



N° 2542

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2015.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *portant nouvelle organisation territoriale de la République*,

PAR MME MONIQUE IBORRA,

Députée.

Voir les numéros :

Sénat : 636 (2013-2014), 174, 175, 140, 150, 154, 157, 184 et T.A. 54 (2014-2015).

Assemblée nationale : 2529.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN DONNANT AUX RÉGIONS LA POSSIBILITÉ DE JOUER PLEINEMENT LEUR RÔLE	9
A. DES COMPÉTENCES ÉCLATÉES PRÉJUDICABLES AUX USAGERS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	9
1. Les compétences apprentissage et formation professionnelle fortement régionalisées.....	9
2. Des politiques de l'emploi relevant encore majoritairement du domaine de l'État.....	10
3. Un éclatement des responsabilités préjudiciable aux demandeurs d'emploi	11
B. UN ARTICLE ADDITIONNEL INTRODUIT PAR LE SÉNAT QUI AMORCE LA RÉGIONALISATION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	12
C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS : UNE EXPÉRIMENTATION AMBITIEUSE POUR UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI OPÉRATIONNELLE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE	13
II. UNE SIMPLIFICATION DU DROIT ENCADRANT LA CRÉATION DES CENTRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX D'ACTION SOCIALE	14
A. UN CADRE LÉGISLATIF PARTIELLEMENT INADAPTÉ	15
1. Les CCAS : des structures utiles mais inégalement actives.....	15
2. Les CIAS.....	16
B. LES SIMPLIFICATIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI	17
1. La création d'un CCAS est rendue facultative pour les communes de moins de 1 500 habitants (I. 1°).....	17
2. Introduction d'un article spécifique dévolu aux CIAS (I 2°et 3°)	18
3. Suppression de l'obligation de créer une section locale du CCAS pour les communes associées (II)	18
C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS : IL EST NÉCESSAIRE DE MAINTENIR LA COUVERTURE DE L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE PAR DES CENTRES SOCIAUX	19

III. LA SUPPRESSION DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES DÉPARTEMENTS	20
A. L'ÉVOLUTION PROGRESSIVE VERS LA SUPPRESSION D'UN PRINCIPE ANCIEN	20
1. Un principe ancien, objet de critiques malgré son encadrement par le juge.....	20
2. Une chronique législative heurtée.....	21
B. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 24	22
1. Le texte initial du projet de loi	22
2. Les principales modifications apportées par le Sénat	23
a. S'agissant du champ de compétences du département	23
b. S'agissant du soutien du département au bloc communal	23
3. Le maintien des compétences du département dans le domaine social	24
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	27
II. EXAMEN DES ARTICLES	31
<i>Article 3 bis</i> (art. L. 5311-3, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-10, L. 5312-11, L. 6121-4, L. 6123-3, L. 6123-4 et L. 6523-6-1 du code du travail, art. L. 214-13 du code de l'éducation, et article 21 de la loi n° 2014 288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale) : Compétence en matière de service public de l'emploi.....	31
<i>Après l'article 3 bis</i>	33
<i>Article 22 ter</i> (art. L. 123-4, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 2113-13, L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5842-22, L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales) : Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale.....	35
<i>Article 24</i> (art. L. 1111-10, L. 3211-1 et L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la clause générale de compétence des départements et compétences en matière de solidarités territoriales.....	37
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS	39

INTRODUCTION

La décentralisation fait partie intégrante du patrimoine de la gauche. Dès 1982, le Gouvernement dirigé par Pierre Mauroy a posé les grands principes des « *droits et libertés des communes, des départements et de régions* » guidé par deux principes cardinaux : le rapprochement du citoyen des décisions touchant à sa vie quotidienne et l'efficacité de l'action publique au moindre coût. Depuis, aucun Gouvernement n'a remis en cause ce mouvement même si dans bien des domaines, dont la politique de l'emploi, notre pays est resté au milieu du gué, hésitant à confier totalement aux collectivités territoriales une compétence qu'un État impécunieux avait pourtant de plus en plus de mal à assumer de manière satisfaisante.

Dans son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale, M. Manuel Valls, Premier ministre, a donné toutefois une nouvelle impulsion au mouvement de décentralisation avec des annonces fortes comme la rationalisation de l'organisation administrative du pays dont le pivot serait des régions plus grandes et assumant complètement leur rôle dans tous les domaines touchant à l'attractivité des territoires.

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dit NOTRe) constitue ainsi le troisième volet de la réforme territoriale, après la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPTAM)⁽¹⁾ et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral⁽²⁾. Ce projet de loi est davantage un texte de clarification et de redéfinition des compétences, que de décentralisation à proprement parler.

Le communiqué de presse du Gouvernement, publié à l'issue du Conseil des ministres au cours duquel le projet de loi a été adopté, lui assignait les trois objectifs suivants : « *simplifier et clarifier le rôle des collectivités locales ; faire des territoires les moteurs du redressement économique du pays ; renforcer les solidarités territoriales et humaines* ».

La simplification et la clarification devaient notamment passer par une révision fondamentale de la place des départements, leur suppression à court terme étant envisagée. Depuis lors, le Gouvernement a fait évoluer sa réflexion, et le Premier ministre a déclaré devant le Sénat, le 28 octobre 2014, que « *les assemblées départementales, qui seront désignées lors des élections des 22 et 29 mars prochain, exerceront pleinement leurs compétences de solidarité, si*

(1) Loi n° 2014-58.

(2) Loi n° 2015-29.

importantes pour nos concitoyens » ; la question de l'avenir des départements est renvoyée à « *après 2020, [lorsque] le paysage territorial aura évolué* », notamment du fait de la montée en puissance des métropoles.

Tirant les conséquences du maintien annoncé de l'échelon départemental, le Sénat a supprimé ou réaménagé un certain nombre de transferts de compétences (en général à la région), prévus par le texte initial : transports scolaires urbains, voirie routière, collèges. Il a en outre largement atténué la portée de l'article 23, qui organisait, dans la droite ligne de la loi MAPTAM, le transfert progressif aux métropoles de nombreuses compétences départementales. Il a en revanche accepté la suppression de la clause de compétence générale, pour les régions comme pour les départements.

Sans entrer dans le détail d'un texte qui compte à l'issue de sa lecture par le Sénat une centaine d'articles (contre 37 initialement), on peut retenir l'équilibre général suivant :

– les compétences des régions en matière de développement économique et d'aide aux entreprises sont renforcées, notamment grâce à la définition par leurs soins d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, en principe opposable aux autres collectivités ;

– les départements sont, comme l'a indiqué en séance publique au Sénat la ministre de la Décentralisation et de la fonction publique, « *recentrés sur les enjeux de solidarité* », envers les communes et leurs groupements (ingénierie), mais surtout envers les personnes (aide et action sociales, notamment) ;

– si la clause de compétence générale des communes n'est pas remise en cause, la priorité est toutefois donnée au renforcement de l'intercommunalité, par l'élargissement des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération (notamment l'accueil des gens du voyage), mais aussi du champ des compétences facultatives (création et gestion de maisons du service public).

Au-delà de l'organisation de ce schéma territorial d'ensemble, le texte comporte de nombreuses mesures très diverses, qu'il s'agisse par exemple des modalités de transfert des services et des personnels, ou encore des finances locales (avec notamment l'introduction au Sénat d'un article de plus de vingt pages sur le financement du Grand Paris).

Lors de sa réunion du 21 janvier 2015, la commission des Affaires sociales a décidé de se saisir pour avis de trois articles du projet de loi : 3 *bis*, 22 *ter* et 24. Les délais d'instruction par la rapporteure pour avis ont été assez brefs, puisque le Sénat a adopté le projet de loi le 27 janvier, soit six jours avant son examen par la Commission. La rapporteure pour avis a toutefois pu participer à deux auditions organisées par notre collègue Olivier Dussopt, rapporteur de la commission des Lois, saisie au fond (Association des régions de France, Association des villes de France et Association des maires ruraux de France), et recevoir la déléguée générale à l'Emploi et à la formation professionnelle.

L'article 3 *bis*, introduit à l'initiative du Sénat, met en place une amorce de régionalisation des politiques de l'emploi, en incluant la coordination par les régions de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi, y compris Pôle emploi. La rapporteure pour avis, s'appuyant sur les différents rapports concernant la politique de l'emploi, et particulièrement sur le dernier intitulé « Service public de l'emploi : une refondation nécessaire », dont elle est l'auteure, en date du 5 juin 2013, a souhaité amender le projet de loi tel que voté par le Sénat, permettant ainsi à la région de mieux assumer ses responsabilités de coordination, mais en préservant Pôle emploi comme étant l'outil majeur des politiques de l'État.

