

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 décembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) portant **nouvelle organisation territoriale de la République**,*

Par M. René-Paul SAVARY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; MM. Michel Amiel, Claude Bérit-Débat, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, MM. Claude Dilain, Jérôme Durain, Jean-Yves Dusserre, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micoulean, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mme Catherine Procaccia, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 636 (2013-2014), 140 et 150 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LES POLITIQUES D'AIDE ET D'ACTION SOCIALE : LE RÔLE CENTRAL DES DÉPARTEMENTS	9
A. LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION A CONSACRÉ LE RÔLE DE CHEF DE FILE DES DÉPARTEMENTS EN MATIÈRE DE POLITIQUES SOCIALES	9
1. <i>La pertinence de l'échelon départemental pour la définition, la mise en œuvre et le pilotage des politiques sociales</i>	<i>9</i>
a) Des départements chefs de file des politiques d'aide et d'action sociale.....	9
b) Un poids financier croissant pour les conseils généraux	11
2. <i>Une articulation encore perfectible avec les autres acteurs des politiques publiques</i>	<i>13</i>
a) L'articulation avec les compétences de l'Etat	13
b) L'articulation avec les autres acteurs locaux	14
B. LE PROJET DE LOI N'APPORTE QU'UNE RÉPONSE TRÈS PARTIELLE AUX BESOINS DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES.....	16
1. <i>Les solutions esquissées par le Gouvernement : des départements préservés à court terme et un rapprochement avec les métropoles</i>	<i>16</i>
a) L'avenir encore incertain des départements	16
b) Vers un rapprochement des départements et des métropoles dans la mise en œuvre des politiques d'aide et d'action sociale	18
2. <i>Les questions non résolues par la réforme territoriale</i>	<i>19</i>
a) Aller plus loin dans la clarification et la simplification	19
b) Poser la question de nouveaux transferts de compétences.....	20
II. L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI : UN RÔLE DE COORDINATION DES RÉGIONS À CONFORTER	21
A. SI LES RÉGIONS SONT DÉSORMAIS PLEINEMENT COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE, LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EMPLOI DEMEURE ESSENTIELLEMENT UNE PRÉROGATIVE DE L'ÉTAT	21
1. <i>La compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage a été confiée aux régions.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Mais l'Etat reste compétent en matière d'emploi.....</i>	<i>22</i>

B. LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI PLAIDENT POUR UNE EXPERIMENTATION AMBITIEUSE SELON L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE.....	24
1. Les nombreuses difficultés du service public de l'emploi découlent en partie de la multitude d'acteurs chargés de sa mise en œuvre	24
2. L'Association des régions de France propose une expérimentation du transfert de la compétence relative à l'accompagnement des demandeurs d'emploi	25
3. Mais les critiques à l'encontre de la décentralisation des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ne peuvent pas être ignorées	25
C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	26
1. Le rôle de Pôle emploi est renforcé au niveau national et régional	27
a) La nécessité d'assurer une bonne coordination avec les autres acteurs du service public de l'emploi au niveau national.....	27
b) La place des régions dans la gouvernance de Pôle emploi est confortée.....	27
c) Pôle emploi pourra acheter directement des formations délivrées par les centres à rayonnement national de l' Afpa	28
2. La présidence du Crefop revient au président de région chargé d'assurer la coordination des acteurs de l'emploi sur son territoire	28
a) Le président de région présidera désormais seul le Crefop.....	28
b) Le président de région veillera à la bonne coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire.....	29
EXAMEN DES ARTICLES	31
• Article additionnel après l'article 3 (art. L. 5311-3, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-10, L. 5312-11, L. 6121-4, L. 6123-3 et L. 6123-4 du code du travail) Renforcement du rôle des régions et de Pôle emploi dans le service public de l'emploi	31
• Article 23 (art. L. 3211-1-1 et L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) Délégations ou transferts de compétences des départements vers les métropoles.....	32
• Article 24 (art. L. 1111-10 et L. 32111-1 et L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales) Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines.....	36
• Article additionnel après l'article 24 Prise en charge des mineurs isolés étrangers	38
EXAMEN EN COMMISSION.....	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

Les conclusions de la commission des affaires sociales

Réunie le **mardi 9 décembre 2014** sous la présidence de **M. Gérard Dériot, vice-président**, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de **M. René-Paul Savary** sur le **projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République**.

La commission s'était saisie pour avis des **articles 23 et 24** du projet de loi. Elle a adopté les **cinq amendements** présentés par le rapporteur pour avis sur ces articles ainsi que **deux amendements** portant article additionnel.

L'article 23 ouvre aux départements la possibilité de conclure une **convention** avec les métropoles afin de leur **transférer ou de leur déléguer tout ou partie de sept groupes de compétences**. Six d'entre eux ont trait à l'action sociale des départements. La commission a, en premier lieu, **clarifié et circonscrit le champ des compétences** susceptibles de faire l'objet d'une délégation ou d'un transfert. En second lieu, elle a **supprimé le caractère automatique du transfert de compétences**, à la date du 1^{er} janvier 2017, afin que le conventionnement volontaire demeure la règle entre départements et métropoles.

L'article 24 **supprime la clause de compétence générale** des départements et redéfinit leurs possibilités d'intervention en soutien des communes et des intercommunalités. La commission a **supprimé toute énumération des compétences pouvant être exercées par les départements**, inutile à partir du moment où s'applique la règle selon laquelle le conseil général statue dans les domaines de compétence que la loi lui attribue. Elle a en revanche précisé les **deux piliers** sur lesquels repose l'action des départements : la **solidarité sociale** et la **cohésion entre les territoires**.

Le rapporteur pour avis a alerté les membres de la commission sur **les règles de recevabilité financière des amendements** qui empêchent, à enveloppe de financement constante, tout transfert de charges entre personnes publiques. Il a regretté la rigidité de ce principe qui limite considérablement l'initiative parlementaire sur un texte dont l'objet même est la répartition des compétences entre collectivités territoriales. Sur sa proposition, la commission a cependant adopté un amendement visant à compenser pour les départements le coût de la prise en charge des **mineurs isolés étrangers** par l'instauration d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

Enfin, la commission a adopté un **amendement portant article additionnel après l'article 3, qui conforte les missions de Pôle emploi au niveau national et régional**, tout en conférant un **rôle de chef de file aux régions en matière de coordination des acteurs de la politique de l'emploi**.

D'une part, le rôle de **Pôle emploi** est renforcé :

- il devra conclure des **conventions pluriannuelles** de coopération avec l'ensemble des autres acteurs de la politique de l'emploi puis présenter régulièrement des propositions visant notamment à réduire le nombre de ces intervenants ;

- les **conseils régionaux** seront dorénavant **consultés** avant la conclusion de la convention nationale tripartite Etat - Pôle emploi - Unédic, tandis que les régions bénéficieront d'un **siège supplémentaire** spécifique au conseil d'administration de l'opérateur public ;

- l'opérateur public pourra désormais acheter directement des formations collectives si elles présentent un intérêt national, définies par décret, ce qui permettra notamment de préserver certains centres de formation de rayonnement national de l'**Afpa** actuellement fragilisés.

D'autre part, la **région** assurera la **coordination des intervenants du service public de l'emploi** sur son territoire :

- la **présidence** du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) sera désormais confiée au **président de région**, et ne sera donc plus partagée avec le préfet de région ;

- le **contenu** des conventions signées entre le Crefop et les intervenants du service public de l'emploi est **précisé**, en accordant une place privilégiée à Pôle emploi ;

- le **directeur régional de Pôle emploi**, dont la légitimité est renforcée, devra venir régulièrement devant le **bureau du Crefop** présenter l'état d'avancement de sa convention.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République constitue, après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et le projet de loi relatif à la délimitation des régions, le troisième volet de la réforme territoriale proposée par le Gouvernement. Il ne procède pas à la décentralisation de nouvelles compétences mais a pour ambition de clarifier la répartition de celles-ci entre les collectivités territoriales et d'affirmer le rôle des régions et des intercommunalités dans la mise en œuvre de l'action publique territoriale.

Or, dans le domaine de l'aide et de l'action sociale, c'est aux départements qu'ont été confiées l'essentiel des compétences à partir de 1983. Depuis 2004, celui-ci assure une mission de chef de file, c'est-à-dire à la fois de définition et de mise en œuvre des politiques d'action sociale mais également de coordination des acteurs. Si l'existence de ce niveau de collectivité territoriale était menacée à la date du dépôt du projet de loi au Sénat, les circonstances ont changé et le texte doit désormais être examiné au regard de la nécessité de conforter les départements dans l'exercice de leurs compétences de solidarités territoriales et humaines.

De ce point de vue, les articles 23 et 24 du projet de loi, sur lesquels porte l'avis de la commission des affaires sociales, n'apportent qu'une réponse partielle aux enjeux existants. L'article 23 vise à organiser des transferts de compétences des départements vers les métropoles sur un champ à la fois restreint et imprécis. Sur proposition de votre rapporteur pour avis, la commission a clarifié les compétences susceptibles d'être déléguées ou transférées et supprimé le caractère automatique du transfert au 1^{er} janvier 2017, estimant que la démarche volontaire devait demeurer la règle. A l'article 24, la commission n'est pas revenue sur la suppression de la clause de compétence générale des départements mais a supprimé l'énumération qui était faite de leurs compétences et qui conduisait à fragiliser la portée de la règle générale selon laquelle les conseils généraux statuent dans les domaines de compétence que la loi leur attribue. Elle a en revanche précisé les deux piliers sur lesquels repose l'action des départements : la solidarité entre les hommes et la solidarité entre les territoires.

Les règles constitutionnelles de recevabilité financière des amendements empêchent, à enveloppe de financement constante, tout transfert de charges entre personnes publiques. Votre rapporteur pour avis regrette vivement les limites qui sont ainsi apportées à l'initiative parlementaire sur un texte dont l'objet même est de repenser la répartition des compétences entre les acteurs. Il estime qu'il aurait été essentiel que puissent être discutées par le Parlement des mesures structurelles de simplification dans le secteur médico-social, notamment de clarification des relations entre les départements et les agences régionales de santé (ARS). Plus globalement, la question d'une juste répartition des responsabilités entre l'Etat et les départements aurait également mérité de pouvoir être pleinement examinée. Sur ce point, la commission a adopté un amendement visant à compenser pour les départements, via l'instauration d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat, le coût de la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

Enfin, la commission a posé les jalons d'une décentralisation de la compétence « emploi » aux régions, tout en confortant les missions de Pôle emploi au niveau national et régional. Le président du conseil régional, à travers la présidence du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), veillera à la bonne coordination de l'action des intervenants du service public de l'emploi sur son territoire. Le rôle des régions dans la gouvernance nationale de Pôle emploi est également renforcé, tandis que la déconcentration de l'opérateur public est accélérée à l'échelon des directeurs régionaux. Ce faisant, la commission a souhaité que la région dispose, à terme, d'un bloc de compétences global en matière de développement économique, de formation et d'orientation professionnelles, d'apprentissage et d'emploi.

I. LES POLITIQUES D'AIDE ET D'ACTION SOCIALE : LE RÔLE CENTRAL DES DÉPARTEMENTS

A. LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION A CONSACRÉ LE RÔLE DE CHEF DE FILE DES DÉPARTEMENTS EN MATIÈRE DE POLITIQUES SOCIALES

1. La pertinence de l'échelon départemental pour la définition, la mise en œuvre et le pilotage des politiques sociales

a) Des départements chefs de file des politiques d'aide et d'action sociale

Depuis 1983, le processus de décentralisation, fondé sur une logique de spécialisation des collectivités territoriales par **blocs de compétences**, a conduit à l'affirmation du rôle du département dans la mise en œuvre des politiques d'aide et d'action sociale.

La loi du 22 juillet 1983¹ avait ainsi fixé un principe clair en dotant le département de **la compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale** et en laissant à l'Etat des compétences résiduelles, désormais énumérées à l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles.

La loi du 13 août 2004² est venue réaffirmer et renforcer le rôle du département en lui confiant la mission de **chef de file de l'action sociale**. Elle l'a ainsi chargé de la définition et de la mise en œuvre des politiques d'action sociale sur son territoire mais également de la coordination avec l'ensemble des acteurs amenés à intervenir en la matière. Ce rôle de chef de file est codifié à l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles. Il a été décliné à l'article L. 113-2 de ce même code s'agissant de l'action sociale en faveur des personnes âgées.

Article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles

« Le département définit et met en œuvre 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.

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 œuvre.

Les prestations légales d'aide sociale sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours, à l'exception des prestations énumérées à l'article L. 121-7. »

¹ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles

« Le département définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées. Il coordonne, dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale mentionné à l'article L. 312-4, les actions menées par les différents intervenants, définit des secteurs géographiques d'intervention et détermine les modalités d'information du public.

Le département met en œuvre les compétences définies au premier alinéa en s'appuyant notamment sur les centres locaux d'information et de coordination qui sont autorisés au titre du a de l'article L. 313-3.

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.

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 gérontologique.

