compétence similaire lui est également reconnue, à l'article 46 du présent projet de loi, en matière d'action sociale en faveur des personnes âgées.

Votre commission estime qu'il serait naturel d'**élargir, dès cet article de principe, la compétence de coordination du département à l'ensemble des domaines couverts par l'action sociale.**

- **Le rôle essentiel du monde associatif doit être mis en valeur**

Si le présent article pose le principe d'une « *participation de l'ensemble des acteurs ou organismes intéressés* », il ne précise ni la liste des acteurs concernés, ni la nature de leur participation à la politique d'action sociale.

Votre commission est bien consciente que la décentralisation ne saurait s'accompagner de prescriptions tatillonnes à l'égard des départements, leur enjoignant de travailler avec tel ou tel. Il lui semble pourtant que, sans entraver la liberté du département, le projet de loi pourrait davantage insister sur le rôle du secteur associatif : 90.000 associations interviendraient en effet en matière d'action sanitaire et sociale, selon le Centre national de la vie associative.

De la même manière, la suppression des CASU, des comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions et du dispositif de conventionnement entre les collectivités locales et les associations pour la mise en oeuvre des actions de prévention et de lutte contre les exclusions constitue un signal peu encourageant pour les associations.

S'agissant d'ailleurs de ces suppressions, votre commission s'étonne du caractère arbitraire du choix opéré. En effet, d'autres dispositifs, ayant le même objectif de coordination, subsistent, comme le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique ou le comité départemental d'insertion.

Votre commission ne souhaite en aucun cas remettre en cause les suppressions proposées car elle estime qu'elles simplifient utilement un paysage administratif déjà encombré. Elle voudrait toutefois souligner **la nécessité de conserver un outil qui consacre officiellement la participation du monde associatif** à l'action sociale.

Celui-ci pourrait être un conseil départemental d'insertion rénové et aux missions élargies à l'ensemble des publics en difficulté d'insertion (et non plus aux seuls bénéficiaires du RMI). Cette proposition pourrait utilement être mise en oeuvre dans le cadre du projet de loi relatif à la décentralisation du RMI, dans la mesure où celui-ci modifie déjà en profondeur le rôle de cette instance.

Votre commission vous propose donc un amendement tendant à :

- préciser que le département tient compte des actions entreprises par l'État, les autres collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, quand il définit sa politique globale d'action sociale ;
- élargir le rôle de coordination du département à l'ensemble des domaines couverts par l'action sociale ;
- désigner les acteurs dont le département coordonne l'intervention et poser le principe d'une définition concertée des priorités d'action.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 40

(art. L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles)

Transfert aux départements des schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale

Objet : Cet article met fin au dispositif de coopération et de codécision des schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale.

I - Le dispositif proposé

Cet article, qui modifie les cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles, transfère aux départements la responsabilité d'élaborer et d'arrêter le schéma départemental de l'action sociale et médico-sociale.

Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale dans la loi du 2 janvier 2002

• La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a créé **trois niveaux de schémas d'organisation sociale et médico-sociale** :

- un *schéma national* pour les établissements et services pour lesquels le niveau départemental n'est pas pertinent : catégories de personnes, fixées par décret, atteintes d'un handicap rare correspondant à une prévalence moyenne inférieure au taux de un pour 10.000 habitants ;

- un *schéma départemental*, schéma de droit commun pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant de la compétence de l'État ou du département ;

- un *schéma régional* : dans la mesure où la région n'est pas compétente en matière d'action sociale et médico-sociale, ce schéma est « *fixé* » (et non pas arrêté) par le représentant de l'État dans la région en regroupant les éléments des schémas départementaux, relatifs aux seuls établissements ou services relevant de la compétence de l'État.

Toutefois, certains établissements, tels que les centres de rééducation professionnelle (CRP), qui ne figurent pas dans les schémas départementaux, sont repris exclusivement dans les schémas régionaux.

• **Les missions de ces schémas sont les suivantes** (*article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles*) :

1° Apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ;

2° Dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante ;

3° Déterminer les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale et notamment ceux nécessitant des intervention sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements ;

4° Préciser le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux, ainsi qu'avec les établissements de santé ;

5° Définir les critères d'évaluation des actions mises en oeuvre dans le cadre de ces schémas.

Il s'agit de la **seconde modification en moins de deux ans de la procédure d'élaboration de ces schémas** :

- jusqu'à la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, le schéma départemental était arrêté par le président du conseil général, sauf pour certaines catégories d'établissements, financés concurremment par l'État et par le département, pour lesquelles la décision était prise conjointement par le président du conseil général et par le préfet. Aucune procédure n'était par ailleurs prévue en cas de non-adoption du schéma. Le schéma était défini après consultation d'une commission consultative, puis transmis pour information au comité régional de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS) ;

- depuis la loi du 2 janvier 2002, les schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale sont arrêtés conjointement par le préfet et par le président du conseil général. En cas de désaccord, le préfet et le président du conseil général arrêtent, chacun séparément, un schéma départemental pour les établissements dont ils prennent en charge les prestations. L'avis du conseil régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) est devenu obligatoire au même titre que celui de la commission consultative ;

- l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003²¹ a supprimé la commission consultative et n'a laissé subsister que l'avis du CROSMS.

Le présent article modifie la procédure actuellement en vigueur sur deux points :

- le schéma est dorénavant **élaboré et arrêté par le seul président du conseil général**, « *en concertation avec le représentant de l'État dans le département* ».

Il s'agit d'une procédure à mi-chemin entre les deux réformes précédentes : la règle de droit commun redevient la compétence unique du président du conseil général, comme dans le régime antérieur à la loi du 2 janvier 2002. Mais en ce qui concerne les établissements financés ou cofinancés par l'État ou par l'assurance maladie, le projet de loi adopte une troisième solution : la transmission, par le préfet, d'orientations que le schéma doit prendre en compte ;

- la concertation avec les représentants des autres collectivités territoriales, des institutions sociales et médico-sociales, de leurs usagers et des professions sanitaires et sociales est **rétablie, sous une forme plus souple** : si le projet de loi ne restaure pas l'ancienne commission consultative, il prévoit que le conseil général organise une concertation, selon les modalités qu'il définira – et qui pourront donc varier d'un département à l'autre.

II - La position de votre commission

Votre commission s'est longuement interrogée sur l'opportunité d'un transfert, au département, de la responsabilité d'arrêter le schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale.

Si elle partage, d'une manière générale, le souci du Gouvernement de mettre fin aux dispositifs de cogestion qui ralentissent, voire bloquent les processus décisionnels, s'agissant des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, elle reste dubitative quant à la portée réelle de leur transfert aux seuls départements.

Le transfert au département ne s'accompagne pas, en effet, d'une modification, au fond, de la répartition des compétences entre le préfet et le président du conseil général en matière d'autorisation, de contrôle, de tarification et de financement des établissements. Or, une grande partie des

²¹ L'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation fait suite à la loi n° 2003-591 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Il convient toutefois de remarquer que la suppression de la commission consultative n'avait pas été évoquée lors de la discussion de la loi d'habilitation.

établissements concernés par le schéma relève de l'État ou de l'assurance maladie, donc des orientations fixées par le préfet.

Par conséquent, même s'il lui revient la responsabilité formelle d'arrêter le schéma, le président du conseil général ne pourra que prendre acte des orientations qui lui seront transmises par le préfet : sa marge de manœuvre pour planifier l'effort de création de places est donc réduite.

Il est par ailleurs difficile de dresser un bilan du fonctionnement des procédures d'élaboration des schémas de l'organisation sociale et médico-sociale : la procédure actuelle a en effet été mise en place par la loi du 2 janvier 2002 et les présidents de conseil généraux et les préfets disposaient de deux ans pour élaborer et arrêter les premiers schémas.

Les délais de parution des décrets d'application de la loi (concernant notamment le fonctionnement du CROSMS dont l'avis est requis pour l'élaboration des schémas) expliquent qu'un certain retard ait été pris par les autorités compétentes pour arrêter les schémas.

La procédure proposée par le projet de loi **revient donc, en réalité, à mettre le droit en accord avec les faits, tout en garantissant l'unicité du schéma.**

En effet, en cas de désaccord entre les deux autorités, préfet et président du conseil général arrêtaient d'ores et déjà séparément un schéma, chacun pour les établissements placés sous leur responsabilité. **La nouvelle procédure permettra au moins au département de pouvoir réunir les différents éléments du schéma, aujourd'hui séparés, en un document unique.**

Votre commission s'est également interrogée sur le rétablissement, sous une forme certes plus souple, de la commission consultative supprimée par l'ordonnance du 4 septembre 2003.

Le présent article prévoit en effet que le schéma doit être soumis à l'avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale. Or, celui-ci est composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale mais aussi, notamment, de représentants des personnes morales gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, des personnels et des usagers de ces établissements, des travailleurs sociaux et des professionnels de santé.

Cette composition est sensiblement la même que celle de l'ancienne commission consultative et recoupe très largement les personnes dont le présent article prévoit l'association, dans le cadre de l'élaboration du schéma.

Votre commission attire donc l'attention sur le fait que cette consultation aura pour effet d'alourdir le processus de décision. Par ailleurs,

même si l'avis du CROSMS a lieu en aval de l'élaboration du schéma, il est difficilement imaginable que, même en l'absence de précision dans ce sens, les départements ne procèdent pas de toute façon aux consultations nécessaires en amont.

Sous ces réserves, votre commission vous propose d'adopter **deux amendements** :

- un **amendement de précision** s'agissant du délai au terme duquel le préfet peut se substituer au président du conseil général pour arrêter le schéma d'organisation sociale et médico-sociale : il court à compter de la date d'expiration du schéma précédent ;

- un **amendement de coordination** transférant l'initiative de la modification du schéma au seul président du conseil général, dans la mesure où il est désormais l'unique responsable de son élaboration.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 41

(art. L. 263-15 à L. 263-17 du code de l'action sociale et des familles)

Transfert aux départements des fonds d'aide aux jeunes en difficulté

Objet : Cet article met fin à la coresponsabilité et au cofinancement des fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) par l'État et le département.

I – Le dispositif proposé

La loi du 29 juillet 1992 réformant le RMI²² a généralisé, à l'ensemble de la France, les fonds départementaux d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) créés par la loi du 19 décembre 1989.

Complété par un décret du 27 mars 1993, le dispositif prévoit la possibilité de verser aux jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, âgés de 18 à 25 ans, des secours temporaires d'urgence, des aides financières destinées à soutenir un projet d'insertion, complétées le cas échéant par des mesures d'accompagnement, afin de permettre à ces jeunes d'accéder aux dispositifs de droit commun.

Les fonds d'aide aux jeunes sont financés actuellement à parité dans chaque département par l'État et les conseils généraux, pour lesquels cette

²² Loi n° 89-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

contribution représente une dépense obligatoire. Les conseils régionaux, les communes et les organismes de protection sociale peuvent également participer au financement des fonds d'aide aux jeunes.

Bilan de l'action des fonds d'aide aux jeunes en difficulté

• La nature des aides attribuées par les FAJ

En 2002, 163.000 demandes d'aide individuelle ont été examinées par les commissions d'attribution des FAJ. Le nombre de jeunes aidés s'élève à 103.000 pour cette même année.

Le montant moyen des aides attribuées s'élève 224 euros. Un tiers des aides accordées l'est dans le cadre d'une procédure d'urgence : dans ce cas, le montant moyen de l'aide est de 106 euros.

Les trois motifs les plus importants de demande d'aide sont :

Aide alimentaire : 50 % des demandes, montant moyen de l'aide 202 euros,

Transport: 31 % des demandes, montant moyen de l'aide 187 euros,

Formation :14 % des demandes, montant moyen de l'aide 353 euros.

L'âge moyen des demandeurs est de 21 ans, 53 % sont des femmes, 44 % des demandeurs sont sans ressources.

• Le financement des FAJ

Le niveau de consommation des crédits versés effectivement aux jeunes, et qui provient des contributions conjointes de l'État et des collectivités locales, a été estimé à 38,39 millions d'euros en 1999 et est resté stable entre 2000 et 2002.

L'engagement des conseils généraux a été la plupart du temps à même hauteur que celui de l'État, conformément à l'obligation juridique de parité à laquelle ils sont tenus.

La participation, volontaire, des autres collectivités publiques (régions et communes) a été globalement de l'ordre de 2,13 millions d'euros ; trente CAF ont été impliquées dans le financement, à hauteur de 0,5 million d'euros.

Source : DGAS

La décentralisation des FAJ est à mettre en parallèle avec le transfert aux départements du RMI. La création, en 1989, des fonds visait en effet à compléter, pour les 18-25 ans, le dispositif de lutte contre les exclusions, dont la mesure « pivot » – le revenu minimum d'insertion – n'était accessible qu'à compter de l'âge de 25 ans.

Le transfert des FAJ au département lui permet donc, dans la mesure où il aura également à l'avenir la responsabilité du RMI, de disposer de la palette des outils nécessaires à la cohérence du dispositif de prévention et de lutte contre les exclusions.

A cet effet, le présent article modifie les articles L. 263-15 à L. 263-17 du code de l'action sociale et des familles :

- le **paragraphe I de l'article L. 263-15** pose le principe de la compétence des départements pour attribuer les aides aux jeunes en difficulté. Le champ d'intervention des FAJ n'est pas modifié puisqu'il s'agit toujours des jeunes de 18 à 25 ans.

Concernant la nature des aides, le projet de loi précise qu'il s'agit d'aides destinées à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ou à leur apporter des secours temporaires. Il ne précise plus, en revanche, que ces aides ont un caractère subsidiaire.

Le fonds existant est remplacé dans ses attributions par un nouveau fonds, placé sous l'autorité du président du conseil général. Son financement est assuré non plus à parité entre l'État et le conseil général mais en totalité par le département. La possibilité pour les régions, les communes et les organismes de protection sociale de contribuer volontairement au fonds est toutefois maintenue.

Le niveau de financement du fonds est donc désormais librement déterminé par le département, dans la mesure où celui-ci n'est plus contraint de l'abonder à hauteur des crédits apportés par l'État.

- le **paragraphe II de l'article L. 263-15** renvoie, au règlement intérieur du fonds, la détermination des conditions et des modalités d'attribution des aides. Ces règles étaient jusqu'ici fixées par une convention entre l'État et le département, soumise, pour avis, au conseil départemental d'insertion.

Seules deux règles sont désormais posées par la loi dont l'objet est de garantir les droits des bénéficiaires du fonds²³ : **l'inopposabilité d'une durée de résidence dans le département et le principe d'un suivi de chaque jeune bénéficiaire dans sa démarche d'insertion**. Il convient de souligner l'importance de la première de ces deux règles car elle permet de faire obstacle à l'application des articles L. 122-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles sur le domicile de secours.

Ces articles doivent normalement permettre de déterminer le département à la charge duquel les dépenses d'aide sociale sont imputables. Or, en l'absence de toute précision, les bénéficiaires du fonds pourraient relever d'un fonds différent, en fonction de leur durée de résidence dans le département. Outre l'instauration d'un mécanisme complexe de régularisation des charges entre départements, une telle situation ralentirait considérablement la procédure d'instruction des demandes, ce qui serait contraire à la nature des aides – temporaires et d'urgence – versées par le fonds.

²³ Ces deux règles relevaient auparavant du domaine réglementaire. Elles figuraient dans le décret n° 93-671 relatif aux fonds d'aide aux jeunes en difficulté.

En revanche, le texte proposé par le **projet de loi ne fait plus référence à l'organisation territoriale des FAJ** : les comités locaux, chargés d'émettre un avis sur les demandes d'aide, sont supprimés et les départements sont libres de s'organiser comme ils l'entendent.

- le **paragraphe III de l'article L. 263-15** fixe les règles applicables aux aides attribuées par le fonds en matière d'obligation alimentaire et de récupération de l'aide sociale : il dispose que la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire n'est pas exigée pour l'attribution des aides, ce qui semble logique compte tenu de la situation des bénéficiaires, souvent en rupture avec leur milieu familial. En revanche les aides allouées peuvent faire l'objet d'une récupération en cas de retour à meilleure fortune ou sur la succession des bénéficiaires.

- l'**article L. 263-16** ouvre la possibilité de déléguer à « *une ou plusieurs collectivités territoriales ou à leurs groupements* » la gestion de tout ou partie du fonds, afin de permettre aux communes qui participent volontairement au financement du fonds de participer également à l'instruction des demandes d'aide et leur attribution.

Cette possibilité remplace donc les actuels « fonds locaux d'insertion », créés par convention entre l'État, le département et la commune concernée.

Il ouvre également aux départements la possibilité de confier la gestion financière et comptable du fonds à « *un organisme de sécurité sociale, une association ou un groupement d'intérêt public* » : une délégation semblable est actuellement autorisée par le décret n° 93-67 relatif aux fonds d'aides aux jeunes en difficulté, mais elle est limitée, s'agissant des organismes de sécurité sociale, aux seules caisses d'allocations familiales.

- l'**article L. 263-17** est supprimé : il prévoyait les modalités de cofinancement par l'État et par le département des fonds d'aide aux jeunes et devient sans objet.

II – La position de votre commission

Votre commission approuve le principe de la décentralisation des FAJ. Elle avait en effet, par le passé, souvent dénoncé les dysfonctionnements liés à leur cogestion.

Elle est toutefois bien consciente de l'inquiétude liée à la disparition du cofinancement, dans la mesure où le principe de parité entre l'État et le département et le caractère de dépense obligatoire de la participation des départements garantissaient jusqu'ici un certain niveau d'abondement.

Le présent article ne maintient que le principe de l'existence du fonds et des aides attribuées par le département mais celui-ci est libre d'en déterminer le montant et les conditions d'attribution.

L'expérience passée en matière d'aide sociale tend cependant à prouver que l'implication des départements ne s'est pas démentie à l'occasion des transferts de compétence qui leur ont été concédés. Ainsi qu'elle l'avait exprimé à l'occasion du débat sur la suppression des crédits obligatoires d'insertion dans le cadre de la décentralisation du RMI, votre commission estime de la même manière que **la décentralisation des FAJ ne peut que reposer sur ce pari de la responsabilité départementale.**

Au-delà de cet accord de principe sur la décentralisation des FAJ, votre commission tient à réaffirmer son attachement à une juste compensation financière de ce transfert de compétences.

Il convient de rappeler que les crédits consacrés par l'État aux FAJ sont actuellement difficilement identifiables : ils ne font l'objet, dans la loi de finances, ni d'un chapitre ni d'un article à part entière. Figurant à l'article 20 du chapitre 46-81 (Intégration et lutte contre les exclusions : dépenses déconcentrées), ils sont donc fongibles avec l'ensemble des autres actions financées par cet article et le Gouvernement **peut fixer librement la dotation annuelle allouée aux FAJ après le vote de la loi de finances.**

Ainsi, alors que le montant des crédits budgétaires alloués aux FAJ devait être, en 2002, de 44,5 millions d'euros, les dépenses effectives ont été inférieures, en raison de la priorité donnée au dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence pour les populations en situation d'exclusion extrême.

Votre commission veillera donc, lors du vote de la loi de finances pour 2004, à ce que le niveau de la participation de l'État soit clairement défini, de façon à disposer d'une base indiscutable pour évaluer la compensation financière attribuée aux départements.

L'identification des personnels de l'État affectés à la gestion des FAJ est également une opération difficile, dans la mesure où le secrétariat et la gestion des fonds sont assurés, selon les cas, par le département, par la DDASS ou encore délégués aux communes ou à des associations. Une étude de la DREES²⁴, en février 2003, montre à quel point les modalités de gestion des FAJ varient d'un département à l'autre. Sur les cinq départements enquêtés, deux avaient confié la gestion du fonds à une association, deux à des CCAS ou des missions locales ; un seul avait conservé une gestion centralisée au niveau de la DDASS.

²⁴ « L'organisation et la mise en oeuvre des FAJ : analyse comparée dans cinq départements » DREES, *Etudes et Résultats*, n° 221 – février 2003

Sous ces réserves de principe, votre commission vous propose simplement d'adopter un **amendement rédactionnel** à cet article, ainsi que **deux amendements de précision** :

- le premier prévoit que l'autorité compétente pour arrêter le règlement intérieur du fonds est le conseil général ;

- le deuxième limite la possibilité ouverte aux départements de déléguer la gestion du FAJ au seul échelon infra-départemental, c'est à dire les communes et leurs groupements.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 42

(art. L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles)

Compétences de l'État en matière de formation des travailleurs sociaux

Objet : Cet article intègre les formations sociales dans le droit commun des diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'État et confie un rôle particulier à l'État en matière de contrôle de la qualité des enseignements délivrés par les établissements de formation en travail social.

I - Le dispositif proposé

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a fixé le cadre légal actuel régissant les formations en travail social. Or, tout en affirmant la participation des formations sociales au service public de la formation, elle avait prévu une procédure de création des titres et diplômes dérogatoire.

Les titres et diplômes du travail social sont en effet actuellement définis par voie réglementaire, sans autre précision. Ainsi par exemple, jusqu'à un décret du 26 mars 2002²⁵, la formation des auxiliaires de vie sociale n'était régie que par un arrêté.

Les étudiants en travail social en 2000

Assistant de service social (AS)	1.726
Conseiller en économie sociale familiale (CESF)	746

²⁵ Décret n° 2002-410 du 26 mars 2002 créant le diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS)

Educateur spécialisé (ES)	2.383
Educateur de jeunes enfants (EJE)	1.023
Educateur technique spécialisé (ETS)	314
Moniteur éducateur (ME)	1.766
Aide médico-psychologique (AMP)	2.396
Travailleuse familiale (TISF à partir de 2000)	221
Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile (CAFAD)	2.083
TOTAL	12.658

Le présent article s'attache donc à intégrer davantage les formations sociales dans le droit commun des formations à caractère professionnel. A cet effet, il prévoit :

• **des modalités de création des diplômes et titres du travail social identiques** aux autres titres et diplômes à caractère professionnel délivrés au nom de l'État ; les formations en travail social seront, conformément au I de l'article L. 335-6 du code de l'éducation, créées par décret et organisées par arrêté « des ministres compétents », après avis d'une instance consultative composée de représentants d'employeurs et de salariés du secteur.