L'article 22 *ter* porte sur les conditions de création des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) ainsi que sur les compétences qui leur sont dévolues. Constatant l'inadaptation de cet outil à certaines petites communes, il rend la création d'un CCAS facultatif pour celles comptant moins de 1 500 habitants. Il simplifie par ailleurs la dévolution de compétences supplémentaires aux CIAS, organisant plus précisément le transfert des missions, biens et moyens des CCAS de communes volontaires vers le CIAS. Enfin, dans le cas de regroupements de communes, il rend facultative la création d'un CCAS distinct pour les communes associées. La rapporteure pour avis fait valoir qu'on ne peut décider la suppression des CCAS dans les communes sans prévoir que les politiques d'action sociale soient effectivement assurées. En effet, les politiques contre l'exclusion ne doivent pas être réservées aux métropoles ou aux communautés d'agglomération. L'exclusion est de plus en plus visible sur les territoires ruraux. C'est pourquoi la rapporteure pour avis a amendé le texte de loi tel que voté par le Sénat.

L'article 24 prévoit la suppression de la clause de compétence générale des départements. Ce principe ancien du droit des collectivités territoriales, encadré par la jurisprudence administrative, a pu être considéré comme facteur de complexité de l'action publique locale. Supprimée en 2010 (avec application à compter de 2015), puis rétablie en 2014, la clause de compétence générale des départements est à nouveau supprimée par l'article 24. À l'avenir, les départements ne seront donc compétents que dans les domaines définis par la loi. À cet égard, le projet de loi ne modifie pas les compétences sociales des départements, qui pourraient en revanche être ultérieurement transférées, en tout ou partie, aux métropoles. Le Sénat a néanmoins apporté plusieurs modifications à cet article, essentiellement pour étendre le champ des aides que les départements pourront apporter aux communes et aux groupements (compétence dite d'ingénierie).

I. AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN DONNANT AUX RÉGIONS LA POSSIBILITÉ DE JOUER PLEINEMENT LEUR RÔLE

A. DES COMPÉTENCES ÉCLATÉES PRÉJUDICIALES AUX USAGERS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

1. Les compétences apprentissage et formation professionnelle fortement régionalisées

Les régions sont pleinement compétentes en matière d'apprentissage et de formation professionnelle 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'État qui prévoyait que, « *la Région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle* ».

Il s'agit d'un bloc de compétence cohérent avec la compétence reconnue aux régions dans le domaine du développement économique notamment la gestion des aides directes aux entreprises mais aussi indirectes par le biais des programmes d'équipements et d'aménagement du territoire pour les inciter à s'installer sur le territoire régional. En effet, l'attractivité d'un territoire suppose la possibilité d'y trouver des salariés bien formés capables de prendre rapidement les emplois proposés.

Ces compétences en matière d'apprentissage et de formation professionnelle ont été renforcées par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et la démocratie sociale. Ainsi, l'article L. 6121-1 du code du travail introduit par la loi précitée dispose que : « *sans préjudice des compétences de l'État en matière de formation professionnelle initiale sous statut scolaire et universitaire et en matière de service militaire adapté..., la région est chargée de la politique de 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* ».

Ainsi, la région :

– définit et met en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle, élabore le plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle et adopte la carte régionale des formations professionnelles initiales ;

– peut accorder des aides individuelles à la formation et coordonne les interventions contribuant aux financements d'actions de formation au bénéfice du public ;

- organise l’accompagnement des candidats à la validation des acquis de l’expérience et participe au financement ;

- pilote la concertation sur les priorités et la complémentarité des différentes actions relatives à la politique d’apprentissage et de formation professionnelle au sein du comité régional de l’emploi, de la formation et de l’orientation professionnelle (CREFOP) ;

- contribue à l’évaluation de la politique d’apprentissage et de formation professionnelle.

La décentralisation n’est cependant pas achevée. En effet, la politique de l’emploi demeure essentiellement une compétence de l’État alors que rapprocher le demandeur d’emploi de l’emploi que l’on contribue à créer suppose qu’un seul acteur maîtrise l’ensemble de la chaîne alliant formation professionnelle, apprentissage, recherche, aides aux entreprises, attractivité du territoire et accompagnement des demandeurs d’emploi.

2. Des politiques de l’emploi relevant encore majoritairement du domaine de l’État

En l’absence de définition claire de la politique de l’emploi que ce soit dans le code du travail ou dans le code général des collectivités territoriales et d’une compétence spécifique reconnue aux régions, l’État et Pôle emploi assument l’essentiel des compétences liées à la politique de l’emploi : dispositifs en faveur de l’emploi qui trouvent leur traduction budgétaire au sein de la mission *Travail, emploi*, accompagnement du retour à l’emploi, indemnisation des demandeurs d’emploi et durée de cette indemnisation.

Par ailleurs, le financement de divers dispositifs d’aides à l’emploi et celui de Pôle emploi confèrent à l’État un rôle central en ce domaine.

Les collectivités territoriales ne sont pas toutefois pas complètement absentes de ce domaine :

- l’article L. 5322-1 et suivants du code du travail dispose que : « *dans les localités où il n’existe pas de bureau de (Pôle emploi), les maires sont chargés de recevoir et de consigner les déclarations des demandeurs d’emploi et de les transmettre à ces organismes ou, en l’absence de convention, à (Pôle emploi)* ». Par ailleurs, « *les communes peuvent recevoir des offres d’emploi et réaliser des opérations de placement* » ;

- les maisons de l’emploi mentionnées aux articles L. 5313-1 et suivants du code du travail sont cofinancées par les collectivités territoriales qui sont ainsi associées à leur fonctionnement ;

- les missions locales sont présidées par un élu.

3. Un éclatement des responsabilités préjudiciable aux demandeurs d'emploi

Le nombre important de dispositifs et d'acteurs intervenant dans le domaine de l'accompagnement et du placement des demandeurs d'emploi – Missions locales, Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap Emploi, Maisons de l'emploi, Écoles régionales de la deuxième chance, ... – est source non seulement de gaspillage de ressources publiques contraintes mais engendre un manque d'efficacité criant.

En effet, l'existence d'au moins deux financeurs et donc de deux donneurs d'ordres principaux permet aux autres acteurs de jouer des différences d'approche et de priorité afin de garder une autonomie et de mettre en place un agenda pas toujours cohérent avec les grandes lignes théoriquement défendues par l'État ou la région en matière de politique de l'emploi. À titre d'exemple, les emplois d'avenir créés par la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir sont un dispositif essentiellement imaginé et porté par l'État et ses services. Toutefois, malgré une attractivité évidente, ils n'ont pas eu le succès escompté en matière de formation en partie en raison du manque d'implication des autres acteurs et notamment des régions qui n'ont pas été associées suffisamment à la conception et à la mise en place desdits contrats. Les régions qui ont toute compétence dans le domaine des aides aux entreprises auraient pu les conditionner à des objectifs en termes de contrats d'avenir.

Par ailleurs, d'autres dysfonctionnements sont à souligner :

– inadéquation entre offres et demandes d'emploi avec pour conséquences 350 000 emplois non pourvus aux dires de M. François Rebsamen, ministre du travail ;

– difficulté d'accès au bon interlocuteur pour un public déjà fragilisé ;

– inégalité de couverture du territoire national.

Les réponses apportées jusqu'à ce jour pour pallier ces difficultés se sont traduites essentiellement pas la mise en place de dispositifs privilégiant d'abord des réponses institutionnelles à des réponses en matière d'opérationnalité et de simplification.

Il existe encore une marge de progression importante afin de rendre un service plus efficace à coût constant aux demandeurs d'emploi dans un contexte de persistance d'un niveau de chômage élevé.

B. UN ARTICLE ADDITIONNEL INTRODUIT PAR LE SÉNAT QUI AMORCE LA RÉGIONALISATION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le Sénat a adopté un article additionnel – l'article 3 *bis* – à l'initiative de sa commission des affaires sociales et amorçant une certaine régionalisation de la politique de l'emploi sans toutefois la rationaliser tout à fait. L'amendement a été voté contre l'avis du Gouvernement.