Les conventions relatives à la coordination des prestations servies aux personnes âgées dépendantes conclues avec les organismes de sécurité sociale doivent être conformes à un cahier des charges arrêté par le ministre chargé des personnes âgées après avis des représentants des présidents de conseils généraux et des organismes nationaux de sécurité sociale.

Pour favoriser l'évaluation des prestations servies aux personnes âgées par les collectivités publiques et institutions concernées, des conventions organisant des dispositifs d'observation partagée peuvent être passées entre l'Etat, le département, les organismes de protection sociale et toute commune souhaitant y participer. »

Ce chef de filât confié au département trouve une traduction dans l'élaboration des **documents de planification**, notamment du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale et du plan départemental d'insertion. Le fait que les centres locaux d'information et de coordination (Clic), qui sont chargés d'assurer une mission de **guichet unique** auprès des personnes âgées, soient placés sous la responsabilité du département constitue une autre illustration de la mission de coordination confiée au département. De la même façon, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), créées par la loi du 11 février 2005¹ et organisées sous la forme de groupements d'intérêts publics (GIP), sont fréquemment adossées aux services départementaux et le conseil général est étroitement associé à leur gouvernance, son président assurant la présidence du GIP.

L'affirmation du rôle du département a également trouvé une traduction dans **l'élargissement de ses domaines d'intervention**. La loi du 1^{er} décembre 1988² créant le revenu minimum d'insertion (RMI) lui a ainsi confié la tâche d'accompagner les allocataires avant que la responsabilité et le

¹ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

² Loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

financement de la prestation ne lui soient entièrement transférés en 2004¹. Dans le domaine de l'accompagnement des personnes âgées, la gestion de la prestation spécifique dépendance (PSD), créée en 1997², puis celle de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), mise en place en 2002³, lui sont ont été successivement confiées. Depuis 2006, le département assure également le versement de la prestation de compensation du handicap (PCH), qui s'est substituée à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP).

Le bilan du processus de décentralisation apparaît au final positif, les départements s'étant pleinement approprié leurs compétences en la matière. C'est ce que souligne l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (Odas) dans une publication de janvier 2013 : « *alors que l'on craignait que les élus locaux, plus familiarisés avec les questions d'aménagement et de réalisation d'équipements, n'éprouvent que peu d'intérêt à s'emparer des questions sociales, souvent déroutantes, moins visibles et plus difficiles à évaluer, les budgets départementaux ont été de plus en plus façonnés par les problématiques sociales. Et au lieu de l'accroissement annoncé des inégalités dans l'offre de service, on a constaté au contraire une réduction des écarts qui existaient précédemment entre départements* »⁴.

b) Un poids financier croissant pour les conseils généraux

Selon les données fournies par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pour l'année 2012, **les dépenses d'action sociale des collectivités territoriales s'élevaient à cette date à près de 47,1 milliards d'euros**⁵.

Les départements concentrent à eux seuls plus de 85 % de ces dépenses. Alors qu'elles représentaient environ le quart de leurs charges de fonctionnement au début des années 1980, les dépenses d'action sociale en constituent aujourd'hui plus de 63 % en moyenne. Cette proportion varie d'un département à l'autre et peut atteindre plus de 70 % dans ceux d'entre eux dont les populations sont les plus confrontées à la précarité. Leurs principaux postes de dépenses sont l'insertion (7,9 milliards d'euros en 2012), l'aide sociale à l'enfance (7 milliards d'euros), l'aide sociale aux personnes âgées (6,9 milliards d'euros) et l'aide sociale aux personnes handicapées (6,1 milliards d'euros).

¹ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

² Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

³ 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.

⁴ Les cahiers de l'Odas, « Décentralisation et cohésion sociale : contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation », janvier 2013.

⁵ Drees, « La protection sociale en France et en Europe en 2012 », juillet 2014.

Montant des dépenses brutes d'action sociale par type de collectivité en 2012*(en milliards d'euros)*

	Dépenses de fonctionnement consacrées à l'action sociale et médico-sociale	Dépense globale de fonctionnement	Part des dépenses d'action sociale et médico-sociale dans le budget de fonctionnement	Part de chaque niveau de collectivité dans le financement de l'action sociale et médico-sociale
Communes de 10 000 habitants et plus	5,5	37,7	14,7 %	13,3 %
Départements	36,0	56,7	63,4 %	86,3 %
Régions	0,2	17,2	1,0 %	0,4 %
Total	41,7	111,6	37,3 %	100,0 %

Source : Drees, « La protection sociale en France et en Europe en 2012 », juillet 2014

L'évolution dynamique du nombre d'allocataires des **allocations individuelles de solidarité** - APA, PCH, RSA - a largement contribué à accentuer le poids des dépenses d'aide sociale dans les finances des départements. Selon l'étude précitée de l'Odas, le versement de ces allocations représentait ainsi en 2011 43 % de la dépense nette d'action sociale des départements, contre 12 % en 2001.

Si l'article 72-2 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, fixe des règles d'accompagnement financier des dépenses mises à la charge des collectivités territoriales en cas de transfert, de création ou d'extension de compétences, il n'impose pas à l'Etat de faire varier le niveau des recettes allouées en fonction de l'évolution future des dépenses supportées par les collectivités territoriales¹. En outre, le principe du transfert de ressources équivalentes au niveau des dépenses mises à la charge des collectivités ne s'applique qu'en cas de transfert de compétences, ce qui était le cas s'agissant du RMI, mais pas pour ce qui concerne l'APA et la PCH.

De fait, la compensation par l'Etat des dépenses mises à la charge des départements au titre du versement des allocations individuelles de solidarité n'a pas suivi le rythme d'évolution des dépenses. Dans une période de crise économique où les ressources financières et fiscales propres de ces derniers, notamment les droits de mutations à titre onéreux, évoluent de façon moins dynamique, une telle situation conduit inévitablement à un **effet de ciseaux**.

¹ Article 72-2 de la Constitution : « [...] Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. [...] »

Selon l'Odas, la charge nette liée à la politique d'action sociale des départements, après déduction des apports de l'Etat, s'élevait en 2013 à **25,9 milliards d'euros**, en hausse de 1,1 milliard d'euros par rapport à l'année précédente¹. La Cour des comptes l'avait souligné dès 2009, **le financement de la décentralisation des compétences sociales n'est pas stabilisé**². Ce constat est plus que jamais d'actualité.

2. Une articulation encore perfectible avec les autres acteurs des politiques publiques

a) L'articulation avec les compétences de l'Etat

Le processus de décentralisation n'a pas nécessairement conduit à faire disparaître toute intervention de l'Etat dans les domaines de compétences transférés aux collectivités territoriales.

Celui-ci conserve en premier lieu une responsabilité dans la **conception des politiques à l'échelle nationale** et dans **l'élaboration de la réglementation**. Il continue également, dans certains cas, d'agir de façon conjointe avec les collectivités territoriales en développant des interventions qui lui sont propres. Dans d'autres domaines, l'action du département doit nécessairement s'articuler avec celle des services de l'Etat. Ceux de la justice ou de l'éducation nationale sont ainsi directement associés à la mise en œuvre des politiques relatives à la protection de l'enfance. S'y ajoute la responsabilité de l'Etat au titre de la politique de l'immigration pour ce qui concerne la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

L'Etat a par ailleurs conservé une compétence pleine et entière sur un certain nombre de sujets. Il demeure ainsi responsable de l'autorisation et du financement des établissements et services d'aide par le travail (Esat), considérés comme relevant davantage du champ de la politique de l'emploi que de celui de l'accompagnement des personnes en situation de handicap. C'est également l'Etat qui a la charge de la politique d'hébergement. Il autorise et finance les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) est élaboré conjointement par le préfet et par le président du conseil général³.

¹ La lettre de l'Odas, « Financement de l'action sociale : les départements dans l'impasse », juin 2013. L'Odas calcule la charge nette en soustrayant à la dépense nette d'action sociale de la contribution de la CNSA au titre de l'APA et de la PCH et par celle de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

² Cour des comptes, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », 2009.

³ Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, le PDALHPD se substitue au plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et au plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

L'autorisation et le financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux continuent de relever, dans bien des cas, de la responsabilité conjointe de l'Etat, via les agences régionales de santé (ARS), et des départements. C'est le cas des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), des centres d'action médico-sociale précoce (Camps) ou des foyers d'accueil médicalisés (FAM).

Les ARS assurent également une **mission de planification**, à travers les schémas régionaux de l'organisation médico-sociale (Sroms) et les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priac), qui doivent dès lors s'articuler avec les documents élaborés au niveau départemental. Le rapport publié par la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat en février 2014 sur les ARS a montré combien les articulations entre départements et ARS étaient perfectibles dans une optique de décloisonnement des politiques publiques et de construction de celles-ci autour des parcours de vie des personnes accompagnées¹.

De façon plus générale, **la réorganisation des services de l'Etat déconcentrés**, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a conduit à l'affirmation du niveau régional, ce qui peut complexifier l'articulation avec les conseils généraux.

b) L'articulation avec les autres acteurs locaux

Si les lois de décentralisation n'ont confié aux **communes** aucune compétence nouvelle dans le champ de l'action sociale, celles-ci continuent d'intervenir, principalement à travers les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) qui sont chargés d'effectuer chaque année une analyse des besoins sociaux de la population.

Leurs **compétences obligatoires** sont définies par le code de l'action sociale et des familles, qu'il s'agisse de la lutte contre l'exclusion, de la tenue du registre des personnes âgées et handicapées ou de la domiciliation. Elles utilisent également leur clause de compétence générale pour développer des **actions dites « facultatives »** se traduisant notamment par le versement d'aides financières ou la mise en place d'établissements et services intervenant aussi bien dans le domaine social, médico-social que sanitaire.

L'action des **régions** est quant à elle bien plus limitée puisqu'elle se concentre sur la formation professionnelle, dont la décentralisation a été achevée par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale².

¹ Rapport de MM. Jacky Le Menn et Alain Milon au nom de la Mecss n° 400 (2014-2014), « Les ARS : une innovation majeure, un déficit de confiance », février 2014.

² Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

En conséquence, les différents niveaux de collectivités territoriales doivent nécessairement se coordonner, qu'il s'agisse par exemple de l'offre de formation développée par les régions pour les publics accompagnés par les départements ou de l'accueil de la petite enfance pour ces derniers et les communes.

Aux compétences des autres niveaux de collectivités territoriales s'ajoutent celles des **organismes de protection sociale** qui interviennent auprès de leurs affiliés au titre de leur politique d'action sociale.

L'accompagnement des personnes âgées illustre l'imbrication entre les différents acteurs. Les personnes les moins dépendantes¹ peuvent être accompagnées par leurs caisses de retraite. A partir d'un certain niveau de dépendance, elles peuvent demander à bénéficier de l'APA, financée et délivrée par le département. Le service d'aide à domicile amené à intervenir au titre de l'action sociale facultative des caisses de retraite ou au titre de l'APA peut être géré par une structure associative, un prestataire privé ou un CCAS. Sa tarification sera différente selon qu'il est agréé par les services du ministère du travail ou autorisé par le département. Le Clic, qui doit constituer le guichet unique auprès duquel les personnes âgées peuvent effectuer leurs démarches, est autorisé par le président du conseil général mais dépend, dans son fonctionnement, d'un plus grand nombre d'acteurs. Les maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer (Maia), dont le rôle a été étendu à l'ensemble des personnes en situation de perte d'autonomie, jouent elles aussi un rôle de coordination mais sont placées sous la responsabilité de l'ARS. Enfin, le financement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) repose sur trois tarifs, l'un relatif à la délivrance des soins, l'autre à la prise en charge de la dépendance et le dernier à l'hébergement, impliquant, en sus de l'usager, deux financeurs publics : l'assurance maladie et le conseil général. En outre, la distinction entre les tarifs soins, dépendance et hébergement n'est pas absolue puisque la rémunération de certains professionnels (aides-soignants, aides médico-psychologiques) est assurée à 70 % par l'assurance maladie et à 30 % par les départements.

L'exemple de la prise en charge des personnes âgées traduit **les complexités inhérentes à la mise en œuvre de politiques sociales et médico-sociales** qui, par définition, reposent sur une multiplicité d'intervenants. C'est le constat que dressait l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) en 2009 : *« le paysage issu de la décentralisation des politiques sociales engagée depuis 1983 est aujourd'hui complexe, marqué par une grande diversité d'acteurs (Etat, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations) aux compétences croisées, en décalage avec le modèle implicite des blocs de compétence généralement invoqué »*. L'Igas en concluait au caractère peu opérant de la logique des blocs de compétence s'agissant de l'action sociale.

¹ Les groupes iso-ressources, GIR, permettent d'apprécier le degré de perte d'autonomie de la personne, le GIR 1 correspondant au niveau de dépendance le plus élevé. Sont éligibles à l'APA les personnes relevant des GIR 1 à 4. Peuvent bénéficier de l'action sociale des caisses de retraite celles qui ont été classées dans les GIR 5 ou 6.

De ce point de vue, un mouvement fondé sur la mise en place de guichets uniques chargés de regrouper les différents acteurs - Clic ou MDPH - et sur l'affirmation d'un chef de file chargé de coordonner les actions et de fixer une ligne directrice peut apparaître opportun. Il suppose cependant que soit améliorée l'articulation différents décideurs et que ne soit pas remis en cause le rôle de chef de file du département en la matière.