S'agissant des formations sociales, le présent article précise donc que l'autorité compétente est le ministre des affaires sociales et confirme le rôle consultatif du conseil supérieur du travail social²⁶.

Cette intégration a également pour conséquence l'inscription, de droit, des formations en travail social au répertoire national des certifications professionnelles.

• **des modalités semblables de création des établissements** : l'agrément, par l'État, de l'ensemble des établissements de formation est abandonné au profit d'une procédure de déclaration préalable auprès du préfet de région.

Cette procédure prévoit :

- la transmission au préfet de région d'informations concernant l'identité de la personne, physique ou morale, gestionnaire de l'établissement et sur les caractéristiques de son activité ;

- un enregistrement de la déclaration pouvant être annulé si les prestations fournies par l'établissement ne correspondant pas à une véritable activité de formation ;

²⁶ Ce conseil était une demande ancienne des travailleurs sociaux mais sa création ne date que de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

- la caducité de l'enregistrement en cas d'absence d'activité pendant deux ans ;

- l'obligation d'adresser une déclaration rectificative, en cas de modification importante des caractéristiques de l'activité de formation ou de cessation d'activité ;

- la communication au conseil régional des bilans pédagogiques et financiers des établissements.

• **un contrôle de l'État sur le respect des programmes et sur la qualité des enseignements** : ce contrôle est toutefois limité aux seules formations conduisant aux diplômes et titres du travail social, à l'exclusion des autres certificats professionnels susceptibles d'être délivrés par ces établissements.

L'ensemble de ces dispositions vise à traduire concrètement la participation des établissements de formation en travail social au service public de la formation. Le présent article prévoit, par ailleurs, que l'État, en tant que garant de la qualité de ce service public, pourra, dans des conditions fixées par décret, sanctionner les établissements qui ne respecteraient pas l'ensemble de ces prescriptions.

II - La position de votre commission

Votre commission se félicite de la **délimitation du rôle de l'État en matière de travail social**. Elle estime en effet que le recentrage de ce rôle sur les aspects de certification et de contrôle de la qualité des enseignements entre tout à fait dans la logique des blocs de compétences qui doivent, selon elle, déterminer la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Le présent article précise également la portée du contrôle exercé par l'État sur les formations sociales, en l'étendant désormais à l'ensemble des formations sociales, initiales et continues. Il devient donc indépendant du statut de la personne suivant la formation (étudiant ou stagiaire de la formation professionnelle).

Le rôle du conseil supérieur du travail social paraît également conforté, dans la mesure où il intervient dorénavant officiellement dans le processus de création des diplômes et titres du travail social.

Votre commission s'interroge cependant sur les motifs qui ont présidé à l'installation, en mai 2003, d'une commission professionnelle consultative du travail social et de l'intervention sociale dont la mission semble analogue à celle du conseil. Elle estime que son maintien n'est pas nécessaire et **demande donc au Gouvernement de mettre fin à cette source de confusion**.

Elle propose en outre une dernière clarification : le présent article fait en effet référence aux formations « *initiales, permanentes et supérieures* ». Or, ces différents champs se recoupent : la formation permanente regroupe à la fois la formation initiale et continue et les formations supérieures peuvent être entreprises tant dans le cadre d'une formation initiale que dans celui d'une formation continue. Dans la mesure où, par ailleurs, l'article 43 confie un rôle spécifique aux régions en matière de formation initiale, **il serait plus clair de distinguer uniquement formation initiale et formation continue.** Votre commission vous propose d'**amender le texte dans ce sens.**

S'agissant du champ des formations sociales, votre commission constate avec satisfaction que, si celui-ci n'est pas bouleversé, la nouvelle rédaction de l'article L. 451-1 tient compte des évolutions récentes des missions des travailleurs sociaux en mentionnant leur rôle en matière de lutte contre la maltraitance et de prise en charge de la perte d'autonomie. Elle vous propose de **compléter ces missions par une référence au rôle des travailleurs sociaux en matière de compensation du handicap d'une part, et de cohésion sociale d'autre part.**

Elle s'étonne en revanche de la suppression de la référence à la mission de recherche des établissements de formation en travail social. Cet aspect lui semble en effet contribuer à la spécificité des formations sociales et son importance avait été soulignée par le schéma national des formations sociales, arrêté le 28 mai 2001. Elle vous propose donc de **rétablir, par amendement, cette précision.**

Concernant ensuite l'abandon de l'agrément systématique des établissements, qui ne concerne au demeurant que les établissements dispensant des formations continues, votre commission approuve cette simplification qui permettra un certain assouplissement de l'offre de formation.

Elle fait toutefois observer que les ouvertures de places autorisées dans le cadre du plan pluriannuel de formation en travail social ont toutefois déjà permis de réduire la tension sur l'offre de formation et que, si le risque d'une pénurie en travailleurs sociaux qualifiés n'est pas écarté, il proviendrait désormais davantage d'un **manque de candidats**, dans la mesure où l'ensemble des places créées à l'occasion du plan n'a pas pu être pourvu²⁷.

L'urgence réside donc d'abord dans une revalorisation de l'image des métiers du travail social et dans la diffusion, auprès des jeunes, d'une information sur les débouchés de ces formations.

²⁷ L'association française des organismes de formation et de recherche en travail social (AFORTS) fait ainsi état de près de 3 000 places vacantes pour la seule région Ile de France.

Le plan pluriannuel de formation en travail social

Ce plan, d'une durée de trois ans (2002-2004), prévoit :

1) la création de **3.000 places nouvelles de formation initiale en travail social** à la rentrée scolaire 2002 : ces créations ont été réparties entre les régions et les formations en fonction des demandes émanant des schémas régionaux des formations sociales.

Cette répartition s'établit comme suit :

- Diplôme d'Etat d'assistant de service social (AS) : 600
- Diplôme d'Etat de technicien de l'intervention sociale et familiale (TSIF) : 400
- Diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé (ES) : 930
- Diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants (EJE) : 170
- Certificat de moniteur-éducateur (ME) : 270
- Diplôme de conseiller en économie sociale et familiale (CESF) : 10
- Diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) : 620

2) la **montée en charge de ces créations de places en 2003 et 2004** : la rentrée scolaire 2003 verra la création des places de seconde année des formations qui le nécessitent, soit 2.990 places. Il en sera de même en 2004 pour le solde des places de formation dont la durée est de trois ans.

Au terme de ce plan, il y aura près de 8.000 étudiants supplémentaires en formation initiale de travail social (+ 30%).

3) **l'augmentation corrélative du nombre d'étudiants boursiers**, favorisée par la mise en place du nouveau système d'allocation de bourses sur critères sociaux.

Le tableau suivant retrace l'effort budgétaire lié à la mise en place du plan :

	LFI 2002		LFI 2003		PLF 2004	
	Mesure nouvelle (en M€)	Evolution par rapport à 2001	Mesure nouvelle (en M€)	Evolution par rapport à 2002	Mesure nouvelle (en M€)	Evolution par rapport à 2003
Créations de places	11,6	+ 12 %	13,5	+ 12,5 %	11	+ 9 %
Bourses en travail social	1,8	+ 13,7 %	3	+ 20 %	1,1	+ 6,3 %

Un solde de financement est prévoir en 2005 (dernière année scolaire en 2004/2005) pour l'extension en année pleine des places créées à la rentrée scolaire 2004.

Source : DGAS

Il reste que la procédure de déclaration prévue par le présent article est ambiguë : tout en arguant de la nécessité d'intégrer les établissements de formation en travail dans le droit commun des organismes de formation professionnelle, elle fait référence à une procédure de déclaration préalable, qui n'est pas la simple déclaration d'activité qui s'applique aux autres organismes de formation professionnelle.

Afin de clarifier cette situation, votre commission vous propose un **amendement visant à soumettre les établissements de formation en travail social à la déclaration d'activité.**

Il lui paraît par ailleurs important de **soumettre ces établissements à l'ensemble des autres obligations et interdictions prévues par l'article L. 920-4 du code du travail** pour les organismes de formation professionnelle, à savoir :

- l'interdiction d'exercer une fonction de direction ou d'administration pour les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale pour manquement à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur ;

- l'obligation pour les directeurs d'établissements de justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement qu'ils emploient et de la relation entre ces titres et qualités et les formations dispensées.

Ces prescriptions semblent être le minimum que l'État puisse exiger en terme de qualité des formations dispensées par ces établissements.

Les établissements de formation en travail social sont au demeurant très attachés à la spécificité du recrutement de leurs directeurs et formateurs, spécificité qui leur semble correspondre à l'esprit du travail social. S'agissant de métiers touchant à des publics fragiles (personnes en situation d'exclusion, personnes handicapées ou âgées...) et compte tenu de la mission de cohésion sociale de ces professionnels, **des exigences supplémentaires en terme de qualification des formateurs ne paraissent pas anormales.**

Sans aller jusqu'à rétablir la liste nationale d'aptitude – prévue par la loi de lutte contre les exclusions mais qui n'a jamais fonctionné, faute de décrets d'application –, votre commission propose de **confier à l'État, au titre de son rôle de garant de la qualité des enseignements, la responsabilité de fixer des conditions de diplôme particulières** pour ces formateurs. Les établissements eux-mêmes sont au demeurant demandeurs d'une telle garantie (qui ne pèsera d'ailleurs pas sur les régions, mais bien sur les établissements).

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 43

(art. L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles)

Agrément et financement par la région des établissements de formation en travail social

Objet : *Cet article, qui transfère aux régions la responsabilité de la politique de formation des travailleurs sociaux, prévoit l'agrément et le financement par celles-ci des établissements dispensant des formations sociales initiales.*

I - Le dispositif proposé

Le présent article confie aux régions la responsabilité de la formation des travailleurs sociaux, en privilégiant la logique d'un bloc de compétences « formation professionnelle ».

Dans le cadre de la compétence générale qui lui est conférée par cet article sur la politique de formation des travailleurs sociaux, la région :

- **recense les besoins en formation** : il convient de noter, à cet égard, la disparition des « *schémas régionaux des formations sociales* ». Le recensement des besoins spécifiques en matière de formation des travailleurs sociaux est intégré dans l'outil global à la disposition des régions que constitue le « *schéma prévisionnel des formations*²⁸ » ;

- **agrée et finance les établissements de formation en travail social dispensant des formations initiales** : les établissements dispensant des formations continues restent donc, comme auparavant, financés dans les conditions de droit commun de la formation professionnelle.

Les établissements de formation en travail social en 2001

Sur les 304 établissements de formation de travailleurs sociaux préparant à l'ensemble des certificats et diplômes d'Etat de niveaux V à I recensés en 2001 :

- 136 reçoivent des financements de l'État au titre de la formation initiale ;
- 102 sont subventionnés par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (les autres relèvent d'autres budgets, éducation nationale notamment).
- 28 ont un statut de droit public sous forme d'établissements publics, soit 21,54 %. Les autres centres ont un statut privé du type association Loi 1901 ou 1908.

Ces établissements publics recouvrent :

- des lycées publics : 20 ;
- des instituts universitaires technologiques (IUT) : 3 ;

²⁸ Ce schéma, prévu par l'article L. 214-1 du code de l'éducation, est lui-même élargi par le présent projet de loi à l'ensemble des formations initiales à caractère professionnel.

- des universités : 1 ;
- des hôpitaux : 3 ;
- des établissements publics rattachés à des conseils généraux ou à l'État : 1.

Les budgets des 102 établissements financés par le ministère des affaires sociales au titre des formations initiales se situent à hauteur de 132 millions d'euros pour 2001 (dernières données DRASS disponibles).

Le montant de la dotation versée par le ministère s'élevait à 94,4 millions d'euros en 2001, soit 73,1 % des budgets des établissements.

Source : DGAS

Si l'agrément des établissements de formation en travail social constitue une exception par rapport aux autres catégories d'établissements et organismes de formation professionnelle, il se justifie par le fait qu'il conditionne le financement, par la région, des établissements au titre de la formation initiale.

L'agrément mentionné au présent article **n'est pas une simple faculté ouverte aux établissements** qui souhaiteraient être financés par la région : il s'agit d'une obligation et, par conséquent, il ne peut exister d'établissement dispensant des formations sociales initiales qui ne soit pas à la fois agréé et financé par la région.

Enfin, compte tenu du rôle de l'État en matière de contrôle de la qualité des enseignements, les conditions d'agrément sont fixées par décret. Ces conditions feront l'objet de concertations avec les régions et les centres de formation en travail social.

Le texte prévoit en outre que la compétence d'agrément peut être déléguée par la région à « *un ou plusieurs départements, sur leur demande* ». Il s'agit, d'après l'exposé des motifs du présent projet de loi, « *de laisser aux régions les moyens d'organiser au mieux leur collaboration avec les départements, dont la responsabilité en matière d'action sociale est renforcée* ».

II - La position de votre commission

Votre commission approuve le principe d'une compétence régionale en matière de formation des travailleurs sociaux. Ce choix est cohérent avec la compétence générale confiée à la région en matière de formation professionnelle. En matière de formation en travail social, comme en matière de formation professionnelle en général, la région semble l'échelon le plus pertinent pour la détermination des besoins de formation et la structuration d'une offre adaptée.

A cet égard, ce transfert permet de répondre aux préoccupations du schéma national des formations sociales, arrêté le 28 mai 2001, qui avait notamment mis en lumière la nécessité d'améliorer la réactivité du dispositif de formation, d'une part, et l'articulation entre formation initiale et formation continue dans le domaine du travail social, d'autre part.

Il reste que la décentralisation de ces formations pose la **question du devenir des engagements pris par l'État au titre du plan pluriannuel de création de places de formation en travail social pour 2001-2005**. Si l'essentiel des créations de places est d'ores et déjà réalisé, il faudra que la montée en charge des places dont la création est encore prévue dans le projet de loi de finances pour 2004, **soit incluse dans la détermination de la compensation des charges transférées à la région**.

Votre commission **s'étonne par ailleurs de la disparition des schémas régionaux des formations sociales**. Elle n'est pas opposée au fait de mettre à la disposition des régions un outil global permettant de recenser les besoins et l'offre de formation. Toutefois, il lui semble curieux que les formations sociales soient intégrées dans le « *schéma prévisionnel des formations* » qui, bien que concernant des formations à caractère professionnel, regroupe pour l'essentiel des dispositions relatives aux collèges et aux lycées, alors même que les formations sociales concernent également des formations de niveau bac, voire licence.

L'outil existant, à savoir, **le schéma régional des formations sociales**, fonctionne par ailleurs dans des conditions satisfaisantes : huit régions avaient arrêté leur schéma avant la fin de l'année 2001, quatorze autres régions l'ont défini au cours de l'année 2002. Les schémas ont aujourd'hui été achevés dans la totalité des régions de France métropolitaine et dans trois des quatre départements d'outre-mer.

Si l'élaboration des schémas régionaux a pu varier d'une région à l'autre, pour autant, les schémas régionaux ont permis de décliner des axes de travail prioritaires, en fonction du contexte régional, et d'organiser le débat avec les acteurs du secteur.

Votre commission concède que, dans le cadre de la décentralisation, leur rôle serait sans doute amené à changer, du fait, notamment, de la disparition du schéma national dont la raison d'être disparaît. Il reste qu'il serait dommage de se priver d'un outil efficace, au profit d'un autre dont la mise en oeuvre n'a, jusqu'à présent, pas été totalement concluante.

Votre commission vous propose, dans le même sens, un **amendement** visant à intégrer ce schéma spécifique dans le plan régional de développement des formations professionnelles qui constitue l'outil principal de planification de l'offre de formation au niveau régional.

Le rôle des départements gagnerait, par ailleurs, à être précisé.

Il paraît tout d'abord essentiel de permettre leur association à la définition des besoins et de l'offre de formation en travail social : les départements emploient en effet directement près de 60.000 travailleurs sociaux et financent une grande partie des autres établissements qui les emploient. Ils doivent donc être les interlocuteurs naturels des régions pour déterminer les besoins – quantitatifs et qualitatifs – de formation en travail social.

En revanche, **la nécessité d'une intervention des départements au niveau de l'agrément des établissements de formation n'apparaît pas clairement**, même si, il est vrai, le projet de loi laisse la possibilité aux régions de décider de l'opportunité d'une telle délégation.

Votre commission rappelle tout d'abord que l'agrément est lié au financement par la région des établissements de formation. Confier au département la possibilité, totalement inédite, d'agrémenter les établissements **reviendrait à leur ouvrir la possibilité de créer des dépenses supplémentaires pour la région** puisque le texte prévoit la délégation de la compétence d'agrément et non celle de financement.

Au-delà de cet aspect financier, une telle délégation pose **une question de principe**. Votre commission ne remet pas en cause la philosophie du projet de loi selon laquelle une possibilité doit être ouverte, pour chaque niveau de collectivité, de déléguer ses compétences à un échelon inférieur quand celui-ci paraît en mesure de mieux exercer cette compétence. Elle l'approuve d'ailleurs concernant la gestion des demandes et l'attribution des aides attribuées par les fonds d'aide aux jeunes.

S'agissant des formations en travail social, elle estime cependant que le principe doit souffrir une exception : il ne s'agit pas là de déléguer seulement une compétence d'application ou de mise en oeuvre d'une politique. A travers l'agrément, se joue également la **question de la préservation de l'esprit du travail social**. La délégation aux départements, dans la mesure justement où ceux-ci sont les principaux employeurs des travailleurs sociaux, lui paraît de nature à entretenir une confusion sur la mission d'intérêt général de ces formations.

C'est la raison pour laquelle **votre commission vous propose un amendement tendant à supprimer cette possibilité de délégation**.

S'agissant enfin de **l'étendue des conditions d'agrément renvoyées au pouvoir réglementaire**, le projet de loi reste flou : il ne précise pas s'il porte sur la procédure d'agrément ou sur les conditions de fond devant être remplies par les établissements.

D'une manière générale, il paraîtrait anormal que la région ait, compte tenu de dispositions réglementaires trop restrictives, « compétence liée » dans l'agrément d'un établissement, d'autant plus qu'agréer entraîne, pour elle, l'obligation de financer.

Par conséquent, il est proposé un **amendement** tendant à **limiter les dispositions réglementaires aux conditions minimales d'agrément**, afin d'assurer un plancher d'exigences communes tout en préservant la possibilité d'un agrément en opportunité

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 44

(art. L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles)

Conventions de financement entre les régions et les établissements de formation en travail social

Objet : Cet article détermine les modalités de financement, par la région, des établissements de formation en travail social agréés et l'étendue des dépenses couvertes par la subvention régionale.

I - Le dispositif proposé

Cet article, qui crée un nouvel article L. 451-2-1 au code de l'action sociale et des familles, précise les conditions dans lesquelles les régions assurent le financement des établissements de formation dispensant des formations sociales initiales dont le principe est posé à l'article L. 451-2.

Le **premier alinéa** de cet article prévoit que ce financement est lié à la conclusion d'une convention entre l'établissement concerné et la région.

Le **deuxième alinéa** détaille les dépenses couvertes par la subvention régionale. Celle-ci est composée de deux parties :

- la première couvre les dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux ;

- la seconde vise à prendre en charge les dépenses administratives et celles liées à l'activité pédagogique des établissements, c'est-à-dire notamment la rémunération des formateurs.

Il convient de remarquer que cette subvention est plus large que celle versée actuellement par l'État aux établissements : cette dernière est en effet, en droit, limitée aux « dépenses liées à l'emploi des formateurs » et aux « dépenses d'ordre administratif et pédagogique sur la base d'un forfait national par étudiant ».

**Evolution des crédits consacrés
par l'État aux formations en travail social**

	Crédits votés (en M€)	Evolution (en %)
LFI 2001	96,4	+ 2,8
LFI 2002	108	+ 12
LFI 2003	121,6	+ 12,5
PLF 2004	132,5	+ 9,1

Dans les faits, l'État distribue pourtant des subventions d'investissement aux établissements. Elles ont représenté 2,29 millions d'euros en 2002. Mais ces subventions :

- ne sont pas versées établissement par établissement : elles sont attribuées dans le cadre des contrats de plan Etat - régions et, au cas par cas, par les directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS), en fonctions de priorités qu'elles définissent ;

- ne sont pas, en tout état de cause, tenues de couvrir l'ensemble des besoins d'investissement des établissements.

L'obligation qui pèsera sur les régions en matière de subvention d'investissement sera donc plus large que celle supportée actuellement sur l'État.

Le **troisième alinéa** inscrit dans la loi un certain nombre de garanties pour les étudiants en travail social :

- l'**inopposabilité d'une condition de résidence** dans la région pour l'inscription dans un établissement de formation : les régions seront tenues de financer la formation des étudiants inscrits dans les établissements situés dans leur ressort territorial, quel que soit leur origine géographique ;

- la **gratuité des études, hors frais d'inscription** : la possibilité pour les établissements de prélever des frais de scolarité est supprimée. En revanche, il n'est plus fait mention d'un plafonnement par décret des droits d'inscription.

Dans le cadre de la nouvelle rédaction des articles L. 451-2 et L. 451-2-1, disparaissent également :

- la possibilité pour les établissements de percevoir, à titre complémentaire, des « *rémunération de services, participations des employeurs ou subventions des collectivités publiques* » ;

- la garantie de la liberté d'information et d'expression des étudiants, sur le modèle de celle accordée aux étudiants de l'enseignement supérieur. Au demeurant, ce rappel était inutile, puisque ces droits sont garantis par la Constitution à tous les citoyens.

II - La position de votre commission

Le financement des établissements de formation en travail social représente, dans le projet de loi de finances pour 2004, 154 millions d'euros, sans compter les subventions d'investissement versées par l'État dans le cadre des contrats de plan Etat – régions, qui s'élèvent pour la période 2000-2006 à 10,2 millions d'euros.

Il convient de **bien identifier le périmètre des charges actuelles de l'État et celui des charges qui seront demain imposées aux régions**, ainsi que leur montant respectif.

La question se pose notamment en matière d'investissement car la région sera tenue de financer l'intégralité des dépenses d'investissement des établissements, là où l'État n'intervenait qu'au cas par cas, sur des actions jugées prioritaires par les contrats de plan.