L'article 3 *bis* vise à renforcer la dimension régionale de Pôle emploi. En effet, aux termes des dispositions votées par le Sénat :

– les régions seront consultées avant la conclusion de la convention pluriannuelle de coopération avec l'ensemble des acteurs de la politique de l'emploi prévue à l'article L. 5312-3 du code du travail. Le Gouvernement a déposé un amendement au Sénat afin de prévoir une simple concertation préalable au sein du conseil national de l'emploi et de l'orientation professionnelle (CNEFOP) qui n'a pas été adopté ;

– la convention devra définir les conditions dans lesquelles Pôle emploi coopère avec les autres acteurs de la politique de l'emploi dans le cadre de conventions pluriannuelles puis présenter des propositions visant à réduire le nombre de ces intervenants. Elle devra également prévoir les modalités de son adaptation dans un souci de plus grande régionalisation ;

– la région bénéficiera d'un siège supplémentaire au conseil d'administration de Pôle emploi.

Il vise par ailleurs à renforcer le rôle du Comité régional de l'emploi et de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) :

– la présidence est confiée au Président du conseil régional seul et ne sera plus conjointe avec le représentant de l'État. Celui-ci sera désormais l'un des vice-présidents conjointement à un représentant des salariés ;

– le directeur régional de Pôle emploi devra rendre compte devant le bureau du CREFOP de l'état d'avancement de la convention régionale.

Le rôle des régions est également renforcé sans toutefois aller totalement vers une régionalisation des politiques de l'emploi :

– la région coordonnera l'action des différents acteurs de la politique de l'emploi sur son territoire. Cette compétence, tel que conçue par le Sénat, pourrait avoir des conséquences sur les prérogatives de Pôle emploi ;

– il prévoit une contractualisation entre le président du conseil régional, le directeur régional de Pôle emploi et les missions locales. La convention prévoit notamment les conditions de la coopération entre les différents acteurs ;

Enfin, l'article 3 *bis* prévoit expressément la possibilité pour Pôle emploi d'acheter directement des formations collectives si elles présentent un intérêt national défini par décret. Cette disposition devrait permettre, selon ses auteurs, de préserver certains centres de formation pour adultes.

Le Gouvernement a déposé et défendu un amendement en séance publique au Sénat. Il visait notamment à supprimer les dispositions relatives à Pôle emploi et à son organisation régionale. Madame Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, a appelé à ne pas déstabiliser Pôle emploi alors que « *très peu de temps s'est écoulé depuis sa création ! L'ANPE et les ASSEDIC représentant deux cultures* », la fusion ne serait pas encore complètement stabilisée et surtout une décentralisation concernerait uniquement le bloc ANPE et non le bloc ASSEDIC.

La rapporteure pour avis estime que la compétence emploi ne peut justement concerner que l'accompagnement du retour à l'emploi et en aucun cas l'indemnisation des demandeurs d'emploi ou la durée de cette indemnisation qui reste et doit rester une prérogative de l'État et des partenaires sociaux, ni même un quelconque transfert de personnels.

C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS : UNE EXPÉRIMENTATION AMBITIEUSE POUR UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI OPÉRATIONNELLE À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

Au-delà des aspects institutionnels, la priorité doit aller à l'accompagnement du demandeur d'emploi qu'il faut repenser afin de l'ancrer dans les réalités régionales, d'une manière plus opérationnelle et plus réactive, abandonnant ainsi la démarche de type essentiellement technocratique qui prévaut aujourd'hui.

Compte tenu des nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées en matière d'orientation et de formation par la loi sur la formation professionnelle du 5 mars 2014 précitée mais aussi de leurs compétences en matière de développement économique et d'innovation, les régions sont en capacité de mieux articuler les politiques de développement économique et de formation professionnelle, et donc de favoriser la création d'emplois.

Concernant l'article 3 *bis*, la rapporteure pour avis proposera deux amendements :

– le premier visera à renforcer le rôle des régions au sein des organismes de direction de Pôle emploi ;

– le second tendra à supprimer la possibilité pour Pôle emploi d'acheter directement des formations collectives si elles présentent un intérêt national. En effet, l'article L.6121-1 du code du travail modifié par la loi relative à la formation professionnelle du 5 mars 2014 dispose que : « sans préjudice des compétences de

l'État en matière de formation professionnelle initiale des jeunes sous statut scolaire et universitaire et en matière de service militaire adapté, 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. ». Or cette disposition réintroduit une dimension nationale à une compétence pourtant régionalisée depuis moins d'un an et risque d'éclater à nouveau les responsabilités au détriment des demandeurs d'emploi.

La rapporteure pour avis proposera par ailleurs un article additionnel qui :

– confie aux Régions, à titre expérimental, pour une durée de 3 ans, le service public d'accompagnement vers l'emploi. Les Régions expérimentatrices co-élaborent avec l'État la stratégie régionale pour l'emploi après concertation au sein du Comité régional pour l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle. De ce fait les Régions expérimentatrices auront la qualité d'autorité organisatrice en matière d'accompagnement vers l'emploi, hors prérogatives de Pôle emploi ;

– réaffirme le rôle de coordination des actions des différents intervenants notamment les Missions locales, les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap Emploi, les Maisons de l'Emploi et les Écoles régionales de la deuxième chance. La disposition proposée exclut expressément Pôle emploi du champ, **qui reste cependant un partenaire essentiel sur le territoire régional** ;

– prévoit la signature entre le président de Région et le représentant de l'État d'une convention précisant les conditions de transfert par l'État aux Régions expérimentatrices des crédits affectés, hors emplois aidés et crédits d'accompagnement afférents à ces dispositifs ;

Le Gouvernement remettra, avant le 31 décembre 2017, un rapport au Parlement portant sur l'évaluation de cette expérimentation et les suites qu'il entend y donner.

Il s'agit en définitive de permettre à tous les acteurs de la politique de l'emploi d'agir au service des demandeurs d'emploi en confiant à l'échelon territorial le plus pertinent la définition des objectifs et leur mise en œuvre.

II. UNE SIMPLIFICATION DU DROIT ENCADRANT LA CRÉATION DES CENTRES COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX D'ACTION SOCIALE

Introduit au Sénat par l'adoption d'un amendement déposé par Mme Jacqueline Gourault, l'article 22 *ter* reprend les dispositions de l'article 18 de la proposition de loi n° 779 (2010-2011) relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, traduisant la proposition n° 259 du rapport de M. Éric Doligé visant à assouplir le cadre législatif régissant la création des centres communaux d'action sociale (CCAS).

A. UN CADRE LÉGISLATIF PARTIELLEMENT INADAPTÉ

L'article L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit la coexistence des CCAS et de leur équivalents intercommunaux, les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) qui peuvent être créés dans le cadre d'un établissement de coopération intercommunal (EPCI) à fiscalité propre. Leurs missions sont décrites dans la section 2 « *Centre communal ou intercommunal d'action sociale* » du chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'action sociale et des familles.

1. Les CCAS : des structures utiles mais inégalement actives

Disposant d'une personnalité juridique propre (l'article L. 123-6 en fait des établissements publics administratifs), le CCAS est une institution paritaire. Son conseil d'administration est constitué d'élus locaux désignés par le conseil municipal et de personnes qualifiées dans le secteur de l'action sociale nommées par le Maire et représentant : les associations familiales, les associations de personnes handicapées, les associations de retraités et de personnes âgées, ainsi que les associations œuvrant dans le domaine de la lutte contre l'exclusion.

Dans bien des cas, le CCAS est la structure sociale de proximité vers laquelle se tournent spontanément les publics les plus fragiles. S'il revient à chaque commune de déterminer les missions de son CCAS dans le cadre de ses compétences sociales, cette structure permet généralement l'allocation de l'aide sociale, qu'elle soit légale ou extralégale (facultative) dont chaque commune définit souverainement le contour. En outre, l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le CCAS peut exercer des compétences que le Conseil général aurait déléguées à la commune.

En dépit de ce rôle *a priori* crucial, les CCAS disposent de moyens particulièrement hétérogènes et le taux d'activité de ces structures demeure variable à travers le territoire national.

Des CCAS parfois peu ou pas actifs en zone rurale

MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, rapporteurs pour le Sénat, relèvent que 16,7 % des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCIAS) sont jugés inactifs et 33,2 % d'entre eux peu actifs⁽¹⁾. Ils soulignent ainsi que près d'un tiers des centres présentent des produits et charges de fonctionnement inférieurs à 2 000 euros par an. Une part significative de ces centres seraient peu actifs dans les communes de moins de 1 500 habitants.