B. LE PROJET DE LOI N'APPORTE QU'UNE RÉPONSE TRÈS PARTIELLE AUX BESOINS DE SIMPLIFICATION ET DE CLARIFICATION DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

1. Les solutions esquissées par le Gouvernement : des départements préservés à court terme et un rapprochement avec les métropoles

a) L'avenir encore incertain des départements

La **suppression des départements** a été présentée à plusieurs reprises, notamment par le rapport Attali publié en 2008¹, comme une mesure de simplification du paysage institutionnel susceptible d'améliorer l'efficacité de l'action publique décentralisée ainsi que l'efficience de la gestion des deniers publics. Au moment du dépôt du présent projet de loi au Sénat - il a été enregistré à la présidence le 18 juin 2014 -, une telle analyse semblait partagée par le Gouvernement, **l'exposé des motifs envisageant clairement la suppression des conseils généraux à l'horizon 2020**, dans le cadre d'une révision constitutionnelle.

Si votre rapporteur pour avis reconnaît la nécessité de clarifier les responsabilités et d'améliorer la coordination des acteurs, il estime que la solution ne réside pas nécessairement dans la suppression d'un échelon de collectivités territoriales. Il se satisfait d'ailleurs que les données du problème aient évolué sur ce point puisque, lors du débat organisé au Sénat le 28 octobre dernier, le Premier ministre M. Manuel Valls a reconnu le rôle indispensable que jouent les départements « *en matière de protection des populations les plus fragiles et de soutien aux communes* ». Il a par ailleurs indiqué que les conseils départementaux, qui seront renouvelés au mois de mars prochain, devraient être confortés dans leurs compétences de solidarités territoriales et humaines, renvoyant à l'après 2020 l'hypothèse d'une réforme.

¹ *Rapport de la commission pour la libération de la croissance, présidée par Jacques Attali, « 300 décisions pour changer la France », janvier 2008.*

**Extraits du discours du Premier ministre Manuel Valls
28 octobre 2014 – Sénat**

« [...] Le rôle des conseils départementaux en matière de protection des populations les plus fragiles et de soutien aux communes est bien sûr indispensable. [...] »

Les assemblées départementales, qui seront désignées lors des élections des 22 et 29 mars 2015, exerceront pleinement leurs compétences de solidarité, si importantes pour nos concitoyens. Et je veux saluer à ce titre l'engagement des personnels des départements.

Lors de cette phase de transition – je veux être très clair –, la collectivité départementale pourra même être confortée sur ces compétences de solidarité territoriale et humaine, par exemple en matière d'ingénierie territoriale et d'accès aux services au public.

Après 2020, le paysage territorial aura évolué. Les régions se seront approprié leurs nouvelles compétences ; les intercommunalités structureront, plus encore qu'aujourd'hui, les territoires. Alors, peut-être, le cadre départemental pourra évoluer. Là où il y a des métropoles – je vous ai lus-, c'est évident. Je note qu'il y a un consensus sur ce point. D'autres initiatives bienvenues, cher Didier Guillaume – mais il en est d'autres dans cette assemblée – voient le jour, avec des rapprochements en cours entre conseils départementaux ou une meilleure coordination des intercommunalités. C'est un mouvement de réforme que le Gouvernement entend construire avec les territoires pour permettre à chacun de trouver la forme d'organisation qui lui convient le mieux. Et cela prend nécessairement du temps ! »

Cette position a été réaffirmée lors de l'intervention du Premier ministre au congrès de l'Assemblée des départements de France à Pau, le 6 novembre dernier. Pour autant, les contours d'une éventuelle réforme du département ne sont pas encore définis et l'hypothèse d'une différenciation de l'organisation du territoire selon l'existence ou non de métropoles et selon le caractère plus ou moins urbain des départements semble avoir fait long feu.

Votre rapporteur pour avis estime qu'à partir du moment où la suppression des départements n'est plus considérée comme opportune, ces derniers doivent pouvoir être pleinement confortés dans l'exercice de leurs compétences. Si **l'article 24 du projet de loi prévoit de supprimer la clause de compétence générale des départements** – tout comme le fait l'article 1^{er} pour les régions –, leur capacité d'action ne doit pas pour autant s'en trouver freinée ou limitée au simple exercice de missions de « guichet » en matière d'action sociale.

Pour votre rapporteur pour avis, l'existence des départements doit pouvoir continuer de reposer sur deux piliers fondamentaux que sont la solidarité entre les hommes et la solidarité des territoires. Il a déposé un amendement en ce sens, identique à celui des rapporteurs de la commission des lois, afin que soit clairement affirmée à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales cette double mission des départements.

Article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales

« Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département.

Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi.

Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes. »

b) Vers un rapprochement des départements et des métropoles dans la mise en œuvre des politiques d'aide et d'action sociale

L'article 23 prévoit la possibilité d'organiser, dans le cadre d'une convention, le transfert ou la délégation, depuis le département vers la métropole, de sept groupes de compétences ou d'une partie d'entre eux. Six de ces groupes de compétences entrent dans le champ des politiques sociales, le septième étant relatif au tourisme, à la culture et à la gestion des équipements sportifs. Il s'agit :

- de la gestion du fonds de solidarité pour le logement ;
- des missions confiées au service départemental d'action sociale, c'est-à-dire en pratique des travailleurs sociaux des circonscriptions d'action sociale du département ;
- de l'adoption, de l'adaptation et de la mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;
- de la gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté ;
- des actions de prévention spécialisée menées auprès des jeunes en difficulté et de leurs familles ;
- de l'action sociale menée notamment auprès des personnes âgées.

L'article 23 dispose par ailleurs que, dans l'hypothèse où aucune convention n'aurait été conclue sur au moins trois des sept groupes de compétences au 1^{er} janvier 2017, leur totalité serait transférée, de droit, aux métropoles. Aux yeux de votre rapporteur pour avis, une telle contrainte ne pouvait avoir de sens que dans l'hypothèse d'une suppression future des départements. A partir du moment où ces derniers doivent au contraire pouvoir être confortés dans l'exercice de leurs missions, seul le conventionnement volontaire peut s'appliquer. Celui-ci doit traduire l'existence d'un projet de territoire cohérent, construit et pensé de façon conjointe par le département et la métropole. Il doit en outre être circonscrit à un nombre limité de compétences clairement définies, afin de ne pas créer de distorsions entre la métropole et le reste du territoire et pour que ne soit pas remise en cause la capacité d'organisation de l'action sociale du département sur son territoire. C'est le sens des amendements qui ont été portés par votre rapporteur pour avis sur cet article.

2. Les questions non résolues par la réforme territoriale

a) *Aller plus loin dans la clarification et la simplification*

Le présent projet de loi porte sur la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Nombreuses sont les mesures de clarification et de simplification qui auraient pu être envisagées dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale. Pourtant, aucun article du projet de loi initial ne concerne ces questions.

Or la capacité du Parlement à porter de telles mesures se trouve fortement contrainte par les règles de recevabilité financière fixées à l'article 40 de la Constitution qui dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Cette règle fait l'objet d'une interprétation particulièrement stricte dans la mesure où elle empêche, à enveloppe de financement constante, tout transfert de compétences entre personnes publiques.

**Extrait du rapport d'information de M. Philippe Marini,
au nom de la commission des finances, sur les règles de recevabilité financière**

« Parce qu'en application de l'article 40 de la Constitution une création ou une aggravation d'une charge publique ne saurait être compensée par la baisse d'une autre charge publique, il n'est pas possible de procéder par l'initiative parlementaire à un transfert de compétence entre personnes publiques ; en effet, ce transfert se traduirait par une création de charge pour la personne destinataire.

Ce principe s'applique sans exception, entre personnes publiques de catégories égales ou différentes, et quand bien même l'auteur de l'amendement ferait valoir qu'un tel transfert permettrait au nouveau titulaire de la charge de l'assumer à moindre coût.

Aussi la commission des finances a-t-elle déclaré irrecevable un amendement tendant à transférer à la branche maladie de la sécurité sociale des charges supportées par les conseils généraux au titre de la prise en charge des personnes âgées dépendantes. »

Source : Rapport d'information de M. Philippe Marini, au nom de la commission des finances, n° 263 (2013-2014), « La recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat », janvier 2014, p. 69.

Votre rapporteur pour avis n'en demeure pas moins convaincu qu'un certain nombre de clarifications relatives au secteur médico-social auraient utilement pu être intégrées au projet de loi. Trois d'entre elles apparaissent essentielles à ses yeux :

- mettre fin au financement conjoint par l'assurance maladie (80 %) et par les conseils généraux (20 %) des **centres d'action médico-sociale précoce** (Camsp) afin d'aligner leur régime juridique sur celui qui s'applique à l'ensemble des autres structures pour enfants en situation de handicap ;

cette mesure avait été recommandée en octobre 2012 dans un rapport de l'Igas et de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les établissements et services pour personnes handicapées ;

- entamer un rapprochement entre les **maisons d'accueil spécialisées** (MAS), financées par la seule assurance maladie, et les **foyers d'accueil médicalisés** (FAM), qui sont placés sous la double autorité de l'ARS et du conseil général ; là encore, cette mesure avait été recommandée par l'Igas et l'IGF, au regard des profils sensiblement identiques des publics accueillis dans ces structures ;

- confier aux départements, et non plus à l'ARS, la responsabilité des **Maia** afin de faciliter l'articulation entre ces dernières et les Clic.

Ces propositions ne pouvaient faire l'objet d'amendements parlementaires, sous peine de les voir déclarées contraires à l'article 40 de la Constitution. Votre rapporteur pour avis a néanmoins tenu à en faire part à la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, ainsi qu'à son secrétaire d'Etat M. André Vallini en leur adressant un courrier présentant les mesures qu'il avait envisagées et les raisons pour lesquelles il n'avait pu les porter au cours de l'examen en commission du projet de loi.

b) Poser la question de nouveaux transferts de compétences

En se bornant à la stricte répartition des compétences entre collectivités territoriales, le présent projet de loi élude la question de **la juste répartition de celles-ci entre l'Etat et les collectivités territoriales**. L'opportunité d'un transfert des Esat aux départements, envisagée à une époque, aurait ainsi mérité de faire l'objet d'un examen plus approfondi.

Trente ans après les débuts du processus de décentralisation, doit également être posée la question d'un éventuel transfert à l'Etat de missions pour lesquelles les départements n'apportent qu'une plus-value limitée et sont cantonnés dans un rôle de « guichets ». C'est le cas du RSA, qui représente une charge financière devenue insoutenable dans un certain nombre de départements, mais pour la gestion duquel ces derniers ne disposent d'aucune marge de manœuvre.

Le Premier ministre a annoncé le 6 novembre dernier la création d'un groupe de travail chargé de réfléchir à une réforme du RSA « socle », de son mode de gestion et de son articulation avec les autres allocations. Votre rapporteur pour avis estime que les réflexions qui vont s'engager doivent pouvoir être l'occasion d'envisager clairement l'hypothèse du transfert à l'Etat de cette prestation et des modalités financières selon lesquelles s'effectuerait ce transfert.

II. L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI : UN RÔLE DE COORDINATION DES RÉGIONS À CONFORTER

A. SI LES RÉGIONS SONT DÉSORMAIS PLEINEMENT COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE, LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'EMPLOI DEMEURE ESSENTIELLEMENT UNE PRÉROGATIVE DE L'ÉTAT

1. La compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage a été confiée aux régions

Depuis la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les régions exercent une **compétence de droit commun** en matière d'**apprentissage** et de **formation professionnelle**.

Différentes lois ont renforcé cette compétence, comme la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, tout en préservant un noyau résiduel de mesures relevant de la compétence de l'Etat.

Afin de lutter contre cet enchevêtrement de compétences, la **loi du 5 mars 2014** relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, est venue **parachever le mouvement de décentralisation initié en 1983**.

En effet, l'article L. 6121-1 du code du travail, dans la rédaction qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain, prévoit que la région est chargée de la « *politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ».

Le transfert de compétences en matière de formation professionnelle opéré par la loi du 5 mars 2014

Comme l'indique le rapport de notre ancien collègue Claude Jeannerot, rapporteur du projet de loi précité, le bloc des compétences transférées comportait sept mesures¹ :

- « *un élargissement du champ de compétences de la région à la formation professionnelle de tous les publics (personnes handicapées, Français établis hors de France et personnes détenues) et aux formations relatives au socle de connaissances et de compétences ainsi qu'à la lutte contre l'illettrisme ;*

¹ Cf. le rapport n° 359 sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, fait par M. Claude Jeannerot au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, le 12 février 2014, pp. 123-124.