- Votre commission s'inquiète de cet élargissement des charges de la région : il est logique de prévoir une subvention annuelle au titre des dépenses de fonctionnement (dépenses administratives et pédagogiques), mais une telle obligation ne s'impose pas en matière d'investissement.

S'agissant d'établissements privés de formation, la règle selon laquelle les régions seraient tenues de supporter l'intégralité de l'effort d'investissement paraît exorbitante du droit commun, d'autant plus que les établissements en autofinancent actuellement une partie.

Votre commission vous propose donc **un amendement** pour limiter **les dépenses mises à la charge de la région** à celles actuellement assurées par l'État : la région ne fera que participer au financement de ces dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux. La décentralisation ne saurait en effet créer des charges entièrement nouvelles pour les régions.

- Cette précision est essentielle car le projet de loi supprime par ailleurs la possibilité, pour les établissements, de percevoir des ressources complémentaires pour leur budget propre. Ces ressources complémentaires - rémunérations de services, participations des employeurs, subventions de collectivités publiques ou encore frais de scolarités prélevés sur les étudiants -, **représentent à l'heure actuelle près du quart des budgets des établissements.**

La suppression des frais de scolarité entraînerait en particulier un transfert de charges important pour les régions que le simple transfert des crédits budgétaires alloués par l'État au fonctionnement des établissements ne permettrait pas de compenser.

Votre commission tient à souligner qu'il n'existe pas, hors l'enseignement primaire et secondaire, de principe de gratuité absolue des études. Elle s'étonne donc de la disparition de cette ressource importante pour les établissements.

S'agissant de la possibilité pour les établissements de percevoir des participations ou subventions, votre commission tient à souligner le risque que fait courir leur suppression pour la pérennité des dispositifs, mis en place dans un certain nombre de départements, de subvention du conseil général pour la création de places supplémentaires de formation en travail social, à leur bénéfice.

Enfin, dans la mesure où la région se voit confier la gestion d'un système de bourses en travail social, elle estime que le rétablissement des frais de scolarité ne serait pas inéquitable.

Pour tous ces motifs, elle vous propose de rétablir, par voie **d'amendement**, les ressources propres que les établissements agréés peuvent aujourd'hui percevoir.

- Enfin, par coordination avec la rédaction de l'article 43, elle vous propose un amendement précisant que les établissements financés doivent dispenser des formations initiales. Il est, en effet, hors de question de remettre en cause le dispositif de financement des établissements dispensant des formations continues qui relèvent du droit commun de la formation professionnelle.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 45
(art. L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles)
Transfert aux régions des bourses en travail social

Objet : Cet article transfère à la région la responsabilité d'attribuer aux étudiants en travail social des aides dont elle détermine la nature et le niveau.

I - Le dispositif proposé

Cet article confie aux régions la responsabilité (et donc le financement) des aides aux étudiants en travail social. Il fixe deux principes :

- la région détermine la nature et le niveau des aides qu'elle attribue : ces aides aux étudiants correspondent naturellement aux actuelles bourses en travail social, mais la rédaction du présent article n'exclut pas que d'autres formes d'aides, en nature notamment (logement, restauration...) soient mises en place par la région ;

- compte tenu d'un impératif d'égalité des étudiants, le projet de loi conserve à l'État le rôle de fixer, par décret, les règles minimales de taux et de barème des aides. Les régions pourront toutefois évidemment prévoir des règles plus favorables.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve le transfert, aux régions, des aides aux étudiants en travail social, cohérent avec la compétence générale qui leur est confiée en matière de formation des travailleurs sociaux.

Elle tient cependant à rappeler son **attachement à l'alignement de ces aides sur le barème des bourses attribuées sur critères sociaux dans l'enseignement supérieur**, qui est en voie d'achèvement.

Ces bourses ont, en effet, été rénovées par une circulaire conjointe du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère de l'emploi et de la solidarité du 11 septembre 2001, puis par un décret du 12 novembre 2002²⁹.

²⁹ Décret n°2002-1342 du 12 novembre 2002 relatif aux aides financières de l'Etat pouvant être attribuées aux étudiants inscrits dans les établissements de formation mentionnés à l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles.

Depuis la rentrée scolaire 2001/2002, les modalités d'attribution du quota national des bourses en travail social sont donc équivalentes à celles pratiquées par l'enseignement supérieur et prennent en compte des critères sociaux relatifs à la fois aux ressources des étudiants ou de leur famille et à leurs charges familiales (enfants à charge, éloignement géographique entre lieu d'étude et domicile, situation des parents...).

Cette évolution a permis une augmentation significative de 41,3 % du nombre de bourses attribuées en trois ans. Pour la première fois, des bourses ont également été attribuées à des étudiants en formation d'auxiliaire de vie sociale.

Même si le taux de boursiers parmi les étudiants en travail social reste inférieur à celui observé dans l'enseignement supérieur, on estime que la montée en charge du nombre de bénéficiaires est aujourd'hui achevée.

Evolution du nombre de boursiers par type de formation

Filière de formation	Nombre de boursiers 2000-2001	Nombre de boursiers 2001-2002	Nombre de boursiers 2002-2003	Évolution en %
Assistant de service social	1.458	1.818	2085	+ 40,4
Éducateur spécialisé	1.365	1.630	1842	+ 35
Éducateur de jeunes enfants	569	744	819	+ 44
Conseiller en économie sociale et familiale	125	162	116	-7,2
Technicien de l'intervention sociale et familiale	78	128	188	+ 141
Moniteur-éducateur	536	598	700	+ 30,6
Auxiliaire de vie sociale	-	-	88	-
TOTAL	4.131	5.078	5838	+ 41,3

A la rentrée 2002/2003, l'alignement sur le barème de l'enseignement supérieur a enfin permis une revalorisation de 2 % des bourses en travail social. Le montant de cette bourse au cinquième échelon était de 3.456 euros pour cette année scolaire.

La décentralisation ne doit, bien sûr, pas remettre en cause cette évolution. Votre commission rappelle en effet que l'organisation des études en travail social, fondée sur une alternance de cours théoriques et de stages pratiques, ne permet pas aux étudiants en travail social d'occuper un emploi d'appoint pendant leurs études. La possibilité d'obtenir une bourse d'un montant suffisant constitue donc un critère non négligeable dans le choix d'une orientation vers ces formations.

Sous ces réserves, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 46
(art. L. 113-2 et L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles)

Coordination gérontologique

Objet : *Cet article vise à renforcer les compétences des conseils généraux en matière d'action sociale en faveur des personnes âgées, en leur confiant la coordination de l'action gérontologique.*

I – Le dispositif proposé

Le présent article propose de modifier sur deux points le code de l'action sociale et des familles afin d'accroître les compétences des conseils généraux en matière de coordination gérontologique.

Le **paragraphe I** propose d'insérer un premier alinéa à l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles. Il rappelle que le département « *définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées* » et lui confie trois attributions nouvelles :

- la coordination, « *dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, des actions menées par les différents intervenants* » ;

- la définition des « *territoires de coordination de l'action gérontologique de proximité* » ;

- l'établissement des « *modalités d'information du public et de coordination des prestations, en s'appuyant notamment sur des centres locaux d'information et de coordination* ».

Par coordination, le **paragraphe II** propose d'abroger les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles dont les dispositions relatives, respectivement, au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale et à la définition des territoires de coordination sont reprises dans d'autres articles.

Au total, le présent article vise, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, à « *accentuer la décentralisation du pilotage de ce secteur au profit des départements, qui disposent d j à d'une compétence de droit commun en matière d'aide sociale aux personnes âgées et gèrent l'allocation personnalisée d'autonomie, tout en associant mieux les personnes âgées elles-mêmes à la mise en œuvre des politiques les concernant* ».

Définition de la coordination gérontologique

Il n'existe pas de définition législative ou réglementaire de la coordination gérontologique. Il est toutefois possible de préciser qu'il s'agit d'un dispositif s'inscrivant dans la réalité de la vie locale afin d'offrir un ensemble coordonné de services, centré sur l'aide à la personne âgée. Il est mis en œuvre dans un bassin de population pour :

- informer le public sur l'ensemble des structures et services permettant de venir en aide aux personnes âgées ;
- évaluer pour chaque personne âgée demandant une aide :
 - . l'état de santé,
 - . les facteurs de dépendance,
 - . l'environnement social ;
- proposer les solutions et mesures de soutien ou de prise en charge adaptées à la situation de la personne âgée ;
- aider à la mise en œuvre d'un plan d'aide garantissant une qualité de vie de la personne âgée et favorisant autant que possible son maintien à domicile.

Pour le reste, l'état actuel du droit applicable n'est que peu modifié. Le rôle de coordinateur reconnu au département en matière de prestations servies aux personnes âgées dépendantes, sa capacité à signer des conventions avec les organismes de sécurité sociale et à désigner des représentants au comité national de coordination gérontologique figuraient déjà dans les dispositions de l'article L. 113-2, résultant de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

La définition du contenu des schémas d'organisation sociale et médico-sociale résulte de l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi n° 2002-2 de janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Le projet de loi laisse ces dispositions inchangées. Pour mémoire, ce schéma d'organisation vise à apprécier les besoins, à dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante, à déterminer les perspectives et les objectifs de développement, à définir des critères d'évaluation et à préciser le cadre de la coopération entre tous les organismes concernés.

II – La position de votre commission

Votre commission soutient l'objectif consistant à confier aux conseils généraux un rôle de « chef de file » en matière de coordination gérontologique.

Le rapport annuel de la Cour des comptes consacré, en 2003, à la sécurité sociale souligne, en effet, que la coordination gérontologique et le maillage du territoire restent insuffisamment développés dans notre pays.

De fait, le bilan de la coordination gérontologique montre un développement inégal sur le territoire, une grande place laissée aux initiatives expérimentales, un net ralentissement du développement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC), une implication croissante, notamment sur le plan financier, des conseils généraux venant compléter voire suppléer l'action de l'État.

Cette situation résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : la multiplicité des intervenants en la matière (État, organismes de sécurité sociale, conseils généraux) ; l'imbrication des aspects sanitaires et médico-sociaux de la coordination gérontologique ; la prédominance de dispositifs expérimentaux ; l'insuffisante évaluation des dispositifs existants et une absence de pilotage effectif du dispositif au niveau du ministère de la santé.

Dans ces conditions, votre commission estime que la rédaction proposée pour définir le rôle de coordination du département mérite d'être précisée. Cet effort de clarification doit tenir compte d'une triple contrainte :

- l'impératif de privilégier une coordination souple qui permette aux acteurs sur le terrain de disposer d'une liberté d'action pour fonctionner en réseau, dans le cadre d'une politique de contractualisation avec le conseil général ;

- la nécessité de transférer aux départements des compétences qu'ils auront les moyens d'exercer pleinement ;

- le besoin de veiller à une bonne articulation entre les trois grands acteurs de l'action gérontologique : l'État, la sécurité sociale et le département.

Sur ces bases, votre commission vous proposera d'adopter à cet article **trois amendements** :

- Il s'agit tout d'abord de placer les CLIC sous la responsabilité des conseils généraux. Cette mesure présente l'intérêt de relancer le processus de développement de ces organismes qui est aujourd'hui quasiment interrompu.

- Votre commission proposera également que les départements définissent les rôles respectifs des CLIC, des équipes APA et des maisons de retraite. La nécessité d'un partage des rôles est également soulignée par la Cour des comptes dans son rapport précité.

- Il importe enfin de préciser que la coordination gérontologique consiste notamment, par voie de contractualisation avec le conseil général, à renforcer le travail en réseau des différents intervenants. Cela doit permettre d'éviter que les expérimentations actuellement en cours avec succès (par exemple, celle de la Mutualité sociale agricole) ne soient interrompues après le vote de la présente loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 47

(art. L. 149-1 nouveau du code de l'action sociale et des familles)

Comité départemental des retraités et des personnes âgées

Objet : Cet article a pour objet de renforcer le rôle du comité départemental des retraités et des personnes âgées.

I – Le dispositif proposé

Le Gouvernement souhaite développer la concertation avec les personnes âgées en donnant une base légale au comité départemental des retraités et des personnes âgées.

En conséquence, le présent article propose de créer un nouveau chapitre IX intitulé « *Comités départementaux des retraités et des personnes âgées* » au sein du titre IV « *Institutions* » du livre premier « *Dispositions générales* » du code de l'action sociale et des familles. Ce chapitre IX comporte un article unique, L. 149-1, qui cite le comité départemental des retraités et des personnes âgées et précise sa composition et ses modalités de fonctionnement fixées par arrêté du président du conseil général, afin qu'il puisse en organiser l'activité.

Le rôle consultatif du comité peut porter sur les travaux préparatoires du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale que le président du conseil général est chargé d'élaborer ou sur les établissements et services qui accueillent des personnes âgées, ou leur apportent à domicile une assistance.

Créés il y a déjà plus de vingt ans, ces comités se voient ici reconnaître une existence légale mais demeurent des organismes consultatifs ne possédant ni personnalité morale, ni autonomie financière.

Le projet de loi conserve les principales attributions de ces comités départementaux et notamment l'établissement d'un rapport annuel sur la mise en œuvre des programmes relatifs aux prestations de services et aux équipements sociaux.

Le rôle du comité national des retraités et des personnes âgées

Si l'importance du rôle consultatif du comité départemental des retraités et des personnes âgées apparaît limitée, celle du comité national des retraités et des personnes âgées est plus importante. Il désigne :

- trois représentants au conseil de surveillance de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (article R. 2281 du code de la sécurité sociale) ;

- trois représentants au conseil de surveillance de la caisse nationale des allocations familiales (article R. 228-2 du code de la sécurité sociale) ;

- trois représentants au conseil de surveillance de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (article R. 228-3 du code de la sécurité sociale) ;

- trois représentants au conseil de surveillance de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (article R. 228-4 du code de la sécurité sociale) ;

- trois représentants au comité de surveillance du fonds de solidarité vieillesse (article R. 135-6 du code de la sécurité sociale) ;

- il est représenté au comité national de coordination gérontologique mis en œuvre dans le cadre de l'APA.

II – La position de votre commission

Votre commission approuve ces nouvelles dispositions qui constituent une consécration législative des comités départementaux des retraités et des personnes âgées, mais n'introduisent que des changements limités au droit en vigueur.

Votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

Article 49

(art. L. 301-3, L. 301-5-1 à L. 301-5-3 nouveaux, L. 302-1, L. 302-4 et L. 302-4-1, L. 302-10, L. 303-1, L. 312-2-1 nouveau, L. 321-1 nouveau et L. 364-1 du code de la construction et de l'habitation)

Conditions de la délégation de la compétence de l'État en matière de logement

Objet : Cet article modifie plusieurs dispositions du code de la construction et de l'habitation pour définir les conditions dans lesquelles l'État peut déléguer ses compétences, en matière d'aides à la pierre, à certaines collectivités territoriales et à certains groupements, à leur demande.

I – Le dispositif proposé

A. La place prépondérante de l'État en matière de politique du logement

La politique du logement relève en France de la compétence de l'État depuis l'émergence de cette politique à la fin du XIX^e siècle avec la loi Siegfried de 1894. Ce principe de centralisation s'applique aux trois volets de la politique du logement : les aides à la pierre (construction, démolition, réhabilitation), les aides à la personne (ou solvabilisation des ménages) et les aides fiscales.

Seul le premier volet, ayant déjà fait l'objet d'un partage des compétences très incomplet avec les collectivités locales, est pris en considération dans le présent projet de loi. C'est donc uniquement des aides à la pierre dont il est ici question sous le vocable « politique du logement ».

Le législateur de 1983 avait choisi de conserver la compétence de l'État en matière de politique du logement. Il s'est ainsi contenté de transférer la responsabilité de la politique d'urbanisme aux communes dotées d'un plan d'occupation des sols (POS), à encourager les programmes locaux de l'habitat (PLH), à créer une instance partenariale au niveau départemental, le comité départemental de l'habitat (CDH), et à ouvrir à la région la possibilité d'accorder des aides complémentaires à celles de l'État.

Pourtant, les collectivités territoriales sont en réalité loin d'être absentes des actions menées dans le domaine du logement d'autant que de nouveaux textes sont venus compléter leurs compétences (loi Besson sur le logement des plus démunis, loi d'orientation sur la ville, avec notamment la généralisation des PLH).

Ainsi, si le principe demeure que le financement du logement social aidé reste de la compétence nationale, l'intervention des collectivités n'a cessé de s'accroître :

- Les communes et les départements ont d'abord créé des organismes constructeurs et gestionnaires, les offices HLM (établissements publics) et les sociétés d'économie mixte.

- Ils garantissent les prêts accordés principalement par la Caisse des dépôts aux organismes constructeurs en échange de droits d'attribution de logements.

- Ils se voient confier des compétences croissantes en matière de politique économique et sociale du logement : au niveau communal, les programmes locaux de l'habitat (PLH) déterminent les opérations prioritaires de logement, notamment en faveur des personnes mal logées ou défavorisées ; au niveau départemental des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) sont élaborés depuis 1991. Par ailleurs, les CDH constituent des instances générales de concertation.

- La région, depuis 1983, et le département peuvent compléter les politiques de l'État en apportant des aides à la réalisation de logements sociaux : apports de terrains, crédits de rénovation, logement des plus démunis, logement étudiant, aide à l'aménagement lors de la rénovation de quartiers de centre-ville ou de quartiers sociaux périphériques.

- A ces démarches quantitatives s'ajoute, depuis quelques années, une approche plus qualitative dans le cadre des politiques locales de l'habitat prévues par la loi de 1983 et complétées par la loi d'orientation sur la ville de 1991.

L'intervention des collectivités locales s'est notamment considérablement développée dans le domaine de l'aide à la pierre, où elle représente désormais un montant équivalent à la participation de l'État.

Ce partage des compétences relativement opaque dans le domaine des aides à la pierre est apparu comme un obstacle à leur efficacité. En outre, la tentative d'adaptation du système à la réalité locale (système des zones), tout en conservant une réglementation nationale, a abouti à une grande complexité et à des distorsions croissantes entre la réalité et les textes.

Un certain consensus s'est donc progressivement dégagé sur la nécessité d'une évolution des compétences entre l'État et les collectivités dans le domaine des aides à la pierre, notamment dans le cadre des travaux préparatoires au XI^e plan.

Le présent article a ainsi pour objet d'éclaircir et d'élargir le champ des compétences dévolues à certaines collectivités territoriales en matière de politique du logement.

B. Une délégation de compétences très encadrée

Le présent article ouvre aux collectivités et groupements qui le souhaitent la possibilité d'être délégataires des compétences de l'État en matière d'aides à la pierre.

Le **paragraphe I** du présent article modifie la rédaction de l'article L. 301-3 du code de la construction et de l'habitation en y introduisant les principes régissant la délégation de compétences.

Les aides susceptibles d'être déléguées sont les aides au logement locatif social, à la rénovation de l'habitat privé et à la réalisation de places d'hébergement, à l'exclusion de celles qui sont affectées à la rénovation urbaine des quartiers de la politique de la ville, via la contribution de l'État à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) créée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août dernier. Sont également prises en compte les aides à l'accession sociale à la propriété dans les départements d'outre-mer.

La dotation régionale pour le financement des aides, déterminée en fonction des données sociales et démographiques du territoire de l'État du patrimoine de logements et de la situation du marché locatif, est répartie entre les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de communes de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de 15.000 habitants et, pour le reste du territoire, entre les départements. Cette répartition est toutefois subordonnée à la signature d'une convention entre ces collectivités et l'État. Si le département n'a pas conclu une telle convention, le préfet de région détermine le montant des crédits affectés par le préfet du département ou l'ANAH à des opérations situées hors du ressort des EPCI conventionnés, en tenant compte du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des PLH.

Le **paragraphe II** détermine le contenu des conventions signées entre les EPCI, ou les départements, et l'État, représenté par le préfet de région, et créé à ce titre trois nouveaux articles au sein du code de la construction et de l'habitation.

Aux termes de l'**article L. 301-5-1 nouveau**, les EPCI mentionnés ci-dessus et faisant l'objet d'un PLH peuvent conclure une convention avec l'État par laquelle ce dernier leur délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides à la pierre.

Cette convention, conclue pour six ans renouvelables, précise notamment les adaptations faites aux règles nationales d'octroi des aides, afin de mieux prendre en compte les réalités locales, et détermine la participation des différents acteurs au financement des opérations (Etat par délégation, EPCI lui-même, ANAH, Caisse des dépôts et consignations) et les modalités de versement des crédits de paiement.

Enfin, elle peut prévoir délégation de tout ou partie du contingent préfectoral de réservation de logement.

L'article L. 301-5-2 nouveau fixe les modalités des conventions signées entre l'État et le département lorsque celui-ci demande à être délégataire de la compétence, hors des zones relevant des EPCI.

L'article L. 301-5-3 nouveau étend les dispositions des deux types de conventions dans les départements et régions d'outre-mer.

Le **paragraphe III** précise le contenu des PLH (article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation).

Ainsi, le PLH, conclu pour six ans, concerne désormais l'ensemble des communes du ressort de l'EPCI et prend en compte les besoins en hébergement et les objectifs de renouvellement urbain. Il comporte en outre un diagnostic sur le marché du logement, indique les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins dans le respect de la mixité sociale et fait l'objet d'un programme d'action détaillé par secteurs géographiques de son ressort.

Le **paragraphe IV** abroge l'article L. 302-4 relatif à la participation financière de l'État en matière d'habitat sur le territoire de l'EPCI, afin de tirer les conséquences de la signature d'une convention de délégation avec l'État.

Le **paragraphe V** supprime les articles L. 302-4-1 et L. 302-10 du code de la construction et de l'habitation devenus obsolètes.

Concernant les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), le **paragraphe VI** du présent article complète les dispositions de l'article L. 301-3 en donnant au président du Conseil général ou de l'EPCI, ayant signé une convention de délégation, compétence en la matière en lieu et place du préfet de région.