L'entretien de cette structure dans certaines petites communes peut représenter une charge excessive au regard de l'activité réelle, qui se limite parfois à l'organisation d'une rencontre annuelle ou à l'expédition de colis alimentaires ;

(1) Rapport n° 174 de MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, sénateurs, relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République, enregistré le 10 décembre 2014.

autant de missions que la commune peut gérer directement. Or, quel que soit le niveau d'activité du centre, la commune doit faire face à des charges administratives incompressibles : tenir une comptabilité séparée ou encore la soumettre au comptable public. D'où la volonté de simplification portée par le Sénat qui, en adoptant l'article 22 *ter* du projet de loi a entendu rendre leur création facultative pour les communes de moins de 1 500 habitants.

2. Les CIAS

Depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation de cohésion sociale, une nouvelle compétence optionnelle dite « action sociale d'intérêt communautaire » a été ouverte aux EPCI à fiscalité propre (communautés de communes et d'agglomération).

- Lorsqu'un EPCI opte pour cette compétence, il peut en confier l'exercice à un CIAS constitué dans les conditions fixées à l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles. Chaque EPCI définit les contours de l'intérêt communautaire au sein de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire », ce qui conduit au transfert de plein droit de ces compétences au CIAS.

À titre d'illustration, parmi les missions d'action sociale fréquemment gérées au niveau communautaire, on retrouve l'analyse des besoins sociaux (ABS). Il s'agit d'une mission fondamentale des centres d'action sociale qui permet d'orienter les politiques d'accompagnement des publics fragiles. Portée à un niveau communautaire, elle peut être menée au moyen d'une ingénierie plus conséquente que celle dont disposent les CCAS et devenir un véritable pilier de la politique sociale locale.

En outre, parmi les missions assurées par les CCAS et souvent confiées aux CIAS, la gestion d'équipements (établissements et services pour personnes âgées, centres sociaux, crèches, haltes-garderies, centres aérés) permet généralement la mutualisation des moyens dotant les élus d'une force d'intervention élargie et d'agir dans une plus grande cohérence territoriale.

- Le transfert des compétences d'action sociale ne relevant pas de l'intérêt communautaire est régi quant à lui par le 7^e alinéa de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles qui prévoit que « *tout ou partie des autres attributions qui sont exercées par les centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent également être transférées au centre intercommunal d'action sociale* ».

Ainsi, l'articulation entre CCAS et CIAS est variable et dépend des compétences sociales que les membres d'un EPCI peuvent souhaiter gérer en commun. En 2011, la France comptait ainsi 32 800 CCAS et 325 CIAS, soit un total de 33 125 structures.

B. LES SIMPLIFICATIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI

1. La création d'un CCAS est rendue facultative pour les communes de moins de 1 500 habitants (I. 1°)

L'article 22 *ter* propose en 1° une nouvelle rédaction à l'article 123-4. Dans cette version, l'article ne porte que sur les CCAS et non plus sur la notion plus large de « *centre d'action social* » qui concerne à la fois les communes et les EPCI.

Dans la nouvelle rédaction, le I rend la création d'un CCAS facultative dans les communes de moins de 1 500 habitants. En outre, dans ces communes, l'existence d'un CCAS étant devenu facultative, un dispositif est prévu en conséquence pour organiser leur dissolution, rendue possible par une simple délibération du conseil municipal.

Le maillage social des territoires les moins densément peuplés

Lors des travaux entourant l'examen du projet de loi, l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) a exprimé son inquiétude quant à ces mesures de simplification, craignant la diminution des ambitions de l'action sociale locale. Tout en approuvant la volonté de simplifier le droit – à quoi bon contraindre les petites communes à conserver des structures inactives ? – votre rapporteure pour avis comprend cette inquiétude à laquelle il faudra apporter des réponses.

L'enjeu tient surtout au maillage territorial des politiques sociales, notamment en zone rurale. C'est un fait que, faute de moyens, les communes de petites tailles ne peuvent pas toujours proposer une action sociale d'un niveau satisfaisant les besoins. C'est donc au niveau du département qu'il convient de concevoir des réponses. Ainsi, votre rapporteure pour avis rappelle que les CCAS/CIAS peuvent constituer des points d'entrée de l'action sociale du département. Il serait donc utile de pousser cette logique, au cas par cas, afin de concevoir de véritables partenariats entre les CCAS et CIAS ruraux et leurs départements, sur la base de conventions, garantissant ainsi un véritable maillage social des zones les plus faiblement peuplées.

Précisément, le II de l'article L. 123-4 dans sa nouvelle rédaction prévoit les cas où une commune ne dispose pas ou plus d'un CCAS en vertu des dispositions du I. Il rappelle que la commune conserve toute faculté d'exercer directement ses attributions dans le domaine social, qu'il s'agisse de la possibilité d'instruire les demandes de revenu de solidarité active (article L. 262-15), ou bien de domiciliation. Elle peut également transférer tout ou partie de ces compétences au CIAS.

Le III de la nouvelle rédaction renvoie la définition du statut des CCAS des villes de Paris, Lyon et Marseille à des dispositions réglementaires, conformément à la rédaction en vigueur.

2. Introduction d'un article spécifique dévolu aux CIAS (I 2^o et 3^o)

L'article 22 *ter* supprime les dispositions portant sur la création des CIAS, prévues du cinquième au dernier alinéa de l'article L. 123-5. Il rassemble et enrichit ces dispositions au sein d'un article L. 123-4-1 nouveau.

● Cet article rappelle la faculté dont dispose chaque EPCI à fiscalité propre de créer un CIAS et décrit les conditions dans lesquelles lui sont transférées ses compétences :

– il dispose dès sa création et de plein droit des compétences des CCAS de ressort relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire ;

– il peut également se voir transférer tout ou partie des compétences dont disposent ces mêmes CCAS en dehors de l'intérêt communautaire. Ce transfert de compétences doit être décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI ainsi que du ou des conseils municipaux concernés, selon les conditions de majorité qualifiée en vigueur pour la création d'un EPCI. La nouvelle rédaction supprime une condition au transfert par rapport aux dispositions en vigueur, à savoir « *l'unanimité des centres d'action sociale des communes concernées* » (alinéa 7 de l'article L. 123-5) ;

– le transfert de l'intégralité des compétences d'un CCAS au CIAS entraîne la dissolution dudit CCAS. Il s'agit d'un mécanisme nouveau qui permettra d'éviter de conserver des structures inactives lorsque l'intégration communautaire est forte dans le domaine social.

Il prévoit également que les services et des biens communaux liés à l'exercice de ces missions sont également transférés au CIAS.

● L'article L. 123-4-1 nouveau envisage enfin les conditions de dissolution d'un CIAS par un EPCI. Cette opération ne requiert qu'une délibération de son organe délibérant. C'est alors l'EPCI qui assume lui-même les compétences jusque-là assurées par le CIAS. Chaque commune membre de l'établissement peut néanmoins s'y opposer afin de les exercer elle-même ou bien de les faire exercer par son CCAS.

3. Suppression de l'obligation de créer une section locale du CCAS pour les communes associées (II)

Le statut dit de « commune associée » a été prévu par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes dite loi Marcellin. Il permet à des communes supprimées dans le cadre de regroupements de communes de conserver de plein droit certains attributs décrits à l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales, à savoir : un maire délégué, une mairie annexe, ou encore (à l'alinéa 3 de l'article) une section locale du CCAS « *dotée de la personnalité juridique à laquelle est dévolu le patrimoine du centre d'action sociale ayant existé dans l'ancienne commune* ».

L'article 22 *ter* vient précisément modifier l'alinéa 3 de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales. La nouvelle rédaction y substitue une simple faculté. La suppression de la commune pourra « *entraîner la création d'une section du centre d'action sociale dotée de la personnalité juridique à laquelle est dévolu le patrimoine du centre d'action sociale ayant existé dans l'ancienne commune* ». Comme dans la rédaction en vigueur, les conditions de fonctionnement de ces sections locales demeurent fixées par décret.

Cette proposition est cohérente avec la suppression de l'obligation de création d'un CCAS pour les communes de moins de 1 500 habitants, compte tenu de la taille des communes associées (88,5 % des communes associées ont moins de 500 habitants).

C. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEURE POUR AVIS : IL EST NÉCESSAIRE DE MAINTENIR LA COUVERTURE DE L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE PAR DES CENTRES SOCIAUX

L'adoption sans modifications de l'article 22 *ter* ne représenterait pas une solution tout à fait satisfaisante.

Certes, votre rapporteure pour avis comprend la volonté de simplifier certaines des contraintes pesant sur la gestion des plus petites communes. Il est vrai que l'option retenue par la Sénat se fonde sur une analyse factuelle : de nombreuses communes, en raison de leur taille, n'ont pas créé de CCAS ou bien disposent d'une structure inactive. Plutôt que de les contraindre à entretenir une structure à laquelle elles ne recourent pas, le Sénat a jugé préférable de rendre la création des CCAS facultative dans les communes de moins de 1 500 habitants.

Dans le même temps, l'apparition de cette faculté va confirmer des inégalités territoriales qu'il faudrait pourtant combattre : dans sa rédaction, l'article 22 *ter* conduira de fait à la dissolution de structures dans les zones très rurales. Les populations concernées, déjà bien souvent privées des structures et des moyens d'accompagnement social présents en ville verront la confirmation de ce mouvement de « désertification sociale ».

Partant de ce constat, votre rapporteure pour avis proposera à la commission des affaires sociales un amendement tendant à équilibrer les impératifs de couverture sociale du territoire avec ceux de simplification. Il sera ainsi proposé de conditionner la levée de l'obligation de créer un CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants à la participation de cette même commune à un EPCI à fiscalité propre disposant d'un CIAS. Une telle disposition permettrait au législateur de réaffirmer l'utilité de ces structures, en garantissant à l'ensemble de la population d'être couverte par l'activité des centres, illustrant également tout l'intérêt de la coopération intercommunale dans le domaine social.

III. LA SUPPRESSION DE LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES DÉPARTEMENTS

A. L'ÉVOLUTION PROGRESSIVE VERS LA SUPPRESSION D'UN PRINCIPE ANCIEN

1. Un principe ancien, objet de critiques malgré son encadrement par le juge

● La « clause de compétence générale » est un principe ancien du droit des collectivités territoriales, hérité de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, dont l'article 48 disposait que « *le conseil général délibère [...] sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi* ». Transposé ultérieurement aux communes⁽¹⁾ et aux régions⁽²⁾, ce principe est désormais inscrit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), pour chacun des trois niveaux de collectivités⁽³⁾.

● La création de plusieurs niveaux de collectivités, ainsi que l'exercice par ces collectivités de prérogatives nouvelles, ont appelé un encadrement jurisprudentiel de l'exercice de la clause de compétence générale afin de limiter l'enchevêtrement des actions publiques, qui contribue rarement à leur efficacité et à leur lisibilité.

Le juge administratif a donc défini, au fil de nombreuses décisions dont l'exposé détaillé excède le champ du présent rapport, un cadre d'exercice de la clause de compétence générale, dont on peut retenir les quelques éléments suivants :

– la compétence d'une collectivité ne peut s'exercer que si un intérêt local le justifie, ce qui signifie en creux :

- qu'une collectivité territoriale ne saurait en principe être compétente dans un domaine national ou international ;
- que l'intérêt local s'apprécie au regard des besoins de la population, qui n'ont pas nécessairement vocation à être satisfaits par l'intervention publique⁽⁴⁾ ;

(1) Article 61 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux.

(2) Article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(3) Article L. 2121-29 pour les communes, article L. 3211-1 pour les départements et article L. 4221-1 pour les régions.

(4) C'est ainsi que le Conseil d'État a encadré le développement du « socialisme municipal », en jugeant par exemple que seul un intérêt public local non satisfait par l'initiative privée peut justifier la création d'un service public industriel et commercial (Conseil d'État, Section, 30 mai 1930, Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers, requête n° 06781).

– une collectivité ne peut intervenir dans un domaine expressément réservé par la loi à un autre niveau de collectivité⁽¹⁾.

• Ces précisions jurisprudentielles, pour utiles qu’elles soient, ne sauraient se substituer à la loi pour délimiter parfaitement les compétences des différents niveaux de collectivité. La principale tentative en la matière a consisté à créer, à l’occasion de la décentralisation, des « blocs de compétences »⁽²⁾ au profit de chaque niveau de collectivité. Comme souvent, ce principe affirmé n’a pas été mis en œuvre dans toute sa pureté : dans bien des domaines, les compétences restent partagées, et les financements « croisés » – adjectif sans doute préférable à « enchevêtrés », mais de sens convergent.

La suppression de la clause de compétence générale est donc apparue comme un moyen de clarifier l’action publique locale, afin de la rendre plus lisible, plus efficace et accessoirement moins coûteuse. Plusieurs rapports ont formulé cette proposition, notamment celui publié en 2008 par la commission des Lois de notre Assemblée⁽³⁾.

2. Une chronique législative heurtée

Tirant les conséquences de ces différents travaux, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales⁽⁴⁾ a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions : à compter du 1^{er} janvier 2015, les départements et les régions n’auraient pu exercer leur compétence que dans les domaines explicitement attribués par la loi. Le partage de compétences entre collectivités n’aurait pas été interdit, mais rendu exceptionnel ; tourisme, culture et sport auraient ainsi continué à relever de la compétence de chacun des trois niveaux de collectivité.

Ces dispositions ne sont toutefois pas entrées en vigueur, puisque la clause de compétence générale a été rétablie par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (dite MAPTAM)⁽⁵⁾. Un champ de compétences spécifiques a néanmoins été défini dans la loi : ainsi, le département « *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* » (article L. 3211-1 du CGCT).

(1) Conseil d’État, 9^e et 10^e sous-sections réunies, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Baroeul, requête n° 193716.

(2) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l’État.

(3) MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, Pour un big-bang territorial, rapport d’information n° 1153, XIII^e législature, 8 octobre 2008 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1153.pdf>

(4) Article 73 de la loi n° 2010-1563.

(5) Article 1^{er} de la loi n° 2014-58.

Le présent projet de loi propose une nouvelle étape dans ce processus législatif, consistant à supprimer à nouveau la clause de compétence générale des régions (article 1^{er}) et des départements (article 24). L'étude d'impact de l'article 24 justifie cette nouvelle évolution par, notamment, les éléments suivants :

– la clause de compétence générale *« ne favorise pas la clarification des compétences, que ce soit en droit ou en affichage »* ;

– *« cette situation fait, en outre, perdre de vue la spécialisation qui s'est dessinée au fil du temps entre les différents niveaux de collectivités territoriales, et en particulier la vocation du département à garantir les solidarités sociales et territoriales »*.

B. LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 24

1. Le texte initial du projet de loi

La suppression de la clause de compétence générale se traduit, sur le plan juridique, par l'apport d'un complément à l'article L. 3211-1 du CGCT, pour prévoir que si *« le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département »* (droit existant), c'est *« dans les domaines de compétence que la loi lui attribue »* (projet de loi).

Cette suppression s'accompagne d'une affirmation, d'ordre assez général, des grandes compétences du département : *« mettre en œuvre 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 et l'autonomie des personnes [et] faciliter l'accès aux droits et services publics dont il a la charge »*.

Le texte d'origine prévoit par ailleurs de nouvelles modalités d'encadrement des aides apportées par les départements au bloc communal :

– en abrogeant l'article L. 3233-1 du CGCT, qui permet à un département d'apporter *« aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences »* ;

– pour limiter ce soutien, dit d'ingénierie, aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui en font la demande (complément au I de l'article L. 1111-10) ;

– et introduire « en dur » dans le même article une possibilité jusqu'alors ouverte par la clause de compétence générale, à savoir le financement d'investissements dans les services marchands nécessaires à la population, en cas de défaillance de l'initiative privée (ce qui revient en quelque sorte à inscrire dans la loi l'esprit de la décision précitée du Conseil d'État, *Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers*).

2. Les principales modifications apportées par le Sénat

a. S'agissant du champ de compétences du département

Le champ des compétences spécifiques défini par la loi MAPTAM a été légèrement modifié, la notion de « *solidarité sociale* » (au singulier) étant substituée à celle de « *solidarités* » (au pluriel, sans l'adjectif « sociales »). La portée de cette modification est de même ampleur que celle de la disposition modifiée, c'est-à-dire symbolique.