- un renforcement des compétences des régions pour le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et pour l'accompagnement des candidats à la VAE ;
- un approfondissement des compétences des régions en matière de formations sanitaires et sociales, s'agissant de la mise en œuvre du numerus clausus et de l'agrément des établissements ;
- la consécration d'un service public régional de la formation professionnelle par la définition d'un socle commun de principes s'appliquant aux régions à ce titre ;
- une clarification apportée à l'organisation des financements de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi de Pôle emploi, celui-ci étant responsable des aides individuelles mais pouvant financer des actions collectives de manière complémentaire avec la région dans le cadre d'une convention conclue avec celle-ci ;
- la reconnaissance d'un service d'intérêt économique général (Sieg) pour la formation et l'accompagnement des publics en difficulté afin de permettre aux régions d'habiliter des organismes à assurer cette mission dans le respect des règles de la commande publique ;
- la possibilité ouverte aux régions de se voir attribuer par l'Etat le patrimoine immobilier utilisé par l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp). »

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2014 a :

- fait de la région le chef de file du service public de l'orientation et précisé le contenu et les acteurs du conseil en évolution professionnelle ;
- créé le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), tout en renforçant son cadre de négociation quadripartite ;
- rationalisé la gouvernance nationale et régionale de la formation professionnelle et de l'emploi qui repose désormais sur un Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) et sur un Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop).

Enfin, cette loi a confié aux régions la responsabilité de conclure des conventions d'objectifs et de moyens (Com) pour le développement de l'apprentissage avec les acteurs concernés et elle a mis un terme au conventionnement national de certains centres de formation d'apprentis (CFA).

Comme le reconnaît Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le Gouvernement est allé « *au bout de la logique sur la décentralisation des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage* ».

2. Mais l'Etat reste compétent en matière d'emploi

Le code du travail ne définit pas en tant que telle la politique de l'emploi, qui est appréhendée uniquement à travers les aides à l'emploi.

Définition des aides à l'emploi

Selon l'article L. 5111-1 du code du travail, les aides à l'emploi ont pour objet :

- de faciliter la continuité de l'activité des salariés face aux transformations consécutives aux mutations économiques et de favoriser, à cette fin, leur adaptation à de nouveaux emplois en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production ;
- de favoriser la mise en place d'actions de prévention permettant de préparer l'adaptation professionnelle des salariés à l'évolution de l'emploi et des qualifications dans les entreprises et les branches professionnelles ;
- de favoriser la qualification et l'insertion de demandeurs d'emploi ;
- et de contribuer à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Plus généralement, le cinquième livre du code du travail définit les différents dispositifs en faveur de l'emploi, alors que la compétence emploi n'est pas définie dans le code général des collectivités territoriales.

C'est donc en quelque sorte le silence des textes législatifs qui confère à l'Etat sa compétence en matière d'emploi, dont la légitimité est renforcée par son fort soutien financier aux aides à l'emploi et à Pôle emploi. Pour mémoire, les crédits de paiement de la mission « travail et emploi » dépasseront 11 milliards d'euros l'an prochain : 3 milliards financeront les contrats aidés, et 1,5 milliard abonderont le budget de Pôle emploi.

Le code du travail évoque cependant les collectivités territoriales à de nombreuses reprises :

- les maires ont une compétence résiduelle en cas d'absence d'agence de Pôle emploi ;
- les maisons de l'emploi sont cofinancées par les collectivités territoriales;
- les missions locales sont présidées par un élu local.

Suite à l'adoption de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, une instruction du Gouvernement du 15 juillet 2014 relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi (SPE) dans les territoires, a indiqué que la politique de l'emploi, pilotée par l'Etat, doit être articulée avec les politiques de l'orientation professionnelle, coordonnées par les régions, et les politiques de formation professionnelle qui relèvent de ces collectivités et des partenaires sociaux. La loi a notamment prévu:

- la création obligatoire d'un service public de l'emploi au niveau départemental (SPE-D) ;
- le cas échéant, la création d'un service public de l'emploi de proximité (SPE-P).

B. LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI PLAIDENT POUR UNE EXPERIMENTATION AMBITIEUSE SELON L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE

1. Les nombreuses difficultés du service public de l'emploi découlent en partie de la multitude d'acteurs chargés de sa mise en œuvre

La multiplicité des acteurs en matière de politique de l'emploi est dénoncée depuis des années par de nombreux observateurs. Dans un rapport remis en janvier 2004 au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, Jean Marimbert qualifiait de « *mosaïque* » le service public de l'emploi, en relevant que « *la France a le dispositif d'intervention sur le marché du travail le plus éclaté d'Europe* »¹.

De fait, les acteurs intervenant dans ce domaine sont nombreux : l'Etat et ses services déconcentrés, Pôle emploi, les missions locales, Cap emploi, les maisons de l'emploi, les structures en charge des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie), les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les chambres consulaires...

Les méfaits de ce « *mille-feuilles* » institutionnel sont bien connus.

En premier lieu, il ne permet pas une bonne adéquation entre les offres et les demandes d'emploi, générant un grand nombre d'offres non pourvues.

En deuxième lieu, la situation actuelle est source de complexité pour les usagers et les entreprises, qui sont souvent confrontés à de nombreux interlocuteurs avant de rencontrer les services compétents pour traiter leurs demandes. Pour les élus et nos concitoyens, la situation actuelle est également source d'incompréhension.

En troisième lieu, la répartition de ces acteurs est inégale sur le territoire. Ainsi, les structures en charge des Plie ne sont présentes que sur un tiers du territoire, tandis que certaines agences Pôle emploi sont surchargées ou éloignées des territoires ruraux ou périurbains.

En dernier lieu, le coût de la multiplication des acteurs est significatif pour les finances publiques.

¹ Jean Marimbert, *Conseiller d'Etat, rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, sur le rapprochement des services publics de l'emploi, janvier 2004.*

2. L'Association des régions de France propose une expérimentation du transfert de la compétence relative à l'accompagnement des demandeurs d'emploi

L'Association des régions de France propose, à titre expérimental, le transfert de la compétence relative à l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers les régions.

Pendant une durée de cinq ans, renouvelable une fois dans la limite de trois ans, les régions volontaires deviendraient « *autorité organisatrice en matière d'accompagnement à l'emploi* ».

Dans ce cadre, les régions passeraient une convention avec le directeur régional de Pôle emploi, et des conventions d'objectifs et de moyens avec les autres acteurs du service public de l'emploi.

Cette expérimentation ne concernerait ni le régime d'indemnisation des demandeurs d'emploi, ni la gestion des contrats aidés.

Les régions recevraient, pour exercer ces nouvelles missions, une compensation forfaitaire de l'Etat, dont le montant serait celui observé l'année précédant le transfert.

Les agents de l'Etat en charge des missions transférées seraient mis à disposition à titre gratuit de la région expérimentatrice.

Toutefois, indépendamment d'une appréciation sur le fond de cette expérimentation, votre rapporteur pour avis estime qu'un amendement parlementaire en proposant la mise en place soulèverait une difficulté au regard de l'article 40 de la Constitution.

3. Mais les critiques à l'encontre de la décentralisation des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ne peuvent pas être ignorées

Comme l'a souligné notre collègue Michel Forissier, rapporteur pour avis de la mission « travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale relatif à l'apprentissage, il est urgent de définir de nouvelles relations entre l'Etat et les régions en matière d'apprentissage. Dans son rapport, celui-ci rappelait avec raison que « *la compétence en matière d'apprentissage souffre d'un déficit de suivi statistique et d'un manque d'implication du ministère de l'éducation nationale, comme le déplore M. Martinot, ancien directeur de la DGEFP. De nouveaux équilibres sont sans doute à trouver entre l'Etat et les régions pour faire de l'apprentissage une voie d'excellence prisée par les jeunes* ».

Lors de son audition, le directeur général de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), M. Hervé Estampes, après avoir rappelé que son organisme avait été « *victime de la décentralisation* », a déploré la baisse des formations des personnes handicapées financées par les régions. Il a indiqué que son organisme avait

formé 5 162 personnes handicapées en 2013 par an, contre 10 321 en 2011. En effet, les régions utiliseraient à d'autres fins les sommes versées par l'association chargée de gérer le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph). Une telle pratique risquerait d'entraîner une marginalisation croissante des personnes handicapées. D'autres personnes auditionnées ont également souligné que les régions méconnaissaient les règles d'affectation des sommes transférées par l'Etat en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

M. Hervé Estampes a par ailleurs estimé que la décentralisation en matière de formation portait un grave préjudice aux 27 centres Afpa à rayonnement national, qui forment par exemple aux métiers du bâtiment et des travaux publics. En effet, les conseils régionaux ne sont pas enclins, compte tenu des règles actuelles, à acheter des formations dans ces centres spécialisés, aujourd'hui aux trois-quarts inoccupés, ce qui menace directement la survie de certains d'entre eux. Il est par conséquent important de veiller à ce que la politique de formation professionnelle ne se résume pas à la juxtaposition de visions parcellaires régionales ou sectorielles.

Lors de son audition, Mme Emmanuelle Wargon, directrice de la DGEFP, a considéré qu'une éventuelle décentralisation aux régions de la compétence « emploi » priverait le Gouvernement de tout levier d'action, serait contraire au principe selon lequel « *qui finance décide* », et rendrait caduque toute politique publique nationale d'envergure.

C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

Il convient donc de trouver un juste équilibre entre la préservation d'un cadre national pour définir la politique de l'emploi, et la nécessité d'assurer une coordination entre les acteurs du service public de l'emploi à l'échelle régionale. En particulier, les critiques formulées sur les modalités de la décentralisation des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage doivent être prises en compte dans la réflexion sur la décentralisation de la compétence « emploi » vers les régions.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis, en accord avec les rapporteurs de la commission des lois, a souhaité poser les **jalons d'une régionalisation de la politique de l'emploi** tout en préservant les acquis de la loi précitée du 5 mars 2014.

Votre commission a adopté l'amendement qu'il a présenté, portant article additionnel après l'article 3 et qui prévoit :

- le renforcement de Pôle emploi tant à l'échelon national que régional, pour en faire l'acteur incontournable de la politique de l'emploi ;

- un rôle de chef de file au président de région, qui devient de plein droit le président du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), afin d'assurer la coordination des acteurs du SPE à l'échelon régional.

Par conséquent, cet amendement ne remet en cause ni la définition de la politique de l'emploi au niveau national, ni son financement par l'Etat, ni les compétences de ce dernier en matière de restructuration d'entreprises (à travers le contrôle par l'administration des plans de sauvegarde de l'emploi) ou d'inspection du travail, ni les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi, mais il renforce le rôle de Pôle emploi et de la région, afin de rationaliser le service public de l'emploi.

1. Le rôle de Pôle emploi est renforcé au niveau national et régional

a) La nécessité d'assurer une bonne coordination avec les autres acteurs du service public de l'emploi au niveau national

Votre commission a souhaité rendre obligatoire la conclusion de conventions pluriannuelles de coopération entre Pôle emploi et l'ensemble des autres acteurs de la politique de l'emploi (missions locales, Cap emploi, structures portant les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, maisons de l'emploi, Afpa notamment), afin de mieux articuler les compétences des différents acteurs à partir de critères concertés, objectifs, publics et applicables sur l'ensemble du territoire.

A l'heure actuelle, le recours à ce type de conventions n'est malheureusement pas systématique, une seule convention de partenariat renforcé étant en cours de négociation entre Pôle emploi et l'Union nationale des missions locales (UNML).

Par ailleurs, avant l'expiration de la convention tripartite, le directeur général de Pôle emploi devra présenter des propositions visant à réduire le nombre d'intervenants du service public de l'emploi et à rationaliser son organisation. L'objectif est à terme de faire de Pôle emploi le principal opérateur de la politique de l'emploi en France.

b) La place des régions dans la gouvernance de Pôle emploi est confortée

Votre commission a imposé une consultation préalable des conseils régionaux lors de la conclusion de la convention pluriannuelle tripartite conclue entre l'Etat, Pôle emploi et l'Unédic. Véritable « feuille de route » pour l'opérateur public, ce document définit notamment les publics prioritaires, les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, ou encore l'évolution de son organisation territoriale.

L'amendement met également l'accent sur la nécessité pour Pôle emploi de disposer d'un maillage homogène d'agences sur le territoire.

Il renforce en outre la place des régions au sein du conseil d'administration de Pôle emploi. Sur un total de 18 sièges actuellement, un seul est réservé au représentant des collectivités territoriales, désigné sur proposition conjointe des associations des collectivités concernées. L'amendement prévoit un siège supplémentaire pour le représentant désigné par l'association des régions de France (ARF).

c) Pôle emploi pourra acheter directement des formations délivrées par les centres à rayonnement national de l'Afpa

L'amendement vise, à titre principal, à répondre aux graves difficultés que rencontre l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpa) dans ses centres de formation à rayonnement national, qui présentent un intérêt national dépassant les frontières des territoires régionaux.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a posé un principe simple: Pôle emploi attribue des aides individuelles à la formation, mais doit obtenir l'accord préalable de la région avant d'acheter des formations collectives.

Le présent amendement introduit une exception à ce principe pour sauvegarder ces centres de formation : Pôle emploi pourra désormais directement acheter des formations collectives, à condition qu'elles soient définies par décret, ce qui suppose une concertation entre le Ministre du travail, l'Afpa et les autres organismes de formation éventuellement concernés par cette dérogation.

2. La présidence du Crefop revient au président de région chargé d'assurer la coordination des acteurs de l'emploi sur son territoire

a) Le président de région présidera désormais seul le Crefop

Votre commission a souhaité poser comme principe général que la région doit assurer la coordination des intervenants du service public de l'emploi sur son territoire, sans préjudice des missions confiées à l'État.