Le **paragraphe VII** crée un article L. 312-2-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation. Cet article détermine les actions des collectivités territoriales et des EPCI en matière d'aide à la pierre, indépendamment des aides de l'État qui peuvent leur être déléguées. Ces aides peuvent être gérées, par convention, par l'ANAH. Elles concernent la construction, la démolition et la réhabilitation de logements locatifs et de places d'hébergement, les opérations de rénovation urbaine, les aides à l'amélioration de l'habitat privé et à l'accession à la propriété.

Ces nouvelles possibilités d'action s'ajoutent ainsi aux garanties d'emprunt, aux subventions, aux prêts ou encore aux bonifications d'intérêt offerts par les collectivités, ce qui leur permet d'apporter des aides dans l'ensemble des domaines de la politique du logement, hormis les aides à la personne.

Le **paragraphe VIII** du présent article ajoute au code de la construction et de l'habitation un article L. 321-1-1 nouveau prévoyant la création de commissions locales d'amélioration de l'habitat sur tout territoire couvert par une convention visée aux articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 nouveaux du code de la construction et de l'habitation.

En outre, une convention entre l'EPCI, ou le département, et l'ANAH détermine les conditions de gestion des aides destinées aux propriétaires privés par cette dernière. Elle peut également, sous certaines conditions, arrêter des règles particulières d'octroi de ces aides en fonction de particularités locales.

Il s'agit ici d'adapter le dispositif d'attribution des aides à l'amélioration de l'habitat privé aux nouvelles responsabilités des collectivités territoriales et groupements de communes concernés.

Le dispositif de concertation entre les acteurs locaux de l'habitat est, de la même manière, mis en cohérence avec le nouveau partage des responsabilités, par les **paragrophes IX, X et XI** avec la création d'un comité régional de l'habitat en métropole, en remplacement du comité départemental du même nom, et d'un conseil départemental de l'habitat dans les départements d'outre-mer (article L. 304-1 nouveau).

Le **paragraphe XII** du présent article prend enfin en compte les cas des EPCI n'ayant pas de PLH ou un PLH incomplet. Il permet alors de conclure, malgré tout, une convention de délégation mais pour une durée limitée à trois ans et prévoyant les mêmes conditions que celles s'appliquant à un PLH actualisé. Cette disposition transitoire est valable jusqu'au 31 décembre 2006 pour laisser le temps à tous les EPCI de se doter d'un PLH « nouvelle formule ».

II – La position de votre commission

Outre la possibilité de délégation, votre commission retient deux points satisfaisants de ce nouveau dispositif en matière de politique du logement : la modification des dispositions relatives au PLH, qui devient un outil plus opérationnel, et la diversification de l'aide directe des collectivités et de leurs EPCI en faveur des aides à la pierre, dont l'action est considérablement facilitée.

Elle considère également efficace le choix de l'intercommunalité comme territoire délégataire de la politique du logement, afin de l'adapter au mieux des réalités locales. Toutefois, il lui apparaît essentiel que la possibilité de conclure une convention de délégation avec l'État soit réservée aux groupements de communes les plus importants, soit plus de 50.000 habitants, qui sont quasiment les seuls pour lesquels la notion de « bassin d'habitat » ait un sens. Elle estime que, hors de ces zones, c'est-à-dire dans des territoires plus ruraux, le département doit conserver un rôle moteur dans la politique de logement, notamment pour corriger des écarts trop importants entre les communes.

Par ailleurs, elle souhaite remplacer le terme « *taudis* », dont il est question dans l'article L. 302-5-2 nouveau du code de la construction et de l'habitation, par celui d'« *habitat indigne* », qui est utilisé dans l'ensemble des dispositions de ce même code.

Votre commission vous propose donc d'adopter un amendement en ce sens et d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 50

*(articles premier, 2, 3, 4, 6 à 8 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990
visant à la mise en œuvre du droit au logement,
art. L. 115-3 et L. 261-4 du code de l'action sociale et des familles
et article 2 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la
modernisation et au développement du service public de l'électricité)*

Transfert des fonds de solidarité pour le logement aux départements et extension de leurs compétences

Objet : Cet article a pour objet de transférer aux départements la gestion des fonds de solidarité pour le logement et d'étendre leurs compétences aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et, à titre facultatif, à certaines aides destinées à prendre en compte les surcoûts de gestion locative liés à l'occupation de logements par des personnes en difficulté.

I - Le dispositif proposé

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL) sont actuellement cogérés par l'État et les départements. Ils sont institués par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), créé par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

Le FSL a pour mission d'accorder des aides financières, sous forme de cautions, prêts, garanties et subventions, aux personnes éprouvant des difficultés qui entrent dans un logement locatif ou qui, étant locataires ou sous-locataires, se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations de paiement des loyers et des charges.

Les critères d'éligibilité au FSL sont déterminés par le PDALPD et ne peuvent reposer que sur des conditions de ressources.

Par ailleurs, pour ce qui concerne la fourniture d'eau et d'énergie, l'article L. 261-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit qu'un dispositif national d'aide et de prévention soutient les ménages en difficulté pour faire face à leurs dépenses d'eau, d'électricité et de gaz. Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'État, Electricité de France (EDF), Gaz de France (GDF) et les distributeurs d'eau, qui définissent notamment leurs concours financiers respectifs.

Dans chaque département, ces mêmes conventions sont signées avec les collectivités territoriales ou groupements qui le souhaitent, ainsi que, le cas échéant, les centres communaux d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations concernées.

En outre, des fonds particuliers permettent d'aider financièrement les personnes en difficulté pour ce qui concerne la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Le présent article prévoit une décentralisation des FSL en faveur des départements et l'élargissement de leurs compétences

Le **paragraphe I** modifie tout d'abord la loi du 31 mai 1990 afin d'y intégrer les conditions nouvelles de gestion et d'attribution de ces fonds.

Les catégories de bénéficiaires du FSL et les missions du fonds sont ainsi étendues. Pourront notamment y accéder : les locataires, les personnes entrant dans un logement locatif, les sous-locataires, les résidents des foyers-logements. En plus du paiement des loyers et des charges, pourront être pris en charge par le FSL les frais d'assurance locative ainsi que, pour les occupants de logements dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations, les impayés d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

Le FSL peut en outre financer les surcoûts de gestion des centres communaux d'action sociale et des organismes d'insertion gérant ou sous-louant des logements et apporter une aide aux bailleurs sociaux qui louent directement des logements aux personnes en difficulté.

En ce qui concerne le financement du FSL, celui-ci relèvera désormais du département et, à titre facultatif, des collectivités territoriales, des distributeurs d'électricité et de gaz, des opérateurs de services

téléphoniques, des distributeurs d'eau, des bailleurs publics et privés, des caisses d'allocations familiales (CAF) et des associations d'insertion.

La gestion du FSL peut être confiée à la CAF, à la Mutualité sociale agricole (MSA) ou à une association. Ainsi, la formule du groupement d'intérêt public disparaît.

Le département peut par ailleurs créer des fonds locaux pour l'octroi des aides du FSL. La création d'un fonds intercommunal est de droit lorsqu'un EPCI ayant conclu une convention relevant de l'article L. 301-5 du code de la construction et de l'habitation le demande.

Il y a donc bien transfert, et non délégation, de compétences des FSL aux départements.

Pour tirer les conséquences de ce transfert, le **paragraphe II** modifie l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles relatif aux aides en cas d'impayés de factures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques : le maintien des deux premiers services est conservé jusqu'à ce qu'il soit statué sur l'aide apportée par le FSL.

De la même manière, le **paragraphe III** du présent projet de loi modifie certaines dispositions de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité à ces modifications, afin de l'adapter au nouveau dispositif d'un fonds d'aides unique au niveau départemental.

Enfin, le **paragraphe IV** dispose que les droits et obligations des FSL ainsi que des fonds et dispositifs d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone, existant à la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi, sont transférés aux départements.

II – La position de votre commission

Votre commission estime que la décentralisation du FSL est cohérente avec la responsabilité des départements en matière d'action sociale, telle que renforcée par le présent projet de loi. Ce transfert permet en outre d'éviter les inconvénients du copilotage de la gestion avec l'État.

Elle approuve également le passage à un fonds unique pour les aides en matière de logement, d'eau, d'électricité et de téléphone, qui va dans le sens d'une simplification des procédures et d'une plus grande cohérence des décisions.

Toutefois, il lui apparaît anormal que l'État conserve une compétence identique à celle des départements pour l'élaboration et la mise en œuvre des

PDALPD. Cela revient en effet à ce que le département finance entièrement, par le biais des FSL, des programmes d'aides qu'il n'a pu décider souverainement.

Si le Gouvernement, considérant le FSL comme un dispositif d'action sociale dépendant à ce titre du département, a choisi de le transférer entièrement à sa charge, il convient, en toute logique, de faire en sorte que la compétence en ce domaine lui revienne entièrement, c'est-à-dire dès l'élaboration du PDALPD.

En conséquence, votre commission vous proposera **trois amendements**, tendant à exclure l'État de ce dispositif afin d'aligner la compétence du département sur sa capacité de financement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 53

Participation de représentants des régions, avec voix consultative, aux commissions exécutives des agences régionales d'hospitalisation

Objet : Cet article vise à attribuer deux sièges au sein de la commission exécutive de l'agence régionale d'hospitalisation à des représentants du conseil régional, avec voix consultative.

I - Le dispositif proposé

Instituées par l'ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, les agences régionales d'hospitalisation (ARH) ont pour mission de définir et de mettre en œuvre la politique régionale d'offre de soins hospitaliers.

Personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière et organisée en groupement d'intérêt public, une agence régionale d'hospitalisation rassemble l'État et les organismes d'assurance maladie. Elle est administrée par une commission exécutive et dirigée par un directeur, nommé en conseil des ministres.

Le dispositif proposé constitue un premier pas dans l'intégration des conseils régionaux au sein des institutions en charge de la politique sanitaire, secteur dans lesquels, actuellement, les régions ne disposent d'aucune compétence particulière.

La participation de représentants du conseil régional aux travaux de la commission exécutive a pour objectif d'accroître la sensibilité de la région aux enjeux posés par la recomposition hospitalière et lui permettra de faire connaître ses préoccupations en matière de développement sanitaire et d'aménagement du territoire.

Cette mesure intervient au moment où le Gouvernement a mis en place le « plan hôpital 2007 » destiné à dynamiser l'investissement hospitalier, à redéfinir et à simplifier la gouvernance de l'hôpital et à assouplir les règles de planification.

Ce plan ambitieux est décliné sur plusieurs modes. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 exprimait une première fois la politique volontariste du Gouvernement en matière d'investissement hospitalier. La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit lui permet de poursuivre la mise en place des différentes facettes du plan hôpital 2007 en promulguant, par ordonnances, des mesures relatives à la simplification de la planification hospitalière et au renforcement des compétences attribuées aux agences régionales d'hospitalisation et à leurs directeurs.

Dans ce cadre, les agences régionales d'hospitalisation vont être amenées à jouer un rôle majeur dans la recomposition de l'offre de soins. Il apparaît donc utile que les conseils régionaux puissent être associés, avec voix consultative, aux travaux des commissions exécutives.

II - La position de votre commission.

A l'occasion des débats relatifs à l'adoption de la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, votre commission avait souligné la nécessité d'établir un dialogue régulier et constant entre les agences régionales d'hospitalisation et les collectivités locales, entre le directeur de l'ARH et les élus locaux.

Le dispositif proposé par l'article 53 du projet de loi relatif aux responsabilités locales est un pas en direction de cet objectif, en conséquence **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

Article 54

**Possibilité pour les régions de participer, à titre expérimental,
au financement d'équipements sanitaires et de siéger,
avec voix délibérative, au sein des commissions exécutives
des agences régionales d'hospitalisation**

Objet : Cet article offre la possibilité aux conseils régionaux qui le souhaiteront, d'accroître, dans le cadre d'une expérimentation, leur participation aux travaux de la commission exécutive de l'agence régionale d'hospitalisation située dans leur ressort territorial.

I – Le dispositif proposé

Sous réserve d'une convention signée avec l'agence régionale d'hospitalisation (ARH), le conseil régional candidat se verra reconnaître la possibilité de siéger, avec voix délibérative, au sein de la commission exécutive de l'agence régionale d'hospitalisation.

Cette convention, dont la durée ne peut être inférieure à trois ans, ni supérieure à cinq, fixe les modalités de la participation de la région au financement des équipements sanitaires, et sa contribution au fonctionnement de l'agence régionale d'hospitalisation. La rédaction de l'article laisse supposer que le montant de la participation financière du conseil régional relève de la libre négociation entre les parties.

La commission exécutive de l'agence sera alors constituée d'un nombre égal de représentants de chacune des parties : l'État, l'assurance maladie et le conseil régional.

L'intérêt de cette expérimentation doit être examiné au regard des dispositions contenues dans l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé, ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumises à autorisation, prises en application de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit qui :

- permet aux collectivités territoriales de réaliser des opérations immobilières pour le compte des hôpitaux, y compris sur leur domaine public par le biais d'un bail emphytéotique ;

- ouvre aux sociétés d'économie mixte locales, aux offices publics d'aménagement et de construction et aux sociétés anonymes d'habitations à loyers modérés la possibilité de réaliser des opérations de conception, de réalisation, d'entretien ou de maintenance ainsi que, le cas échéant, de

financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement public de santé ;

- confie aux ARH la délivrance des autorisations sanitaires relatives à la création, la conversion et le regroupement des activités de soins et leur accorde ainsi une place centrale dans le régime d'autorisation qui vient se substituer à la carte sanitaire que le Gouvernement vient de supprimer.

Cette expérimentation doit également s'apprécier au regard du projet de loi relatif à la politique de santé publique, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2003, qui prévoit que les plans nationaux de santé publique arrêtés par le ministre de la santé seront déclinés au niveau régional, sous la responsabilité des préfets. La mise en œuvre de ces plans régionaux sera confiée à un groupement régional de santé publique (GRSP) qui sera composé notamment de représentants de l'État, de l'assurance maladie, de l'agence régionale d'hospitalisation et du conseil régional.

Cette possibilité de participer aux travaux de l'agence régionale d'hospitalisation s'inscrit donc dans un contexte plus large de régionalisation de la politique de santé et de renforcement des compétences attribuées aux agences régionales d'hospitalisation, mais également d'accroissement des possibilités de recourir aux finances locales pour les investissements hospitaliers ou médico-sociaux.

Les conseils régionaux se voient donc reconnaître la possibilité d'être associés, à la fois, à la mise en œuvre des objectifs de santé publique, par l'intermédiaire des GRSP, et à la recomposition de l'offre de soins par l'intermédiaire des agences régionales d'hospitalisation.

Ces évolutions qui illustrent la volonté du Gouvernement de donner une véritable dimension régionale à la politique de santé et à l'organisation de l'offre de soins, sont donc complétées par cette possibilité offerte aux conseils régionaux de s'impliquer davantage dans le développement sanitaire de leur territoire.

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable à cette disposition et **vous propose donc d'adopter cet article sans modification.**

Article 55

Programmes régionaux de santé publique

Objet : Cet article vise à reconnaître aux conseils régionaux le droit de définir et de mettre en œuvre des objectifs régionaux particuliers en matière de santé.

I - Le dispositif proposé

Aujourd'hui, les régions n'ont aucune compétence particulière en matière de santé, si ce n'est une compétence générale de promotion du développement, notamment sanitaire, de la région, prévue par l'article L. 4222-1 du code général des collectivités territoriales.

Le Gouvernement propose de remédier à cette situation en procédant à une nouvelle rédaction de l'article L. 1424-1 du code de la santé publique.

La reconnaissance de cette compétence s'inscrit dans une démarche plus globale de détermination de la politique de santé publique, telle qu'elle est définie dans le projet de loi relatif à la politique de santé publique récemment adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Ce texte prévoit que, sur proposition de la conférence nationale de santé, le ministre de la santé arrêtera des plans nationaux de santé publique. De même, au niveau régional, une conférence régionale de santé publique proposera des objectifs sanitaires en vue de l'élaboration du plan régional de santé publique à charge pour le préfet de région d'en arrêter les dispositions et d'évaluer son application. Enfin, le conseil régional pourra définir des actions propres en matière de santé publique.

La mise en œuvre du plan régional de santé publique est assurée par un groupement régional de santé publique (GRSP) qui rassemble l'État, l'assurance maladie, la région et le département. Par convention, le GRSP peut également mettre en œuvre les actions particulières proposées par le conseil régional.

La présence de telles dispositions dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales, isolées des autres modalités de détermination de la politique de santé publique, peut laisser croire que les conseils régionaux disposeront d'une grande autonomie dans la détermination et l'exécution d'actions propres en matière de santé. Cette situation fausse la lecture du présent article et nuit à la transparence et à la clarté de l'un et l'autre des projets de loi.

II - La position de votre commission

Il a semblé à votre commission que, sans contester leur bien-fondé, les dispositions de l'article 55 avaient davantage leur place dans le projet de loi relatif à la politique de santé publique, où elles s'intégraient dans un dispositif général de détermination de la politique de santé nationale, puis régionale.

En conséquence, et dans un souci d'éviter les redondances, votre commission vous propose **un amendement de suppression** de cet article, dont les dispositions seront examinées par le Sénat à l'occasion du prochain examen du projet de loi relatif à la politique de santé.

Article 56

Transfert à l'État de la responsabilité des campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies

Objet : Cet article vise à transférer à l'État certaines compétences sanitaires détenues par les départements.

I - Le dispositif proposé.

La loi du 22 juillet 1983 avait doté les départements d'une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale et en matière de prévention sanitaire, en raison de sa proximité des besoins locaux et de sa faculté à assurer une certaine cohérence territoriale.

En conséquence, le département est aujourd'hui compétent en matière de protection sanitaire de la famille et de l'enfance, de la lutte contre les « fléaux sociaux » (prophylaxie de la tuberculose et des maladies sexuellement transmissibles), de dépistage précoce des affections cancéreuses et de la surveillance après traitement des anciens malades et, enfin, des actions de lutte contre la lèpre.

Pour l'exercice de ces missions, le département finance les centres de la protection maternelle et infantile (PMI), la formation et l'agrément des assistantes maternelles, les services départementaux de vaccination et les dispensaires antivénériens ou antituberculeux.

Facteur de complexité, l'État conservait néanmoins une compétence résiduelle dans certains domaines limitativement énumérés par la loi, soit dans

des domaines financés par la sécurité sociale, soit pour des prestations faisant appel à la solidarité nationale, comme la lutte contre le Sida.

La mission d'information³⁰, commune à cinq commissions permanentes du Sénat, chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, avait en son temps proposé la recentralisation des compétences sanitaires confiées aux départements afin de « *démêler l'écheveau des compétences entre l'État et le département* » considérant qu'« *une telle mesure de recentralisation sera en réalité une opération de clarification et de simplification car la prévention sanitaire constitue un élément essentiel de la politique de santé qui ne saurait relever d'approches cloisonnées en fonction des compétences* ».

Le Gouvernement a repris à son compte cette argumentation et propose une nouvelle organisation de la politique sanitaire, qui emprunte deux voies : le projet de loi relatif aux responsabilités locales, avec le présent article qui réforme les compétences attribuées aux départements, et le projet de loi relatif à la politique de santé publique qui réforme les modes de détermination de la politique de santé.

Le **paragraphe I** de cet article propose une nouvelle rédaction des articles L. 1423-1 et L. 1423-2 du code de la santé publique relatifs aux compétences du département en matière de politique sanitaire.

La nouvelle rédaction de l'article L. 1423-1 a pour effet d'éteindre les compétences obligatoires du département dans les domaines de la lutte contre la tuberculose, le cancer et la lèpre, mais conforte sa compétence en matière de protection sanitaire de la famille et de l'enfance.

L'article L. 1423-2 nouveau réorganise la possibilité, pour les départements, de mettre en œuvre des programmes de santé, dans le cadre de conventions passées avec l'État.

Par coordination avec les dispositions précédentes, le **paragraphe II** abroge l'article L. 1423-3 du code de la santé publique qui disposait que les dispensaires anti-vénériens sont des services du département et le **paragraphe III** coordonne la rédaction de l'article L. 2112-1 avec la nouvelle rédaction de l'article L. 1423-1.

Le **paragraphe IV** étend les compétences reconnues au centre de planification ou d'éducation familiale au dépistage de l'infection par le virus du Sida. Cette nouvelle rédaction de l'article L. 2311-5 du code de la santé publique doit permettre la mise en œuvre d'une meilleure synergie dans les domaines de la lutte contre les infections sexuellement transmissibles et de la lutte contre l'infection à VIH, cette dernière relevant de l'État depuis 1988.

³⁰ *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, Michel Mercier – rapport d'information n° 447, tome I (1999-2000).*

Il prévoit également un ajustement sémantique en transformant les **maladies** sexuellement transmissibles en **infections** sexuellement transmissibles.

Le **paragraphe V** modifie les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales peuvent exercer des activités en matière de politique vaccinale (L. 3111-11). Cette compétence relèvera désormais de l'État, mais tous les niveaux de collectivités territoriales pourront l'exercer dans le cadre d'une convention signée avec lui, précisant les objectifs poursuivis, les moyens mis en œuvre et les données dont la transmission à l'État est obligatoire.

Le **paragraphe VI** introduit un article L. 3111-12 dans le code de la santé publique qui énonce la gratuité des vaccinations assurées par un établissement habilité dans les conditions prévues à l'article L. 3111-1 nouveau.

Par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L. 3112-2, le **paragraphe VII** de cet article modifie l'intitulé du chapitre II du titre premier du livre premier de la troisième partie pour y mentionner la lutte contre la tuberculose et la lèpre.

Le **paragraphe VIII** prévoit une nouvelle rédaction de l'article L. 3112-3 pour que la lutte contre la tuberculose, la politique vaccinale qui l'accompagne, et la lutte contre la lèpre relèvent de l'État. Comme pour la politique vaccinale, les collectivités locales pourront exercer des activités dans ces domaines dans le cadre d'une convention signée avec l'État.

Le **paragraphe IX** propose une nouvelle rédaction de l'article L. 3112-3 qui énonce la gratuité des vaccinations assurées par un établissement habilité dans les conditions prévues à l'article L. 3111-1 nouveau.