Le rappel des compétences du département, prévu dans le projet de loi initial, a été rationalisé par le Sénat, avec un avis de sagesse du Gouvernement : « *mettre en œuvre toute action favorisant un développement équilibré du territoire départemental, afin de permettre un égal accès aux équipements et aux services* ». Cette modification n'est pas inopportune : l'énumération préexistante était inutile, puisque le département est compétent dans les domaines prévus par la loi, et que ces domaines sont régis par d'autres dispositions du code, non modifiées. L'article L. 1111-9, en particulier, confie déjà au département un rôle de chef de file en matière d'action sociale, de développement social, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires.

Le Sénat a par ailleurs supprimé, avec un avis curieusement favorable du Gouvernement, une condition pourtant essentielle de la participation des départements au financement des services marchands nécessaires à la population, à savoir la carence de l'initiative privée.

b. S'agissant du soutien du département au bloc communal

La possibilité d'apporter un soutien d'ingénierie a été étendue, au-delà des seuls EPCI à fiscalité propre, à l'ensemble des groupements de communes (avec avis défavorable du Gouvernement). Il est précisé que ce soutien ne peut intervenir qu'à la demande des groupements (et des communes s'agissant du soutien financier).

Le Sénat a souhaité, contre l'avis du Gouvernement, étendre le champ des aides à l'équipement rural, que les départements peuvent octroyer au bloc communal. L'article L. 3232-1-1 du CGCT dispose que « *pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques une assistance technique dans des conditions déterminées par convention* ». Le Sénat a ajouté, pour les départements métropolitains et la Corse, les compétences de voirie, d'aménagement et d'habitat.

3. Le maintien des compétences du département dans le domaine social

Comme cela a été dit précédemment, l'article 24 ne modifie pas les compétences sociales du département, qui lui ont été attribuées dans le cadre de la décentralisation, suivant la logique des blocs de compétences.

La loi du 22 juillet 1983⁽¹⁾ a confié au département la compétence de droit commun en matière d'aide sociale ; les compétences de l'État sont donc limitativement énumérées, à l'article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁽²⁾ a confié au département le rôle de chef de file de l'action sociale, codifié à l'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'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ».

Ce rôle de chef de file se traduit à la fois sur le plan organisationnel et stratégique et sur le plan des compétences exercées, de plus en plus nombreuses. On retiendra par exemple :

– que le département est chargé de l'élaboration des documents de planification, notamment du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale et du plan départemental d'insertion ;

– que les compétences sociales nouvellement exercées par les personnes publiques tendent à lui être confiées, l'illustration la plus emblématique – quoiqu'ancienne – étant sans doute le transfert progressif de la gestion et du financement du revenu minimum d'insertion.

Le rôle central des départements dans les politiques d'action sociale se traduit, logiquement, dans les données financières. Dans une étude de juillet 2014⁽³⁾, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) a montré que plus de 85 % des dépenses consacrées à l'action sociale en 2012 incombaient aux départements (soit près de 36 milliards sur un total d'un peu moins de 42). Ces dépenses représentent plus de 63 % des dépenses de fonctionnement des départements, contre 25 % environ il y a 35 ans.

(1) Loi n° 83-663 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'État.

(2) Loi n° 2004-809.

(3) « La protection sociale en France et en Europe en 2012 » :

<http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/comptes-protection-sociale-2012.pdf>

**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.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission des affaires sociales examine, pour avis, les articles 3 bis, 22 ter et 24 du présent projet de loi.

Mme la présidente Catherine Lemorton. Nous examinons aujourd'hui pour avis une partie du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) : l'article 3 bis, qui amorce une régionalisation des politiques de l'emploi, l'article 22 ter, qui concerne les conditions de création des centres communaux d'action sociale (CCAS), et l'article 24, qui prévoit la suppression de la clause de compétence générale des départements.

Si nous nous réunissons un lundi, jour inhabituel, c'est parce que j'ai tenu à ce que nous respections notre règlement qui dispose que les « *commissions saisies pour avis se réunissent dans des délais permettant à leurs rapporteurs de défendre les amendements qu'elles ont adoptés devant la commission saisie au fond lors de la réunion prévue par l'article 86* ». La commission des lois se réunissant à partir de demain après-midi, notre marge de manœuvre était, vous l'admettez, assez mince.

Par ailleurs, j'ai comme d'habitude soumis au président de la commission des finances les amendements dont la recevabilité financière me semblait douteuse. Ce dernier a déclaré trois amendements irrecevables, car créateurs de charges : les amendements AS1, AS5 et AS8. Ont également été déclarés irrecevables, les amendements se rapportant à des parties du texte dont nous n'étions pas saisis.

L'examen de ce texte en séance publique débutera le mardi 17 février.

Mme Monique Iborra, rapporteure pour avis. À la suite du discours de politique générale du Premier ministre en avril dernier, d'importants projets ont été annoncés dont une réforme profonde de l'organisation territoriale de la République ; le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en est le troisième volet. L'ambition du Gouvernement est de clarifier notre organisation territoriale, afin qu'elle soit compréhensible par tous : c'est là l'intérêt général, et notamment l'intérêt des plus fragiles. Il faut donc rendre l'action publique plus cohérente et simplifier les relations entre l'État et les différentes collectivités territoriales, mais aussi entre les collectivités territoriales elles-mêmes.

À nous maintenant, de traduire ces annonces en décisions ayant un effet bénéfique pour nos concitoyens et notamment nos concitoyens les plus fragiles qui intéressent plus particulièrement la commission des affaires sociales.

Pour ce faire, notre commission a décidé de se saisir pour avis du présent projet de loi. Ce texte majeur comporte en effet des dispositions d'importance touchant à l'organisation de certaines politiques sociales. Ces dispositions sont en particulier celles des articles 3 *bis*, 22 *ter* et 24.

L'article 3 *bis* introduit par le Sénat prévoit une amorce de régionalisation des politiques de l'emploi, en incluant la coordination par les régions de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi, y compris Pôle emploi. Si je suis favorable à une régionalisation plus poussée des politiques de l'emploi qui constituent avec la formation et l'aide aux entreprises un bloc de compétences cohérent, je souhaite tout de même exclure Pôle emploi, outil majeur des politiques de l'État, du champ de la régionalisation. La plupart des amendements concernant cet article, nous y reviendrons largement.

Mme Bérengère Poletti. Le projet de loi, troisième volet de la réforme territoriale envisagée par le Gouvernement, a été profondément remanié par le Sénat. Alors que les enjeux de cette réforme sont immenses pour nos territoires, nous devons une fois de plus débattre suivant un calendrier très serré ; à deux mois des élections cantonales, des incertitudes sur l'avenir des départements demeurent, ce qui est pour le moins curieux.

Notre commission s'est saisie de trois articles. L'article 3 *bis* a été réécrit par les sénateurs, qui ont souhaité conforter les compétences stratégiques des régions, notamment en leur attribuant une compétence renforcée en matière de développement économique et d'emploi – au grand dam du Gouvernement, qui voit là un risque de déstabilisation de la politique de l'emploi. Cet article prévoit maintenant de renforcer le rôle de Pôle emploi, qui devient un coordonnateur de la politique de l'emploi – il aura la responsabilité de conclure des conventions pluriannuelles de coopération avec les missions locales, Cap emploi, les maisons de l'emploi. Mais les sénateurs ont également voulu, parallèlement, renforcer le rôle des régions, qui seront consultées lors de la conclusion de la convention pluriannuelle tripartite entre l'État, Pôle emploi et l'UNEDIC, et qui prendront la tête des comités régionaux sur l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle (CREFOP), reléguant le préfet à la vice-présidence.

Cette dernière mesure plaira sans doute à notre collègue Jean-Patrick Gille. Nous doutons néanmoins de sa pertinence : l'actuelle direction conjointe des CREFOP nous paraît légitime. Les sénateurs souhaitent, nous le comprenons, mettre le Gouvernement devant ses responsabilités : la loi relative à la formation professionnelle, à laquelle nous nous sommes opposés, a marqué une régionalisation des compétences en matière de formation et d'apprentissage. Les sénateurs prennent donc le parti d'aller au bout de cette logique, c'est-à-dire de prévoir une coordination des acteurs de l'emploi à l'échelle régionale, tout en

respectant les compétences de l'État. Ils clarifient l'existant, là où le Gouvernement proposait une rédaction velléitaire.

Sur cet article en particulier, nous attendons la suite des débats pour nous prononcer.