C'est pourquoi elle a opéré un changement majeur dans la gouvernance des Crefop. Ces comités, riches de promesses, ont pour but de mettre un terme à la dichotomie qui existait jusqu'alors dans les régions entre le volet formation professionnelle et le volet emploi. Ils ont pour mission d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi et la cohérence des programmes de formation dans la région, mais sont présidés conjointement par le président du conseil régional et le préfet de région.

L'amendement supprime cette direction bicéphale, contraire à la philosophie à l'origine de la création des Crefop, et désigne le président du conseil régional comme le véritable chef de file de la compétence emploi-formation et orientation professionnelles sur son territoire.

En conséquence, la présidence du bureau revient également au président de région, tandis que la vice-présidence du Crefop est attribuée au préfet de région.

b) Le président de région veillera à la bonne coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire

L'amendement précise le contenu des conventions signées entre le Crefop et les intervenants du service public de l'emploi, en accordant une place privilégiée à Pôle emploi.

La convention signée avec cette institution fixera :

- la programmation de ses interventions et les conditions dans lesquelles elle accordera ses aides à l'emploi ;

- les conditions dans lesquelles elle coopèrera avec les maisons de l'emploi, les missions locales, l'Afpa et les autres intervenants du SPE ;

- sa stratégie pour mobiliser de manière coordonnée les outils des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'État et de la région, dans le cadre de la politique nationale de l'emploi ;

- les conditions dans lesquelles elle participera au service public régional de l'orientation et à celui de la formation professionnelle ;

- la contribution éventuelle de la région aux actions entreprises ;

- les modalités d'évaluation des actions réalisées.

Le directeur régional de Pôle emploi devra par ailleurs venir régulièrement devant le bureau du Crefop présenter l'état d'avancement de cette convention. Sa légitimité est d'ailleurs renforcée par l'amendement qui prévoit que sa nomination par le directeur général intervient après avis du conseil d'administration de Pôle emploi.

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite que les **actions d'insertion, qui demeureront avec raison de la compétence du conseil général, soient mieux articulées avec les missions du Crefop**, afin de conforter son rôle d'ensemblier des politiques de l'emploi au sens large à l'échelon régional. L'individu doit être au centre de politiques d'accompagnement globales, comme l'ont souligné de nombreuses personnes auditionnées.

EXAMEN DES ARTICLES

*Article additionnel après l'article 3
(art. L. 5311-3, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-10, L. 5312-11,
L. 6121-4, L. 6123-3 et L. 6123-4 du code du travail)*

Renforcement du rôle des régions et de Pôle emploi dans le service public de l'emploi

Objet : Cet article additionnel a pour objet de renforcer le rôle de Pôle emploi et des régions dans le service public de l'emploi (SPE).

La commission a adopté un amendement tendant à poser les prémices de la décentralisation de la compétence emploi vers les régions.

Comme indiqué précédemment, cet amendement comporte deux volets indissociables :

- il renforce le Pôle emploi tant à l'échelon national que régional, pour en faire l'acteur incontournable de la politique de l'emploi ;

- il confère un rôle de chef de file au président de région, qui devient de plein droit le président du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), afin d'assurer la coordination des acteurs du SPE à l'échelon régional.

La commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel ainsi rédigé.

Article 23
(art. L. 3211-1-1 et L. 5217-2
du code général des collectivités territoriales)
**Délégations ou transferts de compétences
des départements vers les métropoles**

Objet : Cet article a pour objet d'organiser la délégation de sept groupes de compétences des départements vers les métropoles.

I - Le dispositif proposé

• Dans sa rédaction issue de la loi du 21 février 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, dite « Mapam »¹, l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales fixe la liste des compétences exercées par les métropoles, de plein droit en lieu et place des communes membres, par délégation de l'Etat ou, dans le cadre de conventions, par délégation des départements et des régions.

Huit groupes de compétences, énumérés au IV de l'article L. 5217-2, peuvent être exercés par les métropoles en lieu et place des départements :

- l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), prévue à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles ;

- le service public départemental d'action sociale défini à l'article L. 123-2 du même code, c'est-à-dire l'ensemble des compétences exercées par les travailleurs sociaux du département dans les circonscriptions d'action sociale ;

- l'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion mentionné à l'article L. 263-1 ;

- l'aide aux jeunes en difficulté, prévue aux articles L. 263-3 et L. 263-4 ; il s'agit de la gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté ;

- les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, telles qu'elles sont prévues au 2° de l'article L. 121-2 et au 8° du I de l'article L. 312-1 ; ces actions sont menées dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale ;

- la gestion des routes départementales ;

- les zones d'activité et la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques ;

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

- les compétences prévues à l'article L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire le développement économique, l'aide aux personnes âgées et l'action sociale, la gestion des collèges, le tourisme.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi « Mapam » prévoyait le transfert de plein droit aux métropoles de ces groupes de compétences, à l'exception de celles mentionnées à l'article L. 3211-1-1, à la date du 1^{er} janvier 2017. Le Sénat a modifié ces dispositions afin de ne rendre le transfert automatique que pour la gestion des routes départementales, le conventionnement volontaire demeurant la règle pour les autres champs de compétences. C'est cette solution qui a finalement été retenue dans le texte définitivement adopté.

• Les groupes de compétences pouvant faire l'objet d'un transfert ou d'une délégation des départements vers les métropoles

Le 1^o du présent article propose une nouvelle rédaction du IV de l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales. Sept grands groupes de compétences sont définis, qui recourent en grande partie ceux qui étaient déjà fixés par la loi « Mapam » :

- l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;

- les missions du service public départemental d'action sociale ;

- l'adoption, l'adaptation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion ;

- la gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficultés ;

- les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;

- l'action sociale en faveur des personnes âgées, telle qu'elle est définie à l'article L. 113-1 du code de l'action sociale et des familles, la définition et la mise en œuvre de la politique d'action sociale mentionnée à l'article L. 121-1 ainsi que les mesures prévues à l'article L. 121-2 du même code dont les actions de prévention spécialisée mentionnées précédemment constituent l'une des composantes ; pour ce groupe de compétences, il est prévu qu'elles puissent être déléguées ou transférées dans leur ensemble ou pour une partie d'entre elles ;

- le tourisme, la culture et la gestion des infrastructures sportives, dont la convention peut prévoir la délégation ou le transfert partiel ou total.

Par cohérence avec les dispositions introduites au IV de l'article L. 5217-2 et avec les transferts de compétences proposés par le projet de loi, le 2^o du présent article abroge l'article L. 3211-1-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoyait des transferts vers les métropoles dans les domaines du développement économique, de l'action sociale, des collèges, du tourisme, de la culture et du sport.

Les modalités financières du transfert ou de la délégation de compétences

Le présent article dispose que la convention signée entre le département et la métropole doit fixer les conditions financières des transferts ou délégations de compétences ainsi que les modalités de transferts ou de mise à disposition des services concernés, qui sont alors placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole. Cependant, la convention peut également prévoir qu'un transfert de compétences donne simplement lieu à la mise à disposition des services concernés.

L'étude d'impact précise que le département devra verser à la métropole une « *dotation de compensation* » correspondant au montant des charges transférées et qui constituera, pour lui, une dépense obligatoire. Il n'y aura donc pas de transfert à la métropole des recettes que le département perçoit actuellement de l'Etat pour assurer ces compétences mais un système de double compensation, de l'Etat vers le département puis du département vers la métropole.

Le transfert de plein droit aux métropoles des sept groupes de compétences à la date du 1^{er} janvier 2017

Le présent article prévoit que, si aucune convention portant sur au moins trois des sept groupes de compétences n'a été signée à la date du 1^{er} janvier 2017, l'ensemble de ces sept groupes est transféré, de droit, à la métropole. Ces transferts donnent alors lieu au transfert concomitant de ressources correspondant, en application de l'article L. 5217-13 du code général des collectivités territoriales, à l'équivalent des dépenses effectuées, à la date du transfert, par le département au titre des compétences transférées.

Le département et la métropole ont jusqu'au 1^{er} avril 2017 pour conclure une convention. Dans le cas où aucune convention n'a été conclue à cette date, c'est le préfet qui, dans un délai d'un mois, soumet au président du conseil général et au président de la métropole un projet de convention. Ces derniers disposent alors d'un mois pour le signer. Dans le cas où aucune signature ne serait intervenue dans ce délai, le préfet établit la date et les modalités du transfert par arrêté.

Métropoles concernées par les transferts et délégations de compétences

Le présent article précise que ces dispositions n'ont pas vocation à s'appliquer à la métropole du Grand Paris, régie par des dispositions spécifiques.

On peut également supposer qu'elles ne seront pas non plus applicables à la métropole de Lyon dans la mesure où celle-ci a vocation à se substituer au département et, par conséquent, à reprendre l'ensemble de ses compétences.

Seraient donc concernées la métropole Nice Côte d'Azur, créée le 31 décembre 2011, celles de Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier et Brest, qui doivent l'être le 1^{er} janvier 2015, ainsi que la métropole d'Aix-Marseille, qui devrait voir le jour au 1^{er} janvier 2016.

II - La position de la commission

Votre commission n'estime pas inopportun d'envisager des délégations ou des transferts de compétences des départements vers les métropoles, dans le domaine de l'aide et de l'action sociale. Ceux-ci doivent cependant résulter d'une **réflexion commune** ayant permis d'aboutir à la conclusion qu'un certain nombre de tâches pourraient être mieux exercées au niveau métropolitain. Or le présent article ne prévoit à aucun moment les modalités selon lesquelles pourrait être défini, en amont de la signature de la convention, un **projet de territoire** commun et cohérent.

La logique consistant à **transférer des compétences par groupes** est certainement la plus opérante et la plus lisible pour les acteurs concernés. Il n'en demeure pas moins qu'en l'état, le présent article est particulièrement flou puisque le sixième groupe de compétences semble constituer un « groupe balai » qui, dans une interprétation extensive, pourrait conduire au transfert de l'ensemble des compétences d'action sociale des départements. Sans remettre totalement en cause la liste proposée, dont une partie est d'ores et déjà inscrite dans la loi, votre commission a donc préféré clarifier et restreindre le champ des compétences concernées à celles pouvant être le plus aisément déléguées ou transférées aux métropoles sans que la capacité d'action des départements s'en trouve amputée.

Elle a donc adopté **trois amendements** sur ce point dont **un rédactionnel**. **Un amendement** vise à en **exclure le service départemental d'action sociale** afin d'éviter tout risque de rupture entre l'action des circonscriptions d'action sociale et celle des autres services départementaux, notamment ceux de l'aide sociale à l'enfance, de la protection maternelle et infantile ou de l'insertion, et de conserver une capacité d'organisation de ces circonscriptions d'action sociale à l'échelle départementale.

Le **troisième amendement** prévoit que les délégations ou transferts entre départements et métropoles peuvent porter sur **l'ensemble des actions prévues à l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles** en faveur des jeunes et des familles qui vivent dans des zones urbaines en difficulté, qui comprennent notamment les actions de prévention spécialisée. Il limite par ailleurs les autres possibilités de délégation ou de transfert à la seule **action sociale auprès des personnes âgées** en supprimant le renvoi à l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles qui définit de façon générale le rôle de chef de file du département en matière d'action sociale.

Votre commission s'est par ailleurs interrogée sur le caractère opérationnel du dispositif proposé concernant le **transfert automatique** des compétences après le 1^{er} janvier 2017. Elle estime en effet peu probable qu'un département et une métropole qui ne sont pas parvenus à s'entendre sur le transfert d'au moins trois groupes de compétences parviennent, en l'espace de trois mois, à la conclusion d'une convention fixant les modalités financières du transfert de l'ensemble de ces compétences. Elle juge par ailleurs l'emploi du terme convention peu adapté dans la mesure où celle-ci pourrait, *in fine*, être imposée par le préfet. Afin que les transferts ou délégations de compétences puissent véritablement relever d'une démarche volontaire des départements et des métropoles et traduisent la définition d'un projet de territoire commun, votre commission a adopté **un amendement** supprimant le transfert de droit aux métropoles à la date du 1^{er} janvier 2017.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article 24

*(art. L. 1111-10 et L. 32111-1 et L. 3233-1
du code général des collectivités territoriales)*

Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines

Objet : Cet article vise à supprimer la clause de compétence générale des départements et à redéfinir leurs possibilités d'intervention en soutien des communes et de leurs intercommunalités.

I - Le dispositif proposé

• Le I de l'article L.1111-10 du code général des collectivités territoriales dispose que « *le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements* ». Le 1^o du présent article reprend cette disposition tout en la complétant par deux autres alinéas :

- le département peut apporter aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui le demandent et dans le cadre de leur projet de territoire, son soutien à l'exercice de leurs compétences ;

- pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, il peut contribuer au financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands

nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; lors de son audition par la commission des lois, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, Marylise Lebranchu, a explicité la notion de « services marchands » , expliquant que pouvaient être inclus dans cette catégorie « *le bureau de poste, la boulangerie ou encore le groupement de médecins qui doivent être accompagnés pour se maintenir* »¹.