Par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L. 3112-2, le **paragraphe X** abroge les articles L. 3112-4 et L. 3112-5 du code de la santé publique, devenus caducs.

Dans cet article, l'objectif poursuivi par le Gouvernement demeure le rétablissement de l'unité d'action en matière de politique de santé, nonobstant la possibilité de confier, par voie de convention, aux collectivités locales qui le souhaitent, des activités dans les domaines concernés.

Là encore, ces aménagements à la législation existante méritent d'être lus à la lumière des dispositions contenues dans le projet de loi de santé publique qui définit les modes d'action de l'État en matière de politique de santé. Ce texte prévoit l'élaboration de plans nationaux de santé publique, sous l'autorité du ministre de la santé, qui seront ensuite déclinés régionalement et mis en œuvre par des groupements régionaux de santé publique.

Dans cette architecture, les départements seront associés, comme membres du GRSP, à la mise en œuvre des plans régionaux de santé qui, selon toute vraisemblance, seront amenés à décliner localement les orientations définies en matière de politique vaccinale ou de dépistage du cancer.

II - La position de votre commission

Votre commission s'est étonnée de l'éventuelle critique sous-jacente de ce texte sur l'action menée actuellement par les départements en matière sanitaire. Elle a également trouvé paradoxal d'accompagner ce mouvement de recentralisation d'une faculté ouverte aux collectivités locales de poursuivre des activités sanitaires qui viennent de leur être retirées par la loi.

Elle a enfin souligné les incertitudes qui demeurent sur la situation des personnels assurant les missions pour le compte des départements et sur une éventuelle recentralisation des moyens financiers que les départements consacrent aux politiques sanitaires visées par le présent article.

Toutefois, considérant que cette recentralisation répond à un réel besoin de clarification, **elle vous propose d'adopter cet article sans modification.**

Article 57

Lutte contre les insectes vectoriels

Objet : Cet article vise à confier aux départements les moyens de lutte contre les insectes vectoriels actuellement détenus par l'État.

I - Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** de cet article prévoit une nouvelle rédaction de l'article L. 3114-5 du code de la santé publique, qui distingue, parmi les cinquante espèces de moustiques identifiées en France et dans les territoires d'outre-mer, les insectes piqueurs et les insectes porteurs de maladies infectieuses, dits insectes vectoriels.

La loi du 16 décembre 1964 a confié aux conseils généraux la compétence relative à la lutte contre les insectes piqueurs. Ces derniers ont alors créé des services de démoustication au sein de leur administration (service de démoustication du conseil général de la Martinique), ou eu recours

à des ententes interdépartementales de démoustication regroupant plusieurs départements (EID Méditerranée, EID Rhône-Alpes, EID Atlantique).

Dans le même temps, la lutte contre les insectes constituant une menace pour la population car porteurs de maladies infectieuses, continuait de relever de l'État. Celui-ci a confié cette mission aux directions départementales de l'action sanitaire et sociale sises dans les départements concernés, dont la liste est fixée par l'arrêté du 23 avril 1987 : Haute-Corse, Corse du sud, Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion.

La rédaction proposée par le présent projet de loi prévoit de transférer, de l'État vers les départements, les moyens de lutte contre les insectes vectoriels. Cette mesure mettra fin à une situation complexe nécessitant de définir au préalable la catégorie à laquelle appartient le moustique avant que le service compétent n'engage la lutte.

Simultanément à ce transfert, l'État réaffirme sa compétence dans la définition des mesures de lutte en cas de risque de développement des maladies humaines transmises par les insectes.

Le **paragraphe II** de cet article propose l'abrogation, par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article L. 3114-5, du 3° de l'article L. 3114-6.

Le **paragraphe III** propose une nouvelle rédaction de l'article premier de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques. Ce texte posait les principes de l'organisation de la lutte contre les insectes piqueurs afin de maîtriser les nuisances et de favoriser le développement économique et touristique des régions concernées. L'article premier fait d'ailleurs explicitement référence à la mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon.

La rédaction proposée par le présent projet de loi supprime cette référence pour définir les conditions dans lesquelles un arrêté préfectoral délimite les zones de lutte contre les moustiques, après avis du conseil départemental d'hygiène, soit :

- les départements où est constaté, par arrêté du ministre de la santé, l'existence de conditions entraînant le développement de maladies transmises par l'intermédiaire d'insectes vectoriels ;

- les départements où est constatée, par arrêté conjoint du ministre de la santé et du ministre de l'environnement, l'existence de conditions entraînant le développement de maladies transmises par l'intermédiaire d'insectes vectoriels ;

- les départements sur demande des conseils généraux.

Le **paragraphe IV** du présent article insère un article additionnel après l'article 7 de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques, précisant que dans les départements touchés, les arrêtés préfectoraux prescrivent les mesures utiles à la lutte contre les insectes vectoriels.

II - La position de votre commission

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 58

Gestion des écoles de formation des professions paramédicales

Objet : Cet article vise à transférer de l'État vers les régions les compétences relatives à la création, au fonctionnement, et à l'équipement des établissements de formation aux professions paramédicales ainsi qu'à la profession de sage-femme.

I - Le dispositif proposé

Dans son rapport consacré à la démographie des professions de santé³¹, le Professeur Berland rappelait que celles-ci regroupent les seuls professionnels médicaux et paramédicaux dont le droit d'exercice et les actes sont réglementés par une disposition législative ou par un texte pris en application de la loi. Cette définition répertorie ainsi quatorze professions de santé : les médecins, pharmaciens, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, ergothérapeutes, psychomotriciens, orthophonistes, orthoptistes, pédicures-podologues, manipulateurs en électroradiologie médicale, audioprothésistes et opticiens-lunetiers, auxquelles deux textes réglementaires³² ont joint la profession de technicien en analyses biomédicales et celle de diététicien.

Au sein de ces professions, les conditions d'accès aux formations initiales diffèrent suivant qu'elles sont soumises à quota ou libres d'accès ou qu'elles sont dispensées par l'université ou dans des instituts dédiés.

³¹ Y. Berland, novembre 2002, rapport " Démographie des professions de santé.

³² L'arrêté du 23 août 1991 relatif à la liste des professions médicales et des autres professions de santé pris en application de l'article, inclut la profession de technicien en analyses biomédicales dans la liste des professions de santé. Il en est de même des diététiciens, avec le décret 95-926 du 18 août 1995 portant création du diplôme de cadre de santé.

Huit professions de santé sont soumises à des limitations nationales des effectifs d'étudiants, notamment celles de sage-femme, infirmier, masseur-kinésithérapeute, orthophoniste et psychomotricien. Pour les autres professions de santé et assimilées, ce sont les centres de formation qui définissent localement les capacités d'accueil.

Le recrutement peut avoir lieu selon des formes diverses, soit après une année universitaire (sage-femme), soit selon des formules mixtes. Ainsi, les masseurs-kinésithérapeutes et les ergothérapeutes sont recrutés, soit à l'issue de la première année universitaire, soit sur concours organisé dans une institution non universitaire, soit enfin après le baccalauréat pour une formation supérieure courte (diététicien).

Dans le cadre du présent projet de loi, le Gouvernement se propose de transférer la formation des professions paramédicales et des sages-femmes de l'État vers les régions. Il a fait le choix de procéder aux transferts des professions réglementées dont la formation est dispensés avec l'agrément de l'État et qui se déroulent hors du cursus universitaire traditionnel, ce qui exclue les médecins et les pharmaciens.

Le **paragraphe I** prévoit de modifier la rédaction de l'article L. 4311-7 du code de la santé publique afin de prendre en compte le transfert de la formation des infirmiers et infirmières de l'État vers les régions.

Les **paragraphes II à V** prévoient des mesures de coordination du code de la santé publique résultant des articles nouveaux créés par le paragraphe VI.

Le **paragraphe VI** est composé d'un ensemble de six nouveaux articles du code de santé publique, L. 4382-1 à L. 4382-6, qui constituent le chapitre II du titre VIII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique.

Ces articles organisent le transfert de l'État à la région, de la formation des auxiliaires médicaux (infirmier ou infirmière, masseur-kinésithérapeute et pédicure-podologue, ergothérapeute et psychomotricien, orthophoniste et orthoptiste, manipulateur en électroradiologie médicale, audioprothésiste et opticien-lunetier, diététicien), des aides-soignants, des auxiliaires de puériculture, des ambulanciers et des techniciens de laboratoires d'analyses de biologie médicale, soit quinze professions. Les aides-soignants, aides-puéricultrices et ambulanciers sont joints aux professions paramédicales dont la formation est transférée pour des raisons de cohérence professionnelle.

Ils disposent que :

- l'État fixe les conditions d'accès aux formations, détermine les programmes de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation et délivre les diplômes ;

- la création des établissements de formation fait l'objet d'une autorisation délivrée par la région après avis du représentant de l'État dans la région ;

- la région est compétente pour attribuer des aides aux élèves et étudiants inscrits dans ces établissements de formation agréés ;

- la région a la charge du fonctionnement et de l'équipement des établissements publics et peut participer au financement des établissements privés.

Les modalités d'application seront déterminées par des décrets en Conseil d'État. En outre, l'article L. 4382-2 rétablit les dispositions de l'article L. 4381-1 et organise le numerus clausus pour chacune des professions d'auxiliaires médicaux.

Le dispositif proposé prévoit que le nombre d'élèves admis à entreprendre des études pour chaque formation sera fixé au plan national et pour chaque région par le ministre chargé de la santé. Il sera réparti entre les établissements, dans chaque région, par le conseil régional.

Les **paragraphes VII à XI** de cet article reproduisent, pour les sages-femmes et les préparateurs en pharmacie, les dispositions arrêtés au VI du présent article régissant les règles de transfert de la formation des auxiliaires médicaux, de l'État vers les régions.

Les formations concernées par les transferts prévus à l'article L. 4382-1 relèvent soit de la tutelle du ministère de la santé, soit de celle du ministère de l'éducation nationale (orthophoniste et orthoptiste, diététicien). Elles rassemblent aujourd'hui environ 60.000 étudiants, répartis dans cinq cents établissements selon les statistiques les plus récentes publiées dans le rapport de la commission pédagogique nationale de la première année des études de santé, remis à M. Jean-François Mattei en septembre 2003.

La délivrance des agréments et le financement nécessaire au fonctionnement et à l'équipement des établissements assurant la formation des professions paramédicales et des sages-femmes sont transférés à la région. L'attribution des aides aux étudiants inscrits dans ces établissements relèvera également du conseil régional.

Les régions viendront se substituer à l'État, en assumant le financement des institutions en place, en instruisant les demandes d'agréments déposées par de nouveaux instituts, ou en procédant au renouvellement des agréments en cours, et en gérant, localement, la répartition des effectifs régionaux décidés par le ministre de la santé, après avis des conseils régionaux.

II - La position de votre commission

Votre commission s'inquiète des conditions dans lesquelles ce transfert va être réalisé, notamment au regard du calcul de la compensation budgétaire qui l'accompagnera.

L'hétérogénéité des formations transférées, qui relèvent parfois du ministère de la santé, parfois du ministère de l'éducation nationale, et pour lesquelles la gestion quotidienne des personnels enseignants, des personnels administratifs et des bâtiments va se révéler complexe, constitue un facteur de préoccupation.

La diversité de la situation des étudiants au regard des frais d'inscription, c'est-à-dire leur participation au financement des établissements, est une seconde source d'inquiétude, tout comme l'évolution des effectifs susceptibles d'être formés, qui va aller croissant, compte tenu des besoins exprimés par le secteur sanitaire et médico-social et de la démographie connue des professions paramédicales et des sages-femmes.

Le calcul de la compensation qui va accompagner ce transfert se révèle donc difficile et appelle une vigilance supplémentaire du Parlement et de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences.

Si un certain nombre de dépenses est d'une identification facile, comme celles inscrites au budget du ministère de la santé et destinées à la formation des professionnels paramédicaux et des sages-femmes³³, les choses s'avéreront plus complexes pour les formations assurées sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, et plus encore, pour les instituts de formation aujourd'hui rattachés à des établissements publics de santé.

En effet, les informations relatives au coût des instituts de formation intégrés à des établissements publics de santé sont parcellaires, en raison du financement par dotation globale dont ils bénéficient et qui ne rend pas obligatoire la construction de budgets spécifiques aux missions de formation assurées, par exemple, par un centre hospitalier universitaire.

A cette difficulté comptable, il faut ajouter un problème institutionnel. En effet, le financement des établissements de santé n'est pas assuré par l'État mais par les organismes d'assurance maladie.

Le calcul de la compensation supposera de procéder à l'identification des dépenses engendrées par les instituts de formation, puis d'organiser le transfert de ces dépenses de la dotation globale vers les régions, par l'intermédiaire de la loi de financement de la sécurité sociale, puis de la loi de finances. Pour ce faire, le projet de loi organise un double dispositif de compensation fixé par l'article 88 (droit commun) et l'article 89 (cas des établissements financés par dotation globale), l'évaluation d'ensemble étant

³³ Dans le PLF 2004, 27,96 millions d'euros au titre des subventions versées aux instituts et écoles privées de formation des professionnels paramédicaux, 66,59 millions d'euros pour financer 20.142 bourses d'étudiants suivant les formations paramédicales.

soumise à la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences.

Malgré ces réserves **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

Formation des professions paramédicales

Profession de santé	Ministère de tutelle	Mode d'entrée	Institution assurant la formation	Institution délivrant le diplôme	Durée des études	Diplôme
Infirmier	S	Q	Institut (pu, pr)	DRASS	3+	Etat
Masseur-kinésithérapeute	S	Q	Université Institut (pu, pr)	DRASS	3	Etat
Ergothérapeute	S	CA	Université Institut (pu, pr)	DRASS	3	Etat
Psychomotricien	S, EN	Q	Université Institut (pu, pr)	DRASS	3	Etat
Orthophoniste	EN	Q	Université	Université	3/4	Certificat de Capacité
Orthoptiste	EN	CA	Université	Université	3	Certificat de Capacité
Pédicure-podologue	S	CA	Institut (pu, pr)	DRASS	3	Etat
Manipulateur en électroradiologie	S, EN	CA	Institut Lycée	DRASS Lycée	3 3	Etat DTS
Audioprothésiste	EN	CA	Université	Université	3	Etat
Opticien - lunetier	EN	CA	Lycée	Lycée	2	BTS
Diététicien (*)	EN	CA	Université (IUT) Lycée	Université Lycée	2	DUT BTS
Technicien en analyses biomédicales (*)	S, EN	CA	Université (IUT) Lycée Institut	Université Lycée DRASS	2 2 3	DUT BTS Etat

Symboles : EN = Education nationale, S = Santé, NC = numerus clausus, Q = quota, CA = capacité d'accueil, Instituts pu (= publics), pr (= privés), Ep. Niv. Bac = épreuves d'admission de niveau au plus égal au baccalauréat, DTS = Diplôme de Technicien Supérieur

*Source : rapport de la commission pédagogique nationale de la première année des études de santé
(rapport Debouzie, septembre 2003)*

**Professions paramédicales et sages-femmes
(capacité d'accueil des écoles et instituts de formation, effectifs de la profession)**

	Capacité d'accueil	Effectif de la profession
Sage-femme	900	15.122
Infirmier	26.436	410.859
Masseur - kinésithérapeute	1.356	55.348
Ergothérapeute	326	4.433
Psychomotricien	332	5.086
Orthophoniste	526	14.323
Orthoptiste	158	2.309
Pédicure - podologue	483	9.470
Manipulateur en électroradiologie	DE : 513	22.450
	DTS : 477	
Audioprothésiste	170	1.540
Opticien-lunetier	2.196	11.910
Diététicien	2.591	4.000
Technicien en analyses biomédicales	DE : 156	45.000
	BTS : 1.304	

Capacité d'accueil : données 2001-2002. DE = Diplôme d'Etat. DTS = Diplôme de Technicien Supérieur. BTS = Brevet de Technicien de Supérieur.

Effectifs de la profession : au 1/01/2001 (source DREES, sauf pour les techniciens en analyses biomédicales et les diététiciens, y compris DOM-TOM).

Source : rapport de la commission pédagogique nationale de la première année des études de santé (rapport Debouzie, septembre 2003)

Etablissements et écoles de formation (année 2000-2001) pour les professions paramédicales et les sages-femmes

Région	Sage-Femme	Infirmière (b)	Masseur-Kinésithérapeute	Ergothérapeute (c)	Psychomotricien	Pédicure Podologue	Manipulateur ERM DE	Manipulateur ERM DTS	Technicien en analyses biomédicales (d)
Alsace	1	9	1					1	1
Aquitaine	1	15	1	1	1	1	1	1	
Auvergne	1	6	1				1		
Bourgogne	1	10	1					1	
Bretagne	1	14	1	1		1	1	1	
Centre	1	13	1				1	1	1
Champagne-Ardenne	1	7					1		
Corse		2							
Franche-Comté	1	7	1					1	
Ile de France	4	65	10	2	2	5	3	3	1
Languedoc - Rousillon	2	13	1	1			1		
Limousin	1	6	2						
Lorraine	2	18	1	1			1	1	1
Midi-Pyrénées	1	13	1		1	1	1		
Nord - Pas de Calais	2	23	3	1	1	1		1	
Basse-Normandie	1	10		1			1		
Haute-Normandie	1	7	1					1	
Pays de la Loire	2	14	1			1	1	2	
Picardie	1	11	1				1		1
Poitou - Charentes	1	7	1				1		
Provence - Alpes Côte d'Azur	1	23	2				1	2	
Rhône-Alpes	3	30	4	1	1		2	3	1
Antilles - Guyane	1	3		1					
Réunion	1	2							
Total	32	328	35	10	6	10	18	19	6

Source DREES : François DELAPORTE (2002). La formation aux professions de santé en 2000-2001

(a) : sont comptabilisées toutes les villes accueillant une UFR médicale. (b) : 333 en 2003. (c) : données de 2003.

(d) : ne sont comptabilisés que les centres préparant le diplôme d'état.

Source : rapport de la commission pédagogique nationale de la première année des études de santé (rapport Debouzie, septembre 2003)

Article 59

Expérimentation de la délégation à certaines communes des procédures de lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb dans les locaux à usage d'habitation

Objet : Cet article prévoit la possibilité pour Paris et les communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé de demander, à titre expérimental et pour une durée de trois années, délégation de la compétence en matière de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme dans les locaux à usage d'habitation.

I – Le dispositif proposé

A. Les procédures de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme dans les habitations

Les procédures de lutte contre l'insalubrité et la présence accessible de plomb dans les locaux à usage d'habitation sont caractérisées par leur complexité et la multiplicité des intervenants. Ces dispositions ont pour objectif de permettre la protection de la santé des occupants d'un local d'habitation, ou de celle des voisins, contre les dangers liés aux conditions d'habitation ou à l'immeuble lui-même.

Pour ce qui concerne l'insalubrité, la procédure de droit commun suit plusieurs étapes organisées par le code de la santé publique.

- Lorsqu'un immeuble ou groupe d'immeubles est susceptible d'être considéré comme insalubre, un rapport motivé concernant la situation des lieux est transmis par le directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou, le cas échéant, par celui du service communal d'hygiène et de sécurité au préfet. Celui-ci invite alors le conseil départemental d'hygiène à émettre un avis, dans un délai de deux mois, sur la réalité et les causes de l'insalubrité et les moyens envisagés pour y remédier (articles L. 331-26 du code de la santé publique).

- Aux termes de l'article L. 1331-27, le préfet prévient les propriétaires de la tenue de la réunion du comité départemental d'hygiène auquel ils peuvent faire part de leurs observations.

- Si le conseil départemental d'hygiène conclut à l'impossibilité de remédier à l'insalubrité des locaux, un arrêté préfectoral prononce l'interdiction d'habitation ou d'utilisation des lieux (article L. 1331-28). Cette interdiction peut concerner un périmètre plus large que le seul immeuble (article L. 1331-23).

Le préfet peut également prescrire toute mesure visant à éviter l'utilisation des locaux, y compris la démolition de l'immeuble.

En revanche, s'il peut être remédié à l'insalubrité, le préfet ordonne au propriétaire l'exécution des travaux nécessaires dans un délai contraint, assorti, le cas échéant, d'une interdiction temporaire d'habitation ou d'utilisation des lieux. En cas d'urgence, cette injonction de travaux peut être faite en l'absence de déclaration d'insalubrité (article L. 1331-241).

- Un arrêté d'insalubrité est alors notifié au propriétaire ou au syndicat des copropriétaires si les travaux ne concernent que les parties communes de l'immeuble. Il est également transmis au maire ou au président de l'EPCI compétent, au Procureur de la République, à la caisse d'allocations familiales et aux gestionnaires du fonds de solidarité pour le logement (article L. 1331-28-1).

Aux termes de l'article L. 1331-28-2 du code de la santé publique, suite à l'interdiction préfectorale d'habitation ou d'utilisation, les locaux concernés ne peuvent être loués ou mis à disposition.

- Enfin, le préfet constate par un arrêté que les travaux prescrits sont conformes à la réalisation. Si tel est le cas, il prononce alors la levée de l'arrêté d'insalubrité et, le cas échéant, de l'interdiction d'utilisation ou d'habitation des locaux (article L. 1331-28-3).

Il convient de souligner que, aux termes des articles L. 1331-29, L. 1331-30 et L. 1331-31 du code de la santé publique, le propriétaire est tenu d'assurer à ses frais les travaux ordonnés par le préfet, la libération des locaux si elle n'a pas été faite à la date prévue, ainsi que le relogement ou l'hébergement temporaire des locataires concernés.

Par ailleurs, parallèlement à cette procédure qui concerne les locaux à usage normal d'habitation, il est interdit de louer à titre onéreux les caves, sous-sols, combles ainsi que toute pièce dépourvue d'une ouverture sur l'extérieur. En cas d'infraction, le préfet met en demeure le propriétaire de remédier à cette situation dans un délai d'un mois, à défaut de quoi la sanction s'élève à deux ans d'emprisonnement et à 75.000 euros d'amende (article L. 1336-3 du code de la santé publique).