À l'article 22 *ter*, les sénateurs ont, dans un souci de simplification et de renforcement de l'efficacité de l'action publique locale, précisé le régime de création et de dissolution des CCAS et des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) : la création des CCAS devient facultative dans les communes de moins de 1 500 habitants, cette mesure étant compensée par l'exercice des compétences sociales par la commune elle-même ou par un CIAS, s'il existe. Cela évitera de créer des structures coûteuses. Nous ne pouvons qu'être favorables à cette souplesse, tout en insistant sur le caractère essentiel de l'échelon communal, notamment en milieu rural.

Enfin, l'article 24 est important, puisqu'il concerne les compétences des départements. Les conseils généraux ont démontré leur utilité dans les territoires, et il apparaît essentiel de réaffirmer leur vocation en matière de solidarité territoriale : c'est ce que nous avons fait en 2010, lorsque nous avons supprimé la clause de compétence générale que le gouvernement Ayrault avait ensuite rétablie en janvier 2014.

Les sénateurs ont préservé les compétences de proximité des départements, que la version initiale du projet de loi transférait aux autres collectivités territoriales, le Gouvernement affichant sa volonté de faire disparaître les conseils départementaux à l'horizon de 2020. Les transports scolaires demeurent une compétence des départements, tandis que les transports interurbains relèveront des régions ; la voirie départementale, les ports départementaux et les collèges demeurent également de la compétence des départements. Ceux-ci se concentrent au total sur la solidarité sociale.

Le texte issu du Sénat nous convient. Mais nous ignorons ce que fera la majorité : le Gouvernement ne cesse de changer d'avis sur les départements. La nouvelle majorité du Sénat a clarifié la situation, en cohérence avec les dernières annonces de Manuel Valls, qui contredisaient les précédents : sera-t-elle suivie, ou bien la majorité préférera-t-elle attendre une deuxième lecture et le résultat des prochaines élections pour se prononcer clairement ?

Mme la rapporteure pour avis. Vous soulignez avec raison l'importance des départements. Nous ne présentons pour notre part aucun amendement à l'article 24, puisque les compétences sociales n'ont pas été modifiées par le Sénat.

Nous sommes favorables à la suppression de la clause de compétence générale pour les départements comme pour les régions : une clarification est nécessaire.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 3 bis

(art. L. 5311-3, L. 5312-3, L. 5312-4, L. 5312-10, L. 5312-11, L. 6121-4, L. 6123-3, L. 6123-4 et L. 6523-6-1 du code du travail, art. L. 214-13 du code de l'éducation, et article 21 de la loi n° 2014 288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale)

Compétence en matière de service public de l'emploi

La Commission se saisit d'abord de l'amendement AS3 de Mme Bérengère Poletti.

Mme Bérengère Poletti. Chefs de file de l'action sociale et du développement social, des politiques en faveur des plus âgés ou des personnes handicapées, des politiques d'insertion, les conseils généraux interviennent pour favoriser l'accès à l'emploi des personnes les plus fragiles. Ils travaillent notamment étroitement avec Pôle emploi sur leurs territoires pour faire le lien entre parcours d'insertion et parcours vers l'emploi, comme en témoigne le protocole d'accord sur l'accompagnement global signé le 1^{er} avril 2014.

Les conseils généraux doivent donc participer au service public de l'emploi.

Mme la rapporteure pour avis. Avis défavorable. Il paraît important de clarifier les compétences de chacune des collectivités territoriales.

Mme Bérengère Poletti. Pour les actions en faveur de l'emploi, notamment des personnes handicapées ou des personnes en difficulté de réinsertion, il me semble que les départements pourraient apporter une aide véritable.

Mme la rapporteure pour avis. L'action des départements n'est certes pas inutile ! Mais, encore une fois, le projet de loi vise à clarifier et à simplifier. Faisons confiance aux acteurs locaux pour travailler ensemble.

La Commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement AS19 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement vise à lever une ambiguïté du texte : si nous nous accordons sur la nécessité de rationalisation, il faut clarifier la rédaction en précisant qu'il s'agit de réduire les effectifs, et non le nombre de structures du service public de l'emploi.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AS17 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement vise à renforcer le rôle des régions au sein des organes dirigeants de Pôle emploi, en portant le nombre de leurs représentants au conseil d'administration de Pôle emploi à deux au lieu de un. Cela permettra une meilleure coordination entre l'action de Pôle emploi et celle des régions.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement AS18 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Le Sénat a ouvert la possibilité pour Pôle emploi d'acheter directement des formations collectives si elles présentent un intérêt national défini par décret. Cet amendement vise à supprimer cette possibilité. En effet, c'est la région qui est aujourd'hui chargée de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle ; cette disposition rendrait une dimension nationale à une compétence régionalisée depuis moins d'un an. Les responsabilités risqueraient de s'éparpiller à nouveau, au détriment des demandeurs d'emploi.

Mme Bérengère Poletti. Il s'agirait uniquement de formations qui présentent un intérêt national défini par décret. Cette mesure paraît donc intéressante.

Mme la rapporteure pour avis. Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) est chargé de réunir l'information sur les politiques régionales de l'emploi. Il ne s'agit donc pas de faire disparaître le niveau national. Mon amendement tend seulement à rendre notre dispositif plus lisible.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement AS4 de Mme Bérengère Poletti.

Mme Bérengère Poletti. Cet amendement se situe, me semble-t-il, dans le droit fil des propositions de Mme la rapporteure pour avis. Il vise à assurer aux personnes handicapées un traitement efficace de leur situation particulière : la région devra, préalablement à toute décision dans le domaine de l'emploi des personnes handicapées, recueillir l'avis du conseil départemental compétent, c'est-à-dire le conseil départemental des personnes handicapées appelé à devenir le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie.

Mme la rapporteure pour avis. Avis défavorable. Vous m'accorderez que, aujourd'hui, notre organisation territoriale ne manque ni de schémas, ni de conventions, ni de copilotages, ni de coprésidences. Gardons-nous des démarches plus technocratiques qu'efficaces, et faisons confiance aux acteurs locaux pour travailler ensemble.

Mme Bérengère Poletti. Je regrette cet avis défavorable. Personne ne connaît mieux la situation des personnes handicapées que le conseil départemental, et on est en droit d'attendre pour ces personnes une attention particulière des régions. Certes, il faut faire confiance aux acteurs locaux, il faut simplifier, et le travail en commun devrait aller de soi, mais il me semble qu'il vaut tout de même mieux inscrire cette précision dans la loi.

Mme Sylviane Bulteau. Nous avons tous à cœur de favoriser l'emploi des personnes handicapées. Mais il ne faut pas alourdir le système. Que nous soyons élus départementaux ou régionaux, nous connaissons nos territoires. Les régions, avec leurs nouvelles compétences, auront surtout beaucoup de travail à faire, en particulier avec les entreprises, qu'il faut amener à respecter le quota d'emploi de 6 % de personnes handicapées.

Ce que nous attendons de cette loi, c'est un système simplifié et, partant, une nouvelle dynamique.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 bis modifié.

Après l'article 3 bis

La Commission se saisit de l'amendement AS16 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. En matière de lutte contre le chômage, il est important de trouver de nouvelles solutions. Le Sénat a proposé que les régions exercent des compétences supplémentaires en matière d'emploi ; il est allé jusqu'à prévoir une inclusion de Pôle emploi, de façon plus ou moins claire, dans les politiques régionales.

À mon sens, Pôle emploi doit rester un acteur national. Son action ne doit pas être coordonnée par les régions. Mais nombre de rapports – du Parlement, de l'inspection générale des affaires sociales ou de la Cour des comptes – ont montré un éclatement et une mauvaise coordination des différents acteurs du service public de l'emploi. L'État, il faut le reconnaître, n'a plus les moyens de ses ambitions.

Dès lors, je propose, non pas une régionalisation d'emblée comme l'a fait le Sénat, mais une expérimentation : certaines régions se verraient confier, pour trois ans, le service public d'accompagnement de l'emploi, en accord avec les propos du Premier ministre qui s'est dit le 28 octobre dernier au Sénat « favorable à de nouveaux transferts de compétences de l'État vers les régions en matière de développement économique, et favorable à l'expérimentation en matière d'accompagnement vers l'emploi ». Il ne s'agit pas ici de transférer aux régions

l'ensemble du service public de l'emploi, mais bien d'engager une meilleure coordination des différents intervenants, de clarifier et de simplifier.