Par cohérence avec les modifications introduites à l'article L. 1111-10, l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel « *le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences* », est abrogé au 3° du présent article.

- Le 2° du présent article supprime la clause de compétence générale des départements, tout comme le fait l'article 1^{er} du projet de loi s'agissant des régions. Pour ce faire, il complète le premier alinéa de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département « *dans les domaines de compétence que la loi lui attribue* ».

Le deuxième alinéa de l'article L. 3211-1 dispose que le conseil général « *statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi* ». Ces dispositions sont remplacées par des renvois généraux aux domaines dans lesquels le département est compétent pour intervenir : toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité ; le développement social ; l'accueil des jeunes enfants ; l'autonomie des personnes ; l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

II - La position de la commission

Si votre commission rejoint la position consistant à supprimer la clause de compétence générale, elle estime en revanche inutile la définition à la fois large et non exhaustive des compétences du département proposée par le présent article.

A partir du moment où la loi dispose désormais que le conseil général statue dans les domaines de compétence que la loi lui attribue, il n'est pas nécessaire de définir ses compétences ailleurs que dans les différentes lois fixant les domaines dans lesquels il est amené à intervenir. De telles précisions ne font que limiter la portée du principe posé avec la suppression de la clause de compétence générale. En outre, le troisième alinéa de l'article L. 3211-1 prévoit d'ores et déjà que le département a pour mission de « *promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale* », disposition que le présent article ne prévoit pas de supprimer.

¹ Audition de la commission des lois du jeudi 4 décembre 2014.

Par conséquent, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur pour avis, **un amendement** tendant à supprimer les dispositions du présent article relatives à la définition limitative des compétences du département. Cet amendement remplace dans le même temps, à l'alinéa 3 de l'article L. 3211-1, les termes « *les solidarités* » par ceux de « *solidarité sociale* ». Il s'agit de clairement affirmer les deux piliers sur lesquels doit reposer l'action des départements : la solidarité entre les hommes et la solidarité entre les territoires.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 24
Prise en charge des mineurs isolés étrangers

Objet : Cet article additionnel a pour objet d'assurer la compensation par l'Etat des dépenses reposant sur les départements au titre de la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

La prise en charge des mineurs isolés étrangers représente pour les départements un coût estimé à 250 millions d'euros chaque année¹. La problématique d'une juste répartition des responsabilités entre l'Etat et les départements, en particulier du point de vue financier, fait l'objet de travaux depuis plusieurs années. Ainsi, le rapport d'Isabelle Debré, nommée parlementaire en mission auprès du Garde des sceaux², proposait en 2010 de mettre à la charge de l'Etat la période de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, pour une durée pouvant s'étendre de cinq jours à quatre mois. Il recommandait également de permettre aux départements de disposer d'un droit de tirage sur une section dédiée du fonds national de financement de la protection de l'enfance pour la prise en charge de long terme de ces jeunes.

Ces préconisations ont en partie inspiré le protocole signé entre l'Etat et l'Assemblée des départements de France, précisé par une circulaire du 31 mai 2013³, mettant à la charge de l'Etat, pour une durée de cinq jours maximum et dans la limite d'un forfait journalier de 250 euros, la période de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation. Ce protocole prévoit par ailleurs la mise en place d'un dispositif d'orientation national des mineurs isolés étrangers entre les départements.

¹ Rapport n° 340 de M. René Vandierendonck au nom de la commission des lois sur la proposition de loi de M. Jean Arthuis et plusieurs de ses collègues relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers (2013-2014).

² Rapport de Mme Isabelle Debré, parlementaire en mission auprès du Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, « Les mineurs isolés étrangers en France », mai 2010.

³ Circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers ; dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

L'application de ce protocole n'a pas empêché un certain nombre de départements de prendre des arrêtés suspendant l'accueil des mineurs isolés étrangers. En outre, l'examen au Sénat, au premier semestre 2014, d'une proposition de loi tendant à transférer à l'Etat les frais de prise en charge des mineurs isolés étrangers a montré combien la question demeurait prégnante pour ces collectivités. Cependant, les articles du texte qui organisaient ce transfert ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution et les dispositions restantes de la proposition de loi ont finalement été rejetées le 28 mai 2014.

De la même façon, introduire un amendement s'inspirant des recommandations du rapport d'Isabelle Debré - financement par l'Etat de la mise à l'abri, de l'évaluation et de l'orientation et création d'une section dédiée au financement de la prise en charge par les départements des mineurs isolés étrangers au sein des services de l'aide sociale à l'enfance - aurait, là aussi, été contraire à l'article 40 de la Constitution.

La commission a donc adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis, une solution alternative visant à instaurer un **prélèvement sur les recettes de l'Etat**. Ce prélèvement vise à compenser pour les départements :

- les dépenses relatives à la période de mise à l'abri, d'évaluation de la situation et d'orientation des jeunes se présentant comme mineurs isolés étrangers ;
- les coûts liés à la prise en charge des mineurs isolés étrangers au sein des structures de l'aide sociale à l'enfance.

Le montant du prélèvement serait réparti entre les départements en proportion des dépenses engagées au titre de cette prise en charge et la perte de recettes pour l'Etat serait compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs.

La commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel ainsi rédigé.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 décembre 2014, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport pour avis de M. René-Paul Savary sur le projet de loi n° 636 (2013-2014) portant nouvelle organisation territoriale de la République.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – La commission des affaires sociales s’est saisie pour avis des articles 23 et 24 du projet de loi relatif à l’organisation territoriale de la République, dit « NOTRe ».

Avant de vous présenter en détail ces deux dispositions, je reviendrai quelques instants sur le contexte dans lequel nous examinons ce texte. Le projet de loi « NOTRe » constitue le troisième volet de la réforme territoriale proposée par le Gouvernement. La loi de modernisation de l’action publique et d’affirmation des métropoles, dite « Mapam » a été promulguée le 27 janvier dernier. Le projet de loi relatif à la délimitation des régions est en cours de discussion au Parlement et doit être examiné par le Sénat la semaine prochaine en nouvelle lecture. Le troisième volet – cela est régulièrement regretté – n’est pas un texte de décentralisation. Il n’a pas pour objet, comme cela a été fait par le passé, de transférer des compétences de l’Etat vers les collectivités territoriales, mais doit permettre, selon le Gouvernement, de renforcer l’efficacité de l’action des collectivités territoriales par une clarification de leurs compétences respectives et par l’affirmation des niveaux régional et intercommunal. Plutôt qu’un texte de décentralisation, il s’agirait donc, dans l’esprit, d’un texte de rationalisation.

Dans le champ des politiques sociales, c’est au département qu’a été confié, depuis 2004, le rôle de chef de file. Or, à la date du dépôt au Sénat du texte que nous examinons aujourd’hui – il a été enregistré à la Présidence le 18 juin dernier –, l’avenir des départements semblait scellé puisque l’exposé des motifs du projet de loi envisageait clairement leur suppression à l’horizon 2020, dans le cadre d’une révision constitutionnelle. Mais les données du problème ont évolué. Lors du débat organisé au Sénat le 28 octobre dernier, le Premier ministre a reconnu le rôle indispensable que jouent les départements « en matière de protection des populations les plus fragiles et de soutien aux communes ». Il a par ailleurs indiqué que les conseils départementaux, qui seront renouvelés au mois de mars prochain, devraient être confortés dans leurs compétences de solidarités territoriales et humaines, renvoyant à l’après 2020 l’hypothèse d’une réforme dont les contours ne sont aujourd’hui pas définis. C’est donc au regard de ces éléments nouveaux que nous devons désormais examiner la façon dont le projet de loi « NOTRe » envisage l’articulation entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Deux articles concernent plus spécifiquement le champ de compétences de notre commission. L'article 23 prévoit la possibilité d'organiser, dans le cadre d'une convention, le transfert ou la délégation de sept groupes de compétences, ou d'une partie d'entre eux, des départements vers les métropoles. Six de ces groupes de compétences entrent dans le champ des politiques sociales, le septième étant relatif au tourisme, à la culture et à la gestion des équipements sportifs. L'article 23 dispose par ailleurs que, dans l'hypothèse où aucune convention n'aurait été conclue sur au moins trois des sept groupes de compétences au 1^{er} janvier 2017, leur totalité serait transférée, de droit, aux métropoles.

Quelles sont les six groupes de compétences sociales pouvant faire l'objet d'un transfert ou d'une délégation ? Il s'agit de la gestion du fonds de solidarité pour le logement, des missions confiées au service départemental d'action sociale, c'est-à-dire en pratique des travailleurs sociaux des circonscriptions d'action sociale du département, de l'adoption, de l'adaptation et de la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, de la gestion du fonds d'aide aux jeunes en difficulté, des actions de prévention spécialisée menées auprès des jeunes en difficulté et de leurs familles, de l'action sociale menée notamment auprès des personnes âgées. La rédaction de cette dernière disposition étant particulièrement floue puisqu'elle laisse à penser que l'ensemble de la compétence d'action sociale des départements pourrait être transférée aux métropoles.

Je vous présenterai quatre amendements à cet article. Les trois premiers visent à mieux définir les groupes de compétences susceptibles de faire l'objet d'un transfert ou d'une délégation et à supprimer toute ambiguïté quant à l'étendue des missions concernées. Je vous proposerai en particulier d'en exclure le service départemental d'action sociale. Les équipes qui travaillent au sein des circonscriptions d'action sociale jouent en effet un rôle pivot pour l'orientation vers les différents services du département, notamment ceux de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection maternelle et infantile, qu'il n'est pas prévu de transférer aux métropoles. Introduire une dissociation entre ces services m'apparaît donc peu pertinent voire dangereux pour la qualité du service rendu aux populations. Le quatrième amendement que je vous soumettrai a quant à lui pour objet de supprimer le caractère automatique du transfert de compétences au 1^{er} janvier 2017. J'estime en effet que seule une démarche volontaire, pleinement partagée par les deux acteurs concernés, peut s'avérer pertinente en la matière.

L'article 24 supprime la clause de compétence générale des départements, tout comme le fait l'article 1^{er} pour les régions. Il propose par ailleurs de réécrire en partie l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales afin de fixer une liste des domaines dans lesquels le département est compétent. Sont notamment compris l'aide aux personnes en situation de fragilité, l'accueil des jeunes enfants, l'autonomie des personnes ou l'accès aux droits et services. L'intérêt d'une telle liste me semble limité. La règle selon laquelle, du fait de la suppression de la clause générale de compétences, le département intervient « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue », se suffit à elle-même. En outre, l'article L. 3211-1 dispose d'ores et déjà que le département a pour mission de « promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale ». Conserver cette formulation générale tout

en l'améliorant afin de faire clairement apparaître les deux piliers sur lesquels repose l'action des départements – la solidarité des hommes et la solidarité des territoires – me paraît plus pertinent. Je vous proposerai donc un amendement en ce sens.

A ce stade de mon intervention, j'aimerais pouvoir aller plus loin. Nous examinons un texte de clarification des compétences entre collectivités territoriales, il serait légitime que je puisse vous proposer un certain nombre de mesures structurelles permettant de mettre fin à des doublons qui, dans le domaine social et médico-social, freinent l'action publique et limitent son efficacité. Le rapport Jamet en 2010, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF) en 2012, la Cour des comptes au mois de septembre dernier, pour ne citer que quelques-uns des travaux qui ont été menés sur ces questions, ont tous recommandé de clarifier les règles d'autorisation et de financement dans le secteur médico-social. Nous aurions notamment pu, en nous inspirant de leurs préconisations, créer un chapitre nouveau au sein du projet de loi qui aurait été consacré à la clarification des relations entre les conseils généraux et les agences régionales de santé (ARS). J'envoisageais principalement trois mesures en la matière :

- mettre fin au financement conjoint par l'assurance maladie et par les conseils généraux des centres d'action médico-sociale précoce (Camsp) afin d'aligner leur régime juridique sur celui qui s'applique à l'ensemble des autres structures pour enfants en situation de handicap ;

- entamer un rapprochement entre les maisons d'accueil spécialisées (MAS) et les foyers d'accueil médicalisés (FAM), dont nous savons qu'ils accueillent des publics aux profils sensiblement identiques ;

- confier aux départements la responsabilité des maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades d'Alzheimer (Maia) afin de faciliter l'articulation entre ces dernières et les centres locaux d'information et de coordination (Clic).

Malheureusement, je ne peux rien vous proposer en la matière. Tout transfert de compétences entre personnes publiques, même s'il s'effectue à enveloppe de financement constante, est considéré comme irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Les règles de recevabilité financière sont particulièrement strictes en temps normal. Elles confinent à l'absurde lorsqu'il s'agit d'examiner un texte dont l'objet même est d'organiser la répartition des compétences entre collectivités territoriales : en souhaitant exercer pleinement sa mission, le Parlement prendrait le risque de contrevenir à la lettre de la Constitution. J'ai soulevé le problème à plusieurs reprises au cours des auditions organisées sur le projet de loi. Jeudi dernier, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, Marylise Lebranchu, s'est montrée attentive et m'a indiqué qu'elle évoquerait la question avec la ministre des affaires sociales, Marisol Touraine. Je souhaite vivement que nous puissions entamer un dialogue constructif avec le Gouvernement afin que l'article 40 ne conduise pas à empêcher toute initiative du Parlement sur ce texte.