Une même complexité des procédures existe dans le cadre de la lutte contre le saturnisme infantile et, plus largement, la présence de plomb accessible dans les locaux à usage d'habitation.

La lutte contre le saturnisme, souvent lié à la présence de plomb dans les peintures, est organisée par les articles L. 1334-1 à L. 1334-6 du code de la santé publique.

Ainsi, lorsqu'un médecin dépiste un cas de saturnisme chez un mineur, il a obligation d'en informer le médecin du service de l'État dans le département, ainsi que celui responsable de la protection maternelle et infantile (PMI). Après information du préfet, ce dernier demande alors un diagnostic de l'état de l'immeuble où réside la famille de l'enfant.

En effet, dans la très grande majorité des cas, le plomb accessible est associé à d'autres facteurs d'insalubrité des logements et nécessite un traitement global de l'immeuble.

En cas de présence de plomb accessible, le préfet prévient le propriétaire, ou le syndicat de copropriétaires, de son intention de mettre en œuvre des travaux. Ce dernier a dix jours pour contester cette décision. S'il l'accepte, il s'engage à effectuer les travaux dans un délai d'un mois. S'il refuse, le président du tribunal de grande instance statue en référé sur la situation. En cas d'absence de réponse passé le délai légal de dix jours, les travaux sont exécutés d'office aux frais du propriétaire. De la même manière, s'il y a besoin de libérer les lieux pour les travaux, l'hébergement provisoire des occupants est assuré par le préfet, aux frais du propriétaire, et recouvré en matière de contributions directes.

Le préfet contrôle l'exécution des travaux après un mois à compter de la notification de sa décision. Les travaux sont exécutés d'office si le plomb est toujours accessible à cette date. En outre, si le propriétaire ou les occupants refusent l'accès aux personnes chargées du diagnostic, du contrôle ou des travaux, le préfet saisit le président du TGI qui statue par voie de référé.

Enfin, pour prévenir ces situations, un état des risques d'accessibilité au plomb, datant de moins d'un an, doit être annexé à toute promesse de vente ou d'achat de locaux à usage d'habitation.

B. Les modalités de l'expérimentation

Le présent article a pour objectif de permettre aux communes qui disposent d'un service communal d'hygiène et de santé d'exercer les responsabilités dévolues à l'État, en l'occurrence au préfet, en matière de lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb accessible dans les immeubles à usage d'habitation.

Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 1422-1 du code de la santé publique, les services communaux d'hygiène et de santé exercent les compétences en matière de vaccination, de désinfection, de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène et sont chargés, plus largement, de la protection générale de la santé publique dans la commune. A ce titre, les communes concernées reçoivent la dotation générale de décentralisation correspondant à l'exercice de ces compétences.

Cette expérimentation est proposée aux communes volontaires pour une durée de trois ans, dans le cadre d'une convention avec l'État, qui doit notamment préciser :

- les objectifs prioritaires de lutte contre le saturnisme infantile et l'insalubrité dans la commune ;

- les engagements financiers provisionnels de la commune et de l'État. A cette fin, des dotations de l'État et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) sont prévues, en tant que de besoin, par le biais des dotations régionales pour le financement des aides publiques au logement distribuées aux EPCI selon les dispositions de l'article 49 du présent projet de loi ;

- les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat insalubre ou exposé à un risque d'accessibilité au plomb ;

- les conditions dans lesquelles est établi un bilan annuel de l'exécution et une évaluation globale de l'expérimentation aux termes de trois ans.

Dans le cas particulier de Paris, où il n'existe pas de service communal d'hygiène et de santé, mais où fonctionne un service technique doté de compétences identiques, le présent article ouvre la même possibilité, dans le cadre d'une convention spécifique avec l'État.

Tout maire ayant signé la convention susmentionnée conduira ainsi les procédures de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme telles que précisées par le code de la santé publique, en lieu et place du préfet. Ces procédures resteront toutefois inchangées, notamment dans les cas qui nécessitent un avis du conseil départemental d'hygiène. Le maire signera donc les arrêtés et mises en demeure et suivra l'exécution des mesures prescrites. Les arrêtés et mesures pris dans le cadre de la convention seront notifiés au préfet.

En outre, la commune signataire aura mission d'assumer, en cas de défaillance du propriétaire, l'hébergement ou le relogement des habitants en cas de travaux pour remédier à l'accessibilité au plomb (article L. 1334-4 du code de la santé publique) ou d'interdiction d'habiter ou d'utiliser les locaux (article L. 521-3 du code de la construction et de l'habitation).

II - La position de votre commission

Dans le cadre du programme national de lutte contre les exclusions, mis en place en 2002 par Mme Dominique Versini, secrétaire d'Etat chargée de la lutte contre la précarité et l'exclusion, la lutte contre l'habitat indigne,

notamment la lutte contre le saturnisme, est affichée comme l'une des principales priorités.

Votre commission avait toutefois émis quelques réserves quant à la possibilité d'améliorer les choses sans réforme plus ambitieuse du fonctionnement des procédures³⁴ : « *Il y a nécessité de clarifier les compétences, d'alléger les procédures et surtout de définir un acteur unique de la lutte contre l'insalubrité pour que celle-ci soit enfin efficace.* »

Si le présent article ne va pas jusqu'au bout de cette logique et ne met en place, dans un premier temps, qu'une expérimentation dans un nombre limité de communes, votre commission approuve une telle initiative, notamment en ce qu'elle fait du maire l'acteur principal, à défaut d'être unique, de ces procédures.

En effet, ce choix apparaît en totale cohérence avec les nouveaux pouvoirs donnés au maire en matière de lutte contre les copropriétés dégradées par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août dernier.

Votre commission observe toutefois que les articles du code de la santé publique organisant la lutte contre le saturnisme sont également modifiés par le projet de loi relatif à la politique de santé publique, dans ses articles 32 à 39. Certes, les modifications proposées permettent une efficacité accrue des procédures par leur simplification, mais le chef de file en reste le préfet sans mention de l'expérimentation ici proposée.

De la même manière, elle souhaite la cohérence du présent article avec les dispositions relatives à la lutte contre l'insalubrité envisagées dans une prochaine loi habitat dite « *Un logement pour tous* » annoncée pour l'année 2004 par M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Par ailleurs, elle constate que le présent article ne prévoit pas de bilan de cette expérimentation, en vue d'étendre ou non ce dispositif à la suite des trois années de mise en œuvre, alors même qu'il s'agit d'une exigence constitutionnelle.

³⁴ *Loi de finances pour 2003 – Avis sur les crédits du logement social – Mme François Henneron au nom de la commission des Affaires sociales – n° 72 – tome IX (2002-2003).*

Les règles constitutionnelles régissant le recours à l'expérimentation

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 93-322 du 28 juillet 1993, a fixé les conditions de la constitutionnalité du recours à l'expérimentation :

- elle doit être limitée dans le temps ;
- elle doit avoir pour objectif la généralisation, à terme du dispositif ;
- le législateur doit définir « *les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification ou à leur abandon* ».

Les deux premières exigences sont en outre réaffirmées dans l'article 37-1 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République : « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

Votre commission vous proposera donc un **amendement**, pour remédier à cette lacune.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 62

(art. L. 214-1 du code de l'éducation)

Elaboration des schémas prévisionnels des formations

Objet : Cet article définit le contenu et la procédure d'élaboration du schéma prévisionnel des formations adopté par la région.

I - Le dispositif proposé

Le schéma prévisionnel des formations, prévu à l'article L. 214-1 du code de l'éducation, recense l'ensemble des formations dispensées dans les collèges, lycées, établissements d'éducation spéciale, lycées professionnels maritimes et établissements d'enseignement agricole situés dans le ressort territorial de la région et il planifie ces formations en tenant compte des besoins de la population.

Il est actuellement adopté par la région, en tenant compte des orientations fixées par l'État et transmis au préfet de région.

Le présent article modifie ce dispositif sur deux points :

- il prévoit un accord des conseils généraux sur les objectifs du schéma pour les établissements relevant de leur compétence, c'est-à-dire les collèges ;

- il intègre deux nouvelles catégories de formation au sein du schéma : les formations sociales, définies aux articles L. 451-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, et les formations sanitaires mentionnées aux articles L. 4151-7, L. 4242-1 et L. 4382-1 du code de la santé publique.

II - La position de votre commission

Votre commission s'étonne de l'intégration des formations sociales et sanitaires dans le schéma prévisionnel des formations prévu au présent article et ce, pour deux raisons principales :

- le schéma prévisionnel des formations regroupe des formations qui, si elles peuvent revêtir un caractère professionnel, concernent essentiellement des formations secondaires. Les formations sanitaires et sociales, quant à elles, ont un champ beaucoup plus large, puisqu'elles préparent également à des diplômes de l'enseignement supérieur, de niveau bac, voire licence. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs dispensées à l'université ;

- le schéma prévisionnel des formations est essentiellement un document servant de base à la programmation des investissements régionaux (et départementaux). Or, les compétences de la région en matière de formations sociales et sanitaires sont sensiblement différentes : elle s'étendent également à l'agrément des établissements et au financement de leurs dépenses administratives et pédagogiques. La programmation des interventions régionales en la matière est donc de nature différente et requiert une concertation avec les établissements dont elles fixent les budgets.

Cette intégration au sein du schéma prévisionnel des formations est d'autant plus curieuse qu'il existe, dans le domaine social en tout cas, un outil de programmation, le schéma régional des formations sociales, qui, depuis sa mise en place en 2001, a fait la preuve de son efficacité.

Plus fondamentalement, ces deux catégories de formation présentent des spécificités qui demandent à être prises en compte de façon particulière : elles délivrent des diplômes d'État, donnant accès, pour un certain nombre d'entre elles, à des professions réglementées, elles touchent à des métiers au contact de populations fragiles, malades ou en situation d'exclusion.

En outre, un certain nombre de formations sociales ou sanitaires ne sont accessibles que par la voie de la formation continue ou de la validation des acquis de l'expérience. Il convient donc de maintenir la cohérence de l'ensemble de ces filières de formation.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous propose de rétablir les schémas spécifiques³⁵ concernant ces formations, et donc, par coordination, de les retirer du schéma prévisionnel des formations par voie **d'amendement**.

Elle est toutefois bien consciente de la nécessité, pour la région, de disposer d'un outil global de planification : c'est la raison pour laquelle elle propose, à l'article 6, de les inclure directement dans le PRDFP.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

³⁵ Cf. *supra* articles 43 à 58.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. JEAN-MARIE SPAETH

Réunie le mercredi 15 octobre 2003, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Marie Spaeth, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) sur le projet de loi n° 4 (2003-2004) relatif aux responsabilités locales.

A titre liminaire, M. Jean-Marie Spaeth a précisé qu'il ne pourrait pas exposer la position exprimée par le conseil d'administration de la CNAMTS sur ce projet gouvernemental, pour la bonne raison qu'il n'en avait pas été saisi alors même qu'il est censé l'être de tout projet de loi ayant des conséquences financières sur l'assurance maladie ou entrant simplement dans le champ de compétences de l'assurance maladie. Il a indiqué qu'il ne voyait là qu'un oubli, et non l'intention manifeste, de laisser le conseil d'administration de la CNAMTS à l'écart du débat.

Il a toutefois estimé que cet oubli révélait, à tout le moins, un dysfonctionnement de plus en plus apparent, et auquel les parlementaires doivent être particulièrement sensibles, tenant à la multiplication de projets de textes législatifs, qui traitent tous, peu ou prou, de santé et d'assurance maladie, sans recherche de cohérence entre eux. Il s'agit notamment de la loi sur la santé publique et de la loi sur le financement de la sécurité sociale, mais aussi du projet de loi de finances et de la promulgation des ordonnances que le Gouvernement a été autorisé à prendre et qui, sous couvert de simplifications administratives, ont des conséquences directes et non négligeables sur le système de santé.

Il résulte de ces « petites touches », opérées sans vision d'ensemble, des équilibres de pouvoir modifiés, des organisations déstabilisées, sans que soit garantie la reconstruction d'un système plus stable et plus performant. La chose est d'ailleurs logique puisque le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, à qui il revient de définir justement ces voies d'avenir, vient à peine d'engager ses travaux.

M. Jean-Marie Spaeth a expliqué que sa lecture du projet de loi sur les responsabilités locales se faisait à l'aune de ce souci de recherche de cohérence, sans obérer le sens des réformes nécessaires attendues pour l'automne 2004. Or, a-t-il estimé, les articles du projet de loi qui traitent de l'action sociale et de la santé ne résistent pas à cette grille de lecture et introduisent de la complexité dans un système qui aspire, tout au contraire, à une clarification des rôles.

Il a souligné que, selon lui, un consensus est désormais largement établi : celui qui reconnaît à l'Etat et donc au pouvoir politique - ou à l'exécutif qui en est issu - une complète légitimité à fixer les orientations politiques et les priorités en matière de santé, ainsi que le cadre macro-économique, et donc les grands équilibres économiques qui correspondent. Il y voit d'ailleurs l'un des mérites de la réforme de 1996, qui a restauré le rôle du politique en matière de santé et de sécurité sociale et a permis la reconnaissance, par tous, de cette fonction régaliennne.

La question qui se pose aujourd'hui à tous ceux qui réfléchissent à l'avenir de l'assurance maladie porte donc plutôt sur le choix de l'opérateur, c'est-à-dire sur le point de savoir qui est chargé de la mise en œuvre de ces orientations politiques. A son sens, cet opérateur ne doit pas être l'Etat. L'expérience dans différents domaines montre que, lorsque les fonctions de stratège et celles d'opérateur sont réunies entre les mêmes mains, ce sont le plus souvent les premières qui en pâtissent, tandis que si l'opérateur est distinct de celui qui arrête les grandes orientations, chacun y gagne en force et donc en capacité d'action.

Or, a-t-il fait observer, le projet de loi relatif aux responsabilités locales propose une confusion des rôles, sous couvert d'implication accrue des instances politiques régionales. M. Jean-Marie Spaeth n'a pas réfuté la nécessité d'impliquer davantage le niveau régional sur les questions de santé, qui constitue un niveau pertinent, comme le montre l'organisation interne de l'assurance maladie et les relations conventionnelles de la CNAMTS avec les professionnels de santé. Mais il a critiqué notamment l'article 54 du texte, qui prévoit, moyennant un investissement sanitaire - dont la nature n'est d'ailleurs pas précisée - que le conseil régional acquière un tiers des voix au sein de la commission exécutive des agences régionales de l'hospitalisation (ARH). Or, cette commission a clairement une fonction d'opérateur, de gestionnaire, au travers notamment des contrats qu'elle conclut avec les établissements hospitaliers et ce n'est pas, à son avis, le rôle du pouvoir politique que d'agir en son sein.

M. Jean-Marie Spaeth a ajouté que l'assurance maladie, qui assure l'essentiel du financement de l'hôpital, comprendrait mal de se voir reléguée à ne plus y détenir qu'un tiers des voix, c'est-à-dire autant que les conseils régionaux auxquels il suffit, pour acquérir ce droit, de faire un investissement

sanitaire de quelque niveau qu'il soit. L'adage bien connu selon lequel « celui qui paie, commande » s'en trouverait pour le moins contredit.

Il a souhaité vivement que la région, dans le cadre des priorités nationales de santé publique, puisse veiller à la prise en compte des spécificités régionales dans la mise en œuvre de ces priorités ou dans l'expression de problèmes particuliers de santé publique. Mais ce travail régional doit rester cohérent avec la politique nationale, ce que ne garantit pas, lui semble-t-il, l'article 55 du projet qui autoriserait les conseils régionaux à définir des objectifs régionaux de santé publique. En revanche, les contrats de plan avec l'Etat lui paraissent être un support pertinent pour porter ces volets santé.

***M. Jean-Marie Spaeth** a ensuite abordé la question de la formation des personnels paramédicaux, financée, pour une large part, par l'assurance maladie au travers de la dotation globale versée aux hôpitaux, comme l'est la formation des médecins au travers de la dotation globale des centres hospitaliers universitaires (CHU). Il a rappelé que l'assurance maladie prône depuis plusieurs années une clarification de ces financements, afin d'isoler ce qui relève de la formation ou de la recherche, par exemple, et justifie des financements globalisés, de ce qui relève de l'activité de soins et qui justifie un financement à l'activité. Cette proposition, qui figurait dans le plan stratégique de la CNAMTS en 1999, va trouver prochainement son application. Mais, pour l'instant, et c'est inhérent à la nature même de la dotation globale, il n'est pas possible d'isoler les sommes finançant la seule formation.*

En revanche, il a signalé que le fonds de modernisation des établissements de santé avait prévu, en 2002, un montant de 15,2 millions d'euros pour les opérations d'investissement et de fonctionnement des instituts de formation en soins infirmiers. Ce fonds est alimenté par une dotation de l'assurance maladie, dont le montant est fixé par un décret et un arrêté, et la caisse des dépôts et consignations en assure la gestion et verse les sommes aux établissements.

***M. Jean-Marie Spaeth** a souligné que le transfert organisé à l'article 58 du projet de loi n'avait pas été discuté avec l'assurance maladie et qu'il était difficile, dans ces conditions, d'élaborer en amont les conditions de son éventuelle application. Il a rappelé que la mise en œuvre progressive de la tarification à l'activité dans les établissements, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, envisage que les établissements de santé percevront, en plus du tarif à l'activité, une dotation destinée à couvrir les activités qui ne sont pas à proprement parler des soins, parmi lesquelles figure l'enseignement. A la lecture de ces deux projets, on mesure combien la clarification des rôles et des financements est, là encore, loin d'être achevée.*

Enfin **M. Jean-Marie Spaeth** a attiré l'attention de la commission sur l'article 40 qui traite du secteur médico-social et transfère au département la responsabilité de l'élaboration du schéma départemental fondant les autorisations pour les établissements de personnes âgées et handicapées. Il a rappelé que ces établissements sont, pour une large part, financés par l'assurance maladie dans le cadre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). La CNAMTS ayant décidé de rendre compte, chaque année, de l'exécution de cet ONDAM, elle ne voudrait pas que la tâche de l'assurance maladie se limite à enregistrer les dépenses médico-sociales autorisées par d'autres sans avoir, à aucun moment, les moyens de peser sur un certain nombre de choix, et d'apporter son expertise dans ce domaine.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a remercié M. Jean-Marie Spaeth d'avoir éclairé son jugement sur la participation des conseils régionaux à la commission exécutive des ARH et sur les conditions dans lesquelles la compensation financière doit accompagner le transfert de la formation des auxiliaires médicaux de l'Etat vers les régions. Elle a souhaité connaître son opinion sur une éventuelle nouvelle répartition des compétences en matière de gestion des enveloppes « dépendance », « hébergement » et « soins », destinées aux établissements sociaux, notamment dans l'hypothèse d'un transfert des compétences, actuellement gérées par l'Etat, vers les conseils généraux.

M. Jean-Marie Spaeth a plaidé pour une solution intermédiaire, qui s'organiserait autour d'une convention réunissant l'assurance maladie et les conseils généraux, convention susceptible d'éviter d'éventuelles disparités de traitements et qui permettrait de maintenir une distinction claire entre les dépenses relevant de l'hébergement et celles relevant des soins.

M. Nicolas About, président, a souligné que, dans certaines situations, notamment pour les personnes âgées ou handicapées qui souhaitaient demeurer à leur domicile, les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) n'étaient parfois pas suffisamment à l'écoute des assurés sociaux, quand elles ne multipliaient pas des tracasseries administratives particulièrement incompréhensibles par des personnes fragiles.

M. Jean-Marie Spaeth a reconnu que les CPAM n'étaient pas exemptes de reproches, mais il a indiqué que des efforts étaient entrepris pour améliorer la prise en charge des assurés sociaux. Il a précisé qu'un mouvement important de réaffectation des ressources était en cours, visant à réorienter progressivement les tâches liées à la liquidation des dossiers vers des activités de proximité, au service des assurés.

M. Guy Fischer a souligné l'ampleur du projet de loi présenté et a estimé que la modification de son intitulé, « responsabilités locales » plutôt que « décentralisation », était le signe de sa complexité. Il a interrogé

M. Jean-Marie Spaeth sur le rôle que l'assurance maladie serait amenée à tenir au regard des dispositions qu'il présente.

M. Jean-Marie Spaeth a rappelé que le plan stratégique élaboré en 1999 par la CNAMTS posait des questions du même ordre, en insistant sur la dimension territoriale de la santé et sur le fait que la politique sanitaire allait au-delà du rôle qu'elle assume.

M. Jean-Pierre Godefroy a fait part de ses interrogations sur les dispositions insérées dans les articles 53, 54, 55 et 58 du projet de loi qui lui semblent incomplètes. Il a particulièrement mis en exergue l'imprécision de l'article 54 au regard des dispositions contenues dans la loi n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

M. André Lardeux s'est déclaré favorable au principe d'une convention entre les conseils généraux et les CPAM. Il a souligné qu'une réorganisation institutionnelle de l'assurance maladie, notamment la création d'une seule caisse par département, constituerait un élément de simplification appréciable dans les relations entre les départements et la CNAMTS.

Il a, par ailleurs, indiqué qu'il soutenait les mesures de recentralisation des politiques sanitaires, aujourd'hui confiées au département, prévues par l'article 56 du projet de loi.

M. Jean-Marie Spaeth a précisé que la décision de fusion des CPAM ne relevait pas de la CNAMTS mais d'un arrêté ministériel. Il a d'ailleurs estimé que la restructuration des CPAM devait permettre aux agences locales de proximité de jouer un rôle de guichet unique pour les assurés et les professionnels. Il a également indiqué que l'assurance maladie souhaitait mettre en place des procédures transversales afin de favoriser la collaboration entre les départements et les régions, notamment sur les affaires contentieuses.

Répondant à une question de M. Nicolas About, président, concernant les disparités locales dans les capacités de dépistage du cancer du sein, M. Jean-Marie Spaeth a rappelé qu'en 2001, l'assurance maladie s'était très logiquement déclarée volontaire pour prendre en charge les dépenses afférentes et que cette solution n'avait pas été retenue par les pouvoirs publics.