Les politiques nationales, comme les contrats aidés, demeureront du domaine exclusif de l'État.

Au bout de trois ans, le Gouvernement remettrait un rapport dressant le bilan de ces expérimentations.

Mme Bérengère Poletti. Cette suggestion d'expérimentation me semble très séduisante. Pourquoi en écarter les contrats aidés, qui constituent un instrument très important des politiques de l'emploi ?

Mme la rapporteure pour avis. Les emplois d'avenir et la garantie jeunes sont des dispositifs de l'État, qui en assure le financement et la mise en œuvre. Je souhaite respecter les compétences de l'État.

M. Gérard Sebaoun. Cap emploi n'est-il pas lié directement à Pôle emploi ?

Mme la rapporteure pour avis. Non, Cap emploi a une existence propre.

M. Gérard Sebaoun. L'amendement prévoit le transfert « des crédits affectés, hors contrats aidés et crédits d'accompagnement afférents à ces dispositifs ». De quels crédits s'agit-il précisément ?

Mme la rapporteure pour avis. Les contrats aidés ne seraient pas transférés aux régions, en effet.

Prenons le cas des missions locales : aujourd'hui, l'État intervient, mais aussi les régions, les départements et parfois les intercommunalités. Les financements de l'État ne sont donc pas majoritaires. Ils ne le deviennent que si l'on ajoute aux crédits de fonctionnement les crédits correspondant aux contrats aidés.

M. Gérard Sebaoun. Les départements interviennent souvent pour financer les écoles de la deuxième chance. En confiant celles-ci aux régions, ne prenez-vous pas le risque que les départements se désengagent ?

Mme la rapporteure pour avis. Ce sera à la discrétion de chacun. Les départements pourront continuer de financer les écoles de la deuxième chance, mais le premier financeur doit à l'évidence être la région.

M. Gérard Bapt. J'ai assisté ce matin au conseil d'administration de la Maison commune emploi formation, que vous connaissez mieux que personne, madame la rapporteure pour avis. Ses membres craignent un démantèlement de Pôle emploi. Ils sont prêts à établir des partenariats. Mais Pôle emploi doit demeurer bien présent dans les régions : il l'est déjà souvent dans les structures locales.

Mme la rapporteure pour avis. Absolument. Vous pourrez les rassurer : Pôle emploi restera l'opérateur majeur de l'État et demeurera bien présent dans les régions. L'expérimentation que je propose ne remettra pas cela en cause. Contrairement au texte issu du Sénat, qui laisse entendre que les régions pourraient coordonner l'action de Pôle emploi, j'exclus la coordination par les régions de l'opérateur national que Pôle emploi doit demeurer.

Mme Sylviane Bulteau. L'expérimentation est quelque chose d'assez nouveau, et cette proposition me semble très séduisante. Le Parlement fait des lois qui s'appliquent à tous, mais il faut apprendre à tenir compte des spécificités de chaque territoire.

J'entends d'ailleurs avec grand intérêt que certains départements financent les écoles de la deuxième chance : ce n'est pas le cas dans mon propre département, qui finance ses propres structures, ce qui est regrettable, car on y perd en efficacité, et les dépenses sont plus importantes.

Il faudra également travailler sur la mobilité des demandeurs d'emploi, des salariés, des jeunes, qui représente un vrai problème dans notre pays.

Mme la rapporteure pour avis. Une telle expérimentation me semblerait en effet enrichissante pour tout le monde. Si la réforme territoriale créait des monstres technocratiques, si elle aboutissait à multiplier les longues réunions au bout desquelles chacun décide de mettre en place sa propre politique séparée, alors nous aurions échoué. Avoir plusieurs pilotes, c'est ne pas en avoir du tout.

Je comprends que tout le monde n'est pas prêt à décentraliser la politique de l'emploi, mais un refus de l'expérimentation me paraîtrait archaïque, et contradictoire avec les objectifs affichés par le Gouvernement.

La Commission adopte l'amendement.

Article 22 ter

(art. L. 123-4, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 2113-13, L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5842-22, L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale

La Commission se saisit de l'amendement AS6 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Le Sénat, constatant, de façon pragmatique, que les CCAS sont obligatoires, mais qu'ils n'ont souvent guère de réalité dans les plus petites communes, a rendu facultative la création d'un CCAS pour les communes de moins de 1 500 habitants.

Je propose pour ma part de conditionner la levée de l'obligation de créer un CCAS à la participation de la commune à un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) lui-même doté d'un centre intercommunal d'action social (CIAS).

En effet, l'exclusion peut aussi frapper de façon violente en milieu rural. La proposition du Sénat me paraît donc inadaptée à la situation actuelle. Certes, il est possible de mener une action sociale sans l'aide d'un CCAS ; mais faute d'outils adaptés, il y a des chances que l'action sociale se résume à presque rien, alors même qu'il faudrait lui donner un nouvel élan.

Il s'agit donc d'un amendement d'équilibre.

Mme Sylviane Bulteau. En effet, la possibilité de se passer d'un CCAS dans les petites communes me paraît un mauvais signal envoyé à nos concitoyens. Ce serait nier qu'il existe des problèmes sociaux dans toutes les communes. Le CCAS est aussi un lieu où se tisse le lien social. J'ai moi-même assisté récemment à un repas des aînés organisé par un CCAS : c'est un temps fort de la vie de cette commune.

Mme Bérengère Poletti. Votre proposition me paraît intéressante. Toutefois, il semble que l'action de nombreux CCAS se limite à envoyer des colis de Noël aux personnes âgées et à organiser un repas commun... Les mairies peuvent s'en charger. La démarche du Sénat ne va-t-elle pas dans le sens de la simplification de l'action publique ?

Quant aux EPCI, il n'est pas sûr qu'elles seront très allantes pour créer des CIAS, surtout si certaines communes disposent déjà de CCAS actifs. Avec votre proposition, ne risquons-nous pas surtout d'en rester un peu partout au *statu quo* ?

Mme la rapporteure pour avis. Vous n'avez pas entièrement tort. Mais aujourd'hui, rien ne bouge, et nos structures d'aide sociale répondent mal aux problèmes de la désertification rurale. Nous, parlementaires, ne devons pas nous y résoudre. Il faudra sans doute donner des compétences obligatoires aux CIAS.

Cet amendement tire la sonnette d'alarme. Cette proposition est insuffisante, j'en ai conscience ; mais il faut agir.

Mme Bérengère Poletti. L'obligation de disposer d'un CCAS existe, et la situation n'est pas satisfaisante dans les plus petites communes. Pour une vraie réflexion sociale dans les territoires, il me semble que la solution réside dans l'articulation entre les politiques sociales départementales et l'action des CIAS.

Mme la rapporteure pour avis. Oui. Il faudrait aller beaucoup plus loin, vous avez raison. Mon amendement vise à inciter les petites communes qui voudraient se passer d'un CCAS à faire pression sur les intercommunalités. Il faudrait travailler de façon plus large sur ce qu'est l'action sociale d'un département : s'agit-il seulement de gérer des dispositifs, ou bien d'assurer la

présence des travailleurs sociaux auprès de ceux qui en ont besoin ? Nous ne résoudrons pas ce problème ce soir.

L'exclusion sociale ne frappe pas seulement en zone urbaine ; elle est de plus en plus alarmante dans nos campagnes, et elle mène aux résultats électoraux que nous connaissons.

M. Gérard Bapt. L'amendement de Mme la rapporteure pour avis me semble pertinent. J'ai eu récemment connaissance du cas de la gestion des structures d'accueil de la petite enfance par une petite intercommunalité. Souvent, les petites communes ne peuvent se permettre de disposer de telles structures, et c'est le transfert de compétences au niveau intercommunal qui permet de résoudre les problèmes. C'est un exemple, parmi d'autres.

Il me semble qu'il est possible d'arriver à un consensus, en tout cas sur les objectifs de cet amendement.

La Commission adopte l'amendement.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 ter modifié.

Article 24

(art. L. 1111-10, L. 3211-1 et L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la clause générale de compétence des départements et compétences en matière de solidarités territoriales

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- **Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle**
- **Assemblée des communautés de France (AdCF) – M. Charles-Éric Lemaignan, président**
- **Territoires urbains (Association des communautés urbaines de France (ACUF) et Association des maires de grandes villes de France (AMGVF))**