Je vous proposerai malgré tout un amendement qui, en contournant la contrainte de l'article 40, vise à mettre l'Etat face à ses responsabilités concernant la prise en charge des mineurs isolés étrangers. Il s'agit d'instituer un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser le coût financier que représente pour les

départements la prise en charge de ces jeunes. Cette solution n'est pas parfaite et il aurait été bien préférable de pouvoir proposer un dispositif plus abouti. J'avais ainsi songé, m'inspirant en cela de recommandations du rapport remis par Isabelle Debré en 2010, à un dispositif se fondant sur le financement par l'Etat de la période de mise à l'abri, d'évaluation de la situation des jeunes et d'orientation et créant, au sein du fonds national de la protection de l'enfance, une section spécifique destinée aux départements particulièrement confrontés à l'accueil de mineurs isolés étrangers. Une telle solution n'était cependant pas recevable financièrement.

J'en viens au sujet de la régionalisation de la compétence « emploi », qui n'est pas abordé dans le texte, mais qui a été mis sur la table par l'Association des régions de France (ARF). En effet, dès lors que la région est compétente en matière de développement économique, de formation professionnelle et d'apprentissage, pourquoi ne pas aller au bout de la logique en lui confiant également la compétence « emploi » ?

Tout en conservant les règles actuelles nationales pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi, l'ARF propose ainsi une expérimentation pour décentraliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi aux régions volontaires, en leur transférant les crédits nécessaires de l'Etat et en prévoyant des conventions d'objectifs et de moyens conclues avec chaque acteur de la politique de l'emploi : Pôle emploi bien sûr, mais aussi les missions locales, Cap emploi, les maisons de l'emploi, ou encore les structures en charge des plans locaux d'insertion pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (Plie)... Cette proposition ne peut cependant pas, selon moi, être portée par un amendement parlementaire, en raison, là encore, des règles très rigoureuses de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution. J'observe avec satisfaction que lors de son audition jeudi dernier au Sénat, la ministre la décentralisation s'est dite ouverte à une expérimentation pour transférer certaines compétences en matière d'emploi aux régions, sans en définir toutefois, ni la portée, ni les modalités.

Afin de renforcer le rôle des régions en matière d'emploi tout en conservant les avancées de la loi du 5 mars dernier relative à la formation professionnelle, je vous proposerai tout à l'heure un amendement qui poursuit un double objectif.

D'une part, il renforce les missions de Pôle emploi, sur lesquelles devront se caler celles de tous les autres acteurs de la politique de l'emploi, tout en accélérant la déconcentration de l'opérateur public au niveau régional. D'autre part, il donne un rôle de chef de file aux régions pour coordonner l'action des différents intervenants, en modifiant au profit de celles-ci la gouvernance des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), créés par la loi du 5 mars dernier.

Cet amendement trace un chemin, il initie une dynamique, sans bouleverser le paysage institutionnel actuel. Pôle emploi a vocation à devenir à moyen terme l'opérateur de référence en matière d'emploi : des structures comme les missions locales et les Cap emploi doivent en devenir des émanations, tandis que le rôle des Plie et des maisons de l'emploi doit être évalué en toute objectivité pour déterminer au cas par cas leur plus-value. En outre, le Gouvernement devrait choisir un seul financeur public par type de structure, afin de supprimer les financements

croisés devenus incompréhensibles. Les régions ont quant à elles un rôle à jouer pour mettre un terme à la « cacophonie » et au « capharnaüm » actuels, bousculer les habitudes et les inerties de certaines structures, et endosser la responsabilité politique des actions menées sur leur territoire. Trop d'énergie est dépensée pour coordonner les acteurs de la politique de l'emploi, au détriment des demandeurs d'emploi et des entreprises.

J'estime enfin nécessaire d'aller plus loin dans la réflexion autour de l'accompagnement social vers l'emploi. Nous devons absolument replacer l'individu au centre de politiques d'accompagnement globales sans se soucier de savoir si le demandeur d'emploi bénéficie ou non du revenu de solidarité active (RSA). Les actions d'insertion demeureront de la compétence du conseil général, comme aujourd'hui à travers le pacte territorial pour l'insertion (PTI), mais il faudra mieux les articuler avec les missions du Crefop, afin de conforter son rôle d'ensemblier des politiques de l'emploi au sens large à l'échelon régional.

***Mme Isabelle Debré.** – J'interviendrai sur la forme. Les conditions dans lesquelles nous sommes amenés à examiner ce texte limitent considérablement notre capacité à y apporter des amendements. A l'heure où nous parlons, nous ne connaissons pas la forme définitive du texte et néanmoins, depuis la semaine dernière, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée. Par ailleurs, nous commençons la discussion générale le 16 décembre, ce qui clôt le délai limite pour le dépôt des amendements mais nous n'examinerons les articles qu'en 2015.*

***M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** – Le texte du Gouvernement a été déposé au mois de juin mais il est vrai que nous attendons des modifications qui doivent intervenir par voie d'amendement. Je partage votre frustration sur nos possibilités d'amendement, notamment, je l'ai dit, du fait des limites qu'impose l'article 40 de la Constitution. Cela nous contraint à vous proposer des évolutions qui marqueront les orientations à prendre mais qui ne pourront être que des demi-mesures par rapport à nos objectifs. Nous souhaitons clarifier les compétences et, pour les établissements et services d'aide par le travail (Esat) par exemple, ce texte était l'occasion pour nous de faire bouger les choses. Nous aurions pu également transférer les lycées aux départements mais c'est impossible en raison de l'article 40.*

***M. Philippe Mouiller.** – Je regrette également la limite posée à notre capacité d'amendement. Il y a de réelles difficultés pour les maisons de l'emploi. Les structures d'insertion par l'activité économique ont des difficultés de coordination administrative ou de trésorerie qui conduisent parfois certaines d'entre elles à arrêter leur activité.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Le rapport pose de bonnes questions sur le volet de l'action sociale. Je me concentrerai sur l'aspect emploi.*

En effet, ce serait une erreur que de ne pas profiter de ce texte pour aborder cette question. Je préside une mission locale, un Plie et une maison de l'emploi, et le nombre de structures qui s'occupent d'emploi et l'empilement des dispositifs, auquel les gouvernements successifs ont tous contribué, aboutissent à une situation véritablement « kafkaïenne ». Les demandeurs d'emploi ne peuvent plus s'y

retrouver, d'autant qu'il n'y a pas de guichet unique. Les élus locaux qui président les structures sont confrontés à des publics en grande difficulté qu'ils n'ont pas la capacité d'accompagner correctement.

Il faut faire œuvre de salubrité publique en simplifiant les compétences, en faisant évoluer Pôle emploi et en confiant la compétence « emploi » aux régions. Ces dernières pourront alors contracter avec les intercommunalités qui sont l'échelon réellement pertinent.

Mme Catherine Deroche. – *Le texte soumis à notre examen date de juin mais le contexte a fortement évolué depuis. Il était question à l'époque de supprimer les départements. De ce point de vue, le texte est obsolète. Or des élections départementales sont prévues en 2015 et les candidats ne savent même pas ce que le Gouvernement entend mettre dans le texte.*

M. Michel Amiel. – *On prétend qu'il faut simplifier le millefeuille territorial mais en même temps on en rajoute une couche avec la création des métropoles. Aujourd'hui, il semble que les départements ne disparaîtront pas. Les amendements qui nous sont proposés sont donc pertinents mais uniquement si les départements continuent à exister aux côtés des métropoles.*

Mais nous sommes encore au milieu du gué et les amendements seront évanescents tant que le problème central ne sera pas réglé.

M. Jean-Marie Morisset. – *Je souhaite insister sur la question des mineurs isolés étrangers. Les structures départementales sont rapidement insuffisantes et il y a un besoin de clarification des compétences.*

M. Eric Jeansannetas. – *Il ne faut pas proposer des simplifications qui entraîneraient une uniformisation des dispositifs. Chaque acteur de la politique de l'emploi a ses spécificités. Les financements croisés peuvent être utiles. Il est très important de maintenir le PTI aux départements.*

Faire des missions locales de simples émanations de Pôle emploi me paraîtrait dangereux, et seraient contraires à la philosophie à l'origine de leur création. Je pense aussi qu'il faut professionnaliser les accompagnants des structures locales.

M. Yves Daudigny. – *On ne peut accuser le Gouvernement d'obstination quand il refuse de céder à la pression de la rue et d'indécision quand il reconnaît devoir faire évoluer ses projets pour une meilleure prise en compte de l'intérêt général. Effectivement, notre discussion démarre dans le flou. Cependant, les départements sont confortés dans leurs missions afin d'assurer les solidarités humaines et territoriales.*

Je m'interroge sur l'articulation entre départements et métropoles là où ils coexisteront. Par ailleurs, la possibilité de délégation des compétences des départements vers les intercommunalités, qui n'est pas abordée dans ce texte mais est très importante.

D'autres questions relèvent de textes financiers comme la nécessité que l'assurance maladie finance bien l'ensemble des dépenses de santé et que les départements financent, pour leur part, ce qui relève du social.

Mme Corinne Imbert. – Tout d’abord, une question peut-être naïve : ce texte est-il recevable alors même qu’il est partiellement obsolète ? Par ailleurs, je rejoins le constat selon lequel nous ne sommes pas toujours en capacité d’accueillir les mineurs isolés étrangers. Enfin, il est nécessaire de promouvoir l’accompagnement global dans l’emploi en mobilisant toutes les structures.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je note nos contradictions. Nous voulons plus de lisibilité et de simplicité mais en même temps, quand on s’adresse à l’humain, il faut que chaque action soit la plus individualisée possible. Dans les relations entre les départements et les métropoles, il faut retrouver un équilibre qui n’existe pas à l’heure actuelle.

Sur les mineurs isolés étrangers, le Gouvernement a reconnu sa responsabilité en matière de politique d’immigration et de mise en sécurité. Le dispositif mis en place en 2013 n’est pas parfait mais un premier pas a été franchi.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je ne pense pas que Pôle emploi saura faire ce que font les maisons de l’emploi et il ne faut pas qu’il se substitue à elles. Par ailleurs, les financements croisés offrent un réel intérêt.

M. Dominique Watrin. – J’estime que ce n’est pas une bonne chose que de réduire le département à un rôle de guichet et je suis opposé au fait de supprimer, comme le fait le texte du Gouvernement, la clause de compétence générale. Le département ne peut-être une collectivité locale au sens de la Constitution que s’il s’administre librement.

En supprimant la clause de compétence générale, on va vers une augmentation des dépenses publiques et la création de véritables usines à gaz. Il me paraît aussi très difficile de séparer, dans les départements, politique sociale, politique de l’emploi et politique économique.

Il faudrait par ailleurs financer une véritable politique de prévention : 40 % des demandes d’APA sont liées à des chutes.

Mme Isabelle Debré. – Je souhaite simplement préciser que, quand un mineur isolé étranger arrive sur le territoire, la mise à l’abri, l’évaluation et l’orientation doivent être prises en charge par l’Etat. En revanche, l’accueil de long terme dans les structures de l’aide sociale à l’enfance relève bien des départements.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Concernant les mineurs isolés étrangers, un dispositif a été mis en place qui assure la prise en charge par l’Etat de la période de mise à l’abri, d’évaluation et d’orientation. Mais cette prise en charge est limitée à cinq jours, ce qui n’est pas suffisant. Les modalités d’évaluation de l’âge ont également été améliorées. Mais il faut davantage former les personnels chargés de cette évaluation. Plus globalement, il nous faut parvenir à un juste équilibre dans la répartition des compétences entre l’Etat et les départements. J’indique par ailleurs que la prise en charge par les départements ne s’arrête pas une fois que le jeune atteint l’âge de 18 ans. Bien souvent, un contrat jeune majeur lui est proposé pour faciliter son insertion. Des règles ont été définies pour répartir les mineurs isolés étrangers dans les départements. Ces derniers jouent le jeu mais leurs capacités d’accueil sont bien souvent insuffisantes.

Je vous propose de réécrire en partie l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit de faire clairement reposer les départements sur leurs deux pieds : la solidarité des hommes et la solidarité des territoires.

La loi « Mapam » avait rendu facultatifs les transferts de compétences aux métropoles. Ce que nous propose aujourd'hui le Gouvernement est donc contraire à ce qui a été décidé il y a quelques mois. En outre, je ne vois pas comment un département et une métropole qui ne se sont pas entendus sur le transfert de trois compétences pourraient parvenir à une solution satisfaisante pour sept compétences. Je vous propose donc que le transfert ne puisse être que volontaire. En outre, toutes les compétences sociales ne doivent pas être transférées. Il faut que le département puisse continuer à être en mesure de mener des politiques cohérentes sur son territoire. Il faut davantage cibler les politiques susceptibles d'être transférées. J'estime également que les transferts de compétences aux intercommunalités doivent être regardés avec prudence, même s'ils peuvent être pertinents dans certains cas.

Sur la clause de compétence générale, il faut avancer. Dans une période de raréfaction des deniers publics, celle-ci n'a plus qu'une pertinence limitée. Les départements et les régions ne font d'ailleurs appel que très rarement à la clause de compétence générale.

S'agissant de l'emploi, les inquiétudes sont nombreuses. Nous avons mené un grand nombre d'auditions avec les rapporteurs de la commission des lois. Les acteurs de terrain semblent privilégier le statu quo et le maintien de financement d'origines multiples. L'administration ne fait en revanche pas mystère du progressif tarissement des financements pour un certain nombre de structures. Nous ne pouvons plus continuer ainsi. Il faut simplifier pour, dans la mesure du possible, conforter les dispositifs qui fonctionnent. L'amendement que je vous sou mets tient compte de la création des Crefop, qui sont des parlements de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles, dotés d'un bureau exécutif. Je vous propose que ces Crefop soient présidés par le seul président de région.

Nous ne pouvons pas proposer de véritables transferts financiers. Les auditions nous ont d'ailleurs montré, au regard de la réforme passée de l'apprentissage, que les modalités retenues lors de la régionalisation de la politique de l'emploi pouvaient poser question. Il convient d'être prudent et de maintenir une capacité d'impulsion au niveau national, ce qui ne doit pas empêcher d'associer les régions aux décisions du Cnefop.

M. Gérard Dériot, vice-président. – Nous passons à l'examen des amendements.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Le premier amendement a pour objet d'exclure le service départemental d'action sociale du champ des compétences susceptibles d'être déléguées ou transférées aux métropoles. Celui-ci constitue en effet le socle sur lequel repose l'ensemble de l'organisation du département en matière d'accompagnement social.

L'amendement n° 1 et l'amendement n° 2, rédactionnel, sont adoptés.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 3 vise à clarifier les possibilités de transferts de compétences concernant les jeunes et l'action sociale auprès des personnes âgées.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je crains que nous ne restions dans la même logique de transfert obligatoire des compétences des départements aux métropoles. Je préférerais que le conventionnement puisse rester libre.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – C'est ce que propose l'amendement suivant.

Mme Annie David. – Votre amendement propose de transférer tout ce qui touche aux jeunes et aux familles en difficulté et de limiter les possibilités de transfert concernant les personnes âgées. Je ne partage pas cette logique.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Pour les jeunes et les familles, il s'agit des actions prévues à l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

M. Yves Daudigny. – Ce qui est plus large que ce que prévoyait le texte de loi initial.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Je vous propose en effet de retenir un champ plus large que celui de l'actuel « 5° » pour les jeunes et les familles en difficulté mais de restreindre les possibilités de transferts s'agissant de l'action sociale.

Mme Corinne Imbert. – Le fait d'avoir plusieurs acteurs, notamment en matière de prévention, va-t-il apporter une véritable simplification ? Quelle sera ensuite la cohérence de l'action départementale ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Les actions de prévention dont il est question sont par définition mixtes et elles sont mises en œuvre dans des zones urbaines. Les transférer peut être source de simplification si les acteurs concernés sont volontaires.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je m'interroge sur l'opportunité de ces transferts de compétences aux métropoles. Qu'advient-il des territoires situés en dehors de celles-ci ? Nous risquons de créer des distorsions.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – C'est bien pour cette raison que je vous propose d'amender le texte afin que les transferts ne puissent être que volontaires.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je partage l'esprit de cet amendement mais il me semble en contradiction avec ce qui a été adopté précédemment. A partir du moment où le conventionnement sera libre, pourquoi limiter le champ des compétences pouvant être transférées ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – J'estime préférable de fixer un cadre aux possibilités de transferts ou de délégations.

M. Jean-Louis Tourenne. – Pourquoi traiter différemment les jeunes qui vivent en ville et ceux qui vivent en milieu rural ? Nous avons déjà la possibilité de transférer certaines compétences. Pourquoi vouloir aller plus loin ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – C'est ce que prévoit le texte du Gouvernement. Je ne fais que vous proposer des adaptations au projet de loi initial sans chercher à tout supprimer.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Dans le texte du Gouvernement, les transferts interviendront après convention, pour un nombre limité de compétences. L'amendement du rapporteur pour avis vise à supprimer tout transfert de plein droit et donc tout caractère obligatoire à ces transferts. Si nous supprimons l'article 23, il n'y a plus aucune possibilité de conventionnement.

Les amendements n° 4 et n° 5 sont adoptés.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – L'amendement suivant crée un prélèvement sur recettes destiné à compenser pour les départements la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

M. Jean-Louis Tourenne. – L'Etat prend d'ores et déjà en charge la période de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation. Certes, le montant est forfaitaire et la durée limitée mais, sur le principe, l'amendement est satisfait. Concernant la prise en charge dans les structures médico-sociales, cela relève de la compétence des départements et non de l'Etat.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – La première phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation n'est pour le moment financée par l'Etat que sur une durée de cinq jours. Or nous savons que ce délai est insuffisant. C'est pour cette raison que l'amendement que je vous soumetts doit permettre d'assurer le financement de l'ensemble de cette première période, quelle que soit sa durée.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Le dernier amendement que je vous présente pose les jalons de la décentralisation de la compétence « emploi » aux régions, tout en confortant les missions de Pôle emploi au niveau national et régional.

Le premier volet porte sur Pôle emploi, afin d'en faire un acteur incontournable de la politique de l'emploi. D'une part, il devra conclure des conventions pluriannuelles de coopération avec l'ensemble des autres acteurs de la politique de l'emploi puis présenter régulièrement des propositions visant à réduire le nombre de ces intervenants et à rationaliser l'organisation du service public de l'emploi. Ensuite, les conseils régionaux seront dorénavant consultés avant la conclusion de la convention pluriannuelle nationale conclue entre l'Etat, Pôle emploi et l'Unédic, tandis que les régions bénéficieront d'un siège spécifique au conseil d'administration de l'opérateur public. Par ailleurs, Pôle emploi pourra désormais acheter directement des formations collectives si elles présentent un intérêt national définies par décret, ce qui permettra notamment de préserver certains centres de formation de rayonnement national de l'Affpa actuellement fragilisés.

Le second volet porte sur la région, qui aura la charge d'assurer la coordination des intervenants du service public de l'emploi sur son territoire. La présidence du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) sera désormais confiée au président de région, et ne sera donc plus partagée avec le préfet de région. Le contenu des conventions signées entre le Crefop et les intervenants du service public de l'emploi est précisé, en accordant une place privilégiée à Pôle emploi. Ainsi, le directeur régional de Pôle emploi devra venir régulièrement devant le bureau du Crefop présenter l'état d'avancement de sa convention. La légitimité du représentant régional est d'ailleurs renforcée puisque sa nomination par le directeur général devra intervenir après avis du conseil d'administration de Pôle emploi.

Au total, cet amendement, soutenu par les co-rapporteurs de la commission des lois, ne remet en cause ni la définition de la politique de l'emploi au niveau national, ni son financement par l'Etat, ni les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi, mais il renforce le rôle de Pôle emploi et poursuit le mouvement de décentralisation au profit des régions, afin de rationaliser le service public de l'emploi.

J'ajoute que les Crefop ne sont pas installés dans toutes les régions. L'objectif fixé par le Gouvernement aux préfets de région est de réunir les bureaux des Crefop avant la fin de l'année pour aborder notamment la question du compte personnel de formation. Il n'est donc pas trop tard selon moi pour en modifier la gouvernance.

Mme Annie David. – Mon groupe ne prendra pas part au vote, compte tenu de la technicité de cet amendement qui demande une analyse approfondie. Je suis d'ailleurs étonnée que cet amendement n'ait pas été précédé d'une concertation avec les partenaires sociaux...

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Nous avons en effet estimé que cet amendement ne rentrait pas, à proprement parler, dans le champ de l'article L. 1 du code du travail, qui a été décliné par un protocole spécifique au Sénat en 2009.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Cet amendement nécessite en effet une expertise complémentaire de notre part.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Le mérite de cet amendement est de faire bouger les lignes dès maintenant.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il nous faudra lire attentivement cet amendement, qui me paraît important pour ouvrir le débat et que le Sénat pourrait accepter. Le Premier Ministre s'est dit ouvert à une discussion avec le Parlement lors de l'examen du projet de loi : faisons lui crédit de cet engagement. Je ne suis pas sûr que le rôle qui pourrait être confié à Pôle emploi par cet amendement soit justifié, même si cet acteur est incontournable. Je rappelle que les maisons de l'emploi, lors de leur création, avaient précisément comme objectif de coiffer tous les autres intervenants du service public de l'emploi. C'est ce rôle que vous souhaitez donner à Pôle emploi, et il y a là matière à réflexion. Mais je soutiens à ce stade cet amendement pour que le débat puisse avoir lieu.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Les maisons de l'emploi peuvent effectivement être utiles dans certains bassins d'emploi. Il serait alors dommage de s'en priver. Mais une chose est sûre : si on ne fait rien, ces structures disparaîtront d'elles-mêmes.

M. Yves Daudigny. – La portée de cet amendement prouve, quoiqu'en disent certains collègues, qu'un travail de fond est possible à l'occasion de l'examen de ce projet de loi.

L'amendement n° 7 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des dispositions du projet de loi dont elle est saisie, assorties des amendements qu'elle a adoptés.

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR POUR AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 23 Délégations ou transferts de compétences des départements vers les métropoles			
M. René-Paul SAVARY Rapporteur pour avis	1	Exclusion du service départemental d'action social du champ des délégations ou transferts	Adopté
M. René-Paul SAVARY Rapporteur pour avis	2	Rédactionnel	Adopté
M. René-Paul SAVARY Rapporteur pour avis	3	Clarification des compétences susceptibles d'être déléguées ou transférées pour la politique de la jeunesse et l'action sociale	Adopté
M. René-Paul SAVARY Rapporteur pour avis	4	Suppression du caractère obligatoire du transfert au 1 ^{er} janvier 2017	Adopté
Article 24 Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines			
M. René-Paul SAVARY Rapporteur pour avis	5	Redéfinition des compétences du département	Adopté
Article additionnel après l'article 24 Prise en charge des mineurs isolés étrangers			
M. René-Paul SAVARY Rapporteur pour avis	6	Création d'un prélèvement sur recettes pour la prise en charge des mineurs isolés étrangers	Adopté
Article additionnel après l'article 3 Renforcement du rôle des régions et de Pôle emploi dans le service public de l'emploi			
M. René-Paul SAVARY Rapporteur pour avis	7	Renforcement du rôle des régions et de Pôle emploi dans le service public de l'emploi	Adopté

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions de la commission des affaires sociales

- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

Loïc Cauret, président délégué, président de Lamballe communauté

Antoine Chéreau, membre du conseil d'administration, président de la communauté Terres de Montaigu

Nicolas Portier, délégué général

Floriane Boulay, responsable des affaires juridiques et institutionnelles, action sociale

Atte Oksanen, chargé des relations parlementaires

André Montané, vice-président du conseil général d'Ariège

- **Assemblée des départements de France (ADF)**

Jean-Pierre Hardy, directeur des politiques sociales

Frédérique Cadet, conseiller auprès du groupe DCI

Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement

Auditions communes avec la commission des lois

- **Associations de chômeurs**

- **AC ! Agir ensemble contre le chômage !**

Alain Marcu, porte-parole

- **Mouvement national des chômeurs et précaires (MNCP)**

Pierre-Edouard Magnan, délégué fédéral

- **Solidarités nouvelles face au chômage (SNC)**

Vincent Godebout, délégué général

Patrick Boulte, chargé de mission auprès du président

- **Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp)**

Hervé Estampes, directeur général

- **Syndicats de l'éducation nationale**

- **Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN-Unsa)**

Eric Krop, secrétaire national commission pédagogie et éducation

Joël Lamoise, membre du bureau national commission métier

- **Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNCS-FSU)**

Patrick Monfort, secrétaire général, directeur de recherche au CNRS

- **Syndicat national de l'enseignement supérieur (Snesup-FSU)**

Pierre Chantelot, responsable du secteur formation supérieure

- **Table ronde réunissant les acteurs locaux du service public de l'emploi**
 - **Union nationale des missions locales (UNML)**
Serge Kroichvili, délégué général
Jean-Raymond Lepinay, membre du bureau
 - **Conseil national des missions locales (CNML)**
Vincent Delpey, secrétaire général
Lilian Ah-Von, directeur de la mission locale de Saint-Paul à La Réunion
 - **Cap emploi**
Jean-Pierre Benazet, président
Gilles Lenice, délégué général
 - **Alliance villes emploi (AVE)**
Michel Bernard, président délégué
Jacques Crosnier, vice-président
Danièle Cornet, trésorière
Yohan David, membre du bureau
Marie-Pierre Establie d'Argencé, déléguée générale
 - **Association des directeurs de mission locale (ANDML)**
Philippe Jourdan, premier vice-président
 - **Europlie**
Claudine Camilleri, présidente
Elina Corvin, administratrice
Anne-Julie Beuscart, responsable du centre de ressources
William Ameri, directeur du plan local pour l'insertion et l'emploi de Cergy
- **Bertrand Martinot**, ancien délégué général de l'emploi et de la formation professionnelle