Prenant l'exemple des transports sanitaires et de la situation des infirmières dans les zones transfrontalières, M. Louis Souvet s'est interrogé sur la manière dont les accords conventionnels nationaux, ou les dispositions du projet de loi, étaient susceptibles d'être adaptés afin de tenir compte des spécificités locales.

M. Jean-Marie Spaeth a précisé que les accords nationaux avaient vocation à fixer des dispositions-cadres susceptibles d'être aménagées en fonction des spécificités locales.

Il s'est déclaré favorable à la mise en place de dispositifs susceptibles de lier les infirmières à la région où elles ont reçu leur formation, mais a attiré l'attention des parlementaires sur la nécessité de respecter le caractère libéral que pouvait également prendre la profession.

M. Bernard Cazeau a estimé que les articles 39 et 46 du projet de loi consacraient la fin du copilotage en matière d'action sociale et a attiré l'attention de M. Jean-Marie Spaeth sur l'importance croissante des lits médicalisés au sein des maisons de retraite.

Il a également souligné les difficultés qui pouvaient naître, dans la gestion des soins infirmiers à domicile (SIAD), pour les directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS).

M. Jean-Marie Spaeth s'est déclaré conscient des difficultés rencontrées par les établissements médicalisés. Il a estimé qu'une solution partielle pouvait résider dans le basculement d'un système fondé sur le paiement à l'acte vers un système de forfait. Il a indiqué que des discussions étaient en cours avec les médecins et les infirmières pour les soins de fin de vie, et avec les masseurs kinésithérapeutes sur la rééducation. Il a précisé, toutefois, que cette rémunération fixe ne devait en aucun cas être considérée comme une remise en cause du paiement à l'acte.

M. Jean Chérioux a rappelé que la maîtrise des dépenses de santé passait impérativement par une maîtrise de l'investissement et a indiqué que le législateur devait prendre garde au développement d'éventuelles inégalités territoriales. Il a rappelé le rôle déterminant joué par les départements dans la prise en charge des personnes dépendantes.

M. Paul Blanc a rappelé l'attachement qu'il porte à la distinction à opérer entre le handicap et la dépendance.

Il a souligné, d'une part, la nécessité de responsabiliser les assurés sociaux, et a exprimé, d'autre part, des réserves sur l'opportunité d'une tarification au forfait au sein des établissements médicalisés, compte tenu du coût très variable des médicaments, notamment en raison de leur degré d'innovation.

En réponse à cette dernière intervention et pour lever toute ambiguïté, M. Jean-Marie Spaeth a précisé qu'il avait bien soutenu l'idée d'un forfait lié à la pathologie, et non pas celle d'un forfait unique calculé par personne.

II. EXAMEN DU RAPPORT POUR AVIS

Réunie le mercredi 22 octobre 2003, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen pour avis du rapport de Mme Annick Bocandé sur le projet de loi n° 4 (2003-2004) relatif aux responsabilités locales.

M. Nicolas About, président, a indiqué que le projet de loi relatif aux responsabilités locales constituait une étape importante du mouvement de décentralisation lancé, voici vingt ans, par les « lois Defferre ». Il a précisé que, parmi les 126 articles du texte, dont la commission des lois assurait l'examen au fond, la commission des affaires sociales avait souhaité se saisir de ceux se rapportant aux cinq domaines entrant dans ses compétences : la formation professionnelle, l'action sociale, le logement, la prise en charge des personnes âgées et la santé. Il a enfin indiqué que les commissions des finances, des affaires économiques et des affaires culturelles étaient également saisies pour avis sur ce texte, compte tenu de l'ampleur de son champ d'action.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a confirmé que ce projet de loi tendait à organiser le plus vaste transfert de compétences aux collectivités locales jamais mis en œuvre depuis les lois de décentralisation de 1982-1983. Elle a observé que ces transferts concernaient largement les politiques sociales puisqu'un tiers de ses articles portait sur ce domaine sans pour autant épuiser la matière. Elle a rappelé que d'autres textes allaient accentuer la décentralisation de l'action sociale, notamment le projet de loi portant décentralisation du RMI, qui a déjà fait l'objet d'un examen en première lecture par le Sénat au mois de mai dernier, ou le futur projet de loi relatif à l'égalité des chances pour les personnes handicapées qui devrait inclure d'importantes dispositions sur la décentralisation de la politique du handicap.

Elle a considéré que cette place éminente réservée aux politiques sociales n'était pas surprenante, eu égard à la philosophie même de ce texte consistant à rapprocher le citoyen de la prise de décision publique, afin de la rendre plus transparente et mieux adaptée. Elle a jugé que la nécessité d'une adaptation aux réalités locales était sans doute la plus forte en matière de politique sociale. Elle a rappelé, à ce titre, que les conclusions du dernier rapport annuel de l'Inspection générale des affaires sociales apparaissaient singulièrement critiques sur les effets d'une simple déconcentration des politiques sociales. Elle a estimé que si, depuis les premières lois de

décentralisation, l'État avait cherché à mieux adapter ses politiques aux territoires, cette évolution atteignait aujourd'hui ses limites dans la mesure où l'enchevêtrement des compétences conduit désormais à de réelles difficultés de coordination et engendre de nouveaux cloisonnements qui nuisent à l'efficacité et à la lisibilité de l'action publique.

Elle a déclaré qu'elle était consciente des craintes et des interrogations soulevées par ce texte tenant d'une part, au risque de voir surgir de nouvelles inégalités entre les collectivités territoriales, d'autre part, au niveau des ressources devant être transférées pour accompagner ce transfert de charges. Elle a indiqué que ces deux aspects méritaient d'être étudiés avec la plus grande vigilance.

Abordant le premier thème, celui de la formation professionnelle, elle a rappelé que, depuis 1983, ce secteur avait été progressivement décentralisé de l'État vers les régions, sans pour autant gagner en clarté en raison de la multiplicité des intervenants, de la diversité des financements et de la confusion des compétences.

Elle a précisé que six articles du texte avaient précisément pour objet de simplifier ce dispositif, en confirmant le rôle moteur de la région, notamment en matière de formation des demandeurs d'emploi.

Elle a relevé que la région disposera désormais d'un instrument rénové, le plan régional de développement des formations professionnelles, destiné à assurer la cohérence des actions menées, à l'échelon régional, par l'ensemble des intervenants. En outre, d'ici le 31 décembre 2008, les régions deviendront, en lieu et place de l'État, les donneurs d'ordre exclusifs de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), grâce au transfert de près de 600 millions d'euros destinés à la formation, l'accompagnement et à la rémunération des stagiaires.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a indiqué que les régions se verront également reconnaître une fonction d'assistance des candidats dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience ainsi qu'un rôle de coordonnateur des actions destinées à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et des adultes.

Elle a précisé que le second objectif poursuivi par le Gouvernement consistait à adopter et à simplifier les dispositifs existants de formation professionnelle, notamment par la réforme du régime de la prime d'apprentissage et l'assouplissement du régime public de rémunération des stagiaires.

Elle a toutefois estimé qu'il restait nécessaire de clarifier la répartition des compétences en confirmant la compétence résiduelle de l'État en matière

d'actions en faveur des publics dits « spécifiques » (détenus, réfugiés...) au titre de la solidarité nationale.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a ensuite abordé le deuxième thème relatif à l'action sociale et médico-sociale, qui traite de l'organisation sociale et médico-sociale, des fonds d'aide aux jeunes, de la formation des travailleurs sociaux et de l'action sociale en faveur des personnes âgées.

Elle a indiqué que le texte confiait aux départements une mission générale de définition et de mise en oeuvre de l'action sociale, ainsi qu'un rôle de coordinateur des interventions menées par les collectivités publiques et par le monde associatif. Le département se voit reconnaître une liberté d'organisation et l'utilisation de deux outils, pour lesquels il est mis fin à la cogestion : les fonds d'aide aux jeunes en difficulté et les schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, s'est déclarée favorable à ce transfert mais elle a considéré qu'il était essentiel de donner au département une compétence de coordination sur l'ensemble des domaines couverts par l'action sociale, par exemple en matière de politique en faveur des personnes handicapées.

Elle a également souligné la nécessité d'être vigilant, au cours des débats budgétaires de cette année et de l'année prochaine, sur l'évaluation des transferts de charges liés aux fonds d'aide aux jeunes. En effet, les crédits les concernant sont fongibles dans une ligne budgétaire plus large, au sein de laquelle il faudra identifier le niveau de la participation de l'État et vérifier qu'il ne sera pas modifié en cours d'année.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a alors étudié le deuxième aspect du chapitre consacré à l'action sociale et médico-sociale, qui concerne le transfert aux régions de la responsabilité de la formation des travailleurs sociaux. Elle a précisé les responsabilités respectives futures de l'État et de la région, l'État conservant une compétence de certification, d'enregistrement et de contrôle pédagogique des établissements de formation en travail social, la région ayant pour mission de définir et de mettre en oeuvre la politique de formation des travailleurs sociaux, notamment par l'agrément et le financement de l'ensemble des établissements dispensant des formations initiales.

Si elle a approuvé cette « logique de blocs » fondant une juste répartition des compétences, elle a considéré qu'il était nécessaire de mieux affirmer la spécificité des formations sociales, s'agissant de métiers touchant à des publics fragiles et participant de la cohésion sociale.

Elle a également pensé que la spécificité du travail social justifiait son maintien au sein de l'outil de planification spécifique que constituent les schémas régionaux des formations sociales, à intégrer dans le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) qui organise l'offre de formation au niveau régional.

Elle a par ailleurs souligné la nécessité de bien identifier les charges actuelles de l'État et celles qui seront transférées à la région, notamment en matière d'investissement car la région sera tenue de financer l'intégralité des dépenses d'investissement des établissements, là où l'État n'intervenait qu'au cas par cas, sur des actions jugées prioritaires par les contrats de plan.

Cet aspect est fondamental car le projet de loi supprime la possibilité, pour les établissements, de percevoir des ressources complémentaires pour leur budget propre, telles que les frais de scolarité. Pour éviter un transfert de charges important vers les régions, elle s'est déclarée opposée à cette interdiction dès lors qu'à l'exception de l'enseignement primaire et secondaire, il n'existait pas de principe de gratuité absolue des études.

***Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis,** a ensuite abordé l'action spécifique en faveur des personnes âgées, soulignant que le projet de loi avait choisi l'échelon départemental en proposant deux dispositions nouvelles : d'une part, renforcer la compétence du département, en lui confiant un rôle de chef de file en matière de coordination gérontologique correspondant à celui qu'il assume déjà pour les prestations servies aux personnes âgées dépendantes, d'autre part, en reconnaissant, dans la loi, l'existence des comités départementaux des retraités et des personnes âgées placés auprès du président du conseil général.*

*Abordant le secteur du logement, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis,** a indiqué que ce secteur restait une compétence traditionnelle de l'État mais que le texte proposait néanmoins quelques assouplissements.*

Ainsi, l'État pourra désormais déléguer ses compétences en matière d'aides à la pierre, par convention passée avec les grands établissements publics de coopération intercommunale ou les départements qui le souhaiteront. Les aides susceptibles d'être déléguées sont les aides au logement locatif social, à la rénovation de l'habitat privé et à la réalisation de places d'hébergement, à l'exception de celles relevant directement de la politique de la ville.

*Sans qu'il s'agisse ici d'une véritable décentralisation, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis,** a souligné l'intérêt de deux points : la modification des dispositions relatives au programme local de l'habitat, qui devient un outil plus opérationnel, et la simplification de l'aide directe des collectivités et de leurs EPCI en faveur des aides à la pierre.*

Elle a considéré pertinent le choix du niveau intercommunal pour la politique du logement sous réserve que la conclusion d'une convention de délégation avec l'État soit réservée aux groupements de communes les plus importants, pour lesquels la notion de « bassin d'habitat » a un sens. Dans les autres cas, notamment en zone rurale, elle a estimé que le département devait conserver un rôle moteur dans la politique de logement, notamment pour corriger des écarts trop importants entre les communes.

*Elle a précisé qu'une véritable décentralisation était, en revanche, opérée par le transfert, aux seuls départements, des fonds de solidarité pour le logement (FSL), aujourd'hui cogérés avec l'État. Un FSL sera ainsi créé dans chaque département, en liaison avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées dont il assure le financement. Or, si ce plan est défini, pour l'instant, conjointement par l'État et le département, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a estimé que, par cohérence avec la décentralisation du FSL, il était légitime de réserver au seul département la mission de l'élaborer et de le mettre en œuvre.*

*Abordant enfin le secteur de la santé, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a souligné que, face à la diversité des questions étudiées, politiques sanitaires, offre de soins, formation des professions paramédicales et lutte contre l'insalubrité, le texte proposait des solutions contrastées. Certaines mesures décentralisent des compétences de l'État vers les collectivités locales ; d'autres recentralisent certaines compétences sanitaires ; d'autres encore mettent en œuvre le droit à l'expérimentation reconnu aux collectivités locales par l'article 72 de la Constitution.*

Le volet santé consacre l'importance de l'échelon régional, tant pour la planification hospitalière que pour la politique de santé, en organisant les relations entre la région et l'agence régionale d'hospitalisation, et il élargit les compétences sanitaires reconnues aux conseils régionaux. Dans le même temps, le transfert, de l'État vers la région, de la formation des professions paramédicales et des sages-femmes permettra d'harmoniser ces formations avec les besoins locaux. Ces dispositions répondent au souhait du Gouvernement de renforcer le rôle de la région dans la définition et l'exécution de la politique de santé. Elle a d'ailleurs observé que cette même préoccupation figurait dans le projet de loi relatif à la politique de santé publique, que l'Assemblée nationale vient d'adopter en première lecture, et dans le projet de loi relatif au financement de la sécurité sociale pour 2004.

***Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, s'est déclarée favorable à l'attribution, aux régions, d'une compétence complémentaire en matière de santé, mais elle a considéré que cette proposition trouverait mieux sa place dans le projet de loi « santé publique ».*

Elle a ensuite décrit le processus de recentralisation des compétences sanitaires des départements, vers l'État, dans le domaine de la politique

vaccinale, du dépistage du cancer et de la lutte contre les maladies contagieuses et la tuberculose et approuvé l'unification, au niveau des départements, des dispositifs de lutte contre les insectes, qu'ils soient uniquement piqueurs ou également porteurs de maladies infectieuses.

Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis, a ensuite exposé les conditions du transfert, de l'État vers les régions, de la formation des auxiliaires médicaux, correspondant à dix-sept professions, parmi lesquelles les infirmiers, masseurs kinésithérapeutes, orthophonistes ou diététiciens. L'État fixera les conditions d'accès aux formations, les programmes et l'organisation des études, les *numerus clausus* nationaux et régionaux et délivrera les diplômes. Les régions seront compétentes pour agréer la création des écoles et instituts, dont elles prendront en charge le fonctionnement et l'équipement, et pour attribuer des aides financières aux élèves.

Elle s'est déclarée dubitative sur les conditions dans lesquelles ce transfert sera réalisé, notamment pour ce qui concerne le calcul de la compensation budgétaire qui l'accompagnera. En effet, plusieurs professions concernées, notamment les infirmiers, reçoivent leur formation au sein des établissements publics de santé, c'est-à-dire d'établissements financés par une dotation globale versée par l'assurance maladie, et le travail d'évaluation de la compensation sera complexe.

Enfin, concernant la lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb accessible dans les logements, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a approuvé le transfert de responsabilité vers les communes, considérant qu'il était cohérent avec les nouveaux pouvoirs accordés aux maires en matière de lutte contre les copropriétés dégradées au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine adoptée en juillet dernier.

En conclusion, elle a affirmé que le souci d'adaptation et de simplification des procédures, même s'il n'apparaissait pas flagrant à l'issue de cette présentation générale inévitablement complexe, avait effectivement présidé à la rédaction de ce texte et elle s'est prononcée en faveur de son adoption.

A l'issue de cet exposé, **M. Louis Souvet** a soulevé trois interrogations : s'agissant du volet relatif à l'aide médico-sociale, il s'est étonné que le projet de loi confie aux régions la politique de formation des travailleurs sociaux, alors même que ces derniers sont majoritairement employés par les départements ; s'agissant du volet relatif à la santé, il a souhaité que le projet de loi tienne compte, au-delà des insectes vectoriels, des autres vecteurs de maladies infectieuses ; enfin, il s'est interrogé sur les raisons qui justifient la proposition de suppression de l'article 55 du projet de loi.

Sur ce point, **M. Nicolas About, président**, a expliqué qu'afin de préserver la cohérence des textes en examen, il était préférable de transférer les dispositions de l'article 55 vers le projet de loi relatif à la santé publique.

M. Alain Gournac s'est ensuite déclaré en accord avec le principe même de décentralisation en raison des blocages liés à la codécision et de l'éloignement du pouvoir central des préoccupations du terrain. Il a souhaité que le Gouvernement s'explique davantage sur la part qu'occuperaient les départements et les communes dans les formations désormais organisées par les régions. Plus spécifiquement, il a mis l'accent sur la nécessité de désigner un pilote de la coordination gérontologique, louant l'efficacité des comités départementaux pour le financement des investissements des entreprises (CODERPA). Concernant le volet logement, il a jugé que la complexité des mesures proposées appelait davantage de clarté.

Rappelant que l'élaboration du projet de loi créant un revenu minimum d'activité avait déjà démontré à quel point il est difficile de déterminer l'échelon d'action le plus pertinent, **M. Bernard Sellier** a relevé la nécessité d'améliorer les relations entre les différents acteurs des politiques publiques. Plus précisément, même s'il lui a semblé que le présent projet de loi ne pourra résoudre pleinement cette question, il a souhaité que prenne forme une nouvelle approche du travail social, davantage tournée vers la logique d'entreprise.

Notant toute une série d'incohérences dans le texte proposé et alertant la commission sur de probables mouvements de balancier, **M. Guy Fisher** a regretté qu'il ait été hâtivement élaboré, sans la rigueur nécessaire et les consultations requises. A titre d'exemple, la politique de vaccination, désormais aux mains des régions par le biais des conventions, risquait de perdre sa cohérence. Il a douté de la pertinence des réformes apportées au schéma régional des formations, qu'il a qualifié de « monstre » eu égard à la densité de son contenu, et au démantèlement de l'AFPA.

M. Jean Chérioux a espéré que ces transferts de compétences, de personnel et de charges conduirait l'État à une plus grande rigueur budgétaire. C'est pourquoi, il a souhaité que l'expérimentation se développe au niveau de chaque collectivité territoriale afin de bien identifier les besoins. S'agissant de la question des CODERPA soulevée par **M. Alain Gournac**, il s'est félicité de leur composition plurielle et de leur utilité sociale, proche des réalités locales, tout en regrettant le caractère dispersé des débats qui s'y tiennent.

M. André Lardeux a souhaité qu'on renonce définitivement à l'idée selon laquelle la décentralisation serait un facteur de développement des inégalités entre collectivités, dans la mesure où les conseils généraux, qui ont jusqu'à présent bénéficié de ce mouvement, ont su introduire davantage d'équité et de justice dans leurs actions. Toutefois, les transferts de

compétences doivent s'accompagner des transferts de personnels, de logistique ou de bâtiments correspondants. Revenant sur les CODERPA, il ne les a pas jugés d'une réelle utilité. En revanche, il n'a pas souhaité que la décentralisation des politiques de formation des travailleurs sociaux soit confiée aux départements car il doute que les crédits correspondants leur soient parallèlement transférés.

M. Jean-Pierre Fourcade a tenu à formuler trois observations. D'abord, il a estimé que le logement social demeurerait le parent pauvre des politiques publiques, alors que, selon lui, les nombreux cloisonnements appelaient la définition d'une ligne budgétaire globale, susceptible, en mettant fin aux reliquats de crédits, de fluidifier les relations entre les intervenants et de favoriser la mise en oeuvre des opérations de construction ; ensuite, il a estimé que le principe de la subdélégation des transferts, par le biais de conventions, devrait être appliqué à tous les autres domaines de l'action sociale (personnes âgées, santé...) au lieu d'être limité au logement social qui, paradoxalement, est le seul secteur qui n'est pas réellement concerné par la décentralisation ; enfin, concernant les transferts de moyens, il a jugé que la décentralisation de 1982, faite à « coups de serpes », n'avait apporté que des résultats limités, les aspects les plus positifs étant constatés en matière fiscale (vignette, carte grise...). Il s'est donc félicité que le Gouvernement ait choisi une mécanique inverse consistant à procéder, d'abord, à une évaluation de l'impact des transferts de compétences avant un quelconque transfert financier. Quant aux transferts des moyens humains et matériels, ils doivent, selon lui, s'accompagner d'une réduction parallèle des effectifs de l'État, dont le maintien, dès lors qu'il y a décentralisation, ne se justifie plus.

Rappelant que l'importance du taux de chômage en France rendait impérative la formation des adultes, **M. Roland Muzeau** s'est alarmé de la régionalisation de l'AFPA, craignant que la mise en concurrence de l'Association ne conduise à l'affaiblissement des formations ultra-spécialisées (en raison de la régionalisation de la commande publique), à son éclatement (du fait de la diversité des politiques de formation des régions), et pour finir à sa disparition (alors même qu'elle fournit des prestations annexes inconnues des organismes de formation traditionnels). Concernant les moyens affectés à la décentralisation, il a dénoncé les disparités de situations entre collectivités au regard de leurs besoins. Il a aussi signalé les réticences qu'éprouvent souvent les personnels vis-à-vis de la décentralisation et annoncé une augmentation qu'il juge inévitable de la fiscalité locale.

M. Jean-Louis Lorrain a estimé nécessaire le maintien des liens entre la formation initiale et la formation professionnelle. S'interrogeant sur le rôle que le projet de loi réserve aux formateurs, notamment les éducateurs sociaux, il a émis des réserves sur la décentralisation des formations aux départements, considérant que leur participation devrait se faire par la voie de la coopération et des conventions, plutôt que par des transferts de compétences.

Réagissant aux propos entendus, **M. Claude Domeizel** a souligné combien les élus socialistes étaient fondamentalement décentralisateurs, comme en témoignent les lois de décentralisation de 1982, ce qui a amené **M. Jean Chérioux** à rappeler que le Sénat avait, deux ans avant les « réformes Defferre », engagé le processus de décentralisation à travers un « projet Bonnet » qui n'avait pu aller à son terme en raison de l'alternance politique de 1981. Pour autant, revenant au projet de loi, **M. Claude Domeizel** a déploré les inégalités entre collectivités tant en ce qui concerne le financement des transferts que la capacité d'expérimentation, estimant que ces difficultés étaient liées à l'absence de concertation autour du texte. Pour toutes ces raisons, il a indiqué que le groupe socialiste ne pouvait soutenir ce texte.

Insistant sur le volet « santé » du projet de loi, **M. Francis Giraud** a approuvé le transfert de ses dispositions sanitaires dans le projet de loi relatif à la santé publique, dans un souci légitime de cohérence, tout en reconnaissant que l'échelon régional lui apparaissait comme le niveau de traitement le plus pertinent pour les questions sanitaires.

Partageant l'avis de son collègue, **M. Alain Vasselle** a regretté l'insuffisance des transferts de personnel qu'on observe généralement lors des transferts de compétences et a soulevé deux interrogations spécifiques concernant le logement social (le choix du comité régional de l'habitat comme organisme pilote) et le mode de financement des formations sanitaires (sécurité sociale ou fonds régionaux).

Rappelant son profond attachement à la décentralisation, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a répondu à chacun des commissaires.

S'agissant du volet « aide sociale et médico-sociale », elle a réaffirmé que la compétence générale accordée aux régions en matière de formation justifiait que leur soit confiée la formation des travailleurs sociaux, tout en souhaitant que l'avis des départements soit requis et que l'État conserve une fonction de contrôle pour l'ensemble du dispositif afin d'en préserver la cohérence. Quant aux coûts de ces transferts, elle a demandé qu'une évaluation précise en soit faite afin d'éviter aux régions d'en supporter seules la charge.

S'agissant du volet « santé », elle a rappelé que les dispositions sanitaires dont elle proposait la suppression avaient davantage leur place dans le projet de loi relatif à la santé publique, ce qui ne remettait aucunement en cause leur pertinence. En revanche, elle a confirmé que la politique de lutte contre les maladies infectieuses provoquées par les insectes devait, à juste titre, relever des départements, ce qui justifiait le maintien de cette disposition dans le présent texte. Elle a partagé l'étonnement de **M. Guy Fischer**, non pas sur le principe d'une recentralisation des actions sanitaires,

qu'elle juge cohérent avec les missions de l'État, mais sur l'autorisation des délégations et conventions prévues parallèlement par le projet de loi qui en affaiblit singulièrement la portée. Elle a annoncé que la commission des lois proposerait de modifier et de clarifier ce dispositif.

*S'agissant du volet « formation professionnelle », **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a estimé que les schémas de formations constituaient des outils de planification nécessaires, qui, intégrés au plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP), formeront un ensemble cohérent. Elle a ensuite dissipé les craintes exprimées par M. Roland Muzeau, en démontrant que l'AFPA resterait une association nationale dont les relais locaux ne seraient soumis au régime de droit commun des prestataires de formations qu'après 2008, au terme d'une période de transition et d'adaptation.*

S'agissant du volet « personnes âgées », elle s'est réjouie de l'utilité des CODERPA en tant que lieu d'échanges unique, rappelant que le projet de loi se contentait d'en modifier la présidence, qui passerait du préfet au président du conseil général, et de permettre d'organiser son activité pour les rendre plus efficaces encore.

S'agissant des difficultés posées par le volet « logement social », elle s'est engagée à s'en ouvrir aux ministres concernés. Elle a considéré que les délégations de compétences étaient ici justifiées, conformément à l'article 101 (délégations de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale) du projet de loi.

S'agissant de l'ensemble du texte, elle a estimé que l'évaluation des transferts proposés était indispensable à leur efficacité, ce que, du reste, prévoit l'article 92 du projet de loi. Concernant les transferts de personnel, elle a signalé que le projet de loi prévoyait, à son titre V, les modalités de cette opération. Elle a toutefois appelé ses collègues à se montrer vigilants sur l'effectivité des transferts humains mais aussi logistiques. Parallèlement, elle a annoncé son intention de proposer des amendements tendant à la suppression de certaines instances nationales, symboles de la politique centralisatrice de l'État, notamment le comité interministériel de la formation professionnelle.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles et des amendements présentés par le rapporteur pour avis.

A l'article 5 (élargissement des compétences des régions en matière de formation professionnelle), la commission a adopté trois amendements, le premier précisant que les compétences de l'État se limiteraient aux actions de solidarité nationale, le deuxième confiant à la région la fixation du régime de la prime d'apprentissage et rétablissant l'avis du comité de coordination des

programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, le troisième de nature rédactionnelle.

A l'article 6 (renforcement du plan régional de développement des formations professionnelles), la commission a adopté cinq amendements. Les deux premiers simplifient la rédaction du texte de l'article. Les deux suivants intègrent dans le PRDFP les différents schémas de formation, afin de limiter le nombre des documents de programmation. Le dernier vise à favoriser la signature de contrats d'objectifs interrégionaux.

A l'article 9 (modifications du code du travail), la commission a adopté un amendement tendant à supprimer le comité interministériel de la formation professionnelle ainsi que le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

A l'article 11 (participation des régions aux réseaux d'accueil, d'information et d'orientation), la commission a adopté deux amendements, l'un tendant à prévenir tout cloisonnement entre l'État et les régions, lorsqu'ils interviennent en faveur de l'accueil, l'information et l'orientation des candidats à l'insertion professionnelle, l'autre visant à permettre aux partenaires des conventions de choisir librement la durée de validité de celles-ci.

A l'article 39 (responsabilité du département sur la politique d'action sociale), la commission a adopté un amendement pour mieux articuler la politique d'action sociale départementale avec les actions menées par ses partenaires et pour élargir le rôle de coordination du département à l'ensemble de l'action sociale.

A l'article 40 (transfert aux départements des schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale), la commission a adopté un amendement de précision relatif à la date d'expiration du schéma et un amendement de coordination confiant la compétence exclusive de modification du schéma au seul président du conseil général.

A l'article 41 (transfert aux départements des fonds d'aide aux jeunes en difficulté), la commission a adopté trois amendements. Le premier indique que l'autorité compétente pour arrêter le règlement intérieur du fonds est le conseil général, le deuxième désigne les autorités compétentes pour la gestion administrative du fonds et pour la gestion financière et comptable, le troisième précise que la délégation de compétence du département ne peut concerner que les communes ou les groupements de communes.

A l'article 42 (compétences de l'État en matière de formation des travailleurs sociaux), la commission a adopté cinq amendements. Deux amendements rédactionnels définissent respectivement le champ des formations en travail social et la nature des formations visées. S'agissant des amendements

« de fond », le premier tend à rétablir la recherche en travail social parmi les missions des formations sociales ; le deuxième vise à intégrer les établissements de formation des travailleurs sociaux dans le droit commun des organismes de formation ; le troisième tend à renforcer les dispositions du code du travail relatives au recrutement des directeurs et formateurs intervenant dans les organismes de formation professionnelle par des exigences spécifiques en matière de travail social.

A l'article 43 (agrément et financement par la région des établissements de formation en travail social), la commission a adopté trois amendements. Le premier a pour objet de permettre l'association des départements à la définition des besoins et de l'offre de formation en travail social et de rétablir l'outil de planification spécifique que constituent les schémas régionaux des formations sociales. Le deuxième vise à limiter l'étendue des conditions d'agrément fixées par décret. Le troisième supprime la possibilité, pour les régions, de déléguer leur compétence d'agrément des établissements de formation en travail social aux départements. **M. Jean-Louis Lorrain** a soutenu cet amendement en faisant part des plus vives réserves que lui inspirait toute délégation de compétences en la matière, dans la mesure où les départements ne sont pas les employeurs exclusifs des travailleurs sociaux. Partageant cette opinion, **M. Nicolas About, président**, a également soutenu la suppression de cette disposition. **M. Alain Vasselle** a fait valoir que, à son sens, il serait encore préférable que l'agrément des établissements de formation en travail social soit confié à l'État plutôt qu'aux régions, afin d'éviter les disparités. M. Nicolas About, président, lui a toutefois fait observer que la compétence régionale en matière d'agrément ne valait pas compétence en matière de définition du contenu des formations, laquelle restait à l'échelon national.

A l'article 44 (conventions de financement entre les régions et les établissements de formation en travail social), la commission a adopté trois amendements. Un premier amendement précise que la région finance les établissements agréés qui dispensent des formations sociales initiales. **M. Jean-Louis Lorrain** s'est soucié de savoir s'il fallait en conclure que la région ne pouvait financer la formation continue. M. Nicolas About, président, a indiqué qu'il ne s'agissait que d'une précision de cohérence avec le texte adopté pour l'article 43. Un deuxième amendement précise l'étendue des charges d'investissement incombant aux régions et le troisième rétablit la perception de recettes propres au profit des établissements agréés. Sur ce dernier point, **M. Roland Muzeau** a, à nouveau, souhaité faire part des fortes réserves de son groupe.

A l'article 46 (coordination gérontologique), la commission a adopté trois amendements. Le premier a pour objet de placer les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) sous la responsabilité des conseils généraux, cette mesure présentant l'intérêt de relancer le processus de développement de ces centres aujourd'hui quasiment interrompu et de parvenir à terme à un véritable maillage du territoire national par les CLIC. **M. Jean-Louis**

Lorrain s'est interrogé sur le sort réservé à la dimension sanitaire des CLIC, qui ne relève pas de la compétence gérontologique des départements. **Mme Sylvie Desmarescaux** a craint que le transfert des CLIC aux départements ne mette fin aux subventions que leur verse l'État. Partageant cette inquiétude, **Mme Valérie Létard** a souligné la nécessité de préserver les CLIC, outils souples et adaptables. **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a expliqué que l'objet de l'amendement n'était pas de supprimer les CLIC mais de désigner le département comme chef de file de la coordination gérontologique. **M. Nicolas About, président**, a proposé l'adoption de l'amendement sous réserve qu'il soit précisé, au cours des débats, la manière dont sera financé le volet sanitaire des CLIC.

Sur ce même article, la commission a adopté deux autres amendements tendant, pour l'un, à confier au département le soin de veiller à la répartition des rôles entre les différents intervenants de la coordination gérontologique, conformément aux observations figurant au rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale en 2003, et pour l'autre à préciser que l'efficacité de la coordination gérontologique suppose qu'elle soit mise en œuvre par voie de contractualisation.

A l'article 49 (conditions de la délégation de la compétence de l'État en matière de logement), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 50 (transfert des fonds de solidarité pour le logement aux départements et extension de leurs compétences), la commission a adopté trois amendements. Le premier tend à faire du département le responsable unique de la définition et de la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Les deux autres sont des amendements de coordination. A **M. Alain Vasselle** qui demandait si le retrait de l'État de la définition du plan départemental se justifiait par son retrait du financement du FSL, **Mme Annick Bocandé, rapporteur pour avis**, a répondu que cela était, en effet, la conclusion logique qu'elle proposait d'en tirer. En revanche, soutenu par **M. Guy Fischer, M. Roland Muzeau** a jugé que ce retrait pouvait être « catastrophique », dans la mesure où les départements seraient dans l'incapacité de gérer, seuls, l'ensemble des problèmes liés au logement des personnes défavorisées. **M. Nicolas About, président**, a expliqué que l'éloignement de l'État ne permettait pas à celui-ci de prendre la mesure, de manière pertinente, des préoccupations locales. **M. Jean-Louis Lorrain** a souhaité des explications supplémentaires sur le sort du programme social thématique, également financé par l'État. Sur ce point, **Mme Annick Bocandé** a expliqué que l'article 49 du projet de loi prévoyait une participation financière de l'État, que les collectivités répartiraient, ensuite, par délégation.

A l'article 55 (programmes régionaux de santé publique), la commission a adopté un amendement de suppression de cet article, au motif qu'il était redondant avec les dispositions du projet de loi relatif à la santé publique, adopté par l'Assemblée nationale le 14 octobre dernier.

A l'article 58 (gestion des écoles de formation des professions paramédicales), la commission a adopté un amendement visant à permettre une répartition harmonieuse des places dans les formations sanitaires décentralisées et leur adéquation aux besoins.

A l'article 59 (expérimentation de la délégation à certaines communes des procédures de lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb dans les locaux à usage d'habitation), la commission a adopté un amendement visant à respecter l'obligation constitutionnelle d'évaluation qui s'applique à toute expérimentation.

A l'article 62 (élaboration des schémas prévisionnels des formations), la commission a adopté un amendement de coordination.

*Enfin, la commission a **émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi ainsi amendé.***

LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 5

Compléter le premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 214-12 du code de l'éducation par les mots :

, sous réserve des actions de portée nationale, destinées à certains publics spécifiques, qui sont définies et mises en œuvre par l'Etat au titre de la solidarité nationale.

*

Après le premier alinéa, rédiger comme suit la fin du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 118-7 du code du travail :

« Le conseil régional détermine la nature, le niveau et les conditions d'attribution de cette indemnité.

« Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue fixe :

« a) Le montant minimal de l'indemnité compensatrice forfaitaire ;

« b) Les conditions dans lesquelles l'employeur est tenu de reverser à la région les sommes indûment perçues. »

*

Dans le premier alinéa du texte proposé par le IV de cet article pour l'article L. 940-1 du code du travail, supprimer les mots :

et obligations

ARTICLE 6

Rédiger comme suit le texte proposé par le 1° de cet article pour le premier alinéa du I de l'article L. 214-13 du code de l'éducation :

« La région adopte le plan régional de développement des formations professionnelles et s'assure de sa mise en œuvre. Ce plan a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. »

*

Supprimer le 3° de cet article

*

Compléter le texte propose par le 4° de cet article pour le II de l'article L. 214-13 du code de l'éducation par un alinéa ainsi rédigé :

« Il vaut schéma prévisionnel d'apprentissage, schéma régional des formations sociales, schéma régional des formations sanitaires et schéma régional de développement des enseignements artistiques préparant à une formation professionnelle. »

*

A la fin du texte proposé par le 5° de cet article par le III de l'article L. 214-13 du code de l'éducation, supprimer les mots :

de la population active

*

Dans la première phrase du texte proposé par le 7° de cet article pour le premier alinéa du V de l'article L. 214-13 du code de l'éducation, remplacer les mots :

la région

Par les mots :

une ou plusieurs régions.

ARTICLE 9

Avant le I de cet article, insérer un paragraphe additionnel I A ainsi rédigé :

« I A. L'article L.910-1 du code du travail est ainsi modifié :

« 1° Les deux premiers alinéas sont supprimés ;

« 2° Au dernier alinéa, les mots : « et conseils » sont supprimés. »

ARTICLE 11

Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 214-12-1 du code de l'éducation :

« *Art. L. 214-12-1.* – La région coordonne les actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes, en vue de leur

insertion professionnelle et sociale, en tenant compte des compétences de l'Etat, des autres collectivités territoriales et de leurs groupements ainsi que des établissements d'enseignement.

*

Au deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 214-12-1 du code de l'éducation, après le mot :

conventions

insérer les mots :

, annuelles ou pluriannuelles,

ARTICLE 39

Rédiger comme suit le I de cet article :

I. – Au début de l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« Le département définit et met en oeuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent, notamment en matière d'insertion et de prévention et de lutte contre les exclusions.

« Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L. 116-1 à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en oeuvre.

ARTICLE 40

Dans le texte proposé par cet article pour le huitième alinéa de l'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles, remplacer les mots :

suyant l'expiration des effets du schéma précédent

par les mots :

suyant la date d'expiration du schéma précédent

*

A. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. – L'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « et avec les dispositifs de coordination prévus au chapitre V du titre IV du livre Ier » sont supprimés ;

2° Au dernier alinéa, les mots : « à la demande de l'une ou l'autre des autorités compétentes » sont remplacés par les mots : « à l'initiative de l'autorité compétente pour l'arrêter ».

B. – En conséquence, faire précéder cet article de la mention :

I. –

ARTICLE 41

Rédiger comme suit le texte proposé par le I de cet article pour le premier alinéa du II de l'article L. 263-15 du code de l'action sociale et des familles :

« II. – Le règlement intérieur du fonds est adopté par le conseil général après avis du conseil départemental d'insertion. Il détermine les conditions et les modalités d'attribution des aides et les conditions de mise en oeuvre des mesures d'accompagnement.

*

Dans le premier alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 263-16 du code de l'action sociale et des familles, après les mots :

tout ou partie de la gestion

insérer le mot :

administrative

*

Après les mots :

gestion du fonds prévu à l'article L. 263-15

rédiger comme suit la fin du premier alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 263-16 du code de l'action sociale et des familles :

à une ou plusieurs communes ou à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale.

ARTICLE 42

Dans le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles, remplacer les mots :

engagés dans la lutte contre les exclusions, la perte d'autonomie et la maltraitance, la prévention et la réparation des handicaps ou inadaptations, la promotion du développement social

par les mots :

engagés dans la lutte contre les exclusions et contre la maltraitance, dans la prévention et la compensation de la perte d'autonomie, des handicaps ou des inadaptations et dans la promotion de la cohésion sociale et du développement social.

*

Compléter le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles par une phrase ainsi rédigée :

Elles peuvent également contribuer au développement de la recherche en travail social.

*

Dans le texte proposé par cet article pour la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles, remplacer les mots :

, initiales, permanentes et supérieures

par les mots :

initiales et continues

*

Rédiger comme suit la seconde phrase du troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles :

Ils sont soumis aux obligations et interdictions prévues à l'article L. 920-4 du code du travail.

*

Au quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles, après les mots :

respect des programmes

insérer les mots :

, la qualification des formateurs et directeurs d'établissements

ARTICLE 43

Rédiger comme suit la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles :

Dans le cadre de l'élaboration du schéma régional des formations sociales, elle recense, en association avec les départements, les besoins de formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale.

*

A. – Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles, supprimer les mots :

, dans des conditions fixées par décret,

B. – Après la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles, insérer une phrase ainsi rédigée :

Un décret fixe les conditions minimales d'agrément de ces établissements.

*

Supprimer la seconde phrase du second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles.

ARTICLE 44

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles, après les mots :

formations sociales

insérer le mot :

initiales

*

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles :

L'aide financière de la région à ces établissements est constituée par une subvention annuelle couvrant les dépenses administratives et celles liées à leur activité pédagogique. La région participe également, dans des conditions définies par une délibération du conseil régional, à leurs dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux.

*

A. – Supprimer la deuxième phrase du troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

B. – Compléter le texte proposé par cet article pour l'article L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles par deux alinéas ainsi rédigés :

« La gratuité des études dans les établissements de formation dispensant des formations sociales initiales est assuré pour lesdites formations.

« Les établissements agréés perçoivent toutefois de la part des étudiants des droits d'inscription dont le montant maximum est fixé chaque année par référence au niveau arrêté pour les droits de scolarité dans les instituts universitaires professionnalisés. En supplément des droits d'inscription, ils peuvent prélever des frais de scolarité correspondant à la rémunération de services aux étudiants. Ils peuvent également bénéficier des rémunérations de services, participations des employeurs ou subventions des collectivités publiques. »

ARTICLE 46

A – Après le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le département met en œuvre les compétences définies à l'alinéa précédent en s'appuyant notamment sur les centres locaux d'information et de coordination dont il assure la gestion, l'organisation et le financement. Les centres locaux d'information et de coordination qui, à la date de publication de

la présente loi, relèvent de l'Etat, sont transférés par des conventions aux départements dans un délai maximum de douze mois.

B – En conséquence, dans le texte proposé par cet article pour la troisième phrase du premier alinéa de l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles, supprimer les mots :

, en s'appuyant notamment sur des centres locaux d'information et de coordination

*

Après le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le département veille à la cohérence des actions respectives des centres locaux d'information et de coordination, des équipes médico-sociales mentionnées au premier alinéa de l'article L. 232-3 et des établissements et services mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1. »

*

Après le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le département peut signer des conventions avec l'Etat, les organismes de sécurité sociale ou tout autre intervenant en faveur des personnes âgées pour assurer la coordination de l'action gériatrique. »

ARTICLE 49

1. Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le II de cet article pour l'article L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, remplacer les mots :

suppression des taudis

par les mots :

lutte contre l'habitat indigne.

2. En conséquence, dans l'avant-dernière phrase du XII de cet article, remplacer les mots :

suppression des taudis

par les mots :

lutte contre l'habitat indigne.

ARTICLE 50

I. Dans le premier alinéa du texte proposé par le 3° du I de cet article pour l'article 3 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, après les mots :

mis en œuvre par

supprimer les mots :

l'Etat et

II. En conséquence, dans le même alinéa, remplacer les mots :

Ils y associent

par les mots :

Il y associe

*

Le 4° du I de cet article est ainsi rédigé :

a) Le sixième alinéa de l'article 4 est ainsi rédigé :

« Le plan départemental est rendu public par le président du conseil général après avis du conseil départemental d'insertion. Un comité responsable du plan, présidé par le président du conseil général, est chargé de suivre sa mise en œuvre. »

b) L'article 4 est complété par l'alinéa suivant :

« Le président du conseil général rend compte annuellement, au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, du bilan d'activité du fonds de solidarité pour le logement. »

*

Après le b) du 5° du I de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

... . - La première phrase du onzième alinéa de l'article 6 est ainsi rédigée :

« Les mesures d'accompagnement social donnent lieu à l'établissement de conventions conclues par le département avec les organismes ou associations qui les exécutent.

ARTICLE 55

Supprimer cet article

ARTICLE 58

Compléter la dernière phrase du texte proposé au VI de cet article pour l'article L. 4382-2 du code de la santé publique, par les mots :

, sur la base du schéma régional des formations sanitaires.

ARTICLE 59

Compléter *in fine* cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Dans un délai de six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation assorti des observations des collectivités concernées.

ARTICLE 62

Dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 214-1 du code de l'éducation, supprimer les mots :

, des établissements dispensant des formations sanitaires mentionnées aux articles L. 4151-7, L. 4242-1 et L. 4382-1 du code de la santé publique, des formations sociales mentionnées à l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles