



N° 1434

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES
SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (n° 1218), *relatif aux responsabilités
locales*,

PAR M. Dominique TIAN,

Député

Voir les numéros :

Sénat :
4, 31, 32, 33, 34, 41 et T.A. 10 (2003-2004).

Assemblée nationale :
1218, 1423, 1432 et 1435.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
1. La formation professionnelle	7
2. L'action sociale et médico-sociale	8
3. La santé	9
4. L'éducation	11
5. La culture	12
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	15
II.- EXAMEN DES ARTICLES	20
TITRE I^{ER} : LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, LE TOURISME ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE	20
Chapitre II : La formation professionnelle	20
<i>Avant l'article 5</i>	28
<i>Article 5</i> (articles L. 214-12, L. 214-15 et L. 214-16 du code de l'éducation, L. 118-7 et L. 943-1 du code du travail, L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales) : Extension des compétences des régions en matière de formation professionnelle	29
<i>Avant l'article 5 bis</i>	31
<i>Article 5 bis</i> (article L. 214-12-2 du code de l'éducation) : Compétence de l'Etat pour la formation des Français de l'étranger	31
<i>Article 5 ter</i> (articles L. 117-5 et L. 117-14 du code du travail) : Transfert aux régions de la réception des déclarations et de l'enregistrement des contrats en matière d'apprentissage	32
<i>Article 5 quater</i> (article 322-4-1 du code du travail) : Transfert aux régions de la gestion des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'entreprise (SAE)	33
<i>Article 6</i> (article L. 214-13 du code de l'éducation) : Renforcement du plan régional de développement des formations professionnelles	34
<i>Article 7</i> (article L. 943-2 du code du travail) : Mention dans le code du travail du plan régional de développement des formations professionnelles	38
<i>Article 7 bis</i> (article L. 214-14 du code de l'éducation) : Composition du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue	38

<i>Article 8</i> : Gestion au niveau régional des crédits et des formations de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).....	39
<i>Article 9</i> (articles L. 910-1, L. 910-2, L. 941-1, L. 941-1-1, L. 941-1-2, L. 941-4 et L. 941-5 et chapitre II du titre VIII du livre IX du code du travail) : Abrogations.....	41
<i>Article 10</i> (articles L. 961-2, L. 961-3, L. 961-5 et L. 962-3 du code du travail) : Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.....	43
<i>Article 11</i> (articles L. 214-12-1 du code de l'éducation et L. 943-3 du code du travail) : Coordination par les régions des actions d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes.....	44
TITRE III : LA SOLIDARITE ET LA SANTE	46
Chapitre I^{er} : L'action sociale et médico-sociale	46
<i>Article 39</i> (article L. 121-1, chapitre V du titre IV du livre I ^{er} et article L. 145-1 à L. 145-4 du code de l'action sociale et des familles) : Affirmation du rôle de coordination du département en matière d'action sociale et d'insertion.....	46
<i>Après l'article 39</i>	52
<i>Article 40</i> (article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles) : Transfert aux départements des schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale....	53
<i>Après l'article 40</i>	57
<i>Article 41</i> (article L. 263-15, L. 263-16 et L. 263-17 du code de l'action sociale et des familles) : Transfert aux départements des fonds d'aide aux jeunes en difficulté.....	58
<i>Article 42</i> (article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles) : Compétences de l'Etat en matière de formation des travailleurs sociaux.....	61
<i>Article 43</i> (article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles) : Agrément et financement par la région des établissements de formation en travail social.....	63
<i>Article 44</i> (article L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles) : Conventions de financement entre les régions et les établissements de formation en travail social et médico-social.....	65
<i>Article 45</i> (article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles) : Transfert aux régions de l'attribution des aides aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales.....	67
<i>Article 46</i> (article L. 113-2 et L. 232-13 du code de l'action sociale et des familles) : Coordination par le département de l'action en faveur des personnes âgées.....	68
<i>Après l'article 46</i>	70
<i>Article 47</i> (chapitre IX du titre IV du livre I ^{er} et article L. 149-1 du code de l'action sociale et des familles) : Comité départemental des retraités et personnes âgées.....	70
<i>Après l'article 47</i>	72
Chapitre IV : La santé	72
<i>Article 53</i> (article L. 6115-7 du code de la santé publique) : Participation des régions, avec voix consultative, aux commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation.....	72
<i>Après l'article 53</i>	74
<i>Article 54</i> : Possibilité pour les régions de participer, avec voix délibérative, à titre expérimental au financement d'équipements sanitaires et de siéger aux commissions exécutives des ARH.....	74
<i>Article 55</i> (article L. 1424-1 du code de la santé publique) : Programmes régionaux de santé publique.....	75
<i>Article 56</i> (articles L. 1423-1 à L. 1423-3, L. 2112-1, L. 3111-11, intitulé du chapitre II du titre I ^{er} du livre I ^{er} de la troisième partie, articles L. 3112-2 à L. 3112-5, L. 3121-1 et L. 3121-3 du code de la santé publique) : Transfert à l'Etat de la responsabilité des campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies.....	76

<i>Article 57</i> (articles 3114-5-1 et L. 3114-6 du code de la santé publique, articles 1 ^{er} et 7-1 de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques) : Lutte contre les insectes vecteurs de maladies humaines	79
<i>Article 58</i> (articles L. 4311-7, L. 4311-8, intitulé du titre VIII du livre III de la quatrième partie, chapitre unique du titre VIII du livre III de la quatrième partie, articles L. 4381-1, chapitre II du titre VIII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique) : Transfert aux régions de la gestion des écoles de formation des professions paramédicales	81
<i>Article 59</i> : Expérimentation du transfert aux communes de la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité dans l'habitat	84
TITRE IV : L'ÉDUCATION, LA CULTURE ET LE SPORT	86
Chapitre I^{er} : Les enseignements	86
<i>Article additionnel avant l'article 60</i> : Modification de l'intitulé du titre IV du projet de loi ..	86
<i>Article 60</i> (article L. 211-1 du code de l'éducation) : Compétences de l'Etat en matière d'éducation.....	86
<i>Article 61</i> (article L. 239-1 du code de l'éducation) : Création du conseil territorial de l'éducation nationale	88
<i>Article 62</i> (article L. 214-1 du code de l'éducation) : Le schéma prévisionnel des formations ..	90
<i>Article 63</i> (articles L. 231-6, L. 234-1 à L. 234-3, L. 237-2, L. 335-8, L. 441-11 à L. 441-13 et L. 914-6 du code de l'éducation) : Réforme des conseils académiques de l'éducation nationale.....	91
<i>Article 64</i> (articles L. 213-3 et L. 214-7 du code de l'éducation) : Transfert aux collectivités territoriales de la propriété des biens immobiliers des collèges et lycées	93
<i>Article 65</i> (articles L. 131-5, L. 131-6 et L. 212-7 du code de l'éducation) : Sectorisation des écoles publiques	94
<i>Article 66</i> (articles L. 213-1 et L. 213-12-1 du code de l'éducation) : Sectorisation des collèges publics et organisation des transports scolaires.....	96
<i>Article 67</i> (articles L. 213-2, L. 213-2-1 nouveau, L. 214-6, L. 214-6-1 nouveau, L. 211-8, L. 213-2, L. 213-8, L. 214-10, L. 216-4, L. 421-23, L. 442-9 du code de l'éducation et article L. 811-7 du code rural) : Transfert aux départements et aux régions des personnels techniciens, ouvriers et de service.....	97
<i>Article 67 bis (nouveau)</i> (section 3 nouvelle et article L. 213-15 nouveau du chapitre III du titre I ^{er} du livre II du code de l'éducation, articles L. 541-1, L. 541-2 et L. 542-2 du même code) : Transfert aux départements de la responsabilité de la médecine scolaire	103
<i>Article 68</i> : Transfert aux départements et aux régions des établissements d'enseignement demeurés à la charge de l'Etat.....	105
<i>Article 69</i> (articles L. 422-1, L. 422-2, L. 422-3 nouveau du code de l'éducation et L. 811-8 du code rural) : Transformation de certains établissements d'enseignement du second degré en établissements publics locaux d'enseignement.....	106
<i>Article 70</i> (articles L. 212-8 et L. 442-13-1 nouveau du code de l'éducation) : Rôle des établissements publics de coopération intercommunale.....	108
<i>Article 70 bis (nouveau)</i> (article L. 213-11 du code de l'éducation) : Transports scolaires.....	109
<i>Article 70 ter (nouveau)</i> (article L. 216-11 nouveau du code de l'éducation) : Création de groupements d'intérêt public pour la prise en charge des activités périscolaires.....	110
<i>Article 71</i> (chapitre VII du titre V du livre VII et article L. 757-1 du code de l'éducation) : Transfert aux régions des écoles nationales de la marine marchande	111
Chapitre II : Le patrimoine	112
<i>Article 72</i> : Compétence en matière d'inventaire général du patrimoine culturel.....	112
<i>Article 73</i> : Transfert aux collectivités territoriales de la propriété de certains monuments historiques appartenant à l'Etat ainsi que des objets mobiliers qu'ils renferment.....	116
<i>Article 73 bis nouveau</i> : Prêt des collections du musée du Louvre aux musées de France territoriaux.....	119

<i>Article 74</i> : Transfert à titre expérimental de la gestion des crédits relatifs aux travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat	121
<i>Article additionnel après l'article 74</i> (article 38 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains) : Suppression de l'activité de maîtrise d'œuvre libérale des architectes des bâtiments de France	125
<i>Article additionnel après l'article 74</i> : Conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage pour les travaux sur les monuments protégés n'appartenant pas à l'Etat	125
Chapitre III : Les enseignements artistiques du spectacle	126
<i>Article 75</i> (articles L. 216-2 et L. 216-2-1 du code de l'éducation) : Compétences des collectivités territoriales et de l'Etat à l'égard des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et du théâtre	126
<i>Article 76</i> (article L. 759-1 nouveau du code de l'éducation) : Etablissements d'enseignement supérieur de formation aux métiers du spectacle relevant de l'Etat	129
Chapitre additionnel : Le sport	130
<i>Article additionnel après l'article 76</i> : Création d'un chapitre VI dans le titre IV du projet de loi.....	130
<i>Article additionnel après l'article 76</i> (article 19-5 nouveau de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives) : Conférence régionale de développement du sport.....	131
<i>Article additionnel après l'article 76</i> (article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives) : Compétences du département en matière de développement des sports de nature.....	131
<i>Article additionnel après l'article 76</i> (article 50-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives) : Protection des espaces destinés aux sports de nature inscrits dans les plans départementaux d'itinéraires de promenade et de randonnée.....	131
<i>Article additionnel après l'article 76</i> (article L. 142-2 du code de l'urbanisme) : Affectation de la taxe départementale des espaces naturels sensibles au développement des sports de nature.....	132
<i>Article additionnel après l'article 76</i> : Mission du département en faveur de la pratique du sport par les personnes handicapées ou en difficulté sociale.....	132
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	133

INTRODUCTION

« La centralisation est devenue aujourd'hui un handicap pour la France. L'esprit d'initiative et les libertés locales ont trop longtemps été étouffés. Il nous faut imaginer un nouveau modèle français. La France doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités » indiquait le Président de la République, Jacques Chirac, à Rouen le 10 avril 2002.

Après une année de concertation avec notamment les Assises des libertés locales et la phase institutionnelle marquée par la révision de la Constitution, complétée par trois lois organiques, le projet de loi sur les responsabilités locales sera examiné à l'Assemblée nationale à partir du 24 février. Ce texte a été largement enrichi par le Sénat et constitue un acte majeur de cette volonté historique de décentralisation.

Pour sa part, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales s'est saisie pour avis des articles du projet de loi relatif aux responsabilités locales (n° 1218) entrant dans son champ de compétence : la formation professionnelle (articles 5 à 11), la solidarité (articles 39 à 47), la santé (articles 53 à 59), l'éducation (articles 60 à 71) et la culture (articles 73 à 76).

1. La formation professionnelle

Le mouvement de décentralisation engagé en 1983 a conduit à reconnaître aux régions une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, mais l'Etat a continué à développer, parallèlement, des politiques de formation, en particulier vis-à-vis des demandeurs d'emploi, en s'appuyant sur l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Cette coexistence a conduit à un dispositif complexe dont le pilotage public est manifestement insuffisant. Le présent projet propose donc une clarification.

– La région aura une compétence générale de définition et de mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle. Le champ et la portée prescriptive du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) seront augmentés.

– En conséquence, l'Etat transférera aux régions ses compétences actuelles en matière : de réception des déclarations préalables des maîtres d'apprentissage et d'enregistrement des contrats d'apprentissage ; d'appui à la validation des acquis de l'expérience ; de financement des dispositifs SAE et SIFE (stages d'accès à l'entreprise et d'insertion et de formation à l'emploi) pour les chômeurs de longue durée ; d'organisation et le financement de la plus grande part des stages actuellement assurés par l'AFPA ; de participation au financement des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO), réseau dont la coordination sera assurée par les régions.

Ces transferts de compétence s'accompagnent de la mise à jour de certains éléments du droit de la formation professionnelle, notamment les régimes de l'indemnité d'apprentissage et de la rémunération des stagiaires.

Les transferts de compétences de l'Etat aux régions en matière de formation professionnelle doivent être cadrés le plus précisément possible dans la loi, afin que les interventions futures de l'un et des autres reposent sur une base légale incontestable et que le périmètre des transferts de moyens qui accompagneront les transferts juridiques soit clairement délimité.

2. L'action sociale et médico-sociale

Dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale, le département demeure un acteur privilégié. La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 portant transfert en matière d'action sociale et de santé a conféré au département une compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale, l'Etat restant compétent dans un champ déterminé par la loi.

La loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle a transféré à nouveau aux organismes de sécurité sociale ou à l'Etat la responsabilité de l'aide médicale ainsi qu'un certain nombre de prestations concernant l'enfance, les personnes handicapées et les personnes âgées. Par ailleurs, la loi du 1^{er} janvier 1988 instituant un revenu minimum d'insertion a confié au département le service de cette prestation ainsi qu'une obligation de participation financière aux actions d'insertion. Les départements gèrent, à parité avec l'Etat, les fonds de solidarité pour le logement (loi du 31 mai 1990) et les fonds d'aide aux jeunes (loi du 29 juillet 1992). Depuis sa création par la loi du 20 juillet 2001, l'allocation personnalisée d'autonomie est versée par les départements.

En tout état de cause, dans le domaine social et médico-social, le département, à travers le conseil général, détient un rôle d'impulsion et de coordination des nombreux intervenants dont il assume le financement.

Un pas nouveau de rationalisation et de simplification devait être fait. Le présent projet de loi affirme et renforce le rôle de coordination du département dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale. Sa place dans l'élaboration du schéma départemental d'action sociale et médico-sociale est accrue. Le schéma sera désormais adopté par le conseil général en concertation avec le représentant de l'Etat dans la région et après avis du comité régional de l'action sociale et médico-sociale. En cas de désaccord entre le conseil général et le représentant de l'Etat dans la région, c'est à ce dernier qu'il reviendra de produire un document unique là où, auparavant, chaque autorité élaborait un schéma dans son propre champ de compétence.

La totalité de la gestion des fonds d'aide aux jeunes en difficulté est transférée aux départements. Actuellement gérés à parité par l'Etat et les départements, ces fonds viennent aider les jeunes de 18 à 25 ans (âge à partir duquel est ouvert le droit au RMI). Un fonds départemental d'aide aux jeunes sera placé sous l'autorité du président du conseil général. En articulation avec la loi n° 2003-1200 du 18 janvier 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et création du revenu minimum d'activité, qui transfère la gestion et l'attribution du RMI de l'Etat aux départements,

celui-ci voit ainsi réuni dans sa main l'ensemble des instruments dévolus à l'accompagnement et la réinsertion des jeunes en situation d'exclusion.

Dans le domaine de la formation en travail social, trois articles du projet précisent les responsabilités respectives de l'Etat et des départements. Les formations en travail social sont intégrées dans le droit commun des diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat qui se voit confié un rôle de contrôle de la qualité des enseignements délivrés. La responsabilité de l'agrément et du financement des établissements dispensant des formations initiales en travail social est transférée au département.

Un rôle de coordinateur principal de l'action sociale en direction des personnes âgées est attribué au département. Il s'agit de définir cette action, de coordonner les différents intervenants dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale et de coordonner l'action gérontologique et d'information du public par le truchement des commissions locales d'information et de coordination gérontologique (CLIC). Les comités départementaux des retraités et personnes âgées se voient attribuer une base légale, leur rôle au sein de la coordination de l'action gérontologique départementale est ainsi renforcé.

3. La santé

Dans le domaine de la santé, et en particulier en matière hospitalière, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 n'a confié que des compétences limitées aux collectivités locales, par crainte notamment d'accroître les inégalités territoriales.

Depuis lors, il est apparu que ce partage des compétences, porteur de nombreuses ambiguïtés, voire d'incohérences, ne favorise pas en définitive l'efficacité de l'action publique. De plus, la création des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ou encore les conférences régionales de santé ont impulsé une dynamique nouvelle dans ces territoires et surtout souligné la nécessité de mieux prendre en compte les spécificités régionales dans ce domaine.

C'est pourquoi le projet de loi propose de conjuguer le besoin de proximité et l'exigence de cohérence dans les politiques de santé, en confiant de nouvelles compétences aux collectivités locales et en renforçant l'échelon régional. Il s'inscrit ainsi en cohérence avec les orientations du projet de loi relatif à la politique de santé publique, qui est actuellement en cours d'examen par le Parlement.

Les régions pourront participer, avec voix consultative, aux commissions exécutives des ARH, et, avec voix délibérative, si elles souhaitent participer, à titre expérimental, au financement et à la réalisation des équipements sanitaires.

La gestion des écoles de formation des professions paramédicales sera transférée aux régions, l'Etat restant compétent pour délivrer les diplômes et pour fixer le *numerus clausus* des auxiliaires médicaux.

A titre expérimental, la responsabilité de l'Etat en matière de résorption de l'insalubrité dans l'habitat et de lutte contre le saturnisme pourra être confiée aux communes.

TRANSFERT DES COMPÉTENCES SANITAIRES PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

	Compétences actuelles	Compétences transférées	
		<i>A titre pérenne</i>	<i>A titre expérimental</i>
Régions	Compétence générale de promotion du développement sanitaire de la région		Participation au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires Gestion des écoles de formation des professions paramédicales Programmes régionaux de santé publique ¹
Départements	Prévention sanitaire, et notamment : la lutte contre la tuberculose, la lèpre, les maladies sexuellement transmissibles, le dépistage des affections cancéreuses et le suivi des anciens malades	Ces compétences sont transférées à l'Etat	
Communes	Mission de protection de la santé publique et de prévention des risques sanitaires, au titre du pouvoir de police Possibilité de créer des services communaux d'hygiène et de santé, dont certains peuvent exercer des compétences relevant de l'Etat en matière de vaccination, de désinfection et de contrôle des règles d'hygiène		Lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb dans les habitations, pour Paris et les communes ayant créé un service d'hygiène et de santé avant 1984

Enfin, ce texte propose de recentraliser les compétences actuellement confiées aux départements concernant l'organisation des campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies, telles que la tuberculose ou les infections sexuellement transmissibles, ce qui permettra de garantir une mise en œuvre locale homogène des priorités définies au niveau national.

Ces transferts de compétences permettront tout à la fois de redonner plus d'efficacité à l'action publique, en clarifiant les responsabilités de chacun mais également, en rapprochant les politiques de santé du citoyen, de les rendre plus simples et plus démocratiques. Toutefois, afin d'éviter des transferts de charges trop importants il est souhaitable d'aménager les conditions de participation des régions au financement et à la réalisation des équipements sanitaires :

– en limitant, d'une part, le champ de cette expérimentation aux seuls équipements matériels lourds ;

– en prévoyant, d'autre part, un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, et non d'un an comme le prévoit le projet de loi tel que modifié par le Sénat, pour que les régions présentent leur candidature à cette expérimentation.

¹ L'article 55 du projet, qui prévoyait la mise en place de programmes régionaux de santé publique, a cependant été supprimé par le Sénat, au motif que ces dispositions figurent déjà dans le projet de loi n° 1364 relatif à la politique de santé publique.

4. L'éducation

La première étape de décentralisation, réalisée au cours des années 1982-1986, a eu d'importantes répercussions sur le fonctionnement du système éducatif historiquement marqué par le rôle primordial de l'Etat.

Les collectivités territoriales, principalement le département et la région, ont acquis des responsabilités importantes dans trois domaines principaux. Tout d'abord, en matière de planification scolaire avec l'élaboration par la région d'un schéma prévisionnel des formations. En second lieu, les collèges et les lycées, érigés en établissements publics locaux d'éducation (EPL), relèvent pour la construction et l'entretien de leurs locaux et pour leur fonctionnement matériel, respectivement des départements et des régions. Enfin les collectivités territoriales interviennent dans des activités annexes au service public mais essentielles, telles que les transports scolaires, les cantines scolaires et les activités périscolaires dans les domaines éducatif, sportif et culturel.

Le service public de l'éducation a grandement bénéficié de ces transferts de compétences, notamment, en ce qui concerne le patrimoine immobilier des établissements. Quand il s'est agi de construire, de rénover, d'entretenir les établissements et de renforcer le matériel pédagogique, les collectivités locales, y compris les moins riches, se sont montrées plus efficaces et plus généreuses que ne l'avait été l'Etat depuis longtemps.

Ne souhaitant pas être cantonnées au rôle de bailleurs de fonds, les collectivités ont souvent initié des relations contractuelles avec les établissements, en accord avec les autorités académiques, pour définir des modalités d'interventions matérielles et financières ou pour accompagner, dans le cadre des projets d'établissements, des activités innovantes.

Une zone grise doit être signalée, celle des « compétences partagées » entre l'Etat et les collectivités qui est souvent source de problème. Il en est ainsi, par exemple, de la compétence des communes en matière d'ouverture et de fermeture des classes élémentaires et maternelles et de celle l'Etat en matière de création ou de suppression des emplois d'instituteurs.

Aujourd'hui, une nouvelle étape est devenue indispensable dans l'approfondissement de ce processus de décentralisation qui devra être accompagné d'un mouvement parallèle de déconcentration.

Un préalable essentiel, auquel s'attache le projet de loi, consiste à réaffirmer l'existence du service public national de l'éducation en rappelant clairement le rôle et les missions de l'Etat. Ce dernier est tout particulièrement chargé de garantir l'égalité d'accès et l'égalité des chances pour tous les citoyens sur l'ensemble du territoire.

Le projet de loi oriente les nouveaux transferts de compétences dans trois directions.

Il s'agit tout d'abord de mieux associer les collectivités territoriales aux choix de politiques éducatives. Pour cela il est proposé de créer un Conseil territorial de l'éducation nationale compétent sur toute question d'éducation intéressant les

collectivités territoriales, de modifier le fonctionnement des conseils académiques de l'éducation nationale, d'étendre le champ du plan régional de développement des formations et celui du schéma prévisionnel régional des formations.

Il est prévu ensuite d'étendre les compétences des départements et des régions dans les domaines de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien général et technique dans les établissements dont ils ont la charge. Pour améliorer le fonctionnement de ces activités et des travaux liés aux bâtiments, les collectivités concernées devront prendre en charge le recrutement, la gestion et la rémunération des personnels technique, d'entretien et de service (TOS) qui travaillent dans les établissements.

Enfin, les communes et les départements deviendraient compétents en matière de sectorisation des écoles et des collèges.

5. La culture

Les lois de décentralisation de 1983 n'ont transféré que très peu de compétences aux collectivités locales en matière culturelle. Cependant, depuis vingt ans, les collectivités territoriales ont multiplié les initiatives en la matière et réalisent désormais un effort de financement comparable à celui de l'Etat. Les dépenses culturelles des collectivités locales, qui se sont élevées à 4,6 millions d'euros en 1996¹, ont donc indéniablement joué un rôle de relais de la politique culturelle de l'Etat et de catalyseur du développement de la création et de la diffusion artistique en région. Par ailleurs, les communes jouent un rôle essentiel dans le secteur patrimonial puisqu'elles sont le plus souvent propriétaires de monuments et d'objets protégés qu'elles doivent conserver et mettre en valeur : 40 000 monuments protégés et 400 000 éléments de patrimoine de proximité sont ainsi répartis dans 15 000 communes.

Depuis les chartes culturelles initiées par Michel Guy en 1975 jusqu'aux « protocoles de décentralisation culturelle » lancés par le précédent gouvernement, la collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales est une longue habitude qui n'a pas eu besoin de transferts de compétences formels pour exister. Le développement des activités artistiques et culturelles territoriales s'est structuré la plupart du temps sur la base de financements croisés et les contrats de plan entre l'Etat et les régions (CPER) pour la période 2000-2006 comportent tous un volet culturel important, le montant total des crédits affectés aux CPER par le ministère de la culture s'élevant à 442 millions d'euros.

Néanmoins, la nécessité de progresser dans l'organisation de la politique culturelle sur notre territoire est progressivement devenue plus impérieuse. Redéfinir les rôles respectifs des différentes collectivités locales et de l'Etat, faciliter le rapprochement avec les citoyens et les acteurs locaux, donner une plus grande cohérence aux initiatives locales en matière culturelle, tous ces besoins ont plaidé pour la relance d'un mouvement de décentralisation en matière culturelle. Celui-ci s'est concentré sur deux des activités rassemblant une grande partie des dépenses culturelles de collectivités territoriales : la conservation du patrimoine et la formation artistique.

¹ Source : *Les chiffres clés de la culture 2002/2003, ministère de la culture et de la communication.*

En ce qui concerne le patrimoine, l'article 111 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a déjà posé le principe d'une expérimentation de décentralisation culturelle, pour les communes qui le souhaitent, en matière de conduite de l'inventaire des monuments et richesses artistiques de France, d'instruction des mesures de classement, d'inscription à l'inventaire supplémentaire, de participation aux travaux d'entretien et de réparation des immeubles inscrits et d'autorisation de travaux sur ces mêmes immeubles. Face au maigre succès de ces dispositions, le ministère de la culture a constitué en juin 2002 une commission de réflexion et de concertation, présidée par M. Jean-Pierre Bady, conseiller-maître à la Cour des comptes et président de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art est chargé de proposer une nouvelle répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de patrimoine, à partir d'une analyse des objectifs et des outils de la politique patrimoniale.

Ses conclusions sont à l'origine des dispositions présentées dans le présent projet de loi, qui propose de :

– transférer définitivement aux régions la responsabilité de l'organisation et de la réalisation de l'Inventaire général du patrimoine culturel ;

– transférer la propriété de certains monuments historiques classés ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments français aux collectivités territoriales qui le souhaitent ;

– expérimenter la décentralisation de la gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la restauration des monuments et objets mobiliers classés ou inscrits n'appartenant pas à l'Etat.

En première lecture, le Sénat a par ailleurs prévu de mener une expérimentation visant à assurer le prêt d'une part significative des collections du Musée du Louvre à des musées de France territoriaux.

En matière d'enseignement artistiques du spectacle, le projet de loi tend tout d'abord à redéfinir avec précision les compétences respectives de chaque niveau de collectivités territoriales pour l'organisation et le financement des établissements d'enseignement artistique du spectacle (écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et conservatoires nationaux de région). Aux communes, revient désormais la responsabilité des cycles consacrés à l'initiation et à l'enseignement fondamental ; les départements sont chargés d'assurer, à travers l'élaboration d'un plan départemental de développement des enseignements artistiques, la coordination et la structuration du réseau d'enseignement et de garantir l'égal accès de tous aux enseignements ; enfin, les régions sont compétentes pour organiser et financer le cycle d'orientation professionnelle.

L'Etat demeure quant à lui responsable du classement des établissements et de leur habilitation à délivrer les diplômes ainsi que de la définition des qualifications des enseignants. Sa responsabilité pour les établissements d'enseignement supérieur de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque est par ailleurs confirmée.

Il s'agit donc plus ici d'une clarification des missions de chaque collectivité publique que d'un transfert de compétences à proprement parler.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Dominique Tian**, les articles 5 à 11, 39 à 47 et 53 à 76 du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux responsabilités locales, au cours de ses séances du mercredi 11 février 2004.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné le caractère hétérogène du texte en discussion qui ne doit pas pour autant occulter la présence d'amendements significatifs présentés par les commissaires et le rapporteur.

M. René Couanau a tout d'abord fait état de son point de vue général sur le texte qui se traduit, à l'instar de celui de nombre d'élus locaux, par une relative déception. Il ne comporte en effet pas suffisamment de simplifications dans les relations entre les communes et les administrations et laisse subsister pléthore d'interlocuteurs différents.

Abordant le sujet des architectes des bâtiments de France, **M. René Couanau** a clairement indiqué qu'il convient de mettre un terme aux privilèges exorbitants dont dispose ce corps. Il a rappelé qu'une loi a déjà introduit une possibilité de mise en concurrence pour ébrécher le monopole dont ils disposent mais que, dans l'application, les pesanteurs et les corporatismes en annihilent l'impact. Il est nécessaire de mettre un terme à ces privilèges issus de l'Ancien régime.

Après s'être réjoui du transfert de la gestion du patrimoine aux régions qui apportera davantage de proximité, **M. René Couanau** s'est étonné de la survivance des directions générales des affaires culturelles (DRAC) dont il a souligné l'opacité de fonctionnement et des critères de subvention. Ces directions avec lesquelles le commerce est souvent délicat pour les élus locaux doivent être supprimées.

M. René Couanau a ensuite souligné la nécessité de revenir sur la suppression par le Sénat de l'obligation à la charge des communes de créer une CCAS. Ces institutions démontrent en effet chaque jour leur utilité et leur capacité à développer des partenariats avec le secteur associatif dans un domaine où cela est particulièrement nécessaire.

M. René Couanau a enfin appelé de ses vœux une clarification des modalités de transfert du transport scolaire entre les conseils généraux et les communautés d'agglomérations. En l'état, ce transfert de charge s'est opéré sans transfert de l'intégralité des recettes afférentes ce qui aboutit à la multiplication des contentieux administratifs dans un domaine par ailleurs essentiel pour la scolarité des adolescents.

M. Pierre Hellier s'est interrogé sur le fonctionnement des ARH. Il a fait état de l'inquiétude des élus locaux quant à ces nouveaux transferts de compétence en regard notamment de la suppression programmée de la taxe professionnelle. **M. Pierre Hellier** a également fait part de son étonnement à l'égard du taux de 80 % avancé pour les communes dépourvues de CCAS.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a relevé l'importance du transfert de la formation initiale des professions sanitaires et sociales et l'absence corrélative de discussion sur le principe d'un tel transfert. Cette absence de réflexion est préjudiciable car il existe des interrogations sur le transfert de charges et le principe même de ce transfert est en contradiction avec la volonté d'instituer un tronc commun pour la première année des études médicales et paramédicales. L'ensemble de ces interrogations témoigne de l'absence d'analyse stratégique à court et moyen terme.

En ce qui concerne les CCAS, il est nécessaire de revenir à l'obligation pour les communes qui, avec les souplesses mises en place, entre les régions et les CCAS, constitue un élément fondamental de la politique sociale.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a également déploré la suppression de nombreuses procédures de consultations des partenaires associatifs et locaux à la charge des départements, alors que ces procédures sont particulièrement nécessaires dans ce secteur d'activité.

M. Christian Paul a fait part de sa double inquiétude relative au volet formation professionnelle de ce texte. Il a tout d'abord déploré le désengagement de l'État en matière de formation professionnelle qui s'accompagne inévitablement d'un désengagement dans le domaine de l'emploi. La compétence de droit commun qui revient aux régions ne doit pas faire oublier la nécessité de formations interrégionales, la garantie des diplômes et l'édiction de normes homogènes sur l'ensemble du territoire, toutes choses qui ressortissent à l'évidence de la compétence étatique.

M. Christian Paul s'est ensuite inquiété de la disparition possible de l'AFPA, au moins dans certaines régions et dans un délai de deux à trois ans. Il est à craindre en effet que la dotation transmise aux régions soit fondue dans la masse et ne garantisse pas la pérennité des actions en faveur de la formation professionnelle, faute d'une ligne budgétaire affectée. D'autre part, la volonté de mise en concurrence de l'AFPA avec d'autres organismes sonne le glas de la garantie d'un véritable service public et des nécessaires régulations. Tout un volet d'accompagnement social des stagiaires risque également d'être mis à mal.

Après avoir souligné que le texte se fondait à la fois sur la volonté du gouvernement de simplifier le paysage administratif et sur des dispositions déjà prises, notamment dans le cadre des lois organiques, **M. Bernard Perrut** a relevé que les transferts de compétences entraînaient des compensations. Le rôle économique des régions, notamment en matière de formation professionnelle, est conforté. Comme l'a dit le Général de Gaulle : « *La région est le ressort économique de la France de demain* ». Il s'agit maintenant de faire les régions sans défaire la France : à l'Etat reviennent les compétences régaliennes, aux régions et aux départements les compétences de proximité et de terrain.

On peut certes déplorer l'insuffisante mise en valeur de l'intercommunalité, qui permet la synergie et la mise en commun de moyens entre les communes. Si le texte reconnaît un droit à l'expérimentation pour les structures intercommunales, il faudra peut-être aller plus loin.

Il est encore souhaitable d'accroître le rôle des communautés pour les établissements privés sous contrat.

Pour ce qui concerne le plan départemental des enseignements artistiques, il faut souligner que les communes y contribuent significativement grâce aux écoles communales de musique. Enfin, concernant la législation en matière de création des centres communaux d'action sociale, il faut faire preuve de souplesse.

M. Edouard Landrain a d'abord souligné qu'il rejoignait les propos de M. René Couanau relatifs à l'approche globalisante et hétérogène du sujet. En outre, le sport est malheureusement un des grands oubliés du texte. Aucune disposition relative à la pratique sportive ne figure dans le titre IV. Des amendements viseront à pallier cette insuffisance. En effet, le sport représente 13 millions de licenciés. Les départements comme les régions développent leur action en la matière. Si le Sénat n'a pas comblé ce manque en raison d'un calendrier trop serré, l'Assemblée nationale pourra le faire.

M. Jean-Marie Geveaux a déclaré partager l'opinion de M. Bernard Perrut sur les groupements de communes. Les dispositions du texte relatives aux CCAS sont adaptées car elles ménagent une certaine souplesse pour les petites collectivités. En matière de transfert, s'il faut aller vers plus de simplicité, il faut également que les personnels attachés à l'exercice de ces compétences soient parallèlement transférés aux collectivités locales. Cela exige d'identifier au préalable les personnels qui permettent à l'Etat d'exercer la compétence faisant l'objet du transfert.

M. Georges Colombier a relevé que, dans sa circonscription, seul un maire d'une petite commune souhaitait la fin de l'obligation de la création d'un CCA. Les CODERPA sont l'expression des associations de retraités. Il n'est pas souhaitable que seuls les présidents des conseils généraux puissent décider de leur composition. Enfin, on ne peut être qu'en accord avec les propos de M. René Couanau sur le rôle des architectes des bâtiments de France.

Après avoir précisé que son intervention serait courte en raison des remarques et des critiques exprimées par les membres de la majorité, **M. Alain Néri** a qualifié le texte d'inquiétant. Il ne s'agit pas d'une décentralisation mais du démantèlement des missions régaliennes de l'Etat. En raison du risque d'aggravation des disparités territoriales, l'égalité de tous devant les services publics est menacée. S'il faut saluer les transferts de compétence, gage de proximité et d'efficacité accrues, il faut souligner que les collectivités locales doivent être pourvues en moyens financiers. Cette exigence est d'autant plus aiguë qu'il s'agit de compétences de fonctionnement, plus difficiles à financer que les compétences d'investissement. Surcharger les conseils généraux, par exemple, ne leur permettra pas d'exercer toutes leurs compétences, notamment en ce qui concerne l'accompagnement de la péréquation.

Enfin, la suppression de l'obligation de la création d'un CCAS est stupéfiante. En effet, dans les petites communes, moteur de la démocratie participative, il joue un rôle essentiel. La loi en vigueur prévoit la création d'un CCAS dans chaque commune : il revient au représentant de l'Etat dans le département de l'appliquer et le cas échéant de rappeler à l'ordre les maires concernés.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur pour avis** a apporté les précisions suivantes :

– pour ce qui concerne les architectes des bâtiments de France, il est nécessaire d'élargir le choix de la maîtrise d'ouvrage. L'interdiction de l'exercice libéral est

également une bonne chose. Le gouvernement a annoncé qu'il allait doubler le nombre des architectes en chef. Un décret en préparation modifie la procédure de l'appel des décisions des architectes des bâtiments de France. Le décret d'application de l'article 111 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité n'est pas encore paru. Le décret permettra une meilleure représentation des élus locaux. Une piste qui reste encore à explorer est celle de l'ouverture de l'école de Chaillot ;

– les transports scolaires restent de la compétence départementale ;

– en réponse aux propos de Mme Paulette Guinchard-Kunstler, il faut rappeler que les consultations n'ont pas été supprimées. Les élus locaux doivent prendre des décisions et assumer leur responsabilité politique, sans nécessairement passer par un mécanisme complexe d'avis et de consultations ;

– en ce qui concerne l'AFPA, des dispositions transitoires régissent le dispositif jusqu'en 2008. Les régions devant fournir un effort significatif en matière de formation, il est en tous les cas opportun de mettre en concurrence cet organisme, qui doit se remettre en question ;

– assurer le transfert des moyens financiers nécessaires à la gestion des compétences a été au cœur des travaux de la commission des finances ;

– si l'intercommunalité apparaît peu, c'est qu'elle a été traitée dans des textes précédents ;

– le sport est effectivement un des oubliés du texte ; des expérimentations réussies n'ont pas été reprises dans le projet ;

– le gouvernement a jugé utile de conserver les DRAC et les directions des sports : en outre leur éventuelle suppression fait courir un risque de conflit avec les organisations syndicales ;

– s'agissant des CODERPA, l'audition des représentants de ces organismes a montré la nécessité du maintien de la réglementation en vigueur, quitte à l'améliorer ;

– la loi exigeant la création d'un CCAS par commune n'était pas appliquée de manière systématique, cela quelle que soit l'étiquette politique du maire.

Avant d'aborder le débat sur les articles, **le président Jean-Michel Dubernard** a souhaité que la commission s'efforce de sélectionner les bonnes dispositions du texte et de le renforcer lorsque cela sera nécessaire.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

La commission a procédé à l'examen pour avis des articles du présent projet de loi au cours de ses séances du mercredi 11 février 2004.

TITRE I^{ER}

LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, LE TOURISME ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

CHAPITRE II

La formation professionnelle

Un mouvement de décentralisation engagé en 1983

Le rôle des régions en matière de formation professionnelle remonte au premier mouvement de décentralisation de compétences de l'Etat, celui de 1983. A cette occasion, les régions se sont vues reconnaître une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, l'Etat continuant à développer, parallèlement, des politiques de formation, notamment vis-à-vis des demandeurs d'emploi.

Dans un premier temps, les transferts de crédits de l'Etat aux régions ont concerné l'apprentissage et la formation continue des adultes ayant un emploi. La loi quinquennale relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993 a ensuite confié aux régions l'ensemble des compétences pour la formation des jeunes demandeurs d'emploi, ainsi qu'institué un plan régional de développement des formations professionnelles. Enfin la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 a transféré aux régions le paiement de la prime d'apprentissage pour les contrats d'apprentissage conclus à partir du 1^{er} janvier 2003.

La dépense globale pour la formation professionnelle a été évaluée, pour 2001¹, à près de 22 milliards d'euros, dont un peu moins de 13 milliards apportés par les entreprises pour leurs salariés dans le cadre (et au-delà) de l'obligation légale qui leur est faite et par l'Etat pour les agents publics, 4,8 milliards par l'Etat au titre de ses politiques de formation (hors formation de ses agents) et 2 par les régions. L'Etat reste donc, avant le nouveau mouvement de décentralisation engagé, un financeur « final » très important de la formation professionnelle, devançant les régions. Toutefois, on relève que sur les 4,8 milliards de dépenses de l'Etat susmentionnées, 1,3 ont été opérées au titre de la dotation de décentralisation spécifique à la formation professionnelle et correspondent donc à des transferts aux régions.

Un équilibre actuel peu satisfaisant

L'état actuel du dispositif n'est pas satisfaisant. On peut à cet égard partir des analyses de la Cour des comptes, qui, à travers plusieurs rapports, a brossé un tableau d'ensemble assez peu flatteur de l'action de l'Etat en matière de formation professionnelle telle qu'elle s'exerce dans le cadre actuel.

¹ Dernières données disponibles dans l'annexe « jaune » au projet de loi de finances 2004 consacrée à la formation professionnelle.

Présentant cette action dans son ensemble¹, elle a ainsi critiqué :

– les défaillances du suivi des actions inscrites aux contrats de plan Etat-régions au titre de la formation professionnelle et leur portée limitée, l'apport de l'Etat étant souvent marginal ou étant affecté au fonctionnement de structures permanentes ;

– l'activité réduite, voire la mise en sommeil, de plusieurs des organes nationaux censés coordonner la formation professionnelle ;

– la répartition figée, de fait, de la dotation de décentralisation « formation professionnelle » entre les régions et le non-respect de la règle d'affectation de cette dotation aux fonds régionaux de la formation professionnelle, qui ne permet pas de vérifier son utilisation finale.

La Cour des comptes a également dénoncé² l'éclatement du financement du réseau d'accueil, d'orientation et d'information des jeunes (constitué des permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes – PAIO – et des missions locales) entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités, facteur de complexité, d'inégalités, de lourdeur de gestion (nécessité de négocier avec chaque financeur), d'insécurité et de retards des financements.

Elle s'est enfin à plusieurs occasions³ interrogée sur la gestion et le rôle de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), dont l'essentiel des ressources provient de la « commande publique » de l'Etat. La Cour a relevé en particulier, dans son insertion de 2001, que :

– la procédure dite de la « commande publique » continue à manquer de transparence : la subvention a ainsi été fondée sur des données de coûts des formations approximatives jusqu'à la mise en place d'une comptabilité analytique, données qui sont restées ensuite trop agrégées pour permettre une gestion fine ; les indicateurs de gestion théoriquement prévus n'ont pas tous été mis en place et ceux qui le sont révèlent des résultats décevants (en particulier en matière de taux de réussite des stagiaires aux diplômes) ; certaines dépenses ont été indûment imputées sur la commande publique...

– l'appareil de formation s'adapte peu, « *la démographie des formateurs et les départs naturels paraissent dicter largement l'évolution de sa structure* » ;

– les contrats de progrès successifs passés avec l'Etat ont marqué des orientations diverses selon la majorité politique du moment et leur mise en œuvre est imparfaite ; le dernier (1999-2003) prévoit notamment une collaboration avec l'ANPE, l'AFPA devant apporter un appui global à la conception et à la réalisation de parcours de formation pour les demandeurs d'emploi, collaboration dont les premiers résultats sont apparus décevants. La Cour concluait donc son insertion en soulignant que « *la définition d'orientations cohérentes à moyen terme pour l'AFPA, condition d'un bon emploi des fonds publics importants que l'Etat lui attribue, requiert que celui-ci ait une vision claire de son rôle (...)* ».

¹ Dans son insertion dans le rapport public 2000 : « L'action de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle ».

² Insertion dans le rapport public 2000 : « Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes ».

³ Rapports publics 1997 et 2001.

Une réforme nécessaire

Les constats sur l'incapacité de l'Etat à « piloter » efficacement la formation professionnelle et la dispersion des financeurs, ainsi que le jugement toujours mitigé porté sur ce démembrement de l'Etat qu'est l'AFPA, justifient les grands axes de la réforme proposée, qui tend à faire de la région la collectivité de référence en matière de formation professionnelle :

- La région se verrait reconnaître une compétence forte, sinon exclusive, on y reviendra, pour définir et mettre en œuvre la politique de formation professionnelle.

- En conséquence, l'Etat se désengagera de plusieurs domaines :

- en matière d'apprentissage, le transfert aux régions du financement de l'indemnité aux employeurs étant confirmé, il est prévu que le montant puisse en être variable, seul un plancher étant fixé au niveau national ; d'autre part, la compétence pour les formalités administratives de réception des déclarations préalables des maîtres d'apprentissage et d'enregistrement des contrats d'apprentissage sera transférée aux régions ;

- la région deviendra de même tête de file pour la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;

- elle prendra en charge les dispositifs SAE et SIFE (stages d'accès à l'entreprise et d'insertion et de formation à l'emploi) pour les chômeurs de longue durée ;

- de même, la région assurera la coordination des politiques d'accueil et d'orientation des jeunes (missions locales et PAIO), l'Etat se désengageant (il en est de même pour le programme TRACE « trajectoire d'accès à l'emploi » en vertu de la loi de finances pour 2004) ;

- enfin, elle se substituera à l'Etat pour financer au moins la plus grande partie des stages actuellement assurés par l'AFPA ; après une période transitoire, ce type de stage pourra être confié à d'autres prestataires.

- Ces transferts de compétence sont l'occasion de mettre à jour certains éléments du droit de la formation professionnelle, notamment les régimes de l'indemnité d'apprentissage et de la rémunération des stagiaires, et de supprimer des éléments obsolètes comme le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale.

*

Le rapporteur pour avis approuve cet ensemble de mesures qui permettront enfin d'identifier un niveau de collectivité « responsable » de la politique de formation professionnelle. Mais il considère que les transferts de compétences proposés doivent, sur certains points, être clarifiés.

Des incertitudes à lever

Les transferts proposés entraîneront ceux des services qui les gèrent (en application de la règle générale posée à l'article 77 du présent projet) et de « *ressources équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'Etat* » à ces compétences, le droit à compensation étant basé sur une moyenne, triennale ou quinquennale selon qu'il s'agit de dépenses d'investissement ou de fonctionnement, de ces dépenses (article 88 du présent projet). Il importe donc que le périmètre de ces transferts et des dépenses qui y correspondent actuellement dans le budget de l'Etat soit bien défini.

Le tableau ci-après s'efforce, à partir des crédits budgétaires 2004¹, de lister, parmi près de 5 milliards d'euros de dépenses de l'Etat que l'on peut rattacher à la formation professionnelle selon l'annexe « jaune » précitée, celles qui correspondent à des transferts aux régions, soit passés – il s'agit des 1,8 milliard d'euros de dotation de décentralisation versés à titre de compensation –, soit proposés par le présent projet.

Les transferts de crédits en matière de formation professionnelle

	Crédits budgétaires : PLF 2004 (M€)	Transféré oui (O) ou non (N) aux régions	Véhicule législatif du transfert
Dotation de décentralisation formation professionnelle, dont :	1 826	O (par définition)	
- décentralisation initiale	556	O	<i>Loi de 1983</i>
- allongement des durées d'apprentissage	18	O	<i>Loi de 1987 (apprentissage)</i>
- jeunes	789	O	<i>Loi de 1993</i>
- primes d'apprentissage	454	O	<i>Loi de 2002 (démocratie de proximité)</i>
Reliquat primes d'apprentissage	265	O, en cours (transfert progressif)	<i>Loi démocratie de proximité, confirmée par le présent projet (art. 5)</i>
Programme TRACE (et contrats CIVIS)	12	O	<i>Loi de finances pour 2004</i>
Missions locales/PAIO	82	O	<i>Présent projet (art. 11)</i>
Programme en faveur des chômeurs de longue durée (SIFE, SAE)	215	O	<i>Présent projet (art. 5 quater)</i>
Validation des acquis de l'expérience	22	O	<i>Présent projet (art. 5)</i>
AFPA, dont :	911		
- subvention de formation déconcentrée	446	O	<i>Présent projet (art. 5 et 8)</i>
- rémunération des stagiaires	140	O ? (pour la plus grande part)	<i>Présent projet (conséquence du transfert du financement des formations) ?</i>

¹ Sont pris en compte les crédits inscrits au projet de loi de finances, les décrets de répartition de la loi votée ne permettant de descendre qu'au niveau du chapitre budgétaire, et non de l'article.

- subvention de formation non déconcentrée	267	N ?	<i>Présent projet : maintien ou non d'interventions de l'Etat au profit des publics spécifiques et du « service intégré » AFPA-ANPE ?</i>
- dépenses d'investissement	56	N ?	
Divers ministères autres que le travail	30	O ?	<i>Présent projet (les subventions accordées par quelques ministères à des organismes de formation spécialisés ont le même fondement que celles du ministère du travail à l'AFPA) ?</i>
Versement à l'UNEDIC pour la rémunération des stagiaires (allocations de formation reclassement et de fin de formation)	100	?	<i>Présent projet (l'art. 10 ne modifie pas les relations financières Etat/UNEDIC en ce qui concerne la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, renvoyées par la loi à des conventions, mais le transfert de nombreuses formations aux régions pourrait amener celui de ce type de charges) ?</i>
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS), contrats de plan, frais de gestion CNASEA et divers	390	?	<i>Le présent projet supprime le FFPPS (art. 9), mais pas toute faculté d'intervention de l'Etat en matière de formation professionnelle</i>
Primes des contrats de qualification des adultes	23	Extinction programmée	<i>Projet de loi dialogue social en cours de navette (art. 32 abrogeant l'art. 25 de la loi de lutte contre les exclusions de 1998)</i>
<i>Exonérations de cotisations sociales (apprentissage et alternance)</i>	<i>1 155</i>	<i>N</i>	

Parmi ces dépenses, celles qui correspondent à la couverture de cotisations sociales devraient rester à la charge de l'Etat car, sauf dans le cas particulier des stagiaires rémunérés par les régions traité à l'article 10 du présent projet, il n'est pas proposé de transférer de telles charges aux régions et il existe par ailleurs une règle générale explicite de couverture de telles charges par l'Etat, posée par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. L'Etat continuera donc de compenser les exonérations dont bénéficient les contrats d'apprentissage et les contrats en alternance, pour un coût d'un peu plus d'un milliard d'euros actuellement.

D'autres compétences, et donc les dépenses afférentes, sont explicitement transférées par le présent projet ; il en est ainsi du financement des contrats SAE et SIFE ou du réseau d'accueil et d'orientation des jeunes.

En revanche, il semble exister une incertitude sur le champ du principal (en masse financière) transfert proposé, celui du financement de l'AFPA.

L'article 8 du présent projet prévoit le transfert aux régions des « *compétences [qui leur sont] dévolues par l'article 5 de la présente loi en matière de formation professionnelle et donnant lieu à l'organisation et au financement, par l'Etat, de stages [de l'AFPA]* ». L'article 5 auquel il est renvoyé, réécrivant l'article L. 214-12 du code de l'éducation, semble instituer une compétence exclusive de la région pour définir et mettre en œuvre la politique de formation professionnelle et supprime la mention, présente dans le droit en vigueur, de la compétence de l'Etat pour financer des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, mention dans laquelle on peut voir la base légale du subventionnement actuel de l'AFPA. Dans ces conditions, on pourrait supposer que c'est d'un transfert de l'intégralité de la subvention de fonctionnement de l'AFPA qu'il est question.

Cependant, telle ne paraît pas être, en se fondant sur d'autres sources, l'intention du gouvernement : la distinction, à l'intérieur de la subvention à l'AFPA, d'une dotation « déconcentrée » (63 % de la dotation totale de fonctionnement) et d'une dotation « non déconcentrée » (les 37 % restants), instituée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2004, a été présentée à cette occasion¹ comme une préfiguration de la partition entre les formations AFPA destinées à être transférées aux régions et celles qui resteraient prises en charge par l'Etat. L'Etat, dans ce schéma, continuerait à conventionner l'AFPA pour des programmes correspondant à des priorités nationales.

Les précisions suivantes sont apportées dans une réponse à un questionnaire budgétaire : « *Le prochain Contrat de Progrès 2004-2008 doit organiser la période transitoire de 5 ans permettant à l'AFPA d'assurer l'évolution de son activité et plus particulièrement l'articulation entre :*

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

S'agissant de l'intervention dans le cadre de la politique conduite par l'Etat, l'AFPA reste un opérateur de la politique de l'emploi. Le programme d'action financé par l'Etat sera recentré sur les volets suivants :

- *la construction du projet de qualification des demandeurs d'emploi en lien avec l'ANPE ;*
- *la définition d'une offre de validation diversifiée sur les territoires dans le cadre de la politique du titre conduite par le ministère en charge de l'emploi ;*
- *l'accompagnement des mutations économiques et la reconversion des salariés ;*
- *la mise en œuvre de programmes spécifiques relevant de priorités nationales (salariés en deuxième partie de vie professionnelle, interventions en direction des détenus, des travailleurs handicapés, des militaires en reconversion...).*

¹ Voir par exemple le dossier de presse budget du ministère des affaires sociales.

Le périmètre des crédits alloués jusqu'à présent à l'AFPA par l'État et qui seront transférés aux régions concerne la formation qualifiante des demandeurs d'emploi, ainsi que les prestations associées (accompagnement pendant la formation, hébergement, restauration), et la rémunération des stagiaires. »

Le fait est que certains publics spécifiques risquent de ne guère être pris en compte dans une programmation régionalisée des formations : les Français de l'étranger (par définition), mais aussi les réfugiés, les gens du voyage ou les détenus ; il peut également exister des priorités sur des sujets tels que la lutte contre l'illettrisme ou la formation des personnes handicapées qui justifient une intervention nationale, qu'elle soit ou non mise en œuvre par l'AFPA. L'enjeu présent de la poursuite des programmes actuels de l'AFPA au titre des publics spécifiques n'est pas négligeable : en 2002, l'organisme a ainsi accueilli 9 400 personnes handicapées en formation et assuré près de 20 000 services d'appui à l'élaboration de projet de formation pour le compte des COTOREP (commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel) ; il a également conduit des actions en direction des militaires en reconversion (1 714 services d'appui à l'élaboration de projets de formation et 2 923 entrées en formation) et des détenus (1 648 services d'appui au projet de formation, 357 parcours de formation à distance, 113 000 heures de formation).

Une interrogation annexe, s'agissant des crédits d'Etat actuellement destinés à l'AFPA, porte sur les crédits d'investissement et ceux de rémunération des stagiaires, dans la mesure où le projet ne vise que le « financement des stages », soit ce qui correspond à la subvention de fonctionnement (ou commande publique) actuelle. Compte tenu des règles applicables à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, ainsi que des règles comptables propres aux organismes de formation (selon lesquelles l'amortissement des investissements doit être comptabilisé dans le coût des stages), ces charges annexes devraient en principe « suivre » le transfert de la subvention de fonctionnement, mais ce n'est pas dit explicitement et ce ne serait semble-t-il pas le cas pour ce qui est des dépenses en capital. L'Etat est le propriétaire de la plupart des biens occupés par l'AFPA, ce qui justifie la spécificité aujourd'hui reconnue aux subventions d'investissement versées à l'Association et éventuellement leur non décentralisation ; cela devrait cependant conduire à terme, l'Etat se désengageant du financement courant, à une réflexion sur la dévolution de ces biens.

Outre ce qui concerne l'AFPA, il existe également une interrogation sur le « transfert » et donc la prise en compte ou non dans le calcul de la compensation de diverses interventions de l'Etat en matière de formation professionnelle, notamment celles que la nomenclature budgétaire rattache au « fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale » (FFPPS), soit diverses lignes de subvention du chapitre 43-70 du budget du travail.

En effet le présent projet (article 9) supprime ledit fonds, ce qui est la conséquence logique de la suppression du comité interministériel éponyme (chargé de fixer les orientations et critères d'intervention du fonds), lequel ne s'était pas réuni depuis 1983. Le projet laisse en revanche subsister à l'article L. 941-1 du code du travail la mention d'une faculté pour l'Etat de financer des actions de formation professionnelle, mais aucune disposition légale n'indiquerait plus dans quelles conditions les orientations, les critères, les publics de ces interventions seraient définis.

Dans ces conditions, le manque de clarté de la loi ne permet pas de délimiter en l'état le champ budgétaire des transferts proposés s'agissant des crédits imputés sur le FFPPS.

Autre exemple de dépense de l'Etat qui devrait légitimement être prise en compte au moins partiellement dans l'assiette de la compensation aux régions, sans que cela soit explicitement prévu : la subvention au CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) au titre de sa gestion, pour le compte de l'Etat, de divers dispositifs de stages, soit 30 M€ inscrits en 2004. En effet, dès lors que le financement de certains de ces dispositifs est transféré aux régions, les coûts de gestion afférents, en l'espèce remboursés au CNASEA qui assure cette gestion, doivent également être compensés...

Au total, les dépenses au statut « ambigu » vis-à-vis du transfert aux régions et donc de la détermination de la base de la compensation représentent jusqu'à un milliard d'euros. Pour l'essentiel, il appartiendra à la « commission consultative sur l'évaluation des charges » – qui deviendrait, selon l'article 88 A du présent projet introduit par le Sénat, une formation restreinte du comité des finances locales et où sont en tout état de cause largement représentées les collectivités territoriales – de veiller, dans le cadre de sa mission consultative, à la sincérité de l'évaluation des charges transférées telles qu'elles auront été constatées par le pouvoir réglementaire. Cependant, certains points pourraient être précisés dans le texte législatif même.

Sur ce point, le rapporteur pour avis rejoint les préoccupations exprimées dans l'avis de la commission des affaires sociales du Sénat par Mme Annick Bocandé. Il partage également son interrogation sur la seconde incertitude soulevée par le Sénat, qui concerne la répartition entre les régions des ressources de compensation des transferts de compétences.

La dotation de décentralisation « formation professionnelle » est distincte de la dotation générale de décentralisation et sa répartition est effectuée selon des critères spécifiques, selon l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales, « *en fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, ainsi que de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant (...) les sommes représentatives des rémunérations des stagiaires évoluent de façon à compenser intégralement les charges résultant de toute modification par l'Etat des normes fixées pour ces rémunérations* ». En pratique, la répartition entre les régions a été, selon le rapport précité de la Cour des comptes, largement gelée par divers procédés (limitation de la part d'ajustement du fait d'un droit à la reconduction pour chaque région du montant de l'année précédente, gel des critères de répartition du fait de la non-actualisation des données chiffrées auxquels ils renvoient...).

Le présent projet ne modifie pas l'article L. 4332-1 précité, mais prévoit à son article 88 une règle générale de compensation des transferts de compétences inscrits dans l'ensemble du texte sous réserve de cas particuliers énumérés limitativement aux articles 88 *bis* à 89 et parmi lesquels on ne trouve pas la formation professionnelle ; faut-il en conclure que les nouveaux transferts en la matière rentreront dans le régime commun de la compensation, ou se verront-ils appliquer la règle spécifique préexistante de l'article L. 4332-1 précité, celui-ci visant l'ensemble des transferts « *en matière de formation professionnelle et d'apprentissage* » et pouvant donc être appliqué à de nouveaux transferts dans ces domaines ?

Au regard des interprétations différentes que l'on peut faire du texte législatif proposé et de la dérive, dans les faits, du système de répartition de la compensation des transferts précédents en matière de formation professionnelle, l'incertitude est donc grande sur la manière dont seront effectivement réparties, à l'avenir, les ressources de compensation des nouveaux transferts en matière de formation professionnelle, dans le respect du principe de péréquation récemment introduit dans la Constitution (au dernier alinéa de l'article 72-2). Le rapporteur pour avis souhaite que des éclaircissements puissent être apportés.

Avant l'article 5

La commission a examiné un amendement de M. Christian Paul visant à rappeler la nécessité de maintenir une politique nationale de la formation professionnelle en matière notamment de diplômes et de qualifications afin de garantir l'égalité d'accès à la formation.

M. Christian Paul a précisé qu'il est favorable à l'attribution aux régions d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle mais que l'Etat doit conserver des responsabilités et rester le garant de son bon fonctionnement. Face aux très fortes inégalités et disparités qui existent entre les régions, il faut introduire une péréquation financière et pour cela un pilotage national reste indispensable.

Le rapporteur pour avis a précisé que le rôle de l'Etat est réaffirmé dans le projet de loi notamment en ce qui concerne les diplômes nationaux et l'existence de *numerus clausus* pour certaines professions. Il s'est déclaré défavorable à l'amendement qui remet en cause le mécanisme de la décentralisation en maintenant une véritable tutelle de l'Etat sur les actions régionales.

M. Alain Néri ayant regretté que l'affirmation des grands principes dans la répartition des compétences ne soit pas mieux précisée, **M. Christian Paul** a demandé comment seraient organisées les formations interrégionales et reconnu le caractère national des nouveaux diplômes s'il n'existe pas de pilotage national.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Christian Paul visant à maintenir la compétence de l'Etat en matière de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Le rapporteur pour avis a indiqué que cet amendement est satisfait par les dispositions de l'article 7 du projet de loi qui insère dans le code du travail un article L. 943-2 afin d'y intégrer le plan régional des formations.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Article 5

(articles L. 214-12, L. 214-15 et L. 214-16 du code de l'éducation, L. 118-7 et L. 943-1 du code du travail, L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales)

Extension des compétences des régions en matière de formation professionnelle

Le présent article est sans doute le plus important de ceux consacrés à la formation professionnelle par le projet.

Le paragraphe I réécrit l'article L. 214-12 du code de l'éducation qui définit les compétences de la région en matière de formation professionnelle.

Selon la rédaction en vigueur, issue notamment des lois précitées de 1983 et 1993, la région a actuellement une mission non exclusive de mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue ainsi qu'une compétence d'ensemble pour la formation professionnelle des jeunes, l'Etat restant compétent *« pour financer et organiser les actions (...) relatives soit à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit à des formations destinées à des apprentis ou à des stagiaires sans considération d'origine régionale, soit encore à des stages (...) établis au titre des orientations prioritaires de l'article L. 910-2 du code du travail »*. Même si ces « orientations prioritaires » ne peuvent exister formellement faute de réunion depuis 1983 du comité interministériel de la formation professionnelle qui est censé les arrêter, on voit que cette formulation constitue la base légale d'une part du financement par l'Etat de stages dans des organismes nationaux comme l'AFPA, d'autre part des divers programmes qu'il peut soutenir au bénéfice de publics spécifiques.

Le présent projet propose une rédaction beaucoup plus ramassée de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, dans laquelle disparaît toute référence à des compétences résiduelles de l'Etat en matière de formation professionnelle, et qui affirme une compétence de la région qui apparaît forte mais pas exclusive dans la rédaction issue du Sénat : *« la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle »*.

Le terme « régionale » a été introduit par le Sénat et réserve la possibilité d'une politique « nationale » de l'Etat. Cependant, on peut s'interroger, comme cela a été le cas au Sénat, sur la disparition de toute mention à cette éventuelle politique nationale dans le présent article du code de l'éducation, dans la mesure où ce qui devrait rester, notamment pour les « publics spécifiques », des interventions de l'Etat en matière de formation professionnelle n'a guère de base légale autre : l'article L. 900-6 du code du travail vise en particulier la lutte contre l'illettrisme et prévoit l'intervention de l'Etat, mais pour le reste, la suppression, par l'article 9 du présent projet, de l'article L. 910-2 et du premier alinéa de l'article L. 941-1 du même code prive de base légale la notion de priorités et de critères de l'intervention de l'Etat en matière de formation professionnelle, donc la définition d'une politique nationale en la matière.

Par ailleurs, le présent paragraphe I donne à la région une compétence en matière d'organisation du réseau d'accueil des candidats à la validation des acquis de l'expérience et, de manière non exclusive, d'assistance à ceux-ci, ce qui donne une base législative aux réseaux déjà mis en place.

Enfin, il propose des garanties d'égalité en permettant aux personnes ne résidant pas dans une région d'accéder aux formations qu'elle organise quand elles ne sont pas organisées dans leur région d'origine. Une convention entre les régions concernées devra alors fixer les conditions de pris en charge.

Le paragraphe II confirme le transfert aux régions du financement de l'indemnité forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis, opéré par la loi du 27 février 2002. Ces primes d'apprentissage représentent environ 700 M€/an ; le transfert engagé en 2002 a un effet progressif, puisqu'il concerne les primes afférentes aux contrats conclus à partir du 1^{er} janvier 2003 ; en 2004, les deux tiers environ seront payées par les régions et le transfert sera achevé fin 2005.

Le présent projet modifie également le régime juridique de la prime d'apprentissage. Alors qu'actuellement la loi la subdivise en aide à l'embauche et indemnité de soutien à l'effort de formation modulée en fonction de l'âge de l'apprenti et de la durée de la formation, le projet de loi initial simplifiait ce dispositif en renvoyant à un décret la définition des modalités de cette aide. Le Sénat a amendé cette rédaction afin :

– d'une part, de confier au conseil régional la détermination de ces modalités, le seul élément qui reste défini au niveau national par décret étant le montant minimal de la prime ;

– d'autre part, de maintenir un avis préalable du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue à ce décret, au motif des enjeux financiers qui s'attachent à ce dispositif.

Les paragraphes III et IV transcrivent dans le code du travail les dispositions de l'article L. 214-12 du code de l'éducation précité. Prévoir de telles dispositions « reflet » entre les deux codes n'est pas strictement nécessaire mais en améliore la lisibilité. Ce type de disposition est la conséquence de l'éclatement des règles relatives à la formation professionnelle entre plusieurs codes en l'absence d'un code *ad hoc*.

Le paragraphe V, dont le paragraphe VI tire une conséquence rédactionnelle (suppression de références), supprime l'article L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales, lequel prévoyait spécifiquement la compensation par l'Etat du transfert de la formation professionnelle des jeunes effectué en 1993, car la mention de cette compétence régionale spécifique disparaît à l'article L. 214-12 du code de l'éducation du fait de l'affirmation d'une compétence plus générale. Il doit naturellement être entendu que cette compensation spécifique est intégrée à la compensation globale.

Le paragraphe VII est également une coordination avec la suppression de la compétence régionale spécifique en matière de formation des jeunes : il n'y plus lieu de prévoir pour les régions une obligation spécifique de tenir des statistiques en matière de formation des jeunes, sachant que reste la règle générale posée à l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales selon laquelle tout transfert de compétences à une collectivité entraîne pour elle l'obligation de poursuivre l'établissement des statistiques existantes.

La commission a examiné un amendement de **M. Christian Paul** visant à créer un fonds national de péréquation de nature à réduire les inégalités interrégionales.

M. Christian Paul a précisé que cet amendement a deux objectifs, permettre aux régions de faire face au surcroît des dépenses inévitables en matière de formation professionnelle et réduire les disparités existantes.

Le rapporteur pour avis a indiqué que cet amendement est satisfait par le quatrième alinéa de la nouvelle rédaction de l'article L.214-12 du code de l'éducation en matière de formation professionnelle.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement rédactionnel de M. Christian Paul, le rapporteur ayant considéré que la rédaction actuelle est préférable.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Avant l'article 5 bis

La commission a examiné un amendement de **M. Christian Paul** visant à maintenir la compétence de l'Etat dans la mise en œuvre de la formation professionnelle destinée à certains publics spécifiques notamment les détenus et les réfugiés.

Après que **le rapporteur pour avis** a précisé que l'amendement est satisfait par un amendement qu'il a lui-même déposé, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de **M. Christian Paul** tendant à maintenir la compétence de l'Etat dans le développement des actions de lutte contre l'illettrisme.

M. Christian Paul a précisé que l'Etat étant le garant de la cohésion sociale, il doit être en mesure de signer avec les régions des conventions visant à lutter contre l'illettrisme.

Le rapporteur pour avis a indiqué que la lutte contre l'illettrisme dans tous ses aspects reste de la compétence de l'Etat.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Article 5 bis

(article L. 214-12-2 du code de l'éducation)

Compétence de l'Etat pour la formation des Français de l'étranger

Contre l'avis du gouvernement, le Sénat a introduit cet article additionnel qui institue explicitement une compétence de l'Etat pour la formation professionnelle des Français de l'étranger, considérant qu'il convenait de régler la situation de deux millions de personnes qui, par nature, n'ont pas vocation à bénéficier de formations organisées par les régions.

Le rapporteur pour avis propose de réécrire le présent article, en lui donnant une portée plus large, afin d'y définir les compétences d'intervention « résiduelles » de l'Etat en matière de formation professionnelle, ce qui aurait l'avantage de donner une base légale à un certain nombre de programmes nationaux qui devraient être poursuivis et de clarifier le périmètre des transferts financiers à effectuer, notamment au titre des actions actuellement conduites par l'AFPA.

*

La commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis tendant à compléter un article introduit par le Sénat qui prévoit une compétence spécifique de l'Etat pour la formation professionnelle des Français à l'étranger.

Le rapporteur pour avis a précisé que tout en conservant les dispositions introduites par le Sénat, il convient d'élargir aux autres publics spécifiques le maintien du rôle prépondérant de l'Etat en matière d'apprentissage et de formation professionnelle. Les publics concernés sont les adultes en situation d'illettrisme, les personnes handicapées, les détenus, les personnes résidant outremer, les personnes sans domicile fixe, les militaires en reconversion et les étrangers installés durablement sur le territoire. Pour toutes ces personnes, des programmes nationaux s'imposent sous le contrôle de l'Etat.

M. René Couanau a fait observer qu'il y aurait un risque à transférer aux régions les actions en matière d'illettrisme dans la mesure où elles deviendraient compétentes sur le terrain pédagogique.

Mme Christine Boutin a soutenu l'amendement en considérant que les populations visées doivent impérativement relever de la responsabilité de l'Etat pour leurs formations initiale et professionnelle. Des questions se posent néanmoins sur la définition de l'illettrisme, de l'apprentissage et sur l'enseignement élémentaire dont peuvent avoir besoin certains détenus.

M. Christian Paul a approuvé l'amendement en faisant remarquer que la démonstration est faite qu'il n'y a pas de contradiction entre le maintien du rôle de l'Etat pour certaines actions d'intérêt national et l'esprit de décentralisation.

La commission a *adopté* l'amendement.

Puis la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 *bis* ainsi modifié.

Article 5 ter

(articles L. 117-5 et L. 117-14 du code du travail)

Transfert aux régions de la réception des déclarations et de l'enregistrement des contrats en matière d'apprentissage

Cet article est également issu des débats du Sénat. Dans le droit en vigueur, afin de protéger les apprentis (qui peuvent être mineurs), d'une part l'engagement d'apprentis est conditionné au dépôt d'une déclaration préalable (qui constitue une sorte

d'engagement de moyens et de moralité) par l'employeur, d'autre part les contrats d'apprentissage doivent être enregistrés par l'administration, ce qui permet un contrôle sur leurs stipulations. Ces formalités sont actuellement effectuées auprès de l'administration « chargée de l'application de la législation du travail », c'est-à-dire, sauf dans les secteurs où il existe un régime spécial d'inspection du travail (agriculture, transports, énergie, mines et carrières...), la direction départementale du travail. Le présent article transfère ces formalités à l'administration de la région, en cohérence avec le transfert à celle-ci de l'attribution des primes d'apprentissage.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 *ter* sans modification.

Article 5 quater

(article 322-4-1 du code du travail)

Transfert aux régions de la gestion des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'entreprise (SAE)

Cet article, issu de même des débats du Sénat, donne compétence aux régions pour gérer les dispositifs SAE et SIFE (stages d'accès à l'entreprise et stages d'insertion et de formation à l'emploi).

En termes quantitatifs, le principal de ces dispositifs est le SIFE. On rappelle qu'il existe des SIFE courts à accès individuel, d'une moyenne de 150 heures, destinés aux demandeurs d'emploi présentant des caractéristiques de risque potentiel important d'entrée dans le chômage de longue durée, et des SIFE collectifs destinés aux publics les plus en difficulté, d'une durée moyenne de 435 heures.

En 2002, 96 350 demandeurs d'emploi ont accédé à un SIFE collectif et 24 082 à un SIFE individuel. En 2003, les crédits de formation ouverts ont représenté 148 M€ pour les SIFE collectifs et 11 M€ pour les SIFE individuels, auxquels il faut ajouter des montants équivalents pour la rémunération des stagiaires. Dans la perspective d'un renforcement de l'intervention des régions et des ASSEDIC, ces crédits ont été substantiellement réduits dans le projet de loi de finances pour 2004 : 91 M€ pour les frais de formation au titre des SIFE collectifs, pour 40 000 entrées anticipées, et moins de 8 M€ au titre des SIFE individuels, pour 15 000 nouvelles entrées.

La rédaction adoptée au Sénat pour le présent article, à l'initiative du gouvernement, ne prévoit pas un transfert, mais une « délégation de l'Etat ». Cette nuance terminologique rend compte de la nature des dispositifs SIFE et SAE, qui sont des dispositifs de formation, mais destinés à des chômeurs de longue durée et inscrits au titre II « Emploi » du livre III du code du travail, à côté d'articles définissant les différents « contrats aidés » : ils se trouvent à la limite entre la politique de formation et celle de l'emploi, l'Etat entendant bien conserver la maîtrise de cette dernière.

*

La commission a examiné un amendement présenté par M. Christian Paul de suppression de l'article.

M. Christian Paul a jugé nécessaire de maintenir la compétence de l'Etat concernant les stages d'insertion et de formation destinés aux publics les plus fragiles, qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Parce qu'ils participent directement de la politique de l'emploi, on ne peut pas accepter que les SIFE et les stages d'accès aux entreprises soient transférés aux régions. C'est pourquoi cet amendement propose de revenir au texte initial du projet de loi.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à l'amendement en estimant que le projet n'a pas pour objet de transférer ces compétences, ni de dessaisir l'Etat de l'ensemble de cette politique de formation.

M. Christian Paul s'est félicité des propos tenus par le rapporteur pour avis quant au rôle de l'Etat en matière de formation professionnelle, ce qui permettra de ne pas caricaturer les positions de chacun.

La commission a ensuite *rejeté* l'amendement et donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 5 *quater* sans modification.

Article 6

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

Renforcement du plan régional de développement des formations professionnelles

Le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) a été créé par la loi quinquennale relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993. D'abord limité aux filières destinées aux jeunes, il a été étendu aux adultes par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002. Il convient d'observer que ce document de portée générale coexiste avec des schémas régionaux propres à diverses filières ou organismes : AFPA, lycées, apprentissage...

L'objet du présent article est d'élargir le champ et d'accroître la portée prescriptive du PRDFP.

Le paragraphe 1^o propose une nouvelle définition du PRDFP. Le Sénat a simplifié la rédaction initiale du gouvernement en supprimant diverses formules à la portée juridique limitée car tombant sous le sens : il n'a pas jugé nécessaire d'inscrire dans la loi que l'objectif du plan est d'augmenter les chances d'accès à l'emploi ou de progression professionnelle grâce à la formation, ni qu'il est élaboré en prenant en compte les « *réalités* » économiques, sociales, éducatives, *etc.*

Par rapport au droit en vigueur, la rédaction issue du Sénat tend à augmenter la valeur prescriptive du PRDFP :

– en faisant du plan non plus un catalogue d'« orientations », mais un instrument de « programmation » à moyen terme ;

– en précisant que la région doit non seulement élaborer le plan, mais aussi s'assurer de sa mise en œuvre.

Le paragraphe 2° porte sur l'élaboration du PRDFP, qui reste naturellement une compétence du conseil régional, mais mise en œuvre en concertation avec d'autres intervenants : l'Etat et les organisations syndicales et patronales représentatives (partenaires déjà mentionnés dans le droit en vigueur), mais aussi l'assurance chômage (ajout du projet de loi) et les autres collectivités territoriales concernées (ajout du Sénat). L'introduction des ASSEDIC dans les partenaires du PRDFP constitue la reconnaissance de leur rôle croissant dans la formation des demandeurs d'emploi.

Les paragraphes 3° et 4° concernent l'articulation entre le PRDFP et les schémas régionaux sectoriels en matière de formation.

Dans le droit en vigueur, le PRDFP doit « prendre en compte » les dispositions relatives à la formation professionnelle figurant dans le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnel maritimes et de l'enseignement agricole.

Le gouvernement, dans la rédaction initiale du projet, proposait d'élargir le champ de ce schéma prévisionnel aux formations sanitaires et sociales. Le Sénat a rejeté cette option (d'où la suppression du paragraphe 3°), au motif que les formations sanitaires et sociales présentent des spécificités fortes et sont en grande partie des formations supérieures : elles n'ont donc pas vocation à figurer dans un schéma prévisionnel concernant principalement les collèges et lycées.

Le Sénat a préféré faire figurer directement dans le PRDFP les schémas sectoriels des enseignements sanitaires et sociaux, ainsi que celui des enseignements artistiques préparant à une formation professionnelle (créé à l'article 75 du présent projet dans sa version initiale) ; il a également conservé la disposition existante selon laquelle le PRDFP vaut schéma prévisionnel de l'apprentissage. Ce regroupement dans le PRDFP, en réduisant la production de documents de programmation, a pour objet de rendre plus lisible la politique régionale de formation.

Par ailleurs, l'énumération, présente dans le texte actuel, des filières de formation des jeunes couvertes par le PRDFP est supprimée. Elle avait effectivement peu de portée, puisqu'elle n'était pas exhaustive et qu'il reste dit que le PRDFP couvre de toute façon « l'ensemble des filières de formation des jeunes préparant l'accès à l'emploi ».

Le paragraphe 5° opère la même simplification (suppression de l'énumération des formations) s'agissant des adultes.

Le paragraphe 6° porte sur les conventions d'application du PRDFP. Il s'agit là de donner au plan régional une valeur normative plus grande, notamment vis-à-vis des services de l'Etat. Il est donc proposé par le projet :

– de préciser que les conventions annuelles d’application du PRDFP sont, dans les collèges et lycées, y compris ceux relevant du ministère des sports et ceux de l’enseignement agricole public et privé, « également signées par les autorités académiques » (ce qui n’était pas explicitement prévu, sans être exclu, dans le texte en vigueur, où le seul signataire nommément désigné pour le compte de l’Etat était le préfet) ;

– de définir le contenu de ces conventions : elles « prévoient et classent (...) les ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle initiale ».

Le projet initial prévoyait à cette occasion que l’accord des communes d’implantation devait être recueilli lorsque la création de nouvelles formations inscrite au PRDFP impliquait une opération de construction ou d’extension. Après un débat argumenté, le Séant a supprimé cette disposition au motif que la procédure de permis de construire permettra de toute façon aux communes de contrôler ces opérations au regard du droit de l’urbanisme et qu’une procédure supplémentaire constituerait soit une formalité inutilement lourde, soit une occasion inopportune pour des communes de s’opposer à l’accueil sur leur territoire de publics qu’elles jugeraient indésirables...

Le paragraphe 7° propose une nouvelle rédaction des dispositions existantes relatives aux conventions que peuvent passer les différents intervenants potentiels en matière de formation professionnelle en vue de coordonner leurs actions : parmi les intervenants visés, il s’agit d’ajouter à l’Etat, aux régions et aux partenaires sociaux (gestionnaires des dispositifs gérés par les « organismes paritaires collecteurs »), les ASSEDIC, compte tenu de leur rôle récent et croissant en matière de financement de formations pour les demandeurs d’emploi (par exemple à travers des contrats d’alternance ouverts, par dérogation, à des chômeurs ayant dépassé l’âge limite de vingt-cinq ans).

Le paragraphe 8°, dans l’optique de simplification et de lisibilité déjà évoquée, inscrit le « programme régional d’apprentissage et de formation professionnelle continue » (déjà prévu) dans le cadre du PRDFP.

Enfin, **le paragraphe 9°**, introduit par le Sénat, oblige la région à associer à l’élaboration du PRDFP, outre les communes ou groupements de communes (ce qui est déjà prévu), les départements qui auraient élaboré un programme de formation et en font la demande (sans que les modalités, donc la portée, de cette « association », c’est-à-dire la capacité éventuelle de ces collectivités d’imposer leur point de vue, apparaissent clairement).

*

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Door prévoyant que le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) s’appuie sur le schéma régional de développement économique, qui est également élaboré par la région.

M. Jean-Pierre Door a expliqué que cet amendement vise à mieux prendre en compte les réalités économiques locales et à éviter, par exemple, un nombre excessif de centres de formation et d’apprentissage (CFA) au regard des besoins réels de la région.

Le rapporteur pour avis a répondu que l'amendement n'est pas recevable en l'état dans la mesure où le texte proposé par cet amendement ne correspond pas au I de l'article L. 214-13 du code de l'éducation.

M. Jean-Pierre Door a proposé une modification de son amendement, prévoyant d'insérer ces dispositions dans le quatrième alinéa du II de l'article L. 214-13 du code de l'éducation.

La commission a *adopté* le sous-amendement, puis l'amendement ainsi modifié.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Christian Paul ayant pour objet de réintroduire l'objectif d'accès ou de retour à l'emploi de la formation professionnelle, qui a été supprimé par le Sénat.

M. Christian Paul a indiqué qu'il s'agit de revenir au texte proposé initialement par le gouvernement, afin de donner à la politique publique de la formation professionnelle un objectif clairement identifié.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur pour avis**, qui a estimé qu'il était sans portée normative, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Christian Paul visant à préciser que le PDRFP doit prendre en compte les réalités économiques, sociales, régionales et nationales et favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation.

M. Christian Paul a précisé que l'amendement poursuit les mêmes objectifs que l'amendement précédent.

Après que le rapporteur pour avis a donné un avis défavorable, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Christian Paul, prévoyant que le plan prend en compte la nécessité de maintenir des formations d'intérêt interrégional et national qui ne peuvent pas être créées dans toutes les régions.

M. Christian Paul a estimé que si l'objectif de la commission est bien d'améliorer le texte, alors il convient de supprimer les zones d'ombre demeurant dans le projet de loi et de ne pas laisser sans réponse des problèmes cruciaux pour l'économie.

Rejoignant les propos tenus par M. Christian Paul, **M. René Couanau** s'est inquiété de l'avenir de (AFPA), dont il a déjà eu l'occasion de souligner l'intérêt des formations. Cet amendement risque de freiner l'orientation générale du projet de loi qui tend à confier de nouvelles compétences aux régions, alors qu'il apparaît au contraire nécessaire de régionaliser les services de l'AFPA. Toutefois, il appartient au législateur de régler les problèmes qui pourraient survenir à l'échelle interrégionale.

Le rapporteur pour avis a précisé que le projet prévoit d'ores et déjà de promouvoir un développement cohérent des formations et que la rédaction de cet article ne paraît pas présenter de « zones d'ombre ». Enfin, il n'y a pas aujourd'hui de structures interrégionales autres que nationales.

La commission a ensuite *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Christian Paul ayant pour objet de prévoir la consultation des associations de chômeurs lors de l'élaboration du plan de formation.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à l'amendement, en expliquant que l'article L. 214-13 du code du travail donne déjà compétence au conseil régional pour organiser la concertation avec d'autres intervenants dont les ASSEDIC.

La commission a *rejeté* l'amendement et donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 6 ainsi modifié.

Article 7

(article L. 943-2 du code du travail)

Mention dans le code du travail du plan régional de développement des formations professionnelles

Cet article a pour objet de reproduire dans le code du travail les dispositions relatives au PRDFP modifiées par l'article 6 *supra*.

*

La commission a *rejeté* un amendement de coordination de M. Christian Paul prévoyant la consultation des associations de chômeurs.

La commission a examiné un amendement présenté par M. Christian Paul prévoyant la consultation des chambres régionales de l'économie sociale lors de l'élaboration du PRDFP.

Après que **le rapporteur pour avis** a souligné l'intérêt présenté par cette proposition qui permettra d'élargir le champ de la concertation, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 7 ainsi modifié.

Article 7 bis

(article L. 214-14 du code de l'éducation)

Composition du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue

Cet article additionnel adopté par le Sénat concerne la composition du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue : dans le droit en vigueur, ce comité est composé de treize représentants de l'Etat, d'un représentant par conseil régional et de treize représentants des organisations syndicales et professionnelles. Le présent article y ajoute trois représentants des chambres consulaires et réduit en contrepartie à dix le nombre des

représentants des partenaires sociaux. Cette modification a été justifiée par le rôle des chambres consulaires en matière d'apprentissage.

*

Par cohérence avec l'amendement adopté par la commission à l'article précédent, la commission a *adopté* un amendement de coordination de M. Christian Paul.

Puis la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 7 *bis* ainsi modifié.

Article 8

Gestion au niveau régional des crédits et des formations de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Cet article prévoit le transfert aux régions des stages que l'Etat organise et finance actuellement à l'AFPA. Il vient donc parachever, au terme d'une période transitoire qui s'étendra jusqu'en 2008, la régionalisation des formations de l'AFPA qu'a engagée la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 : celle-ci avait institué une coordination entre les actions des régions et de l'AFPA en prévoyant, dans le cadre d'une convention tripartite (Etat-région-AFPA), la définition d'un schéma régional des formations de l'AFPA ; ces dispositions inscrites à l'article L. 214-13 du code de l'éducation sont supprimées du fait de la réécriture de cet article par l'article 6 du présent projet.

Comme il a été indiqué dans le développement général sur les transferts en matière de formation professionnelle *supra*, il existe une incertitude sur le périmètre du transfert envisagé, qui concernerait, selon le texte proposé, les compétences dévolues aux régions par l'article 5 du projet. Ce dernier prévoyant, dans la rédaction issue du Sénat, une compétence régionale générale pour la formation professionnelle, c'est la question – déjà évoquée – du maintien d'interventions résiduelles de l'Etat en la matière et de la base légale à leur donner éventuellement à l'article 5 qui est ici posée ; on rappelle que, selon la rédaction et/ou l'interprétation qui seront retenues, le montant annuel à transférer se trouverait, pour les seules dépenses directes de formation (hors rémunération des stagiaires et investissements) et sur la base des crédits 2004, dans l'intervalle entre 446 et 715 M€.

Outre son rôle, déjà évoqué, dans les programmes destinés à certains « publics spécifiques », il convient de souligner, d'une part la dépendance actuelle de l'AFPA vis-à-vis de la subvention de l'Etat (commande publique), d'autre part son apport croissant au service public de l'emploi :

– L'activité au titre de la commande publique est restée jusqu'à présent prédominante pour l'AFPA : en 2002, elle a représenté 57 % des entrées en formation (80 683 sur 142 514) et 80 % des heures effectuées.

– Dans le cadre du contrat de progrès en vigueur (1999-2003), même si, selon la Cour des comptes, il n'a pas donné immédiatement tous les résultats escomptés, l'AFPA a développé une politique de partenariat avec l'ANPE qui en fait un auxiliaire

important de la politique nationale de l'emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi accueillis pour une prestation d'orientation (« aide à l'élaboration d'un projet professionnel ») est passé de 161 700 en 1999 à 253 204 de 1999 à 2002, dont le plus grand nombre adressés par l'ANPE au titre du « service intégré » : plus de 167 000 dossiers finalisés en 2002. Sur 143 222 entrées en formation en 2002, 99 382 concernaient les demandeurs d'emploi.

Il est clair que la fin de la « commande publique » nécessitera un très important effort d'adaptation de la part de l'AFPA et de ses 11 400 salariés et que l'évolution envisagée doit être conduite avec le souci de préserver ce qui a été construit en matière de services aux demandeurs d'emploi.

C'est pourquoi le présent article prévoit un transfert progressif aux régions, dont il définit les modalités. Ce transfert aura lieu au plus tard au 31 décembre 2008, mais pourra être anticipé selon les régions sous deux conditions explicitées par la loi :

- la conclusion d'une convention tripartite Etat-région-AFPA définissant le schéma régional des formations de l'Association et son programme d'activité régional ;
- la compensation financière effective par l'Etat du transfert.

A défaut de cette anticipation, le schéma régional de l'AFPA restera du ressort du préfet de région jusqu'au 31 décembre 2008.

Enfin, dans la mesure où aucune disposition législative ne donnera, pour la période postérieure à cette date, un statut « particulier » à l'AFPA dans les politiques de formation, les régions recourront alors aux organismes qu'elles voudront pour assurer les stages de formation des adultes. L'AFPA sera donc soumise à la pression de la concurrence, même si les prestations de formation échappent à une grande partie des règles spécifiques aux marchés publics, notamment en matière de passation (*cf.* articles 29 et 30 du nouveau code des marchés publics).

*

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Christian Paul.

M. Christian Paul a tout d'abord expliqué que le groupe socialiste n'est pas hostile par principe à la réforme de l'AFPA mais que le transfert dans les régions de ses services dans des conditions aussi floues et potentiellement dangereuses risque de le banaliser et de conduire tôt ou tard à sa suppression par les régions. Rien ne permet aujourd'hui de garantir la sécurité budgétaire des crédits transférés aux régions pour l'exercice de ces nouvelles compétences. L'AFPA devra par ailleurs affronter le marché et la concurrence, alors même qu'elle assume aujourd'hui des missions de service public.

C'est pourquoi la majorité doit bien comprendre la responsabilité qui serait la sienne si elle s'engageait sur la voie de la suppression des services de l'AFPA.

M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

– personne ne souhaite la disparition des services de l'AFPA mais il est essentiel de rechercher l'amélioration du service rendu au moindre coût ;

– Le nouveau dispositif n'arrivera à maturité qu'en 2008 laissant ainsi à l'AFPA le temps de passer des contrats avec les régions dans les meilleures conditions possible.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Christian Paul tendant à préciser que la totalité des crédits affectés à l'AFPA n'est pas décentralisée mais uniquement la partie des crédits correspondants aux actions de formation de l'agence : le PAS-formation.

M. Christian Paul a indiqué que cet amendement, dont l'esprit est identique au précédent, a pour but la pérennisation de l'AFPA. Le Ministre des affaires sociales avait fait part de cette préoccupation, mais elle ne trouve aucune traduction concrète dans le texte. En effet, en l'état actuel de la rédaction, le refus de certaines régions de travailler avec l'agence pourrait conduire à sa disparition. Si la volonté de la majorité est de mettre en concurrence l'AFPA et les instituts privés de formation, cet objectif doit être clairement exprimé.

Le rapporteur pour avis a déclaré que, par ce texte, le gouvernement n'avait pas d'autre ambition que de parvenir à une meilleure utilisation des fonds publics en matière de formation.

M. René Couanau, président, a ensuite précisé que les régions ne pourront pas se passer du recours aux structures existantes. A ce titre, la réforme envisagée constitue une voie d'avenir pour l'AFPA.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Puis la commission a *rejeté* un amendement de conséquence à l'amendement précédent et deux amendements de M. Christian Paul poursuivant la même finalité.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 8 sans modification.

Article 9

(articles L. 910-1, L. 910-2, L. 941-1, L. 941-1-1, L. 941-1-2, L. 941-4 et L. 941-5 et chapitre II du titre VIII du livre IX du code du travail)

Abrogations

Cet article est consacré à l'abrogation de diverses dispositions obsolètes relatives à l'intervention de l'Etat en matière de formation professionnelle.

Les paragraphes I A (introduit par le Sénat), **I et II** abrogent, dans le code du travail :

– les deux premiers alinéas de l'article L. 910-1, ce qui supprime le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale et le « groupe permanent de hauts fonctionnaires » afférent. On rappelle que la Cour des comptes a observé dans son rapport public 2000 que le premier ne s'était pas réuni depuis 1983 et le second depuis 1995...

– en conséquence, l'article L. 910-2, définissant les missions du comité interministériel susnommé ;

– également en conséquence, le premier alinéa de l'article L. 941-1, plaçant les interventions de l'Etat en matière de formation professionnelle dans le cadre des orientations prioritaires et des critères d'intervention dudit comité ;

– l'article L. 941-1-1, qui prévoyait une habilitation préalable des programmes de formation par le préfet de région avant toute subvention d'Etat ;

– l'article L. 941-1-2, posant le principe d'une programmation des interventions de l'Etat en matière de formation professionnelle ;

– les articles L. 941-4 et L. 941-5, instituant un « fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale » censé regrouper l'ensemble des interventions de l'Etat en la matière.

Cet ensemble de suppressions laisse subsister d'une part l'article L. 941-3, qui constitue le fondement législatif de l'annexe « jaune » au projet de loi de finances consacrée à la formation professionnelle, d'autre part, à l'article L. 941-1, des dispositions permettant à l'Etat de financer, en les conventionnant, des organismes de formation, sans que ne subsiste en revanche de disposition définissant les priorités de ces interventions, les publics destinataires, la manière dont ces priorités pourraient être définis... Cette situation justifierait que soit donnée une base légale aux interventions résiduelles de formation que l'Etat compte poursuivre en direction de publics spécifiques et en lien avec la politique de l'emploi. Cette base légale pourrait être prévue par l'article 5 *bis* du présent projet amendé à l'initiative du rapporteur pour avis, qui permettrait d'insérer juste avant les articles du code du travail modifiés par le présent article 9 une définition du champ de ces compétences résiduelles.

Enfin, le **paragraphe III** propose l'abrogation du chapitre II du titre VIII du livre IX du code du travail, ce qui pose un réel problème de coordination avec le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social en cours de navette. Dans le code du travail en vigueur, ce chapitre regroupe un ensemble de dispositions relatives à des stages de formation professionnelle organisés par l'Etat pour les jeunes de seize à vingt-cinq ans, lesquelles dispositions sont effectivement devenues obsolètes (ou du moins résiduelles) depuis l'affirmation en 1993 de la compétence générale des régions pour la formation professionnelle des jeunes. Mais le constat de leur obsolescence a justement conduit le gouvernement à proposer de fait la suppression de ces dispositions dans le projet relatif au dialogue social précité, où ledit chapitre II est réécrit pour accueillir le dispositif nouveau de formation dit des « périodes de professionnalisation » (article 14 dudit projet). Dans ces conditions,

l'adoption définitive en l'état du présent projet de loi, si elle était postérieure à celle du projet relatif au dialogue social (ce qui est vraisemblable), conduirait à abroger immédiatement une disposition importante de ce dernier... Il convient donc de supprimer le paragraphe III du présent article 9.

*

La commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination du rapporteur pour avis.

Elle a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 9 ainsi modifié.

Article 10

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

Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

Cet article procède à un *aggiornamento* du régime public de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. On rappelle que les stagiaires de la formation professionnelle peuvent bénéficier d'une rémunération, sous diverses conditions (d'agrément et de durée de la formation), que leur verse selon leurs droits acquis antérieurement, soit l'assurance chômage (régime conventionnel), soit l'Etat ou la région (régime public).

Les modifications de fond apportées au texte législatif par le présent article sont les suivantes :

– La possibilité de bénéficier du régime public spécifique de rémunération prévu au 2° de l'article L. 961-2 du code du travail sera restreinte aux personnes reconnues travailleurs handicapés et disparaîtra donc pour les autres catégories qui en bénéficient actuellement selon la loi : mères de familles et bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (**paragraphe I**). Cette disposition devrait avoir pour effet de priver de base légale l'article 6 du décret n° 88-368 du 15 avril 1988 modifié, lequel accorde à diverses catégories de femmes (mères de famille ayant eu trois enfants au moins, divorcées et veuves depuis moins de trois ans ou assumant la charge d'enfants, *etc.*) une rémunération mensuelle de stage de 652 €, contre 310 € à 401 € selon l'âge dans le régime de droit commun ; en tout état de cause, l'adoption du paragraphe III (voir *infra*) conduira à une totale refonte de ce texte.

– Dans l'optique de régionalisation, le montant de la rémunération des stagiaires ne sera plus, selon le **paragraphe III**, défini à l'échelon national (par décret), mais seulement son minimum.

– Il est précisé au **paragraphe IV** que, de même que l'Etat doit déjà prendre en charge les cotisations sociales des stagiaires qu'il rémunère, les régions devront le faire pour les leurs (ce qui correspond semble-t-il à une pratique établie) ; cette règle vaudra également en l'absence de rémunération (la répartition de la charge entre l'Etat et la région devrait logiquement alors reposer sur le critère de l'autorité ayant accordé l'agrément du stage au sens de l'article L. 961-3 du code du travail).

*

M. Christian Paul a *retiré* un amendement visant à supprimer la possibilité pour l'Etat de fixer une rémunération minimum des stagiaires en formation.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Article 11

(articles L. 214-12-1 du code de l'éducation et L. 943-3 du code du travail)

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

Cet article donne aux régions la compétence de coordonner les actions d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes et des adultes.

En pratique, ce qui est visé est le réseau existant d'accueil des jeunes, destiné aux 16-25 ans et constitué des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des « missions locales ». Fin 2002, il existait 380 missions locales et 169 PAIO, employant 8 920 agents (dont 7 550 sont salariés d'une association ou d'un GIP et 1 370 mis à disposition par des administrations et services publics) ; 90 000 jeunes sont entrés dans le dispositif en 2002. Le financement est actuellement partagé entre l'Etat, le fonds social européen (FSE) et les collectivités territoriales selon la clé approximative suivante :

- 35 % en provenance de l'Etat ;
- 10 % du FSE ;
- 20 % des régions ;
- 6 % des départements ;
- 29 % des communes et de leurs groupements.

Les crédits d'Etat, en faible augmentation ces dernières années, représentaient 82,1 M€ dans le projet de loi de finances pour 2004 (hors région Centre dont certaines dotations sont globalisées dans le cadre d'une expérimentation).

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la Cour des comptes a critiqué dans son rapport public 2000 l'éclatement des ressources du réseau d'accueil et d'orientation des jeunes, conduisant à un financement qualifié d' « *inégalitaire, complexe, instable et tardif* », ainsi que les défaillances de l'Etat dans les fonctions d'animation (diffusion des informations et des bonnes pratiques, construction d'indicateurs, *etc.*) et de contrôle de ce réseau, défaillances telles que l'on pouvait même, selon la Cour, « *s'interroger sur le bien-fondé du terme "réseau" utilisé pour désigner cet ensemble d'organismes qui se connaissent peu (...)* ». En conclusion, la Cour appelait à une clarification du partage des responsabilités entre l'Etat et les régions.

Le présent projet apporte cette clarification en donnant clairement le rôle d'« animation » aux régions, en cohérence avec le transfert du programme TRACE effectué en loi de finances pour 2004 (ce programme étant piloté par le réseau d'accueil).

La nécessité de respecter les partenaires locaux du réseau, et d'abord les communes qui accueillent matériellement les structures locales, limite cependant l'affirmation de la compétence régionale.

Le paragraphe I institue une compétence des régions en matière de coordination des actions d'accueil, d'information et d'orientation, des jeunes comme des adultes, et ce en vue de leur insertion tant sociale que professionnelle. S'agissant du support matériel de ces actions, le projet mentionne les missions locales, les PAIO, ainsi que, suite à un amendement adopté au Sénat, les « réseaux régionaux d'information jeunesse » actuellement mis en place par le ministère de la jeunesse et qui seront donc également régionalisés.

Toutefois, au Sénat, un amendement tendant à donner aux régions non seulement une mission de « coordination », mais aussi d'« organisation », n'a pas été retenu et le texte prend soin de réserver explicitement les compétences de l'Etat, des autres collectivités, des établissements publics et des établissements d'enseignement. L'exposé des motifs du projet précise que l'Etat conservera la pleine maîtrise de l'orientation en milieu scolaire. Enfin, il est prévu que la mise en œuvre des actions d'accueil et d'orientation soit l'objet de conventions entre les différents partenaires potentiels.

Le fonctionnement partenarial du réseau n'est donc pas remis en cause, mais l'Etat s'en retirera ou y jouera un rôle marginal. L'exposé des motifs du présent projet précise que la part qu'il conserve dans le financement du réseau d'accueil, soit, comme il a été indiqué, environ 85 M€/an, sera transférée aux régions ; effectivement, le présent projet abroge l'article 4 de l'ordonnance du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale, article qui constituait la base légale de la participation financière de l'Etat aux PAIO et missions locales. Suite à un amendement du Sénat, l'Etat reste toutefois un partenaire conventionnel potentiel des régions pour la mise en œuvre des actions d'accueil et d'orientation.

Le paragraphe II supprime les dispositions légales, remontant à 1982, qui fondaient l'existence du réseau d'accueil, définissaient les PAIO et les missions locales et prévoyaient un financement d'Etat.

Enfin, **le paragraphe III** reproduit dans le code du travail les dispositions insérées dans le code de l'éducation par le paragraphe I.

*

La commission a examiné un amendement de M. Christian Paul visant à assurer une meilleure coordination entre la région, compétente en matière de formation professionnelle, et le département, chargé de l'insertion des jeunes en difficultés et des titulaires du RMI ou du RMA.

Le rapporteur pour avis a indiqué que cette préoccupation est prise en compte dans le texte qui prévoit que la région a la possibilité de passer des contrats avec l'Etat mais aussi avec les collectivités locales.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Christine Boutin autorisant le transfert aux régions des moyens matériels mis à la disposition des centres publics d'information et d'orientation (CIO).

Mme Christine Boutin a déclaré que ce transfert est nécessaire pour permettre à la région d'assurer de façon cohérente l'organisation et l'animation du réseau des CIO dont elle a la charge.

Après avoir souligné l'intérêt de cet amendement, **le rapporteur pour avis** a toutefois estimé qu'il trouverait mieux sa place dans le projet de loi sur l'éducation qui sera présenté à l'automne au Parlement.

S'inscrivant dans une démarche plus globale, **M. René Couanau, président** a regretté que le gouvernement n'ait pas réalisé une étude d'impact du texte pour l'Etat et les collectivités locales, à court et à long terme. Il eut été opportun de prévoir un dispositif identique à celui mis en place en matière d'intercommunalité à savoir une réévaluation tous les trois ans de la dotation de l'Etat.

Mme Christine Boutin a ajouté qu'il s'agit en effet d'un véritable problème dans la mesure où le projet de loi prévoit de transférer des compétences sans associer, dans les termes du transfert, les recettes qui y sont liées. Il est aussi à noter que les personnels des CIO sont très inquiets de l'avenir qui leur sera réservé.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a également reconnu le bien-fondé d'une étude d'impact. Toutefois elle a ajouté que celle-ci ne doit pas se substituer à l'examen du bien-fondé de certains transferts de compétence.

Après que le rapporteur a émis un avis défavorable, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 11 ainsi modifié.

TITRE III LA SOLIDARITÉ ET LA SANTÉ

CHAPITRE I^{ER}

L'action sociale et médico-sociale

Article 39

(article L. 121-1, chapitre V du titre IV du livre I^{er} et article L. 145-1 à L. 145-4 du code de l'action sociale et des familles)

Affirmation du rôle de coordination du département en matière d'action sociale et d'insertion

Cet article confirme et renforce le rôle du département dans la définition et la coordination de l'action sociale.

De façon liminaire, il convient de préciser que l'action sociale ainsi visée ne se limite pas à la seule aide sociale. En effet, l'aide sociale légale comprend l'ensemble des prestations prévues par la loi alors que l'aide sociale facultative ou extralégale relève de la libre initiative de ses promoteurs. L'action sociale regroupe l'ensemble de ces dispositifs d'aide.

Au titre de l'aide sociale légale peuvent être mentionnées les prestations suivantes :

- Aide sociale de l'Etat, qualifiée de « résiduelle » :
 - les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours ;
 - l'aide médicale en faveur des étrangers ou réfugiés ;
 - l'allocation du revenu minimum d'insertion ;
 - l'allocation simple aux personnes âgées ;
 - l'allocation différentielle aux adultes handicapés ;
 - les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle ;
 - les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail ;
 - les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion pour les personnes accueillies en centre d'hébergement et de réinsertion sociale.
- Aide sociale des départements :
 - la protection maternelle et infantile ;
 - l'aide sociale à l'enfance ;
 - l'allocation compensatrice pour tierce personne ;
 - l'allocation personnalisée à l'autonomie ;
 - les dépenses d'insertion pour les bénéficiaires du RMI ;
 - les missions de prévention sanitaire et d'accompagnement social.
- Au titre de l'aide sociale facultative, peuvent être mentionnés :
 - l'aide à domicile ;
 - l'aide au logement ;
 - l'aide à l'amélioration de l'habitat ;

- le secours sous diverses formes (alimentaires, recouvrement de factures..) ;
- l'aide à l'insertion sociale et professionnelle ;
- l'accompagnement scolaire.

L'aide sociale extralégale procède de la libre action de ses promoteurs qui peuvent être l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale (la CNAV indique avoir dépensé environ 8 millions d'euros à ce titre en 2002) ou, par exemple, des mutuelles et autres institutions de droit privé.

Il faut rappeler que quelques 115 000 associations, fondations et institutions privées interviennent en France dans le domaine de l'action sociale. En outre, dans son rapport pour avis fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, Mme Annick Bocandé recense six « *outils de coordination des acteurs* » et six « *outils de coordination des actions* ».

A cette multiplicité d'acteurs, de décideurs et d'intervenants, il faut ajouter le fait que l'évaluation des besoins demeure problématique. En effet, et même si des progrès sont constatés depuis la création du fichier FINESS et les travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) le recensement des populations susceptibles d'être concernées par l'action sociale reste malaisée.

Dans ces conditions, le rôle de la coordination des acteurs et des actions est fondamental.

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 portant transfert en matière d'action sociale et médico-sociale a doté le département d'une compétence de droit commun dans le domaine de l'aide sociale légale. Cette volonté législative se voit tempérée par la réalité : elle est contredite par la seule énumération des prestations d'aide sociale d'Etat. De fait le terme de « résiduelle » appliqué à cette dernière relève de la litote.

Enfin, par le truchement de l'assurance maladie qui intervient dans certains établissements délivrant des prestations relevant de sa compétence, l'Etat conserve un pouvoir de tarification et donc d'autorisation et de contrôle.

La loi de 1983 a heureusement mis un terme à un régime de financement de l'action sociale abscons institué en 1953 et mettant en jeu l'Etat, le département et les communes. Depuis, le conseil général et son président exercent un certain nombre de prérogatives jusque-là dévolues à l'Etat ou à son représentant dans le département.

D'après l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), la dépense nette d'aide sociale des départements (hors aide médicale, supprimée en 2000) a considérablement évolué au cours des deux dernières décennies : trois périodes nettement délimitées la caractérisent :

- De 1984 à 1989, à la veille de la mise en place du RMI, la dépense d'aide sociale a augmenté de 4 % par an, soit un rythme de croissance inférieur à l'inflation pendant cette période.

– Entre 1989 et 1995, le taux de progression des dépenses est deux fois plus important. Cette accélération s’explique essentiellement par la création du RMI et l’application d’importants accords salariaux dans les établissements sociaux.

– De 1995 à 2001, on assiste à une nouvelle période de modération des dépenses d’aide sociale qui retrouvent les taux d’évolution des années 1980.

En 2002, on constate une très forte augmentation des dépenses (+ 12 %). Elle s’explique certes par la mise en place de l’allocation personnalisée d’autonomie (APA), mais seulement pour un tiers. Divers accords sur les salaires, ainsi que la mise en place de l’aménagement et la réduction du temps de travail expliquent un second tiers. Le troisième tiers est lié à l’évolution habituelle du coût des prestations d’aide sociale obligatoire.

L’objet du présent article est de clarifier la situation en plaçant le département au cœur de la coordination.

Le **I** du présent article insère deux alinéas au début de l’article L. 121-1 du code de l’action sociale et des familles, deux alinéas.

En vertu du premier alinéa, le département se voit confier la mise en œuvre de la politique d’action sociale, cela « *en tenant compte des compétences confiées par la loi à l’Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu’aux organismes de sécurité sociale* ». Il est, en outre, précisé qu’il coordonne les actions menées sur son territoire qui concourent à cette politique d’action sociale.

En vertu du deuxième alinéa, le département organise la participation de l’ensemble des acteurs de l’action sociale et médico-sociale à la définition des orientations dans ce domaine ainsi qu’à leur mise en œuvre.

Le département se voit ainsi confier un rôle central puisque c’est à lui seul qu’il revient désormais de définir les orientations et la mise en œuvre de l’action sociale et médico-sociale et d’en coordonner l’ensemble des acteurs.

Pour apprécier le caractère radical de cette modification, il n’est que de rappeler le contexte de la coordination des interventions dans le secteur tel qu’elle résulte aujourd’hui du chapitre V du titre IV du livre I^{er} du code de l’action sociale et des familles d’ailleurs supprimé par le II du présent article.

– L’article L. 145-1 dispose que le représentant de l’Etat dans le département et le président du conseil général prévoient, par convention, la mise en place d’une **convention de l’action sociale d’urgence** (CASU). Cette convention est chargée de la coordination des dispositifs susceptibles de venir en aide aux personnes et familles en difficulté : elle est supprimée par le présent article.

– L’article L. 145-2 définit le rôle du **comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions**. Ce comité, présidé par le représentant de l’Etat dans le département, comprend le représentant de l’Etat dans le département, le président du conseil général, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des administrations ainsi que des représentants des autres catégories de membres siégeant notamment dans chacune des instances suivantes : conseil départemental d’insertion, commission de l’action sociale d’urgence, comité

départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, conseil départemental de prévention de la délinquance, conseil départemental d'hygiène, commission de surendettement des particuliers.

Ce comité est supprimé par le présent article.

– L'article L. 145-3 dispose : « **La coordination des interventions de tous les acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions est assurée par la conclusion de conventions entre les collectivités territoriales et organismes dont ils relèvent. Ces conventions déterminent le niveau de territoire pertinent pour la coordination** ». Elle a notamment pour mission la mise en réseau des différents intervenants permettant l'orientation de la personne vers l'organisme le plus à même de traiter sa demande.

Cette mission de coordination est supprimée par le présent article.

Le **II** du présent article abroge le chapitre V du titre IV du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles composé des articles L. 145-1 à L. 145-4.

Dans son rapport pour avis, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, Mme Annick Bocandé, estime que le présent article « *ne transfère pas aux départements la compétence au fond sur ces dispositifs* » et rappelle que le projet de loi présenté par le gouvernement précise que la compétence du département s'exerce « *sous réserve des compétences confiées par la loi à l'Etat et aux autres collectivités ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale* ». C'est enfin à bon droit qu'elle relève que le département se voit confier une responsabilité particulière de coordination au titre de la prévention et de la lutte contre les exclusions, cela en cohérence avec la décentralisation du RMI.

C'est dans cet esprit de cohérence et de simplification que la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité a créé un **comité départemental de l'insertion** :

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

Article 31

Le premier alinéa de l'article L. 263-2 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Un conseil départemental d'insertion, composé notamment de représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes chargés de l'emploi et de la formation professionnelle et des autres personnes de droit public ou privé, notamment des associations, œuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, est placé auprès du président du conseil général.

« Le conseil départemental d'insertion émet un avis sur le programme départemental d'insertion. Il est informé de son exécution.

« Le président du conseil général préside le conseil départemental d'insertion et arrête la liste de ses membres. Les membres mentionnés au premier alinéa sont désignés par les personnes morales qu'ils représentent. »

Article 32

L'article L. 263-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Art. L. 263-3. - Le programme départemental d'insertion recense les besoins de la population et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes.

« Il est adopté chaque année par le conseil général, après avis du conseil départemental d'insertion, avant le 31 mars de l'année en cours.

« Le président du conseil général met en œuvre le programme départemental d'insertion soit directement, soit en passant convention avec les personnes publiques et les organismes mentionnés à l'article L. 263-1. »

Article 33

L'article L. 263-4 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Art. L. 263-4. - Le conseil général examine et approuve les programmes locaux d'insertion. Il affecte, le cas échéant, des moyens à leur exécution.

« Le département peut déléguer à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale compétent la mise en œuvre de tout ou partie d'un programme local d'insertion. Une convention entre les parties fixe les modalités de cette délégation et du suivi de son exécution, en particulier quand les collectivités locales ou, par délégation, les établissements publics de coopération intercommunale exercent une compétence en matière d'insertion, de retour à l'emploi et de développement local en partenariat avec l'Etat et les autres collectivités locales, conseil régional et conseil général, au travers des plans locaux d'insertion et d'emploi et des maisons de l'emploi. »

Aussi, sur l'initiative de la commission des affaires sociales, le Sénat a adopté un amendement précisant que le département agit en « *tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale* ». Cet amendement précise encore que « *le département coordonne les actions menées sur son territoire* ».

Enfin, l'amendement a modifié le texte du projet de loi en spécifiant que le département organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L. 116-1 du code de l'action sociale et des familles. Il s'agit, d'après la rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales du Sénat, de mettre en valeur, par le truchement de cette rédaction, le rôle essentiel du monde associatif. Pour mémoire, il est rappelé que les personnes morales mentionnées à l'article L. 116-1 sont l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations, les institutions sociales et médico-sociales.

La primauté du département dans la conduite de l'action sociale et la coordination de ses acteurs prend tout son sens à la lumière de l'article 40 du présent projet de loi qui lui confère la responsabilité de l'élaboration du schéma départemental de l'action sociale et médico-sociale.

*

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler visant à préciser le rôle du département en matière de coordination de l'action sociale.

Le **rapporteur pour avis** a jugé que celui-ci ne comportait aucune portée normative.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a précisé que les associations n'étaient pas opposées au transfert de compétence de l'Etat aux départements mais qu'elles souhaitaient obtenir un certain nombre de garanties quant aux modalités de ce transfert.

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* un amendement de correction rédactionnelle du rapporteur pour avis.

Elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 39 ainsi modifié.

Après l'article 39

La commission a examiné deux amendements de Mme Paulette Guinchard-Kunstler, le premier visant à créer, dans chaque département, un conseil économique et social, le second prévoyant que le gouvernement déposera un rapport sur les conditions de création d'un lieu neutre et indépendant d'analyse des politiques sociales décentralisées, avant le 31 décembre 2004.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a indiqué, qu'à l'exception des départements, toutes les collectivités locales disposaient, à leurs côtés, d'une structure de conseil et d'expertise sur le modèle du Conseil économique et social. Cette situation est d'autant plus regrettable que le département dispose de compétences étendues en matière de politique sociale. Enfin, elle a rappelé que la mise en place de ces conseils était initialement prévue dans le projet de loi gouvernemental mais que le Sénat avait supprimé cette disposition au cours de l'examen du texte en première lecture.

Le rapporteur pour avis a déclaré qu'il ne convient pas de surcharger le texte en prévoyant la création de nouvelles structures administratives qui s'apparentent fort à des « usines à gaz ». La responsabilité des élus doit être affirmée. Enfin, il faut rappeler que ces derniers disposent déjà de l'ODAS pour les conseiller dans leur politique sociale.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a fait valoir que l'ODAS ne dispose pas d'une assise financière solide. Il conviendrait de la pérenniser et de lui adjoindre un véritable conseil économique et social lequel a fait les preuves de son utilité au niveau régional.

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable sur les deux amendements, la commission les a *rejetés*.

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler prévoyant la mise en place d'un comité consultatif départemental compétent en matière de politique de lutte contre les exclusions.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a indiqué que ce comité, prévu par la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions avait

été supprimé par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* l'amendement.

Puis, la commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler prévoyant un rapport sur les conditions de création d'observatoires départementaux d'action sociale.

Article 40

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

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

Cet article confère au département la responsabilité de l'élaboration du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale.

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a considérablement modifié la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales dans le domaine des schémas d'organisation sociale et médico-sociale notamment.

La difficulté de l'exercice d'élaboration des schémas sociaux et médico-sociaux réside toujours dans le double impératif de l'évaluation, voire la prévision des besoins et de la mise en place des structures, services et réseaux à même de les satisfaire. Aux termes de l'article L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles, les schémas d'organisation sociale et médico-sociale :

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

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

3° déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale et, notamment, ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services et, le cas échéant, d'accueils familiaux ;

4° précisent le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services mentionnés à l'article, à l'exception des structures expérimentales, ainsi qu'avec les établissements de santé ou tout autre organisme public ou privé, afin de satisfaire tout ou partie des besoins constatés ;

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

La loi du 2 janvier 2002 a créé trois degrés de schéma d'organisation sociale et médico-sociale : national, régional et départemental.

- **Le schéma national**

Ce schéma concerne les établissements ou services qui accueillent des catégories de personnes pour lesquelles les besoins ne peuvent être appréciés qu'au niveau national ; il s'agit essentiellement de la prise en charge des handicaps rares (c'est-à-dire ayant une prévalence inférieure à un pour dix mille habitants).

Ce schéma est arrêté par le ministre chargé des affaires sociales, après avis du comité national de l'organisation sociale et médico-sociale (CNOSS). Il est également transmis pour information aux comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSS) et aux conférences régionales de santé. La consultation du CNOSS sur le schéma national est ainsi prévue en raison de son rôle en matière d'analyse de l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux et de définition de priorités.

- **Le schéma régional**

La loi 2002-2 n'ayant pas modifié la répartition des compétences en matière d'action sociale, essentiellement partagées entre l'Etat et le département, le schéma régional ne constitue que l'agrégation des éléments des schémas départementaux relevant de la compétence de l'Etat.

Ainsi, les éléments des schémas départementaux d'une même région, afférents aux établissements et services relevant de la compétence de l'Etat, sont regroupés dans un schéma régional fixé par le représentant de l'Etat dans la région. Préalablement à sa réalisation, l'avis du CROSS est requis. La consultation du CROSS sur les schémas régionaux est prévue en conséquence du rôle conféré à cet organisme en matière d'analyse de l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux et de définition de priorités. Il s'agit, en outre de prendre en compte des dessertes interdépartementales d'établissements et de services relevant de la compétence exclusive de l'Etat.

Ce schéma est ensuite transmis pour information aux présidents des conseils généraux concernés. Comme les schémas départementaux, il l'est également à la conférence régionale de santé et au CROSS.

Ces schémas intègrent aussi les schémas régionaux spécifiques, élaborés par le préfet de région, relatifs :

- aux centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie, dans ce cas, ils sont arrêtés après avis du CROSS ;

- aux centres de rééducation professionnelle, dans cette hypothèse, l'avis du CROSS est préalablement recueilli ainsi que celui du comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle et celui du conseil régional.

- **Le schéma départemental**

Actuellement, le degré de droit commun de la planification demeure le département mais le schéma relève de la compétence conjointe de l'Etat et du département.

Les schémas départementaux concernent l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux à l'exception des établissements ou services de

réadaptation, de pré-orientation et de rééducation professionnelle et des établissements et services à caractère expérimental.

Le schéma départemental n'est arrêté qu'après deux avis préalables : celui du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) et celui de la commission départementale consultative. Celle-ci comprend notamment des représentants des collectivités territoriales, des professions sanitaires et sociales, des institutions sociales et médico-sociales et des personnes accueillies par ces institutions ou susceptibles de l'être. L'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation a supprimé la commission départementale consultative.

Le schéma départemental est, en principe, arrêté conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général. Auparavant il était établi par le président du conseil général. En cas de désaccord, le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général arrêtent chacun, un schéma départemental pour les établissements et services relevant de leur champ de compétence respectif.

Relèvent du représentant de l'Etat dans le département :

- les établissements ou services d'enseignement et d'éducation spéciale ;
- les établissements ou services relevant de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ;
- les établissements ou services d'aide par le travail, à l'exception des structures conventionnées au titre de l'insertion par l'activité économique et des ateliers protégés ;
- les établissements ou services accueillant des personnes en difficulté (CHRS) ;
- les foyers de jeunes travailleurs ;
- les établissements ou services mentionnés à l'article L. 162-24-1 du code de la sécurité sociale pour les prestations prises en charge par l'assurance maladie (services d'éducation spécialisée et de soins à domicile, centres médico-psycho-pédagogiques, maisons d'accueil spécialisées, instituts médico-éducatifs, foyers à double tarification, centres de rééducation professionnelle...).

Relèvent du président du conseil général :

- les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance (après délibération du conseil général).
- les centres d'action médico-sociale précoce ;

- les établissements ou services pour personnes âgées ;
- les établissements ou services pour handicapés adultes.

En tout état de cause, si les éléments du schéma n'ont pas été arrêtés dans ces conditions (par le préfet ou le président du conseil général) dans les deux ans après la publication de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, soit jusqu'au 3 janvier 2004, ou dans l'année suivant la date d'expiration du schéma précédent, le représentant de l'Etat dans le département dispose de trois mois pour le faire, y compris pour les établissements et services ne relevant pas de sa compétence.

Le bilan de la procédure d'adoption du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, telle qu'elle résulte des dispositions de la loi 2002-2, n'est pas aisé à établir. Cette difficulté se trouve augmentée par la publication tardive des décrets d'application, ainsi, le décret n° 2004-65 du 15 janvier 2004 relatif aux comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale a été publié au Journal officiel du 17 janvier 2004. Dans ces conditions, il n'est pas possible de dire que la loi du 2 janvier 2002 a vraiment produit ses effets.

Le présent article transfère la compétence d'élaboration du schéma départemental au département en remplaçant les cinquième à neuvième alinéas de l'article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles par quatre nouveaux alinéas.

Le Sénat a modifié le texte du projet de loi initial en précisant qu'il revient au conseil général, et non pas au président du conseil général, d'adopter le schéma. Il a en outre supprimé l'obligation faite au conseil général d'associer des représentants des autres collectivités territoriales, des professions sanitaires et sociales, des institutions sociales et médico-sociales ainsi que des personnes accueillies par ces institutions ou susceptibles de l'être. Il a en effet estimé, d'une part, que l'élaboration du schéma ne pouvait relever que de « *l'assemblée délibérante* » et non du seul président du conseil général et, d'autre part, qu'il n'était pas possible d'imaginer « *que le conseil général, chargé d'élaborer ce projet de schéma ne procède pas aux consultations nécessaires* ».

Au demeurant, cette réappropriation de l'élaboration du schéma par le conseil général paraît tenue dans la mesure où, dans ce nouveau dispositif, le représentant de l'Etat dans le département fait connaître au président du conseil général les orientations que celui-ci doit prendre en compte pour les établissements et services relevant de la compétence de l'Etat ou de la sécurité sociale. Par ailleurs, le schéma est adopté après avis du CROSMS. De fait, cette nouvelle rédaction ne fait que prendre acte de la présence au sein de l'action sociale et médico-sociale d'acteurs locaux et nationaux.

En revanche, le quatrième alinéa du présent article permet au représentant de l'Etat dans le département, en cas de désaccord entre les deux autorités compétentes, d'adopter l'ensemble du schéma. Il s'agit là d'une évidente simplification puisque ne subsistera qu'un document unique.

Enfin, le texte initial du projet de loi prévoyait que si le schéma n'est pas arrêté dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, le représentant de l'Etat dans le département en arrête le contenu. Le Sénat a modifié cette disposition en reportant le délai à six mois à compter de la transmission des orientations de l'Etat. Il y

a lieu, en effet, de ne pas pénaliser le département en cas de transmission tardive de ces orientations.

*

La commission a examiné en discussion commune deux amendements identiques de Mmes Paulette Guinchar-Kunstler et Irène Tharin tendant à ce que le président du conseil général ait l'obligation de consulter le conseil départemental consultatif des personnes handicapées avant l'élaboration du schéma départemental.

Mme Paulette Guinchar-Kunstler a indiqué que cet amendement répond aux vœux unanimes des associations de personnes handicapées.

Mme Irène Tharin a proposé de cosigner l'amendement de Mme Paulette Guinchar-Kunstler.

Après que le **rapporteur pour avis** a émis un avis favorable, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchar-Kunstler, obligeant le conseil général à associer à la définition des schémas départementaux l'ensemble des acteurs des politiques sociales.

Le rapporteur pour avis a émis un *avis défavorable* sur cet amendement, soulignant le caractère imprécis de sa rédaction et son inutilité puisque l'élaboration du schéma fait naturellement l'objet d'une large consultation.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchar-Kunstler renforçant le caractère d'opposabilité au président du conseil général des schémas d'organisation sociale et médico-sociale, **le rapporteur pour avis** ayant observé que le souci d'éviter la mise en cause du président du conseil général est légitime mais qu'il est satisfait par le droit existant et les dispositions du projet de loi.

La commission a *adopté* un amendement de Mme Christine Boutin imposant à l'Etat un délai de six mois, s'agissant de la transmission des orientations afférentes aux équipements relevant de son domaine de compétence devant être intégrés dans le schéma départemental.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 40 ainsi modifié.

Après l'article 40

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchar-Kunstler ouvrant la possibilité de créer des schémas inter-départementaux et interrégionaux dans le champ médico-social, après que **le rapporteur pour avis** a objecté qu'une telle possibilité ne va pas dans le sens de la simplification.

Article 41

(article L. 263-15, L. 263-16 et L. 263-17 du code de l'action sociale et des familles)

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

Cet article transfère aux départements la totalité des fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) ainsi que leur gestion.

La loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle a institué les fonds d'aide aux jeunes de façon facultative. La loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle a rendu le dispositif obligatoire pour l'ensemble des départements.

Des aides financières sont accordées aux jeunes de 18 à 25 ans, français ou étrangers en situation régulière, qui connaissent des difficultés d'insertion professionnelle ou sociale. Les aides servies par les FAJ peuvent prendre trois formes :

- un secours temporaire pour faire face aux besoins minimaux et urgents du jeune ;
- une aide financière pour aider à la réalisation d'un projet d'insertion, qui a fait l'objet d'un engagement de la part du bénéficiaire ;
- des actions d'accompagnement du jeune dans sa démarche ou son projet d'insertion, notamment pour lui permettre de bénéficier des différentes mesures d'aide à l'insertion sociale ou professionnelle.

Les aides sont attribuées pour une durée limitée, fixée à trois mois maximum par décret, avec la possibilité de renouvellement. Pour la minorité des jeunes les plus éloignés de l'insertion, des aides de moyenne ou longue durée nécessairement associées à un accompagnement social ont été prévues : le versement peut s'effectuer sur une période plus longue sous réserve d'un réexamen périodique de la situation, et par renouvellements successifs.

Les FAJ sont cofinancés par l'Etat et le conseil général, et éventuellement par d'autres partenaires. Dans la plupart des cas, les demandes des jeunes sont instruites par un référent d'une mission locale ou d'une permanence d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Ce sont aussi les missions locales ou PAIO le plus souvent qui assurent le secrétariat des comités d'attribution le plus souvent. Toute autre structure habilitée peut instruire des demandes au titre du FAJ. Les dossiers de demande d'aide sont examinés périodiquement au niveau du département, ou au niveau infra départemental, par un comité d'attribution, dont la composition, variable selon les départements, regroupe généralement des représentants du conseil général, de la DDASS et des organismes référents. La loi relative à la lutte contre les exclusions a réaffirmé le rôle des FAJ comme soutien temporaire aux jeunes inscrits dans un parcours de réinsertion TRACE (ouvert aux 16-25 ans). Elle recommande de solliciter les FAJ, lorsque le jeune dans son parcours se trouve entre deux formations ou une formation et un stage ou un emploi, pour assurer un certain maintien de ses ressources tout au long du parcours.

Ce dispositif venait en complément du RMI, réservé aux personnes âgées de vingt-cinq ans sauf, sous certaines conditions pour les personnes chargés de famille. Au demeurant, la mesure proposée par le présent article entre en parfaite cohésion avec les dispositions de la loi n° 2003-1200 du 18 janvier 2003, portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et création du revenu minimum d'activité, qui transfère la gestion et l'attribution du RMI de l'Etat aux départements. Le département voit ainsi réunis dans sa main l'ensemble des instruments dévolus à l'accompagnement et la réinsertion des populations en situation d'exclusion.

Le I du présent article procède à une nouvelle rédaction de l'article L. 263-15 du code de l'action sociale et des familles.

Le I de l'article L. 263-15 du code de l'action sociale et des familles dispose que le département est compétent pour attribuer des aides aux jeunes en difficulté. Le public visé demeure le même puisqu'il s'agit toujours des personnes âgées de dix-huit à vingt-cinq ans. Ces aides sont destinées à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics concernés. Il peut, encore, apporter des secours temporaires. Le texte du projet de loi précisait que ces secours temporaires devaient être « *de nature à faire face à des besoins urgents* ». Le Sénat a adopté un amendement supprimant cette dernière mention après que M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur de la commission des lois a considéré qu'elle était inutile.

L'actuel fonds d'aide aux jeunes, présent dans chaque département, est remplacé par un nouveau fonds placé sous l'autorité du président du conseil général. Ce fonds est désormais financé par le seul département et non plus à parité avec l'Etat. Le texte du projet de loi initial prévoyait une possibilité de participation de la région, des communes et des organismes de protection sociale. Le Sénat lui a préféré une rédaction prévoyant la participation possible des « *autres collectivités locales, leurs groupements et des organismes de sécurité sociale* ».

Le II de l'article L. 263-15 prévoit que le règlement intérieur du fonds est adopté par le conseil général après avis du conseil départemental d'insertion. Son rôle est de déterminer les conditions et modalités d'attribution des aides ainsi que les conditions de mise en œuvre des mesures d'accompagnement. Le texte du projet de loi initial ne prévoyait pas l'adoption préalable du règlement intérieur par le conseil général. Cette précision résulte de l'adoption par le Sénat de deux amendements identiques présentés par M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur de la commission des lois, et Mme Annick Bocandé, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales.

Deux règles sont posées : aucune durée minimale de résidence dans le département n'est exigée ; tout bénéficiaire d'une aide du FAJ fait l'objet d'un suivi dans sa démarche d'insertion. Ces règles résultent actuellement des dispositions du décret n° 93-671 du 27 mars 1997 relatif au fonds d'aide aux jeunes en difficulté.

Le III de l'article L. 263-15 prévoit que les aides sont attribuées sans tenir compte de la participation susceptible d'être demandée aux personnes tenues à l'obligation alimentaire à l'endroit de l'intéressé. En revanche, le département peut récupérer tout ou partie des sommes qu'il a avancées en cas de retour à meilleure fortune du bénéficiaire ou auprès des éventuels bénéficiaires de succession (article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles).

Le **II** du présent article rédige l'article L. 236-16 du code de l'action sociale et des familles.

Le premier alinéa de cet article prévoit la possibilité, pour le président du conseil général, de confier tout ou partie de la gestion du fonds d'aide au jeune à une ou plusieurs communes ou à un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale. Les actuels fonds locaux d'insertion, créés par convention entre l'Etat et le département, se voient ainsi supprimés.

Le texte du projet de loi initial étendait cette possibilité à « *une ou plusieurs collectivités territoriales ou à leurs groupements* ». Dans son rapport pour avis fait au nom de la commission des affaires sociales, Mme Annick Bocandé estimait que cette possibilité devait être limitée au seul échelon « *infra départemental* », à savoir, les communes et leurs groupements. Le Sénat a donc adopté un amendement prenant en compte cette préoccupation.

Le deuxième alinéa de cet article prévoit encore la possibilité, pour le président du conseil général, de confier par convention la gestion financière et comptable du fonds à un organisme de sécurité sociale, une association ou un groupement d'intérêt public. Cette délégation s'opère sous la responsabilité et le contrôle du président du conseil général. Cette possibilité est d'ores et déjà ouverte par le décret n° 93-671 du 27 mars 1997 relatif au fonds d'aide aux jeunes en difficulté mais elle demeure actuellement limitée aux caisses d'allocations familiales.

Le **III** du présent article abroge l'article L. 263-17 du code de l'action sociale et des familles relatif à la cogestion par l'Etat et le département du fonds départemental.

*

La commission a *rejeté* deux amendements de Mme Paulette Guinchard-Kunstler tendant à réintroduire la notion d'aide en urgence, **le rapporteur pour avis** jugeant la précision inutile dès lors que l'octroi de secours temporaires permet de faire face à des besoins urgents.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler prévoyant que le financement du fonds d'aide aux jeunes fait l'objet d'une convention entre l'Etat et le département, après que **le rapporteur pour avis** a observé qu'une telle disposition constituerait une marque de défiance à l'encontre du processus de décentralisation.

La commission a examiné un amendement du même auteur prévoyant la suppression du dispositif de récupération de l'aide sociale dans l'aide aux jeunes introduite par le texte.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a souligné que l'introduction d'un tel mécanisme irait à contre-courant de la tendance, observée ces dernières années, à la suppression de tels mécanismes de récupération.

Mme Christine Boutin s'est déclarée favorable à l'amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 41 sans modification.

Article 42

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

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

Cet article intègre les formations sociales dans le droit commun des diplômes et titres professionnels délivrés au nom de l'Etat et affirme le rôle de ce dernier dans le domaine de la qualité des enseignements délivrés par les établissements de formation en travail social.

D'après l'exposé des motifs, ces formations concernaient, au 1^{er} janvier 2001 : 34 400 étudiants en travail social dont 22 000 en formation initiale (25 000 à la rentrée scolaire 2002), 15 certifications dont 7 ouvertes à la formation initiale, 305 centres de formation agréés par l'Etat dont plus d'une centaine financés au titre des formations initiales. Au cours de la dernière décennie, le nombre des étudiants en formation a progressé de 35,7 % et les diplômes de 34 %.

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a déterminé le cadre juridique propre aux établissements dispensant ces formations. L'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles précise qu'ils participent au service public de la formation. Cependant les diplômes ainsi délivrés sont actuellement définis par voie réglementaire, ils sont délivrés par le préfet de région ou, dans certains cas, par le recteur d'académie. Par ailleurs, les formations ainsi délivrées le sont suivant les orientations du schéma national des formations sociales arrêté par le ministre chargé des affaires sociales après avis du Conseil supérieur du travail social.

Le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles.

– Le premier alinéa de cet article précise à nouveau la finalité des formations sociales qui contribuent à la qualification et la promotion des professionnels et non professionnels engagés dans la lutte contre « *l'exclusion et contre la maltraitance, dans la prévention et la compensation de la perte d'autonomie, des handicaps ou des inadaptations et dans la promotion de la cohésion sociale et du développement social* ». Cette rédaction résulte pour partie de l'adoption par le Sénat de deux amendements de la commission des affaires sociales qui ont substitué à la notion de réparation des handicaps, celle de compensation de la perte d'autonomie et ajouté la notion de cohésion sociale. Ils ont également mentionné expressément que les formations sociales peuvent contribuer au développement de la recherche en travail social.

– Le deuxième alinéa est central puisque sa rédaction intègre les formations sociales dans le droit commun des titres et diplômes à caractère professionnel délivrés par l'Etat en faisant expressément référence à l'article L. 335-6 du code de l'éducation. Cet article dispose notamment que : « *Les diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat sont créés par décret et organisés par arrêté des ministres compétents, après avis d'instances consultatives associant les organisations*

représentatives d'employeurs et de salariés quand elles existent ». Il est ensuite précisé que les formations sont délivrées dans le respect des orientations définies par le ministre chargé des affaires sociales après avis du Conseil supérieur du travail social. Ainsi, le schéma national des formations sociales est supprimé au profit d'une programmation définie à l'échelon régional qui fait l'objet de l'article 43 du présent projet de loi.

– Le troisième alinéa réaffirme la participation des établissements publics et privés dispensant des formations sociales au service public de la formation. La rédaction initiale du projet de loi prévoyait ensuite que ces établissements sont, à ce titre « *soumis à une obligation de déclaration préalable dans les conditions prévues au 3 de l'article L. 920-4 du code du travail auprès du représentant de l'Etat dans la région* ». Il s'agit d'une procédure relativement complexe d'agrément, sur déclaration d'activité auprès du représentant de l'Etat. Sur l'initiative de la commission des lois, le Sénat a substitué à cette procédure celle, plus simple, de déclaration préalable. Le même amendement a soumis les établissements concernés aux obligations et interdictions prévues par les 2 et 4 de l'article L. 920-4 du code du travail.

Aux termes du 2 de cet article, « *nul ne peut, même de fait, exercer une fonction de direction ou d'administration dans un organisme de formation au sens du présent livre s'il a fait l'objet d'une condamnation pénale à raison de faits constituant des manquements à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur* ».

Quant au 4, il dispose que « *Les personnes physiques ou morales mentionnées au 1 doivent justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement qu'elles emploient, et de la relation entre ces titres et qualités et les prestations réalisées dans le champ de la formation professionnelle* ».

– Le quatrième alinéa confie à l'Etat la responsabilité du contrôle du respect des programmes et de la qualité des enseignements délivrés par les établissements. Sur l'initiative de la commission des affaires sociales, le Sénat a adopté un amendement précisant que ce contrôle s'exerce aussi sur la qualification des formateurs et des directeurs d'établissement.

*

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler introduisant une référence expresse aux objectifs de l'action sociale et médico sociale définis par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a exprimé sa crainte d'une déconnection des actions départementales par rapport aux schémas nationaux.

Le rapporteur pour avis a donné un avis défavorable estimant qu'un tel amendement serait déresponsabilisant pour les élus locaux.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Christine Boutin, prévoyant l'association des départements à la définition des diplômes et au contenu des formations des travailleurs sociaux.

M. René Couanau, président, a souligné le caractère essentiel d'une garantie nationale des diplômes et des formations. L'adoption de l'amendement susciterait des propositions comparables pour quantité de métiers.

Mme Irène Tharin a relevé la nécessité d'une passerelle.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a estimé que l'association des départements à la définition du contenu des diplômes constituerait un vrai danger.

La commission a *rejeté* l'amendement et donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 42 sans modification.

Article 43

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

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

Cet article confie aux départements la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la formation des travailleurs sociaux ainsi que du financement des établissements concernés.

Tirant les conclusions logiques des dispositions de l'article 42 du projet de loi, le présent article procède à une nouvelle rédaction de l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles.

– Le premier alinéa de cet article dispose que la région définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux. Elle recense, en collaboration avec les départements et dans le cadre de l'élaboration du schéma régional des formations sociales, les besoins de formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale.

Dans la rédaction du projet de loi initial, pour définir les besoins en formation de personnels qualifiés en travail social, la région devait procéder, dans le cadre de l'élaboration du schéma prévisionnel des formations mentionné à l'article L. 214-1 du code de l'éducation, au recensement des besoins. Ce schéma portant essentiellement sur des formations secondaires, la commission des affaires sociales du Sénat a jugé qu'il était inadapté, elle a donc proposé un amendement tendant à faire référence au schéma régional des formations sociales et associant les départements.

Le deuxième alinéa de cet article, prévoit l'agrément des établissements dispensant des formations sociales initiales par la région qui se voit encore confier le financement de ces établissements. Le Sénat a adopté un amendement renvoyant à un décret le soin de préciser les conditions minimales d'agrément de ces établissements.

La rédaction initiale du deuxième alinéa mentionnait, *in fine*, la possibilité, pour la région, de « *confier à un ou plusieurs départements, sur leur demande, la mise en œuvre de cette compétence d'agrément, dans des conditions prévues par une convention* ».

Le Sénat a préféré créer un troisième alinéa prévoyant cette possibilité de délégation tout en y ajoutant la précision que celle-ci a lieu par voie de convention.

*

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a *retiré* un amendement de suppression de l'article.

La commission a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler soumettant le projet de schéma régional des formations sociales à l'avis du comité régional de l'organisation sociale et médico sociale, **le rapporteur pour avis** ayant souligné que la préoccupation est satisfaite par la rédaction du texte issu du Sénat.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a *retiré* un amendement prévoyant une adaptation annuelle du contenu de la formation des travailleurs sociaux et médico-sociaux, **le rapporteur pour avis** ayant objecté qu'une telle actualisation apparaîtrait par trop contraignante.

La commission a *rejeté* deux amendements l'un de Mme Paulette Guinchard-Kunstler et l'autre de Mme Irène Tharin, associant les fédérations ou organismes représentatifs des institutions sociales et médico-sociales à l'évaluation des besoins en formation des travailleurs sociaux.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler précisant que les besoins de formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale sont recensés auprès des conseils généraux et des établissements.

La commission a examiné un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler supprimant le financement par la région des établissements dispensant des formations initiales.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a indiqué que l'imprécision des conditions du transfert de crédits de l'Etat aux régions ne permet pas à ces dernières de s'engager à assurer le financement des formations initiales des travailleurs sociaux et elle a déploré que le projet de loi ait été déposé sans étude d'impact.

Après que **M. René Couanau, président**, a estimé que le transfert proposé sera plutôt favorable au développement des formations dans le domaine médico-social, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler supprimant la possibilité pour les régions de déléguer aux départements la compétence d'agrément des établissements dispensant des formations sociales, après que **le rapporteur pour avis** a précisé que les départements sont suffisamment outillés pour exercer cette compétence.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a *retiré* un amendement prévoyant que les services de l'Etat compétents sont mis à la disposition des régions pour vérifier les conditions d'agrément des établissements de formation, après que **le rapporteur pour**

avis a indiqué que les vérifications continueront d'être effectuées par les services de l'Etat.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 43 sans modification.

Article 44

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

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

Cet article, par le truchement de l'insertion d'un nouvel article L. 451-2-1 dans le code de l'action sociale et des familles, détermine les conditions dans lesquelles les régions financent les établissements dispensant des formations initiales en travail social et médico-social.

Le mode actuel de financement des établissements dispensant des formations sociales résulte des dispositions de l'article L. 451-2 du code de l'action sociale et des familles. Aux termes de cet article, ces dépenses sont de deux ordres :

– « *dépenses liées à l'emploi des formateurs nécessaires à la mise en œuvre quantitative et qualitative des formations définies par contrat* ;

– *dépenses d'ordre administratif et pédagogique sur la base d'un forfait national par étudiants* ».

Cependant, l'Etat finance encore des subventions d'investissement aux établissements. Ces crédits, destinés à la construction, à la rénovation ou aux gros travaux dans les centres de formation, sont affectés par le préfet de région.

Dans son rapport pour avis fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, Mme Annick Bocandé observe que ces subventions, ne sont pas tenues de couvrir l'ensemble des besoins d'investissement des établissements et que, partant, « *l'obligation qui pèsera sur les régions en matière de subvention d'investissement sera donc plus large que celle supportée actuellement par l'Etat* ».

Le texte du projet de loi insère un article L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles dont le premier alinéa prévoit que « *les organismes et établissements agréés par les régions pour dispenser des formations sociales souscrivent avec elle une convention pour bénéficier des financements nécessaires à la mise en œuvre desdites formations* ». Sur l'initiative de Mme Annick Bocandé, le Sénat a adopté deux amendements, le premier supprimant, pour des raisons de clarté, la mention des *organismes* ; le second, par coordination avec l'article 43, précisant que les établissements dispensent des formations *initiales*. En effet, il est apparu à la commission des affaires sociales du Sénat que le dispositif de financement des établissements dispensant des formations continues qui relèvent du droit commun de la formation professionnelle ne saurait être remis en cause.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, le second alinéa prévoyait que l'aide financière de la région aux établissements est constituée par une subvention annuelle

couvrant les dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux ainsi que les dépenses administratives et celles liées à leur activité pédagogique.

Afin de répondre à la préoccupation exprimée par la commission des affaires sociales au sujet de la prise en charge des dépenses d'investissements, le Sénat a complété cette rédaction en adoptant un amendement qui précise que les conditions de participation de la région aux dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux sont définies par une délibération du conseil régional.

Dans la rédaction initiale du projet de loi, le troisième alinéa se bornait à préciser qu'aucune condition de résidence n'est opposable aux étudiants et que la gratuité des études, hors frais d'inscription, leur est assurée.

Sur l'initiative de la commission des affaires sociales, le Sénat a largement modifié cette partie relative aux frais susceptibles d'être assumés par les étudiants :

– la gratuité ne concerne que les formations sociales initiales ;

– « *les établissements agréés perçoivent toutefois de la part des étudiants des droits d'inscription dont le montant maximum est fixé chaque année par référence au niveau arrêté pour les droits de scolarité dans les instituts universitaires professionnalisés* » ;

– les établissements concernés peuvent prélever, en supplément des droits d'inscription, des frais de scolarité correspondant à la rémunération de services aux étudiants ;

– les établissements peuvent bénéficier de financements de la part des employeurs ou des collectivités publiques.

Dans son rapport fait au nom de la commission des affaires sociales, Mme Annick Bocandé a jugé excessive la suppression pure et simple des frais de scolarité en opposant les arguments suivants :

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

– Il n'existe pas, hors l'enseignement primaire et secondaire, de principe de gratuité absolue des études.

– La suppression de la possibilité pour les établissements de percevoir des participations ou subventions constitue un risque de disparition des dispositifs, mis en place dans un certain nombre de départements, de subvention du conseil général pour la création de places supplémentaires de formation en travail social.

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

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a *retiré* un amendement de suppression de l'article.

La commission a examiné un amendement de Mme Christine Boutin précisant que l'aide financière de la région aux établissements dispensant des formations sociales initiales s'étend aux dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux et supprimant la possibilité pour les établissements de percevoir des droits d'inscription.

Mme Christine Boutin a expliqué que la région doit être responsable financièrement de manière complète vis-à-vis des établissements de formation, notamment pour assurer l'effectivité du principe de gratuité des études et donc l'égalité d'accès des étudiants.

La commission a *adopté* l'amendement puis elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 44 ainsi modifié.

Article 45

(article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles)

Transfert aux régions de l'attribution des aides aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales

Cet article transfère aux régions la gestion de l'attribution des aides aux étudiants en travail social.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles dispose : « *Les étudiants inscrits dans les établissements mentionnés à l'article L. 451-1 peuvent, pour l'accomplissement de leur scolarité, prétendre à l'attribution d'aides financières de l'État, dont la nature, le taux et les conditions d'attribution sont fixés par décret* ».

Le décret n° 2002-1342 du 12 novembre 2002 relatif aux aides financières de l'Etat pouvant être attribuées aux étudiants inscrits dans les établissements de formation mentionnés à l'article L. 145-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit l'attribution de bourses pour les études suivies en formation initiale par des étudiants de nationalité française ou titulaire d'un titre de séjour régulier et préparant aux diplômes et certificats de travail social.

Les demandes de bourse sont instruites par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales de la région d'implantation de l'établissement de formation dans lequel est régulièrement inscrit l'étudiant. Le contenu et les conditions de dépôt du dossier de demande de bourse ainsi que les modalités d'instruction de la demande sont fixés par arrêté du ministre chargé des affaires sociales.

Le préfet de région fixe la liste des étudiants admis au bénéfice d'une bourse, après avis d'une commission composée de membres de droit, de représentants des centres de formation et des étudiants de ces centres et de personnes qualifiées. Un arrêté détermine la composition de la commission et les conditions de désignation de ses membres qui sont nommés par le préfet de région.

Dans la rédaction du projet de loi initial, le premier alinéa de l'article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles se bornait à prévoir la compétence de la région pour l'attribution des aides aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations en travail social. Cette rédaction précisait encore que la nature et le niveau de ces aides sont fixés par délibération du conseil régional.

Sur l'initiative de M. Jean-Pierre Schosteck, rapporteur pour la commission saisie au fond, le Sénat a adopté un amendement précisant, qu'outre la nature et le montant des aides, la délibération du conseil régional en détermine aussi les conditions d'attribution.

*

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchart-Kunstler de suppression de l'article, après que **Mme Paulette Guinchart-Kunstler** a indiqué que le transfert à la région du financement des aides aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales initiales marque un net désengagement de l'Etat et risque d'entraîner de lourdes conséquences financières que les régions ne pourront pas supporter.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchart-Kunstler prévoyant la réalisation d'un audit budgétaire en vue du transfert aux régions des aides aux étudiants, après que **M. René Couanau, président**, a rappelé que l'obligation de compensation est désormais un principe constitutionnel.

La commission a *rejeté* deux amendements de Mme Paulette Guinchart-Kunstler prévoyant un barème unique national des aides, **Mme Christine Boutin** ayant observé qu'il s'agit d'un bon moyen pour garantir l'égalité des chances sur tout le territoire.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 45 sans modification.

Article 46

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

Coordination par le département de l'action en faveur des personnes âgées

Cet article confie aux conseils généraux la maîtrise de l'ensemble des instruments concourant à la mise en œuvre de l'action sociale en faveur des personnes âgées.

Dans la continuation logique de l'esprit de départementalisation de l'action sociale et médico-sociale qui caractérise le présent chapitre, le présent article confie au département la totalité de la coordination des actions menées en direction des personnes âgées. A cette fin, il insère quatre alinéas avant le premier alinéa de l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles.

La rédaction initiale du projet de loi se limitait à l'insertion d'un premier alinéa prévoyant que le département :

- définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées ;
- coordonne ; dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, dont l'article 40 du présent projet de loi lui a transféré la responsabilité de l'élaborer et de l'arrêter, les actions menées par les différents intervenants ;
- définit des territoires de coordination de l'action gérontologique de proximité et établit les modalités d'information du public et de coordination des prestataires, en s'appuyant notamment sur des centres locaux d'information et de coordination.

Le Sénat a jugé cette rédaction perfectible et a adopté quatre amendements aux termes desquels quatre alinéas sont insérés avant le premier alinéa de l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles :

– Le premier a modifié la rédaction de la dernière phrase du projet de loi initial en précisant que le département définit des secteurs géographiques d'intervention et détermine les modalités d'information du public.

– Le deuxième insère un nouvel alinéa aux termes duquel, pour assurer sa mission, le département s'appuie notamment sur les centres locaux d'information et de coordination dont il assure la gestion, l'organisation et le financement. Par coordination, il est prévu que les centres locaux d'information et de coordination qui, à la date de publication de la présente loi, relèvent de l'État, sont transférés par des conventions aux départements dans un délai maximum de douze mois.

– Le troisième insère un nouvel alinéa aux termes duquel le département veille à la cohérence des actions respectives des centres locaux d'information et de coordination, des équipes médico-sociales chargées d'évaluer les besoins des personnes demandant à bénéficier de la prestation personnalisée d'autonomie et des établissements et services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale.

– Le quatrième insère un nouvel alinéa aux termes duquel 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.

*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur pour avis.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler précisant que l'Etat continue d'assurer la gestion et le financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC), après que **Mme Paulette Guinchard-Kunstler** a rappelé que les centres de protection maternelle et infantile (PMI) étaient généralisées sur l'ensemble du territoire lors de la décentralisation de 1983, ce que ne sont pas aujourd'hui les CLIC.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler visant à pérenniser le financement actuel des CLIC.

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler prévoyant la signature d'une convention entre d'Etat et le département pour définir les moyens qui accompagnent le transfert de compétences réalisé en matière d'action sociale en faveur des personnes âgées.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 46 ainsi modifié.

Après l'article 46

La commission a *rejeté* un amendement de Mme Christine Boutin prévoyant une expérimentation pour une durée de cinq ans de l'extension des compétences des départements en matière de pilotage de l'ensemble de la politique en faveur des personnes âgées, après que **Mme Paulette Guinchard-Kunstler** a relevé le risque d'inégalité résultant d'un éventuel transfert de crédits d'assurance maladie.

Article 47

(chapitre IX du titre IV du livre I^{er} et article L. 149-1 du code de l'action sociale et des familles)

Comité départemental des retraités et personnes âgées

Cet article prévoit que le comité départemental des retraités et personnes âgées est une instance placée auprès du conseil général qui en détermine la composition ainsi que les modalités de fonctionnement.

Instance de réflexion et de concertation mise en place par la loi du 24 janvier 1997 instituant la prestation spécifique dépendance, le comité national des retraités et personnes âgées voit ses missions confirmées par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

Cette dernière loi, modifiant l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles, dispose qu'un comité national de la coordination gérontologique est chargé du suivi de la mise en œuvre des conventions passées entre le département et les organismes de sécurité sociale et, le cas échéant, d'une fonction de médiation pour leur conclusion. Ce comité a également pour mission d'évaluer le développement qualitatif et quantitatif du dispositif d'allocation personnalisée d'autonomie au terme des deux ans d'application.

Le décret n° 82-697 du 4 août 1982 instituant un comité national et des comités départementaux des retraités et personnes âgées dispose que : « *Ce comité, à caractère consultatif, constitue un lieu de dialogue, d'information et de réflexion au sein duquel des représentants des retraités et des personnes âgées participent à l'élaboration et à l'application des mesures de toute nature les concernant, en concertation avec les professionnels et les principaux organismes chargés de mettre en œuvre les actions en leur faveur au sein du département* ». Le comité est présidé par le représentant de l'Etat dans le département, il est réputé se réunir au moins trois fois par an.

A l'échelon national le comité se réunirait une fois par an alors que l'activité des comités départementaux serait variable.

Dans la continuité de l'œuvre décentralisatrice incarnée par le présent projet de loi, l'article 46 a confié au département la totalité de la coordination des actions menées en direction des personnes âgées. Il est donc logique qu'il lui revienne de contrôler le comité départemental des retraités et personnes âgées. Cependant, il semble excessif de ne pas laisser aux dispositions du décret précité du 4 août 1982 le soin de déterminer la composition ainsi que les missions du comité départemental des retraités et personnes âgées.

Le présent article crée un chapitre IX au sein du livre Ier du titre IV du code de l'action sociale et des familles. Ce chapitre IX est intitulé « *Comités départementaux des retraités et personnes âgées* » et comporte un article L. 149-1. Il s'agit de consacrer au plan législatif l'existence et le rôle des comités au sein des départements.

Cet article comprend deux alinéas :

– En vertu du premier alinéa, le comité départemental des retraités et personnes âgées est une instance consultative placée auprès du président du conseil général.

– En vertu du second alinéa, la composition, et les modalités de fonctionnement des comités départementaux des retraités et personnes âgées sont fixées par arrêté du président du conseil général.

*

La commission a *rejeté* un amendement de rédaction globale de l'article présenté par Mme Paulette Guinchard-Kunstler, précisant que la majorité des sièges du comité départemental des retraités et personnes âgées est attribuée aux représentants d'associations concernées par l'action sanitaire et sociale en faveur des personnes âgées dans le département.

La commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis renvoyant à un décret la détermination des CODERPA.

Le rapporteur pour avis a rappelé que la composition et les modalités de fonctionnement des comités départementaux des retraités et personnes âgées sont régies par les articles 7, 8 et 9 du décret n° 82-697 du 4 août 1982 instituant un comité national et des comités départementaux des retraités et personnes âgées. Ce décret pourrait certes faire l'objet d'améliorations. Il n'en demeure pas moins que l'intérêt de voir leurs composition et modalités de fonctionnement fixées par arrêté du président du conseil général n'apparaît pas clairement. En effet, le quatrième alinéa du présent article prévoit d'ores et déjà que le comité départemental des retraités et personnes âgées est une instance consultative placée auprès du président du conseil général. Il convient donc de s'assurer d'une représentation égale des retraités et personnes âgées sur l'ensemble du territoire national. Confier à un décret le soin de fixer la composition et le mode de fonctionnement des CODERPA répond à ce souci.

La commission a *adopté* l'amendement.

Elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 47 ainsi modifié.

Après l'article 47

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a *retiré* un amendement donnant une base légale au comité national des retraités et personnes âgées (CNRPA), après que **le rapporteur pour avis** a indiqué qu'il est satisfait par l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles.

Puis la commission a *rejeté* un amendement de Mme Paulette Guinchard-Kunstler donnant une base légale aux comités régionaux de retraités et personnes âgées (CORERPA).

CHAPITRE IV

La santé

Article 53

(article L. 6115-7 du code de la santé publique)

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

Cet article vise à permettre aux représentants des conseils régionaux de siéger, avec voix consultative, aux commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation (ARH).

1. La nécessité de renforcer le rôle des régions

a) Le rôle croissant des agences régionales de l'hospitalisation

Créées par l'ordonnance du 24 avril 1996¹, les ARH ont pour mission de « *définir et de mettre en œuvre la politique régionale d'offre de soins hospitaliers, d'analyser et de coordonner l'activité des établissements de santé publics et privés et de déterminer leurs ressources* » (article L. 6115-1 du code de la santé publique). Elles ont ainsi vocation à exercer les missions antérieurement assumées, aussi bien pour la planification des structures que pour l'allocation des ressources aux établissements, par les préfets de région et de département et les caisses régionales d'assurance maladie.

En s'appuyant sur les travaux des conférences régionales de santé, elles sont chargées d'élaborer, en partenariat avec tous les professionnels de santé, les schémas régionaux de l'organisation sanitaire (SROS) qui tracent, tous les cinq ans, le cadre de l'évolution de l'offre de soins hospitalière en adéquation avec l'ensemble du système de santé.

De nouvelles compétences leur ont par ailleurs été transférées par l'ordonnance du 4 septembre 2003 de simplification en matière hospitalière².

¹ Ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

² Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation.

b) Une composition limitée aux représentants de l'Etat et des organismes d'assurance maladie

Les ARH sont des personnes morales de droit public, constituées sous la forme d'un groupement d'intérêt public entre l'Etat et des organismes d'assurance maladie, dont au moins la caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) et l'union régionale des caisses d'assurance maladie (URCAM).

Dirigées par un directeur, nommé par décret, elles sont administrées par une commission exécutive, également composée de façon paritaire par des représentants de l'Etat et des organismes d'assurance maladie.

Les principales compétences des commissions exécutives

En application de l'article L. 6115-4 du code de la santé publique, la commission exécutive délibère sur :

- les autorisations relatives à la planification hospitalière ;
- les orientations qui président à l'allocation des ressources aux établissements de santé, après avis du conseil régional de santé ;
- l'accord régional annuel des établissements de santé privés ne relevant pas de la dotation globale ;
- les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

Ainsi, les conseils régionaux ne sont pas associés directement aux instances de décision des agences, alors même qu'ils ont compétence pour promouvoir le développement économique et sanitaire ainsi que l'aménagement de leur territoire en application de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales. Les régions se sont également investies de façon croissante dans le domaine de la santé, à travers par exemple leur participation au financement des observatoires régionaux de la santé dans le cadre des contrats de plan pour la période 2000-2006.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article, qui insère un nouvel alinéa dans l'article L. 6115-7 du code de la santé publique, a pour objet de permettre à deux représentants du conseil régional de siéger au sein de la commission exécutive des ARH. Lors de la séance du Sénat du 13 novembre 2003 au Sénat, M. Patrick Devedjan, Ministre délégué aux libertés locales, a précisé à ce sujet que « *dans le dispositif du gouvernement, liberté est laissée au conseil régional de choisir ses représentants, aussi bien en son sein que parmi des personnalités qualifiées. C'est une liberté supplémentaire qui lui est accordée* ».

Il est par ailleurs précisé que cette possibilité n'est ouverte aux régions que sous réserve de l'application des dispositions prévues par l'article 54 du projet de loi, qui leur permet, à titre expérimental, de participer au financement et à la réalisation des équipements sanitaires. Dans cette hypothèse, les représentants des conseils régionaux pourront en effet siéger, avec voix délibérative, aux commissions exécutives des ARH.

Ces dispositions permettront ainsi d'améliorer l'information des régions et de mieux prendre en compte leurs spécificités en matière d'organisation de l'offre de soins,

en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du plan « Hôpital 2007 ». Il s'agit, d'autre part, de démocratiser le fonctionnement des commissions exécutives et de favoriser une plus grande proximité entre les usagers et les décideurs « *avec pour objectif l'amélioration du service rendu* », comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi.

*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Claude Evin de suppression de l'article, **Mme Paulette Guinchard-Kunstler** ayant estimé prématuré de prévoir la présence de conseillers régionaux au sein des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) dans l'attente de la réforme de la gouvernance de l'assurance maladie et compte tenu du fait que l'Etat demeure le maître du jeu en matière de santé.

La commission a *adopté* un amendement de M. Simon Renucci précisant que les représentants de la région désignés à l'ARH sont des conseillers régionaux.

La commission a *rejeté* un amendement de M. Simon Renucci prévoyant une information annuelle du conseil régional par le président de l'ARH en ce qui concerne les orientations prises par la commission exécutive de l'agence.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 53 ainsi modifié.

Après l'article 53

La commission a *rejeté* un amendement de M. Simon Renucci prévoyant la consultation obligatoire des régions lors de l'élaboration des schémas régionaux d'organisation sanitaire et sociale (SROS), après que **le rapporteur pour avis** a rappelé que les régions peuvent déjà donner leur avis en vertu des articles L. 61-21-9 et L. 64-21-10 du code de la santé publique.

Article 54

Possibilité pour les régions de participer, avec voix délibérative, à titre expérimental au financement d'équipements sanitaires et de siéger aux commissions exécutives des ARH

A titre expérimental, cet article donne la faculté aux régions de participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires, en contrepartie de quoi elles pourront siéger, avec voix délibérative, aux commissions exécutives des agences régionales de l'hospitalisation (ARH).

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

Dans sa rédaction initiale, le présent article prévoyait la mise en place d'une expérimentation d'une durée de cinq ans, afin de permettre aux régions de participer au financement d'équipements sanitaires ainsi qu'au fonctionnement des agences. Les modalités de leur participation seraient déterminées dans le cadre d'une convention entre le président du conseil régional et le directeur de l'agence.

Dans ce dispositif, la liste des agences autorisées à conclure une convention avec la région, dans laquelle elles exercent leurs missions, serait fixée par un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

En contrepartie, il était prévu que la commission exécutive des agences soit composée par tiers des représentants de l'Etat, des organismes d'assurance maladie et des représentants de la région¹, ces derniers siégeant avec voix délibérative.

2. Les modifications adoptées par le Sénat

A l'initiative de sa commission des lois, le Sénat a adopté un amendement procédant à une réécriture globale de cet article afin principalement de :

- fixer à quatre ans, et non cinq, la durée de l'expérimentation ;
- instaurer un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la future loi pour que les régions présentent leur candidature à l'expérimentation ;
- préciser que le directeur de l'ARH est tenu de signer la convention, dès lors que la candidature de la région a été retenue ;
- prévoir que, dans un délai de six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport d'évaluation, accompagné des observations des régions et des ARH y ayant participé, conformément aux dispositions de la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003, à la jurisprudence du Conseil constitutionnel².

*

La commission a *rejeté* un amendement de M. Simon Renucci de suppression de l'article, puis trois amendements du même auteur prévoyant, le premier que l'Etat s'assure de l'absence d'inégalité dans le financement de l'accès aux soins, le deuxième que la convention entre le conseil régional et l'ARH fixe le montant de la participation de la région au financement des équipements sanitaires, et le troisième qu'une annexe à ladite convention détaille la liste des équipements sanitaires concernés.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 54 sans modification.

Article 55

(article L. 1424-1 du code de la santé publique)

Programmes régionaux de santé publique

1. Les dispositions initiales du projet de loi

L'article 55 du projet de loi proposait initialement de réécrire l'article L. 1421-1 du code de la santé publique, qui définit actuellement les missions des

¹ Ceux-ci seraient désignés par le conseil régional au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, c'est-à-dire de la même façon que les autres membres de la commission.

² Voir notamment les décisions n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse et n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003 sur la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

régions, en reprenant les dispositions prévues par l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

Il s'agit, ce faisant, d'élargir les compétences des régions, en leur donnant la faculté de définir des objectifs particuliers en matière de santé et de mettre en œuvre les actions régionales correspondantes, avec l'obligation d'en tenir informé le préfet de région.

2. La suppression de cet article par le Sénat

A l'initiative conjointe de sa commission des lois et de sa commission des affaires sociales, le Sénat a supprimé cet article, dans la mesure où ces dispositions figurent déjà à l'article 2 du projet de loi n°1364 relatif à la politique de santé publique, qui est actuellement en cours d'examen par le Parlement.

L'article L. 1411-10 du code de la santé publique, tel qu'inséré par l'article 2 de ce texte, prévoit en effet que :

« Le représentant de l'Etat dans la région (...) définit les modalités de mise en œuvre des objectifs et des plans nationaux [de santé publique] en tenant compte des spécificités régionales.

« Le conseil régional peut définir des objectifs particuliers à la région. Il élabore et met en œuvre les actions régionales correspondantes. Il en tient le représentant de l'Etat informé ».

Lors de la séance publique du Sénat du 13 novembre 2003, Mme Annick Bocandé, rapporteure pour avis au nom de la commission des affaires sociales, a ainsi indiqué que *« la commission des lois et la commission des affaires sociales ont jugé préférable d'étudier ces mesures dans un contexte plus général de déclinaison à l'échelon régional des plans nationaux de santé publique, qui (...) permettra de mieux appréhender la portée des dispositions visées ».*

Pour les mêmes raisons, il est proposé de maintenir la suppression de cet article.

*

La commission a donné un *avis favorable* au maintien de la suppression de l'article 55.

Article 56

(articles L. 1423-1 à L. 1423-3, L. 2112-1, L. 3111-11, intitulé du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie, articles L. 3112-2 à L. 3112-5, L. 3121-1 et L. 3121-3 du code de la santé publique)

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

Cet article propose de recentraliser la responsabilité des campagnes de prévention et de lutte contre les maladies graves et infectieuses, actuellement confiée

aux départements, afin de garantir une mise en œuvre locale homogène des priorités définies au niveau national.

1. La nécessité de renforcer l'efficacité du dispositif de prévention et de lutte contre les grandes maladies

Aujourd'hui, en application de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, le département est compétent pour « *la protection sanitaire de la famille et de l'enfance* », et plus précisément en matière de lutte contre la lèpre, de prophylaxie de la tuberculose et des maladies sexuellement transmissibles, de dépistage précoce des cancers et de surveillance des anciens malades.

A l'encontre de la logique de transfert de « blocs de compétences », le partage des missions entre l'État et les départements s'est avéré en définitive porteur d'ambiguïtés, voire d'incohérences, et à l'origine d'une perte d'efficacité de l'action publique.

Ainsi, la définition de la politique de lutte contre le virus de l'immuno-déficience humaine (VIH) relève de l'Etat, tandis que la prévention des infections sexuellement transmissibles (IST) incombe aux départements. Il s'agit pourtant du même profil de population, puisque les modes de transmission sont identiques et qu'une IST peut être à l'origine d'une co-infection par le VIH.

La lutte contre le cancer rencontre les mêmes difficultés : le dépistage précoce et la surveillance des anciens malades sont en effet confiés aux départements, alors que leur prise en charge médicale relève du droit commun. Par ailleurs, les départements exercent de façon très inégale les missions qui leur sont confiées, par exemple pour le dépistage du cancer du sein, où seul un département sur trois a mis en place un dépistage organisé.

Enfin, s'agissant du dépistage de la tuberculose, il existe de réelles difficultés à faire évoluer les pratiques au même rythme que les progrès scientifiques et « *à coordonner la prophylaxie, générant ainsi des retards qui peuvent être à l'origine de contaminations secondaires* », comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi tel que modifié par le Sénat

Cet article, substantiellement modifié par le Sénat, tend à recentraliser les compétences en matière de lutte contre la lèpre, la tuberculose et les maladies vénériennes et de dépistage précoce des affections cancéreuses ainsi que la surveillance après traitement des anciens malades.

Le paragraphe I vise tout d'abord à réécrire l'article L. 1423-1 du code de la santé publique, qui pose le principe de la compétence du département en matière de protection sanitaire de la famille et de l'enfance, afin de supprimer les dispositions qui lui confient la responsabilité de la lutte contre la tuberculose, la lèpre et le cancer.

Dans sa rédaction initiale, ce paragraphe prévoyait par ailleurs de modifier l'article L. 1423-2 du même code, afin de donner aux départements la faculté de participer, par convention avec l'Etat, à la mise en œuvre des programmes de santé.

A l'initiative de sa commission des lois, ces dispositions ont cependant été supprimées par le Sénat, plusieurs sénateurs s'étant déclarés opposés, par principe, à ce que les collectivités locales participent par convention aux missions qui relèvent désormais de la seule responsabilité de l'Etat.

Par coordination, **le paragraphe II** abroge les articles L. 1423-2 et L. 1423-3 du même code relatifs aux dispensaires antivénéériens, dont il est actuellement précisé qu'ils sont des services départementaux.

Le paragraphe III procède également à une modification de cohérence de l'article L. 2112-1 relatif aux services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI).

Le paragraphe IV, qui modifie l'article L. 2311-5 du même code, étend le champ de compétences des centres de planification ou d'éducation familiale au dépistage et au traitement de l'infection par le VIH. Il procède, d'autre part, à une modification d'ordre sémantique en remplaçant le terme de « maladies » par celui d'« infections » sexuellement transmissibles.

Ces dispositions ont cependant été supprimées par le Sénat, le rapporteur de la commission des lois ayant estimé qu'elles avaient davantage leur place dans le projet relatif à la politique de santé publique, en cours d'examen par le Parlement.

Dans sa rédaction initiale, **le paragraphe V** proposait de réécrire l'article L. 3111-11 du même code afin de supprimer la compétence des départements concernant les services de vaccination, en ouvrant cependant la possibilité à l'ensemble des collectivités territoriales de conclure des conventions avec l'Etat dans le domaine de la prévention vaccinale.

Le Sénat a adopté une nouvelle rédaction de cet article, qui prévoit que les vaccinations effectuées dans des établissements et organismes habilités sont gratuites. Il s'agit là encore d'une opposition de principe à la participation des collectivités territoriales à des missions qui relèvent de l'Etat.

Par coordination avec le paragraphe précédent, le Sénat a supprimé **le paragraphe VI** qui posait le principe de gratuité des vaccinations.

Le paragraphe VII a pour objet de modifier l'intitulé du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie du même code – « Lutte contre la tuberculose » – afin de viser également la lutte contre la lèpre.

Le paragraphe VIII prévoit désormais que la lutte contre la tuberculose et la lèpre relève de l'Etat. Pour les mêmes raisons que celles précédemment évoquées, le Sénat a supprimé l'alinéa qui prévoyait la possibilité de conclure des conventions dans ce domaine entre l'Etat et les collectivités locales.

Le paragraphe IX procède à une réécriture globale de l'article L. 3112-3 du même code, en application duquel les dispensaires antituberculeux et les services de vaccination par le BCG sont aujourd'hui des services du département.

Cet article prévoit, en premier lieu, de définir, par voie réglementaire, les conditions de mise en œuvre de ce chapitre relatif la lutte contre la tuberculose et la

lèpre. Il pose, en second lieu, le principe de la gratuité de la vaccination, du suivi médical et de la délivrance des médicaments pratiqués par des établissements ou organismes habilités par l'Etat ou chargés de mettre en œuvre les conventions avec les collectivités locales. Ces dernières dispositions ont également été supprimées par le Sénat, par cohérence avec les amendements précédents.

Le paragraphe X abroge en conséquence les articles L. 3112-4 et L. 3112-5 du même code relatifs au fonctionnement des dispensaires antituberculeux et des services de vaccination par le BCG, les départements n'étant plus compétents dans ce domaine.

Le paragraphe XI et XII visent principalement à compléter l'article L. 3121-1 du même code, qui pose actuellement le principe de la compétence de l'Etat en matière de lutte contre l'infection par le VIH, afin d'étendre à l'ensemble des infections sexuellement transmissibles. Le Sénat a également supprimé les dispositions de cet article qui permettaient à l'Etat de conclure des conventions avec les collectivités territoriales.

Enfin, **le paragraphe XIII** insère un nouvel article L. 3121-3 dans le même code, qui prévoit :

– d'une part, qu'un arrêté du ministre chargé de la santé fixe les conditions de mise en œuvre de l'activité des structures chargées de la prévention, du dépistage, du diagnostic et du traitement ambulatoire des infections sexuellement transmissibles ;

– d'autre part, la gratuité des prestations fournies par ces structures et l'anonymat des personnes qui y recourent.

Cet article a été amendé par le Sénat afin principalement de clarifier sa rédaction et de confirmer la seule responsabilité de l'Etat en la matière.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 56 sans modification.

Article 57

(articles 3114-5-1 et L. 3114-6 du code de la santé publique, articles 1^{er} et 7-1 de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques)

Lutte contre les insectes vecteurs de maladies humaines

Cet article, qui n'a pas été modifié par le Sénat, vise à renforcer l'efficacité et la cohérence du dispositif actuel de lutte contre les insectes vecteurs de maladies humaines, dits « insectes vectoriels ».

1. La complexité du dispositif actuel

Actuellement, en application de l'article L. 3114-5 du code de la santé publique et du décret n° 88-49 du 12 janvier 1988 pris pour son application, l'Etat est responsable des mesures de lutte contre les insectes vectoriels. Ces dispositions s'appliquent dans les départements.

En revanche, conformément à la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964, les mesures de lutte contre les moustiques, dits « insectes piqueurs », relèvent de la compétence des départements et des communes. Sur ce fondement, des services départementaux, et dans certains cas, des ententes interdépartementales de démoustication ont ainsi été progressivement mis en place.

Pourtant, comme le relève l'exposé des motifs du projet de loi, « *les compétences et les techniques à mobiliser sont identiques quel que soit l'objectif visé* ». C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer la cohérence et l'efficacité de ce dispositif de lutte contre les insectes.

2. Les dispositions prévues par le projet de loi

Le **I de cet article** procède à une réécriture globale de l'article L. 3114-5, qui dispose, d'une part, qu'une liste des départements concernés par la présence d'insectes vectoriels doit être fixée par un arrêté du ministre de la santé, et, d'autre part, que dans ces départements les mesures de lutte contre ces insectes relèvent de la compétence de l'Etat.

Il est par ailleurs précisé que la nature de ces mesures doit être déterminée par décret simple, pris après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique, et non par un décret en Conseil d'Etat, comme le prévoit actuellement le 3° de l'article L. 3114-6 du même code.

En conséquence, **le II de cet article** abroge le 3° de l'article L. 3114-6.

Le III de cet article modifie la rédaction de l'article 1^{er} de la loi du 16 décembre 1964, afin de prévoir la définition par arrêté préfectoral des zones de lutte contre les moustiques, alors qu'aujourd'hui, les préfets ne peuvent exercer cette compétence que dans les départements énumérés par la loi et dans ceux qui en auraient fait la demande.

Après avis du conseil départemental d'hygiène, ces arrêtés préfectoraux pourraient être pris :

– dans les départements où est constatée « *l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes* » et dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la santé ;

– dans les départements où les moustiques constituent « *une menace pour la santé de la population* », et dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre en charge de la santé et du ministre en charge de l'environnement

– en cas de besoin, dans les départements dont les conseils généraux en feraient la demande.

Enfin, **le IV de cet article** insère un nouvel article 7-1 dans la loi du 16 décembre 1964 précitée afin de permettre aux préfets de prescrire toutes mesures utiles à la lutte contre les insectes vecteurs de maladies dans les départements où est constatée l'existence de conditions entraînant le développement de maladies transmises

par l'intermédiaire de moustiques et constituant une menace pour la santé de la population.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 57 sans modification.

Article 58

(articles L. 4311-7, L. 4311-8, intitulé du titre VIII du livre III de la quatrième partie, chapitre unique du titre VIII du livre III de la quatrième partie, articles L. 4381-1, chapitre II du titre VIII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique)

Transfert aux régions de la gestion des écoles de formation des professions paramédicales

Les professions paramédicales regroupent l'ensemble des métiers auxiliaires de la médecine, dans les domaines des soins, de la rééducation, de l'appareillage et de l'assistance technique.

Elles comprennent notamment les infirmiers, les masseurs-kinésithérapeutes, les pédicures-podologues, les ergothérapeutes, les psychomotriciens, les auxiliaires de puériculture, les ambulanciers ainsi que les aides-soignants. La plupart des formations à ces professions sont actuellement assurées par des écoles ou des instituts sous tutelle du ministère chargé de la santé.

Cet article tend à confier aux régions la responsabilité de la gestion des écoles de formation des professions paramédicales, à l'exception néanmoins de la détermination des conditions d'accès aux formations, de la délivrance des diplômes et de la fixation d'un *numerus clausus* pour certaines professions.

- Modifiant la rédaction de l'article L. 4311-7 du code de la santé publique, **le I** de cet article dispose que les écoles ou instituts de formation en soins infirmiers doivent être autorisés dans les conditions prévues par l'article L. 4382-3 du même code, c'est-à-dire agréés par les régions et non plus par le ministre de la santé. Ainsi, les candidats au diplôme d'État d'infirmier ne pourront être admis à passer les examens que s'ils ont poursuivi leur scolarité dans un institut de formation agréé.

- Par cohérence avec les modifications introduites par le VI, **les II à V** de cet article abrogent les articles L. 4311-8 (agrément des directeurs des institutions de formation en soins infirmiers), L. 4381-1 (définition d'un *numerus clausus* pour certaines professions paramédicales) et modifient l'intitulé du titre VIII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique, et de son chapitre unique, devenu le chapitre I^{er} (« *Dispositions communes* »).

- **Le VI** de cet article insère dans le même titre un nouveau chapitre II (« *Des compétences respectives de l'Etat et de la région* ») qui organise le transfert aux régions des compétences actuellement détenues par l'Etat en matière de gestion des écoles de formation.

Article L. 4382-1 nouveau du code de la santé publique : compétences de l'Etat en matière de gestion des écoles de formation

Cet article confie à l'État la responsabilité de fixer les conditions d'accès aux formations paramédicales, de déterminer les programmes de formation, d'organiser les études et les modalités d'évaluation des candidats et de délivrer les diplômes.

Ces dispositions s'appliquent :

– aux professionnels mentionnés aux titres I^{er} à VII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique (« *Auxiliaires médicaux* »), soit les infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, ergothérapeutes, psychomotriciens, orthophonistes-orthoptistes, manipulateurs d'électroradiologie médicale, audioprothésistes, opticiens-lunetiers et diététiciens ;

– aux aides-soignants, auxiliaires de puériculture, ambulanciers et techniciens de laboratoire d'analyse médicale.

Article L. 4382-2 nouveau du code de la santé publique : détermination d'un numerus clausus pour certaines professions

Cet article reprend les dispositions prévues par l'actuel article L. 4382-1, qui prévoit la détermination d'un *numerus clausus* pour les seules professions mentionnées aux titres I^{er} à VII du présent livre, c'est-à-dire pour les auxiliaires médicaux. Ce nombre sera fixé au plan national par le ministre de la santé et, pour chaque région, après avis des conseils régionaux, qui devront tenir compte des besoins de la population. Les régions seront ensuite chargées de répartir ce quota entre les instituts et les écoles.

A l'initiative de sa commission des lois, le Sénat a modifié cet article afin de :

– prévoir, d'une part, que le *numerus clausus* est fixé conjointement par les ministres de la santé et de l'enseignement supérieur ;

– préciser, d'autre part, que sa répartition au niveau régional se fonde sur le schéma régional des formations sanitaires, prévu par l'article 7 du projet de loi.

Article L. 4382-3 nouveau du code de la santé publique : agrément des écoles de formation

Cet article donne compétence au président du conseil régional, après avis du préfet de région, pour autoriser la création des instituts ou écoles de formation et agréer leurs directeurs. Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des professions mentionnées à l'article L. 4382-1, dans des conditions fixées par voie réglementaire.

Article L. 4382-4 nouveau du code de la santé publique : aides aux élèves en formation

Cet article prévoit que les régions seront désormais compétentes pour attribuer aux élèves inscrits dans les instituts et écoles de formation autorisés des aides, dont le niveau et la nature seront fixés par délibération du conseil régional. Les règles minimales de taux et de barèmes de ces aides seront cependant fixées par décret.

Le Sénat a complété la rédaction de cet article afin de permettre au conseil régional de déterminer également les conditions d'attribution de ces aides et préciser à cet égard qu'aucune condition de résidence ne peut être exigée des élèves.

Article L. 4382-5 nouveau du code de la santé publique : modalités de financement et statut du personnel des écoles de formation agréés

Cet article prévoit, en premier lieu, que les conseils régionaux sont tenus de prendre en charge les coûts de fonctionnement et d'équipement des écoles et instituts publics dès lors qu'ils sont autorisés. Pour les établissements privés, il s'agit en revanche d'une simple possibilité de participation des régions à leur financement.

Il permet, en second lieu, de préciser que les personnels des écoles et instituts relevant d'un établissement public de santé seront recrutés et gérés conformément aux dispositions générales de la fonction publique hospitalière, tandis qu'il appartiendra aux écoles privées de recruter, gérer et rémunérer leur personnel.

Article L. 4382-6 nouveau du code de la santé publique : modalités d'application

Cet article renvoie la détermination des modalités d'application du nouveau chapitre à un décret en Conseil d'Etat.

- **Le VI bis** de cet article, issu d'un amendement adopté par le Sénat, prévoit que pour l'application des dispositions prévues par l'article L. 4382-5, le préfet de département est tenu de communiquer aux régions « *toutes les informations concernant la charge de fonctionnement et d'équipement des établissements concernés* ».

- Selon des modalités analogues à celles prévues par le IV, **les VII et VIII** de cet article organisent le transfert de la gestion des écoles de formation des sages-femmes, en prévoyant l'agrément des écoles, l'attribution des aides et le financement des écoles par les régions.

- Le dispositif prévu par le VI est également repris par **les IX à XI** de cet article pour les écoles de formation des préparateurs en pharmacie.

*

La commission a successivement *rejeté* cinq amendements de M. Simon Renucci :

- le premier prévoyant un avis conforme des conseils régionaux sur le nombre d'étudiants admis à entreprendre des études paramédicales ;

- le deuxième précisant que les services de l'Etat compétents sont mis à la disposition du conseil régional dans l'exercice de sa compétence d'autorisation des établissements de formation ;

– le troisième soumettant le projet de schéma régional des formations sanitaires à l’avis du comité régional de l’organisation sanitaire et sociale (CROSS) ;

– le quatrième visant à assurer une égalité de traitement dans le cadre de l’attribution des aides aux étudiants ;

– le cinquième prévoyant la réalisation d’un audit financier de la décentralisation des formations paramédicales au plus tard le 1^{er} janvier 2006.

Mme Paulette Guinchard-Kunstler a estimé que le transfert de l’ensemble des formations paramédicales à la région se fait sans appréciation des éléments financiers en jeu et sans doute en contradiction avec la mise en place d’un tronc commun pour la première année de médecine.

La commission a ensuite donné un *avis favorable* à l’adoption de l’article 58 sans modification.

Article 59

Expérimentation du transfert aux communes de la responsabilité de la politique de résorption de l’insalubrité dans l’habitat

A titre expérimental, cet article propose de confier à certaines communes la responsabilité de la politique de résorption de l’insalubrité dans l’habitat¹, qui relève actuellement de l’Etat.

1. Les procédures actuelles de lutte contre le saturnisme et l’insalubrité

La multiplicité des acteurs ainsi que l’entrecroisement des compétences entre les maires, les préfets et les propriétaires obèrent l’efficacité du dispositif actuel de lutte contre l’insalubrité et le saturnisme. Il s’agit en effet de problématiques connexes, dans la mesure où l’intoxication par le plomb est souvent liée à la dégradation des peintures et à la vétusté des habitats.

• En application des articles L. 1331-23 et suivants du code de la santé publique, **la procédure d’insalubrité** relève d’un pouvoir de police spéciale du préfet. Sur le rapport de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales ou, le cas échéant, du service communal d’hygiène et de santé, concluant à l’état d’insalubrité de l’immeuble concerné, le préfet invite le conseil départemental d’hygiène (CDH) à donner son avis sous deux mois sur la réalité et les causes de l’insalubrité ainsi que sur les mesures de nature à y remédier.

Si le CDH conclut à l’impossibilité de remédier à l’insalubrité, le préfet prononce, dans un délai d’un mois, l’interdiction définitive d’habiter et d’utiliser les lieux et prescrit toutes mesures appropriées pour mettre les locaux situés dans l’immeuble hors d’état d’être utilisables au fur et à mesure de leur évacuation et du relogement ou de l’hébergement des occupants. Il peut, le cas échéant, ordonner la démolition de l’immeuble.

¹ L’insalubrité associe la dégradation du bâti à des effets négatifs sur la santé. Elle s’analyse au cas par cas et après visite des lieux, en se référant notamment à une liste de critères, parmi lesquels les murs fissurés, l’humidité importante, le terrain instable, l’absence de raccordement aux réseaux d’électricité ou d’eau potable ou encore l’absence de système d’assainissement.

En revanche, si l'insalubrité est jugée réparable, le préfet prescrit, dans le délai d'un mois, les mesures appropriées, c'est-à-dire les travaux à réaliser, ainsi que leur délai d'exécution. L'arrêté peut prononcer l'interdiction temporaire d'habiter et d'utiliser les lieux.

- Les articles L. 1334-1 à L. 1334-6 du code de la santé publique prévoient par ailleurs des mesures particulières de **lutte contre la présence de plomb** dans les habitats.

A la suite d'un signalement d'un cas de saturnisme chez un mineur, le préfet est tenu de faire procéder à un diagnostic de l'immeuble afin de déterminer rapidement s'il existe un risque d'intoxication au plomb. Si le diagnostic est positif, le préfet notifie au propriétaire son intention de faire réaliser, à ses frais, les travaux nécessaires pour supprimer le risque constaté. Si la réalisation des travaux requiert la libération temporaire des locaux, le préfet est tenu de prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer l'hébergement provisoire des occupants. Enfin, si le propriétaire s'est engagé à réaliser les travaux, le préfet procède un mois après la notification de sa décision, à un contrôle des lieux afin de vérifier que l'accessibilité au plomb est supprimée.

- Les maires détiennent par ailleurs un pouvoir de **police générale de la salubrité**, sur le fondement de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, ainsi que, le cas échéant, le règlement sanitaire départemental. Cette police s'exerce par des injonctions adressées aux propriétaires ou aux occupants, selon la nature des désordres, et permet d'éviter l'aggravation de l'état des logements et leur basculement dans l'insalubrité.

- Enfin, la **police des immeubles menaçant ruine** est confiée aux maires, conformément aux articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation et L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales.

2. L'expérimentation proposée par le projet de loi

Le présent article tend à confier aux communes qui en feraient la demande la responsabilité de mettre en œuvre les procédures de résorption de l'insalubrité et de lutte contre la présence de plomb prévues par les articles L. 1331-23, L. 1331-24, L. 1331-26 à L. 1331-31 et L. 1336-3, ainsi que pour les articles L. 1334-1 à L. 1334-6 du code de la santé publique.

Cette mesure est proposée à titre expérimental, pour une durée de quatre ans, dans le cadre d'une convention précisant notamment les objectifs prioritaires de lutte contre le saturnisme et l'insalubrité dans la commune ainsi que les engagements financiers prévisionnels de la commune et de l'Etat. Il est également précisé que les communes disposent d'un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour présenter leur candidature.

Le champ de cette expérimentation est toutefois limité à Paris et aux communes ayant créé avant le 1^{er} janvier 1984 un service communal d'hygiène et de santé, qui exerce des attributions en matière de vaccination ou de désinfection ainsi qu'en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène.

Enfin, conformément à la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le dernier alinéa de cet article prévoit une évaluation de l'expérimentation dans un délai de six mois avant le terme de celle-ci.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 59 sans modification.

TITRE IV L'ÉDUCATION ET LA CULTURE

CHAPITRE I^{ER}

Les enseignements

Article additionnel avant l'article 60

Modification de l'intitulé du titre IV du projet de loi

La commission a *adopté* un amendement de coordination de M. Edouard Landrain modifiant l'intitulé du titre IV afin de le faire porter sur « L'éducation, la culture et le sport ».

Article 60

(article L. 211-1 du code de l'éducation)

Compétences de l'Etat en matière d'éducation

Cet article réécrit l'article L. 211-1 du code de l'éducation tout en confirmant le droit en vigueur au titre du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière d'éducation et propose de préciser les missions de l'Etat dans ce domaine.

L'Etat est responsable du service public de l'éducation en vertu du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, rappelé à l'article L. 141-1 de code de l'éducation : « *L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ». Il détient, en conséquence, une compétence de droit commun en matière d'éducation.

Les collectivités territoriales reçoivent du législateur un certain nombre d'attributions et sont ainsi, comme le précise la rédaction du présent article, associées au développement du service public national de l'éducation.

Le premier pas vers la décentralisation est très ancien, il remonte à la loi Guizot de 1833 et concernait les écoles communales que les communes ont eu la charge d'entretenir depuis cette date.

Il a fallu attendre ensuite les lois de décentralisation du début des années quatre-vingt pour que les départements et les régions se voient attribuer un rôle important dans le fonctionnement des collèges et des lycées.

La situation actuelle peut être caractérisée par l'existence de blocs de compétences : la région assure la construction, la reconstruction, les réparations et le fonctionnement matériel (entretien et maintenance) des lycées et établissements assimilés, le département assume les mêmes compétences pour les collèges et les communes pour les écoles. D'autres compétences telles que la planification scolaire s'exercent de façon partagée entre l'Etat et les collectivités selon un mécanisme complexe et souvent flou.

Bien qu'aucune étude d'ensemble, par des organismes indépendants, n'a été réalisée sur le bilan de cette première étape de la décentralisation territoriale, il résulte, notamment, des travaux de la Cour des comptes⁽¹⁾, que les collectivités territoriales ont assumé pleinement leur rôle en matière d'investissement et de fonctionnement des établissements au-delà même de ce que l'Etat pouvait espérer. Grâce à l'action des collectivités locales, le parc immobilier scolaire a été considérablement modernisé. Ce processus mérite largement d'être relancé, approfondi et clarifié, dans le respect des missions intangibles de l'Etat.

Le I de l'article énonce clairement les missions principales de l'Etat en tant que garant du bon fonctionnement du service public de l'éducation, préalable indispensable à l'élargissement des compétences des collectivités territoriales.

Cinq missions sont énumérées par le projet d'article, sans que cette liste puisse être considérée comme exhaustive. Le texte initial du projet de loi annonçait : « L'Etat assume *notamment les missions suivantes* : ». Le Sénat, sur proposition de sa commission des lois, a adopté un amendement supprimant l'adverbe « notamment » et substituant la rédaction suivante : « L'Etat assume, *dans le cadre de ses compétences, des missions qui comprennent* : ». Les missions mentionnées sont les suivantes :

- la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements ;
- la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires ;
- le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de la responsabilité de l'Etat ;
- la répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;
- le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif.

S'agissant de la répartition des moyens que l'Etat consacre à l'éducation, il convient de rappeler que l'article L. 111-1 du code de l'éducation précise que cette répartition doit tenir compte des différences de situation objectives, notamment en matière économique et sociale.

Le projet d'article prévoit ensuite l'obligation pour le Gouvernement de transmettre au Parlement, tous les deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, un rapport évaluant les effets de l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences, sur le fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers. Le Conseil supérieur de l'éducation nationale, le Conseil territorial

¹ La gestion du système éducatif, rapport public particulier, avril 2003.

de l'éducation nationale (créé par l'article 61 du projet de loi) et le Conseil national de l'enseignement agricole seraient saisis pour avis de ce rapport.

Le Sénat a adopté, sur proposition de sa commission des affaires culturelles, un amendement de coordination qui vise à inscrire au titre des compétences du Conseil supérieur de l'éducation et du Conseil national de l'enseignement agricole, définies respectivement par le code de l'éducation et le code rural, leur saisine pour avis du rapport d'évaluation prévu au présent article.

Cet amendement ajoute deux nouveaux paragraphes à la fin du projet d'article.

Le II (nouveau) prévoit que l'article L. 231-1 du code de l'éducation relatif au Conseil supérieur de l'éducation, est complété par l'alinéa suivant : « Il est saisi pour avis du rapport d'évaluation mentionné à l'article L. 211-1. »

Le III (nouveau) prévoit qu'après le premier alinéa de l'article L. 814-2 du code rural relatif au Conseil national de l'enseignement agricole, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Il est saisi pour avis du rapport d'évaluation mentionné à l'article L. 211-1 du code de l'éducation. »

*

La commission a examiné un amendement de M. Yves Durand tendant à supprimer le I de l'article selon lequel l'éducation nationale demeure de la compétence de l'Etat.

M. Yves Durand a estimé que cette affirmation paraît inutile car ce principe résulte du code de l'éducation. A moins que le gouvernement ne cache certaines intentions peu louables de désengagement de l'Etat dans sa définition de la politique éducative.

Le rapporteur pour avis s'est dit très surpris de l'amendement proposé alors que les élus socialistes ont toujours défendu le service public national de l'éducation. Indiquant que la majorité serait tentée d'accepter cet amendement, il a néanmoins jugé préférable de se déclarer défavorable.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 60 sans modification.

Article 61

(article L. 239-1 du code de l'éducation)

Création du conseil territorial de l'éducation nationale

Le présent article vise à compléter le chapitre IX du titre III (*Les organismes collégiaux nationaux et locaux*) du livre II (*L'administration de l'éducation*) du code de l'éducation, par la création du conseil territorial de l'éducation nationale.

Le système éducatif compte de nombreux organismes consultatifs nationaux et locaux, notamment, le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil national des

programmes (article L. 311-5 du code de l'éducation), les conseils académiques de l'éducation nationale, les conseils départementaux de l'éducation nationale ainsi que les instances consultatives en matière d'enseignement agricole et professionnel.

Le chapitre IX relatif aux autres instances consultatives serait intitulé : « *Le conseil territorial de l'éducation nationale et les autres instances consultatives* ». Un article L. 239-1 serait inséré dans ce chapitre qui ne contient pas actuellement de dispositions législatives. Il fixerait la composition le fonctionnement et les compétences de cette nouvelle instance consultative.

Selon le présent article, le conseil territorial comprendrait des représentants de l'Etat, des régions, des départements des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Le projet initial ne prévoyait la participation de ces derniers que « le cas échéant » mais cette restriction a été supprimée par le Sénat.

Instance de dialogue et d'échange entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales, le conseil pourra être consulté et formuler un avis sur toutes les questions intéressant les collectivités territoriales dans le domaine éducatif. Il est tenu informé des initiatives prises par les collectivités territoriales et il peut formuler des recommandations destinées à favoriser, en particulier, l'égalité des usagers devant le service public de l'éducation. Il invite à ses travaux des représentants des personnels et des usagers (élèves et parents d'élèves).

Par ailleurs, le conseil territorial est saisi pour avis du rapport d'évaluation mentionné à l'article L. 211-1 qui évalue l'impact de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est indiqué que le conseil devrait être réuni deux fois par an sous la présidence du ministre ou de son représentant. Le présent article prévoit simplement qu'un décret déterminera la composition et les règles de fonctionnement de ce conseil ainsi que les conditions de nomination de ses membres.

*

La commission a examiné un amendement de M. Yves Durand prévoyant la participation des personnels, des parents et des élèves au conseil territorial de l'éducation nationale.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable en estimant que cette participation automatique au conseil territorial alourdirait cette instance de concertation entre l'Etat et les collectivités locales. Il est préférable d'associer ponctuellement les personnels et les parents d'élèves comme le prévoit le dispositif du projet de loi.

La commission a *rejeté* cet amendement.

Puis la commission a *rejeté* un amendement de M. Yves Durand de conséquence de l'amendement précédent.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 61 sans modification.

Article 62

(article L. 214-1 du code de l'éducation)

Le schéma prévisionnel des formations

Depuis les premières lois de décentralisation, la région est chargée d'arrêter le schéma prévisionnel des formations des collèges et des lycées, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole, avec l'accord des départements, les représentants des établissements privés sous contrat étant associés à l'élaboration du schéma. Au fil des années, ce schéma s'est enrichi et couvre aujourd'hui l'ensemble de la formation professionnelle initiale et continue et la formation en apprentissage. L'article 6 du présent projet de loi étend par ailleurs le champ d'intervention du plan régional de développement des formations professionnelles et renforce le rôle des régions dans l'élaboration de ce plan.

Le schéma prévisionnel, prévu à l'article L. 214-1 du code de l'éducation, doit définir à un horizon pluriannuel les besoins de formations de la région en terme quantitatif (évolution prévisible de la démographie scolaire) et qualitatif (importance respective des formations générales, technologiques, professionnelles, des formations longues et courtes...) C'est sur la base de ce schéma que sont établis les programmes prévisionnels des investissements par le département pour les collèges et par la région pour les établissements dont elle a la charge.

Le projet de loi initial proposait d'insérer à ce schéma les établissements dispensant des formations sociales et des formations sanitaires afin de permettre aux régions de planifier l'ensemble des formations relevant de leurs compétences.

Le Sénat a adopté, avec l'accord du gouvernement, un amendement supprimant l'insertion des établissements visés ci-dessus et intégrant les établissements d'enseignement agricole privés sous contrat. En effet les dispositions de l'article 6 du projet de loi, modifiant l'article L. 214-13 du code de l'éducation relatif au plan régional de développement des formations professionnelles, prévoit que ce plan vaut « *schéma régional des formations sociales et schéma régional des formations sanitaires* ».

Le présent article propose donc, dans une rédaction très proche du premier alinéa actuel de l'article L. 214-1, que le schéma prévisionnel des formations arrêté par le conseil régional prenne en compte les « *orientations nationales* », c'est-à-dire en particulier le plan national prévisionnel des formations et s'applique aux établissements publics et privés d'enseignement et de formation agricole, respectivement visés aux articles L. 811-8 (ce qui est déjà le cas dans le droit existant) et L. 813-1 du code rural.

*

La commission a examiné un amendement de M. Yves Durand visant à permettre aux conseillers généraux de donner un avis, dans le cadre du schéma prévisionnel des formations, sur tous les établissements scolaires situés sur leur territoire.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré défavorable à cet amendement qui alourdit le dispositif et qui conduirait les conseillers généraux à se prononcer sur des formations relevant de la responsabilité des conseils régionaux, ce qui ne paraît pas cohérent.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 62 sans modification.

Article 63

(articles L. 231-6, L. 234-1 à L. 234-3, L. 237-2, L. 335-8, L. 441-11 à L. 441-13 et L. 914-6 du code de l'éducation)

Réforme des conseils académiques de l'éducation nationale

Cet article propose un certain nombre de dispositions destinées à renforcer et améliorer le fonctionnement des conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) mentionnés aux articles L. 234-1 à L. 234-8 du code de l'éducation.

Présents dans chaque académie, ces conseils ont des compétences à la fois décisionnelles, consultatives, juridictionnelles et disciplinaires. Ils comprennent des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des personnels et des usagers. En l'état actuel du droit, ils ne peuvent siéger qu'en présence de l'ensemble des représentants ce qui entraîne une certaine lourdeur de fonctionnement. Les décisions prises en matière disciplinaire sont susceptibles d'appel devant le Conseil supérieur de l'éducation.

La principale modification proposée vise à donner la possibilité aux conseils académiques de se constituer en commissions spécialisées en vue d'une plus grande efficacité.

Le I de l'article propose d'ajouter un nouvel alinéa à l'article L. 234-1 du code de l'éducation afin de donner aux conseils académiques de l'éducation nationale la possibilité de siéger en formations restreintes.

Le III propose de modifier un autre point concernant la composition des conseils en fonction de l'objet de leur réunion. Il s'agirait de compléter l'article L. 234-2 du code de l'éducation en précisant que lorsque le conseil exerce des compétences disciplinaires ou juridictionnelles relatives aux centres de formation des apprentis, un représentant de ces centres, nommé par le recteur, lui est adjoint.

Les autres dispositions proposées par le III de l'article visent essentiellement à tirer les conséquences de la transformation, effectuée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, des comités régionaux et départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, en comités de coordination départementaux de l'emploi.

Le II de l'article supprime la compétence d'appel attribuée par l'article L. 231-6-2 du code de l'éducation, au conseil supérieur de l'éducation nationale, sur les décisions disciplinaires et contentieuses rendus par les comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. A cet effet, le 2° de l'article L. 231-6 du code de l'éducation serait abrogé.

Le IV de l'article propose de rendre le conseil académique de l'éducation nationale compétent pour se prononcer sur l'opposition à l'ouverture d'établissements

techniques privés, aux lieu et place du comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, jusqu'alors compétent au titre de l'article L. 441-12 du code de l'éducation.

L'ouverture d'un établissement d'enseignement privé doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'autorité administrative compétente (maire ou recteur d'académie). Il peut être fait opposition à cette ouverture par le maire, le recteur, le représentant de l'Etat ou le procureur de la République et l'opposition fait l'objet d'une décision juridictionnelle au terme d'une procédure contradictoire.

En vertu de l'article L. 234-3, le conseil académique de l'éducation nationale est compétent pour se prononcer sur l'opposition à l'ouverture des établissements d'enseignement privés du premier et du second degré, conformément aux articles L. 441-3 et L. 441-7 du code. Il s'agit donc d'appliquer le même système aux établissements techniques privés. Il est également proposé au **VII de l'article**, de modifier les dispositions de l'article L. 441-11 du code de l'éducation afin d'octroyer au seul recteur d'académie la compétence pour s'opposer à l'ouverture d'un établissement d'enseignement technique privé, cette compétence étant actuellement exercée par un « *inspecteur de l'éducation nationale désigné par le recteur* ».

En cohérence avec ce qui précède, le **VIII de l'article**, propose de réécrire l'article L. 441-12 du code l'éducation, afin de prendre en compte la nouvelle compétence dévolue au conseil académique pour connaître de l'opposition à l'ouverture d'établissements d'enseignement technique privés. En outre, cette modification simplifierait les conditions d'exercice de la procédure, l'appel de la décision statuant sur l'opposition n'ayant plus à être reçu par le représentant de l'Etat dans le département mais étant transmis directement au conseil supérieur de l'éducation.

De même, le **IX de l'article** substitue, dans l'article L. 441-13 du code de l'éducation relatif aux sanctions encourues en cas d'ouverture irrégulière d'un établissement d'enseignement technique privé, le « conseil académique de l'éducation nationale » au « comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ».

Le **V de l'article** propose d'introduire une autre mesure de coordination avec l'abrogation de l'article L. 237-2 du code, unique article de la section relative aux instances consultatives départementales en matière de formation professionnelle. Les dispositions concernées traitent du rôle des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi en matière d'établissements d'enseignement technique privés et d'établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles privés, alors qu'ils sont supprimés.

Le **VI de l'article** prévoit de réécrire le dernier alinéa de l'article L. 335-8 du code de l'éducation, qui organise la concertation au niveau local, en matière d'adaptation des programmes des enseignements technologiques et professionnels. Cette concertation ne devrait plus s'exercer qu'au niveau régional dans le cadre des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle, régis par l'article L. 910-1 du code du travail (repris à l'article L. 237-1 du code de l'éducation) et le décret n° 2002-658 du 29 avril 2002.

Enfin **le X de l'article** propose de supprimer les dispositions faisant référence aux compétences du comité départemental de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi, à l'article L. 914-6 du code de l'éducation, relatif aux sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées à des personnes chargées de l'enseignement ou de la surveillance dans un établissement d'enseignement privé.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 63 sans modification.

Article 64

(articles L. 213-3 et L. 214-7 du code de l'éducation)

Transfert aux collectivités territoriales de la propriété des biens immobiliers des collèges et lycées

Les lois de décentralisation ont transféré au département et à la région, la charge des collèges pour l'un, celle des lycées des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels maritimes pour l'autre.

Le département (article L. 213-2 du code de l'éducation) et la région (article L. 214-6) assurent en conséquence, la construction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des établissements dont ils ont la charge.

Cependant ces attributions et ces investissements n'ont pas totalement coïncidé avec le transfert de la propriété des locaux puisque les articles L. 213-3 et L. 214-7 prévoient, respectivement, que le département comme la région sont propriétaires des locaux dont ils ont assuré la construction et la reconstruction. Les bâtiments qui existaient avant le transfert de compétences ont été mis à disposition du département ou de la région par leur propriétaire, dans les conditions prévues aux articles L. 213-4 à L. 213-6 et L. 214-8 du code de l'éducation.

Cette situation disparate méritait d'être clarifiée et uniformisée.

Le présent article propose d'achever le transfert du patrimoine immobilier des établissements scolaires du second degré, en procédant au transfert de propriété de l'ensemble des bâtiments, à titre gratuit, à leur collectivité de rattachement.

Le I de l'article propose, de compléter l'article L. 213-3 afin, tout d'abord, de transférer automatiquement la propriété des biens immobiliers des collèges appartenant à l'Etat, aux départements, à titre gratuit, dès la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

En second lieu, les biens immobiliers des collèges appartenant à des communes ou à des groupements de communes seraient également transférés, en pleine propriété à titre gratuit, aux départements, mais dans ce cas, le transfert n'interviendrait pas de plein droit et serait soumis à l'accord préalable des parties.

Dans les deux cas, ces transferts ne pourraient donner lieu au versement d'aucun droit, taxe ou honoraire.

Le Sénat a amendé ce dispositif sur deux points.

Il a tout d'abord prévu que lorsque le département effectue sur les biens concernés, des travaux de construction, de reconstruction, d'extension ou de grosses réparations, le transfert de propriété est de droit et donc automatique. Aux termes du droit actuel, ce transfert automatique des biens n'existe que lorsque la collectivité de rattachement effectue des travaux de construction ou de reconstruction.

En second lieu le Sénat a ajouté qu'avant tout transfert de propriété, un état des risques d'exposition au plomb, à l'amiante et aux parasites des bâtiments concernés devaient être réalisés.

Le II de l'article complète dans les mêmes conditions l'article L. 214-7 du code de l'éducation. Les biens immobiliers des lycées appartenant à l'Etat seraient transférés en pleine propriété et de plein droit aux régions, à titre gratuit.

Les mêmes biens appartenant aux départements, aux communes ou à leurs groupements seraient également transférés aux régions, mais là aussi après accord des collectivités et groupements concernés.

Le Sénat a amendé ce dispositif dans le même sens afin que lorsque la région effectue sur les biens concernés, des travaux de construction, de reconstruction, d'extension ou de grosses réparations, le transfert de propriété est de droit et donc automatique. Dans ce cas également, la rédaction actuelle de l'article L. 214-7 se borne à indiquer que la région est propriétaire des locaux dont elle a assuré la construction ou la reconstruction.

*

La commission a *adopté* un amendement rédactionnel de Mme Christine Boutin.

Elle a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 64 ainsi modifié.

Article 65

(articles L. 131-5, L. 131-6 et L. 212-7 du code de l'éducation)

Sectorisation des écoles publiques

La combinaison des deux derniers alinéas de l'article L. 131-5 et de l'article L. 212-7 du code de l'éducation, fait que la détermination du ressort géographique des écoles publiques d'une commune relève de la compétence du maire agissant au nom de l'Etat. Le conseil municipal ne dispose actuellement d'aucun pouvoir pour répartir les enfants entre les écoles de la commune qu'il administre. Actuellement la carte scolaire est établie par les services académiques en concertation avec les élus locaux.

Par ailleurs, aucun principe général du droit ni aucune disposition législative ou réglementaire ne reconnaît aux parents le droit de choisir librement l'établissement scolaire qui sera fréquenté par leurs enfants et l'article L. 131-7 (avant dernier alinéa) précise que les familles doivent se conformer aux dispositions de l'arrêté du maire définissant les périmètres de recrutement de chaque école publique.

Le présent article propose d'élargir les compétences des communes en matière de sectorisation des écoles en confiant au conseil municipal le pouvoir de déterminer le ressort de chaque école publique de la commune.

On notera qu'en vertu de l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles publiques, après avis du représentant de l'Etat dans le département

Le I de l'article propose de modifier les deux derniers alinéas de l'article L. 131-5 du code de l'éducation afin de préciser les conditions d'inscription dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

Lorsque le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, a déterminé, conformément à l'article L. 212-7 du code, le ressort des écoles publiques dont il a la charge, les familles doivent se conformer à cette délibération.

L'inscription des élèves devra alors se faire sur présentation d'un certificat d'inscription sur la liste scolaire mentionnant tous les enfants scolarisables de la commune, dressée chaque année par le maire, conformément à l'article L. 131-6 du code. Ce certificat d'inscription est délivré par le maire et indique l'école que l'enfant doit fréquenter.

Le conseil municipal deviendrait donc compétent pour l'élaboration de la carte scolaire municipale mais le maire (agissant comme agent de l'Etat) resterait seul chargé de l'affectation des élèves dans les écoles.

Le Sénat a complété l'article L. 131-5 par un alinéa concernant les enfants de parents domiciliés à l'étranger. Cette nouvelle disposition prévoit que *« la domiciliation des parents à l'étranger ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire. Chaque enfant est inscrit soit dans la commune où ses parents ont une résidence soit dans celle du domicile de la personne qui en a la garde soit dans celle où est situé un établissement ou une section d'établissement destiné plus particulièrement aux enfants de Français de l'étranger »*.

Le I bis (nouveau) de l'article, adopté par le Sénat, propose, en cohérence avec ce qui vient d'être évoqué, de modifier l'article L. 212-7 du code de l'éducation, afin de substituer les dispositions suivantes : *« Dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération du conseil municipal. Lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale sur le territoire duquel il existe plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération de l'organe délibérant de cet établissement. »*

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 65 sans modification.

Article 66

(articles L. 213-1 et L. 213-12-1 du code de l'éducation)

Sectorisation des collèges publics et organisation des transports scolaires

Le conseil général qui a la charge des collèges situés sur son territoire, définit, conformément à l'article L. 213-1 de code de l'éducation (deuxième alinéa), la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves.

Mais la carte scolaire des collèges est fixée par l'inspecteur d'académie de chaque département après avis des instances consultatives concernées et du conseil général.

Le présent article propose de donner aux départements compétence pour définir la sectorisation des collèges publics.

Le I de l'article modifie le deuxième alinéa de l'article L. 213-1 de code de l'éducation en ajoutant aux compétences actuelles du conseil général celle d'arrêter « *le secteur de recrutement des établissements* ». Toutes les décisions du conseil général devront être prises « *après avis du conseil départemental de l'éducation nationale et en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social* ». Ces critères devront répondre à un objectif d'équité territoriale, particulièrement en ce qui concerne la sectorisation des établissements.

L'Etat devant continuer à jouer son rôle de garant du principe d'égalité entre les usagers du service public de l'éducation, le projet d'article ajoute que l'affectation des élèves dans les établissements sera effectuée par le représentant de l'Etat. Cette compétence implique notamment que l'inspecteur d'académie, demeurera compétent pour accorder les dérogations aux secteurs scolaires.

Le II (nouveau) de l'article a été introduit par le Sénat, avec l'avis favorable du Gouvernement, et concerne le transport scolaire.

Ce texte propose d'insérer, après l'article L. 213-12 du code de l'éducation relatif aux transports scolaires, un article L. 213-12-1, selon lequel :

– Les collectivités territoriales peuvent participer au financement des frais de transport collectif des élèves vers les établissements scolaires dont elles ont la charge.

– Une convention avec le conseil général ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports scolaires prévoit les conditions de participation de la région, des communes et de leurs groupements au financement de ces transports scolaires.

La responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires, incombe, pour tous les niveaux d'enseignement, soit au département quand ils se situent en dehors des périmètres urbains, soit à la commune ou au groupement de communes à l'intérieur de ces périmètres. Ces collectivités peuvent déléguer l'organisation des transports, par convention, à des personnes limitativement énumérées à l'article L. 213-12 du code de l'éducation (établissement d'enseignement, associations familiales ou de parents d'élèves...). Les charges transférées sont financièrement

compensées par l'Etat. Les crédits sont répartis entre les départements et dans chacun de ceux-ci, le préfet les répartit entre les différentes autorités organisatrices.

L'organisation des transports doit être cohérente avec le schéma prévisionnel des formations arrêté au niveau régional et le programme prévisionnel des investissements des collectivités qui en résulte. Pour autant, la participation financière des communes et des régions aux transports scolaires n'est peut-être pas justifiée.

*

La commission a examiné un amendement de M. Yves Durand prévoyant que le recteur se prononce sur toutes les décisions des conseils généraux relatives à la sectorisation des établissements et à leur capacité d'accueil.

M. Yves Durand a précisé que cet amendement est destiné à conserver à l'éducation nationale son caractère de service public national.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable en estimant qu'il serait paradoxal dans un texte sur la décentralisation de prévoir l'obligation d'un avis conforme du recteur représentant de l'Etat.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis supprimant la disposition prévoyant que les collectivités territoriales autres que le département peuvent participer au financement des transports scolaires.

Le rapporteur pour avis a estimé que cette mention est inutile puisque les charges correspondant aux transports scolaires sont intégralement compensées par l'Etat aux départements.

M. René Couanau, président, a remarqué à cette occasion qu'il était dommage que le texte n'ait pas résolu le problème des communes qui ne participent pas au financement de ces transports, alors même que des élèves résidant sur leur territoire utilisent les transports scolaires pour se rendre dans un établissement situé dans une commune voisine.

La commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 66 ainsi modifié.

Article 67

(articles L. 213-2, L. 213-2-1 nouveau, L. 214-6, L. 214-6-1 nouveau,
L. 211-8, L. 213-2, L. 213-8, L. 214-10, L. 216-4, L. 421-23,
L. 442-9 du code de l'éducation et article L. 811-7 du code rural)

Transfert aux départements et aux régions des personnels techniciens, ouvriers et de service

Cet article a pour objet, d'une part, de confier aux départements et aux régions le soin d'assurer l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et

technique dans les collèges et lycées dont ils ont la charge, d'autre part, de leur transférer le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de ces établissements.

Le dispositif qui résulte des lois de décentralisation, et notamment la loi du 22 juillet 1983, a attribué aux départements la construction, la reconstruction, les réparations et le fonctionnement matériel des collèges (article L. 213-2 du code de l'éducation). Il a confié les mêmes compétences aux régions s'agissant des lycées et des établissements assimilés (article L. 214-6 du code de l'éducation).

5 200 collèges relèvent des départements et 2 600 lycées relèvent des régions.

Outre la charge complète des établissements d'enseignement supérieur et de quelques établissements secondaires, l'Etat a conservé, pour les lycées et les collèges, les dépenses pédagogiques (matériel informatique et technologique) et les dépenses de personnels à l'exception de celles résultant des activités éducatives, culturelles et sportives complémentaires.

Sur le plan de la construction et de l'entretien des établissements scolaires, les progrès ont été spectaculaires au regard de l'état des bâtiments transférés. Les collectivités territoriales ont fait mieux, plus et plus vite que ne le faisait l'Etat. Les sommes consacrées aux constructions neuves et aux rénovations ont été multipliées par cinq à dix par rapport à ce que l'Etat dépensait. Toutes les collectivités territoriales ont produit un énorme effort pour améliorer un patrimoine en mauvais état même si les situations restent variables. Ce ne sont d'ailleurs pas les collectivités les plus riches qui ont produit l'effort le plus important. En 2001, la dépense moyenne, par habitant, des régions, en faveur des lycées était de 51,4 euros en métropole. L'écart à la moyenne est très faible et ne reflète pas la richesse des régions, Alsace, Bretagne, PACA, se situant à 47 euros et Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie à plus de 57 euros par exemple.

Contrairement aux craintes parfois exprimées, les inégalités dans le système éducatif n'ont pas été accentuées par la décentralisation. Les inégalités qui ont pu se creuser entre les établissements résultent davantage de phénomènes urbains et sociaux de concentration des populations les plus en difficulté et également de la gestion des moyens et des personnels par l'éducation nationale elle-même, par exemple l'affectation des enseignants les moins expérimentés dans les postes les plus difficiles.

Dans le but de parachever le processus de décentralisation qui s'est avéré plutôt bénéfique pour toute la communauté éducative, le présent article propose de transférer de nouvelles missions aux collectivités territoriales et de rapprocher les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et les collectivités concernées. Une répartition territoriale de ces personnels TOS, plus équitable et plus conforme aux besoins des établissements que celle constatée aujourd'hui, peut être attendue du transfert proposé.

Le I et le III de l'article modifient respectivement, l'article L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation, afin de permettre aux départements et aux régions d'assurer, pour les établissements dont ils ont la charge : l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves.

Le II et le IV de l'article introduisent, respectivement, dans le code de l'éducation, un article L. 213-2-1 et un article L. 214-6-1 aux fins de permettre aux départements et aux régions d'assurer le recrutement et la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service exerçant leurs missions dans les collèges et les lycées.

Chacun des deux nouveaux articles précise que ces personnels sont membres de la communauté éducative et concourent directement aux missions du service public de l'éducation nationale, dans les conditions fixées par les articles L. 421-23 et L. 913-1 du code. Ce dernier article, introduit par la loi du 10 juillet 1989, prévoit déjà que les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ainsi d'ailleurs que les personnels sociaux et de santé, non concernés par la présente réforme) sont membres de la communauté éducative, qu'ils concourent directement aux missions du service public de l'éducation et contribuent à assurer le fonctionnement des établissements. Il précise également que ces personnels contribuent à la qualité de l'accueil et du cadre de vie et assurent la sécurité, le service de restauration, l'hébergement des élèves. S'agissant de ce dernier point, il faut préciser qu'un établissement sur cinq environ comprend un internat.

Environ 91 000 personnels TOS, actuellement fonctionnaires de l'Etat, devraient être transférés statutairement vers les collectivités territoriales compétentes mais resteront placés sous l'autorité du chef d'établissement auprès duquel ils travaillent et leur participation à la mission éducative est clairement réaffirmée.

La mise en cohérence des compétences assurées par les collectivités locales et le recrutement et la gestion des personnels chargés des tâches correspondantes ne peut qu'améliorer le fonctionnement du service public et des établissements scolaires. L'exemple des personnels communaux, et notamment des ATSEM (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles), en est la traduction concrète. Ces agents spécialisés jouent un rôle central au sein de l'équipe éducative et leur présence auprès des jeunes enfants apporte une plus-value indéniable.

Ce transfert devrait être facilité par le fait que le statut de la fonction publique territoriale s'est stabilisé depuis les premières étapes de la décentralisation et par le fait que l'article 80 du présent projet de loi prévoit de façon précise les conditions dans lesquelles pourront évoluer les situations individuelles des agents concernés.

Cet article propose un droit d'option pour les fonctionnaires des services transférés. Ils pourront en effet choisir, dans un délai de deux ans de rester fonctionnaire de l'Etat ou de devenir fonctionnaire territorial. Si la nouvelle intégration est demandée, elle est de droit. Si la première option est retenue, l'agent reste fonctionnaire de l'Etat et sera placé en position de détachement auprès de la collectivité territoriale compétente, sans limitation de durée. Les fonctionnaires ainsi détachés pourront à tout moment demander leur intégration dans la fonction publique territoriale.

Le V de l'article, tend à réécrire les 3° et 4° de l'article L. 211-8 du code de l'éducation, relatif à la rémunération des personnels à la charge de l'Etat, afin de prévoir le transfert aux départements et aux régions de la charge de la rémunération des personnels TOS.

Alors que le projet de loi initial prévoyait de transférer dans les mêmes conditions, aux départements et aux régions, la rémunération des assistants d'éducation

(institués par l'article L. 916-1 du code) en poste dans les collèges et les lycées, le Sénat a supprimé cette prise en charge par les départements et les régions.

En effet, l'article L. 916-1 du code de l'éducation prévoit un recrutement direct par les établissements des assistants d'éducation pour y exercer des fonctions d'encadrement et de surveillance des élèves et d'aide à l'accueil et à l'intégration des élèves handicapés, pendant et en dehors du temps scolaire. Le présent projet de loi ne prévoit pas le transfert de ces missions aux collectivités territoriales et les missions d'accueil, de restauration et d'hébergement ne concernent pas les assistants d'éducation. Il ne paraît donc pas justifié que les collectivités territoriales assument cette charge. Pour être complet, il faut préciser que selon l'article L. 916-2 du code de l'éducation, les assistants d'éducation peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales pour encadrer les activités complémentaires, périscolaires organisées par ces dernières. Dans ce cas, une convention conclue entre la collectivité et l'établissement employeur précise les conditions de cette mise à disposition.

Les VI et VIII de l'article modifient respectivement l'article L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation, relatifs aux charges assumées par le département pour les collèges et par la région pour les lycées, afin de préciser que ces collectivités ne prennent pas en charge les dépenses de personnel assumées par l'Etat, conformément à l'article L. 211-8 du code. Ce dernier article exclut désormais des charges de l'Etat la rémunération des TOS.

La rédaction de l'article L. 211-8 telle qu'elle résulte du projet de loi maintiendrait donc à la charge de l'Etat les dépenses suivantes :

– la rémunération du personnel enseignant des écoles élémentaires et des écoles maternelles, sous réserve des dispositions prévues à l'article L. 216-1, relatives à la rémunération par les collectivités territoriales des agents de l'Etat mis à leur disposition lorsqu'ils organisent des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires ;

– la rémunération du personnel de l'administration et de l'inspection ;

– la *rémunération du personnel des collèges et des lycées, à l'exception des personnels techniciens, ouvriers et de service* et des personnels chargés des activités complémentaires périscolaires ;

– les dépenses pédagogiques des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale ;

– la rémunération des personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le VII de l'article prévoit, par coordination, de modifier les articles L. 213-8 et L. 214-10 du code de l'éducation afin de préciser que, lorsque 10 % au moins des élèves d'un collège ou d'un lycée résident dans un autre département ou une autre région que celui ou celle dont relève l'établissement, une participation aux charges de *personnel* en plus de la participation à celles de fonctionnement pourra être demandée à la collectivité de résidence.

Le IX de l'article est également une disposition de coordination. L'article L. 216-4 du code de l'éducation, concerne la répartition des charges entre le département et la région lorsqu'un même ensemble immobilier comporte à la fois un collège et un lycée. La disposition propose d'intégrer dans la convention de répartition des charges, celles relatives au recrutement et à la gestion des personnels qui ne relèvent pas de l'Etat. Cela concerne 541 cités scolaires, qui regroupent au moins deux établissements distincts.

Le X de l'article renforce et précise les liens entre les établissements scolaires et leur collectivité de rattachement en réécrivant le II de l'article L. 421-23 du code de l'éducation.

Il est proposé que pour l'exercice des compétences de sa collectivité, le président du conseil général ou régional s'adresse *directement* au chef d'établissement.

Il lui fait connaître les objectifs et les moyens retenus par la collectivité de rattachement pour l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation des moyens.

Le projet de loi initial prévoyait l'établissement d'une convention pour organiser les relations entre l'établissement du Sénat et la collectivité de rattachement. Le Sénat a supprimé ce préalable de convention et opté pour un système plus directif en faveur des collectivités territoriales auxquelles il propose d'accorder une réelle autorité sur l'organisation des services de leurs agents, c'est-à-dire des personnels TOS et sur le fonctionnement matériel et financier des établissements.

Le XI de l'article propose de modifier le troisième et le quatrième alinéas de l'article L. 442-9 du code de l'éducation. Ils concernent la contribution forfaitaire de l'Etat, d'une part, des départements, des régions et de la collectivité territoriale de Corse, d'autre part, à la charge des personnels non enseignants des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés.

On rappellera qu'actuellement les personnels non enseignants des établissements privés sous contrat sont embauchés et rémunérés par l'établissement, sur des subventions versées par l'Etat dans le cadre du forfait d'externat. Les collectivités locales pour leur part contribuent aux dépenses de fonctionnement matériel.

La nouvelle rédaction propose de déduire, de la contribution de l'Etat à ces établissements, les charges afférentes aux personnels non enseignants qui ne relèvent plus de sa compétence.

Ces charges sont transférées aux collectivités territoriales précitées sous forme de deux contributions, l'une, inchangée, afférente aux dépenses de fonctionnement, l'autre relative aux dépenses de personnels concernés par le transfert.

Le XII de l'article propose de modifier la répartition des compétences entre les régions et l'Etat dans le domaine de l'enseignement agricole, telle qu'elle résulte de l'article L. 811-7 du code rural afin d'étendre les dispositions de l'article 67 du projet de loi aux établissements publics d'enseignement agricole.

Un amendement du Sénat a allégé la rédaction proposée initialement en faisant valoir que la complémentarité entre le code de l'éducation et le code rural prévue par

l'article L. 810-1 du code rural, permet de ne faire figurer dans ce dernier que les dispositions spécifiques, c'est-à-dire celles qui concernent les personnels de direction des établissements publics locaux d'enseignement agricole et le patrimoine bâti.

La rédaction proposée par le Sénat vise donc uniquement à adapter les dispositions de l'article L. 811-7 du code rural à la situation actuelle des personnels de direction, en précisant qu'ils sont rémunérés par l'Etat.

*

La commission a examiné un amendement de M. Yves Durand, de suppression de l'article.

M. Yves Durand a estimé que le transfert prévu par l'article a été décidé sans aucune concertation préalable avec les personnels et qu'aucune garantie n'a été prévue pour éviter qu'à terme ces personnels, devenus agents des collectivités locales, soient mis à disposition d'entreprises privées chargées de l'entretien des établissements. On peut craindre par ce biais l'amorce d'un démantèlement du service public national.

Le rapport de M. Pierre Mauroy sur la décentralisation prévoyait certes un tel transfert mais il prévoyait également des conditions préalables pour garantir les droits des personnels. Ce transfert n'aurait dû se faire qu'après négociation d'un statut et création d'une filière similaire à celle des agents locaux chargés des services culturels et sportifs. Le gouvernement a refusé toute négociation et aucune garantie n'est offerte aux personnels dans le projet actuel.

Le rapporteur pour avis a rappelé que le texte prévoit une liberté de choix pour les agents qui pourront conserver leur statut de fonctionnaire de l'Etat ou devenir fonctionnaire territorial. Il a paru indispensable de confier aux collectivités locales la responsabilité des personnels TOS afin de permettre une organisation optimale des établissements et il convient de laisser aux collectivités locales une certaine liberté pour gérer ce service public. De surcroît, l'article précise que ces personnels restent membres de la communauté éducative et concourent directement aux missions du service public de l'éducation nationale. Il n'y a donc aucun risque de démantèlement.

M. Yves Durand s'est dit peu convaincu par les observations du rapporteur pour avis car le problème essentiel demeure celui des missions assurées par ces personnels, qui pourront toujours être déléguées à des entreprises privées. De plus, les collectivités locales sont fortement encadrées dans leur gestion du personnel car des normes strictes s'imposent dans les filières culturelles et sportives, comme le prévoit le statut de la fonction publique territoriale. Les craintes des personnels sont donc tout à fait fondées.

M. Alain Néri a évoqué l'exemple d'un conseil général qui confierait la restauration d'un collège à une entreprise privée : dans ce cas, que deviennent les TOS ? De fait, l'équipe éducative est composée d'enseignants et de TOS et modifier le statut de ces derniers conduit à déstructurer l'encadrement pédagogique.

M. Edouard Landrain a jugé qu'il était difficile de soutenir que cette catégorie de personnels est associée à une fonction éducative. Par ailleurs, dans les

communes, les personnels des écoles primaires sont proches des élus locaux et les problèmes sont réglés grâce à cette proximité.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné deux amendements de Mme Christine Boutin tendant respectivement à :

– lisser les déséquilibres constatés entre certaines académies s'agissant du nombre de TOS ;

– prévoir que ces personnels TOS demeurent placés sous l'autorité du chef de l'établissement dans lequel ils sont affectés.

Après que **le rapporteur pour avis** a rappelé que l'article 77 du présent projet répond à ces préoccupations et que la rédaction de l'article 67 est exactement conforme au second amendement, la commission a *rejeté* les amendements.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis prévoyant qu'une convention organise les relations entre l'établissement et la collectivité de rattachement en précisant les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

La commission a examiné un amendement de Mme Christine Boutin détaillant les modalités d'intervention du conseil général ou régional pour l'exercice de leurs compétences dans les établissements scolaires.

Après que **le rapporteur pour avis** a indiqué que cet amendement était satisfait par l'amendement précédemment adopté, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 67 ainsi modifié.

Article 67 bis (nouveau)

(section 3 nouvelle et article L. 213-15 nouveau du chapitre III
du titre I^{er} du livre II du code de l'éducation,
articles L. 541-1, L. 541-2 et L. 542-2 du même code)

Transfert aux départements de la responsabilité de la médecine scolaire

Le Sénat a adopté, contre l'avis du gouvernement, un amendement introduisant un article additionnel qui vise à introduire dans le code de l'éducation une section relative à la médecine scolaire et à en transférer la charge aux départements.

Partant du constat que les conseils généraux ont la responsabilité de la protection maternelle et infantile et ils ont aussi la responsabilité de la lutte contre la maltraitance et de la protection de l'enfance en général, le texte propose de compléter la cohérence de cet ensemble en transférant au département la médecine scolaire.

Toutefois ce transfert ne concerne que les médecins scolaires qui interviennent dans les établissements scolaires mais qui ne sont pas placés sous l'autorité du chef d'établissement, c'est-à-dire les médecins de l'éducation nationale régis par le décret du 27 novembre 1991.

A l'inverse, les assistantes sociales et les infirmières, qui sont placées sous l'autorité des chefs d'établissement, conserveraient leur statut afin de ne pas créer à l'intérieur des établissements un partage supplémentaire des responsabilités.

Il s'agirait de faire participer les médecins scolaires à la vaste mission des conseils généraux en matière de protection de l'enfance.

Le texte propose de réécrire les articles L. 541-1 et L. 542-2 du code de l'éducation, relatifs à la protection de la santé en milieu scolaire, afin de définir les missions principales du service de médecine scolaire. Son rôle serait souligné en matière de prévention individuelle et collective, de dépistage et de suivi des handicaps et des troubles de santé des élèves. A l'occasion de la visite obligatoire et gratuite des enfants de moins de six ans, un dépistage des troubles spécifiques du langage serait organisé.

Force est de constater que la médecine scolaire aujourd'hui ne dispose pas des moyens qui seraient à la hauteur d'une véritable politique de santé publique en faveur des élèves.

On compte aujourd'hui 1 200 médecins scolaires, fonctionnaires de l'éducation nationale, auxquels s'ajoute un millier de vacataires à temps partiel. Ils sont, en moyenne, responsables d'un secteur qui couvre 7 000 élèves répartis entre les écoles primaires, trois à quatre collèges et généralement deux lycées. Il est admis que pour une meilleure efficacité, un médecin scolaire ne devrait pas avoir la charge de plus de 5 000 élèves et 2 500 dans les zones difficiles.

Il n'est pas acquis que les départements seraient en mesure de répondre favorablement à ce déficit de médecins scolaires. Il faut noter que le déficit d'infirmières et d'assistantes sociales dans les établissements est tout aussi préoccupant mais que leur transfert ne semble pas la bonne solution.

Les médecins scolaires participent à l'élaboration du volet santé du projet d'école ou d'établissement. Leur insertion dans l'équipe éducative est nécessaire à l'accomplissement de leur mission. Ils travaillent également en partenariat avec les services des conseils généraux, notamment dans les domaines de dépistages précoces et de mauvais traitements. Leur mission s'exerce sous la responsabilité de l'inspecteur d'académie, c'est-à-dire dans un cadre déconcentré du niveau du département ce qui doit faciliter ce partenariat.

De leur côté les départements n'ont pas de compétences en matière de politiques éducatives et ils ne sont concernés que par la gestion des collèges, alors que les médecins scolaires prennent en charge tous les élèves du CP à la terminale.

Les médecins scolaires sont attachés à leur mode d'exercice actuel introduit en 1991 qui les intègre au service public de l'éducation nationale. Le gouvernement s'est engagé, dans le cadre des négociations qui ont précédé l'examen du présent projet de loi, à ne pas modifier ce cadre juridique et il n'est pas justifié de revenir sur cet engagement.

La commission a examiné deux amendements identiques de suppression de l'article présentés par le rapporteur pour avis et M. Yves Durand.

Le rapporteur pour avis a estimé que la médecine scolaire française doit rester au sein du service public de l'éducation nationale et que le présent article adopté par le Sénat est contraire aux engagements passés entre l'Etat et les organisations syndicales.

M. Jean-Marie Geveaux s'est opposé à la suppression de l'article en considérant que le transfert de la médecine scolaire au département est une bonne chose. De par leur compétence dans le domaine de la prévention des maladies infantiles, les départements sont plus à même de coordonner la médecine scolaire et la médecine de ville afin d'assurer le suivi des enfants ainsi que la politique de prévention.

M. Alain Néri a considéré que la prévention ne peut résulter que d'une politique nationale. De plus, la rédaction du Sénat comporte un risque financier important car aucun poste supplémentaire de médecins scolaires n'est prévu dans le budget de l'éducation nationale pour 2004.

M. Jean-Pierre Door a indiqué que si la politique de prévention se décide au niveau national, elle se décline mieux à l'échelon départemental.

La commission a *adopté* les amendements.

La commission a donc donné un *avis favorable* à la suppression de l'article 67 bis.

Article 68

Transfert aux départements et aux régions des établissements d'enseignement demeurés à la charge de l'Etat

En application du régime dérogatoire prévu par l'article L. 211-4 du code de l'éducation, plusieurs établissements d'enseignement, dont la liste a été fixée par le décret n° 85-349 du 20 mars 1985, sont restés à la charge et sous la responsabilité de l'Etat.

Il s'agit d'établissements à statut particulier (sections bi-nationales, internationales ou sportives) ou expérimentaux dont quatre relèvent du ministère de l'agriculture et dix-huit du ministère de l'éducation nationale.

Le présent article a pour objet le transfert aux départements et aux régions, de la propriété et de la charge du fonctionnement de certains de ces établissements à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2005.

Le transfert à la charge des départements concerne cinq collèges : le collège d'Etat de Font-Romeu (Pyrénées-Orientales), les collèges à sections internationales de Ferney-Voltaire (Ain), de Sèvres (Hauts-de-Seine), des Pontonniers de Strasbourg (Bas-Rhin), et de Valbonne (Alpes-Maritimes).

S'agissant des régions, sept établissements leur sont transférés : le lycée d'Etat franco-allemand de Buc, les lycées à sections internationales d'Hennemont de Saint-Germain-en-Laye (Ile-de-France), de Sèvres (Ile-de-France), de Strasbourg (Alsace), de Valbonne (Provence-Alpes-Côte d'Azur), le lycée d'Etat de Font-Romeu (Languedoc-Roussillon). Elles reçoivent également la charge des quatre établissements publics

nationaux d'enseignement agricole : le centre d'expérimentation pédagogique de Florac, le centre d'enseignement zootechnique de Rambouillet, le centre d'étude du milieu et de pédagogie appliquée du ministère de l'agriculture de Fouesnant, le centre national de promotion rurale de Marmilhat.

Un amendement du Sénat a ajouté une disposition visant à faire entrer les établissements concernés dans le droit commun du régime des établissements publics locaux d'enseignement de l'article L. 421-1 du code de l'éducation. Actuellement, en effet, ces établissements d'Etat relèvent d'un statut dérogatoire fixé par un décret du 31 janvier 1986. Les établissements à sections bi-nationales ou internationales et le collège et lycée d'Etat de Font-Romeu deviendraient des établissements publics locaux d'enseignement. De même, les établissements publics nationaux d'enseignement agricole, figurant sur une liste fixée par décret, rentreraient dans la catégorie des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole, visés à l'article L. 811-8 du code rural.

*

La commission a *adopté* un amendement de Mme Christine Boutin tendant de façon dérogatoire à rattacher le cycle primaire et maternel des établissements à statut particulier qui en comportent au département et non à la commune puis un amendement du même auteur appliquant à ces établissements les dispositions de l'article L. 216-4 du code de l'éducation qui prévoit une convention pour répartir les charges de grosses réparations.

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 68 ainsi modifié.

Article 69

(articles L. 422-1, L. 422-2, L. 422-3 nouveau du code de l'éducation et L. 811-8 du code rural)

Transformation de certains établissements d'enseignement du second degré en établissements publics locaux d'enseignement

La loi de décentralisation du 22 juillet 1983 a fait des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), dotés de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière pour remplir certaines fonctions.

Ce régime n'a pas été appliqué aux établissements à statuts spéciaux (comprenant une section internationale ou sportive) visés par le décret n° 85-349 du 20 mars 1985 qui sont restés à la charge et sous la responsabilité de l'Etat, ni aux établissements du second degré qui étaient municipaux ou départementaux au moment du transfert des compétences, soit le 1^{er} janvier 1986.

La première catégorie est visée à l'article L. 422-1 du code de l'éducation et la seconde à l'article L. 422-2. Les établissements municipaux et départementaux, régis par le décret n° 86-164 du 31 janvier 1986, qui bénéficiaient d'une aide financière de l'Etat avant 1986 l'ont conservée. Ces établissements sont des lycées professionnels, technologiques ou polyvalents principalement concentrés à Paris, on compte également parmi eux le lycée des métiers Boule.

Le présent article propose de transformer ces établissements en EPLE et de les rattacher à la collectivité compétente.

Le I de l'article, propose de modifier la rédaction des articles L. 422-1 et L. 422-2 du code de l'éducation de façon à rendre applicable aux établissements qu'ils visent l'ensemble du droit de l'éducation.

Le II de l'article introduit dans le code un article L. 422-3 relatif au dispositif qui organise la transformation des établissements municipaux et départementaux en établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ).

Cette transformation est automatique à la demande de la commune ou du département d'origine et conformément à l'article L. 421-1 sur l'organisation et le fonctionnement des EPLE qui leur devient applicable, les établissements concernés feront l'objet d'un arrêté du représentant de l'Etat.

Le texte proposé prévoit que les dispositions des articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales, relatives aux règles de transfert de compétence s'appliquent, s'agissant notamment, de la mise à disposition de la collectivité de rattachement des biens immobiliers des établissements concernés. De surcroît, il faut rappeler que les dispositions de l'article 64 du présent projet de loi devraient permettre à la collectivité de rattachement d'acquérir la pleine propriété des biens immobiliers des collèges ou des lycées s'il y a un accord entre les parties.

Le projet d'article organise une période transitoire afin d'éviter un transfert de charges trop brutal en direction de la collectivité de rattachement, en raison de la concentration des établissements concernés à Paris. Pendant une durée minimum de six ans, sauf décision contraire des parties, la commune ou le département concernés continueraient à assumer les charges de grosses réparations, de fonctionnement et d'équipement des établissements, ainsi que les dépenses de personnels correspondantes (personnels TOS).

Le III de l'article, fixe un dispositif similaire pour des établissements d'enseignement agricole à statut particulier relevant des communautés urbaines de Lille et Dunkerque ainsi que du syndicat intercommunal de gestion du lycée professionnel et horticole de Raismes. Ils seront rattachés à la région Nord-Pas-de-Calais.

Le projet de loi prévoit leur transformation en établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole, visés aux articles L. 811-8 et L. 811-9 du code rural. Les biens immobiliers des établissements concernés seront mis à disposition de la région concernée, qui prendra en charge la rémunération des personnels ouvriers et de service exerçant dans ces établissements.

L'article prévoit que le transfert n'interviendra qu'à la condition que le strict respect des normes de sécurité s'appliquant aux bâtiments et aux équipements soit constaté.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 69 sans modification.

Article 70

(articles L. 212-8 et L. 442-13-1 nouveau du code de l'éducation)

Rôle des établissements publics de coopération intercommunale

Le présent article a pour objet de faire intervenir les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dans la prise en charge des dépenses de fonctionnement des écoles publiques et privées.

Il convient de rappeler que conformément à l'article L. 212-4 du code de l'éducation, la commune a la charge des écoles publiques, qu'elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement.

L'article L. 212-8 du code de l'éducation nationale prévoit que lorsque des communes reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, un accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence doit opérer la répartition des dépenses de scolarisation de ces enfants. A défaut d'accord la répartition est effectuée par le représentant de l'Etat dans le département.

Toutefois, la contribution de la commune de résidence aux charges des écoles de la commune d'accueil est obligatoire lorsque la scolarisation hors de la commune de résidence est justifiée par l'absence de capacité d'accueil ou par l'un des cas dérogatoires suivants : obligation professionnelle des parents, raisons médicales liées à l'enfant, inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune.

S'agissant des écoles privées sous contrat, l'article L. 442-5 du code de l'éducation, indique que les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association sont prises en charges dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public. L'article L. 442-13 précise que l'ouverture de ces classes est subordonnée au respect des règles et critères retenus pour les classes correspondantes de l'enseignement public.

Par ailleurs, l'article L. 442-12 prévoit que les communes peuvent participer, dans des conditions définies par décret, aux dépenses des établissements privés sous contrat simple.

Le I de l'article, propose (A), sans remettre en cause le dispositif existant, de compléter le premier alinéa de l'article L. 212-8 du code de l'éducation de façon à l'adapter aux situations où la compétence en matière de fonctionnement des établissements scolaires a été transférée à un EPCI.

Dans ce cas, le territoire de l'ensemble des communes constituant l'EPCI, serait assimilé, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relèverait de l'EPCI.

Il propose également (B), de réécrire le cinquième alinéa de l'article L. 212-8 relatif aux cas dérogatoires dans lesquels la commune de résidence est tenue à une participation financière obligatoire.

Le dispositif existant est complété par le fait que le président de l'EPCI est substitué au maire de la commune de résidence pour apprécier la capacité d'accueil et donner l'accord à la participation financière, dès lors que des familles résidant sur le territoire de l'EPCI demanderaient à scolariser leur enfant dans une autre commune en dehors du groupement, pour l'un des motifs justifiant une contribution obligatoire aux charges des écoles de la commune d'accueil.

Le II de l'article, étend le dispositif au financement des écoles privées sous contrat.

Il est proposé pour cela d'insérer un article L. 442-13-1 dans le code de l'éducation, selon lequel, lorsqu'un EPCI serait compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement serait substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 70 sans modification.

Article 70 bis (nouveau)

(article L. 213-11 du code de l'éducation)

Transports scolaires

Le Sénat a adopté un amendement, sous-amendé par le gouvernement, introduisant le présent article qui vise à rendre obligatoire la consultation du département, lorsque des décisions de nature à modifier les besoins en matière de transports scolaires, sont adoptées.

La loi du 22 juillet 1983 a confié aux départements une compétence générale en matière de transports scolaires, pour tous les niveaux d'enseignement. Selon les dispositions prévues à l'article L. 213-11 du code de l'éducation, « *le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports* », sauf à l'intérieur des périmètres urbains où ils relèvent de l'autorité compétente en matière de transports urbains.

L'organisation des services spéciaux de transports routiers réservés aux élèves constitue un service public administratif dont le département a la charge. Pour accomplir cette mission, le département crée et définit les services correspondants, choisit le mode d'exploitation (régie, concession, société d'économie mixte) définit les tarifs, fixe les catégories d'élèves bénéficiaires et précise les taux de participation des familles.

Le projet d'article propose de compléter l'article L. 213-11 du code de l'éducation afin de préciser que « *le département est consulté par l'autorité compétente de l'Etat, dans des conditions fixées par décret, avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins en matière de transport scolaire* ».

Le sous-amendement proposé par le gouvernement a fait préciser que cette consultation n'interviendrait qu'en cas de modification « *substantielle* » des besoins.

A l'appui de son amendement, M. Philippe Richert, rapporteur au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, fait valoir, dans son rapport, que le développement des regroupements pédagogiques intercommunaux ou réseaux scolaires, notamment en milieu rural, peut entraîner des besoins en matière de transport des élèves et induire des charges nouvelles pour les départements.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la portée juridique d'un tel article et sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à surcharger la loi avec une disposition qui semble superfétatoire.

En effet, on voit mal comment le département investit de la responsabilité des transports scolaires pourrait ne pas être tenu informé de l'évolution des besoins dans ce domaine, notamment dans le cadre des schémas prévisionnels des formations et des programmes prévisionnels d'investissements.

*

La commission a *adopté* un amendement de suppression du rapporteur pour avis, après qu'il a considéré que l'article n'apportait rien au droit en vigueur.

La commission a donc donné un *avis favorable* à la suppression de l'article 70 *bis nouveau*.

Article 70 ter (nouveau)

(article L. 216-11 nouveau du code de l'éducation)

**Création de groupements d'intérêt public
pour la prise en charge des activités périscolaires**

L'article L. 216-1 du code de l'éducation prévoit que les communes, départements et régions peuvent organiser, dans les établissements scolaires, en dehors des horaires réservés aux enseignements obligatoires, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Les collectivités territoriales supportent la charge de ces activités y compris la rémunération des agents de l'État mis à disposition. L'organisation de ces activités est fixée par convention conclue entre la collectivité intéressée et l'établissement scolaire.

L'article proposé par le Sénat vise à introduire un article L. 216-11 dans le code de l'éducation, rappelant les dispositions précitées de l'article L. 216-1 et ajoutant qu'il peut être constitué, en vue de ces activités, un groupement d'intérêt public en application de l'article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 1982.

Cet article est inutile car il n'ajoute rien au droit existant.

Le premier alinéa de l'article nouveau proposé reprend les dispositions du code de l'éducation en matière de compétences des collectivités territoriales pour organiser des activités complémentaires aux enseignements obligatoires.

Quand à la possibilité de créer un groupement d'intérêt public, elle résulte d'ores et déjà des dispositions de la loi du 15 juillet 1982.

Ce texte prévoit que de tels groupements peuvent être constitués entre « *des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche ou de développement technologique, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités* ».

Selon cette même loi, des groupements d'intérêt public peuvent également être créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain.

*

La commission a *adopté* un amendement de suppression du rapporteur pour avis, après qu'il a considéré que l'article n'apportait rien au droit en vigueur.

La commission a donc donné un *avis favorable* à la suppression de l'article 70 *ter nouveau*.

Article 71

(chapitre VII du titre V du livre VII et article L. 757-1 du code de l'éducation)

Transfert aux régions des écoles nationales de la marine marchande

Implantées au Havre, à Saint-Malo, Nantes et Marseille, les écoles nationales de la marine marchande sont des établissements publics nationaux dotés de l'autonomie financière.

Aux termes de la loi du 19 mars 1958, codifiée à l'article L. 757-1 du code de l'éducation, elles ont pour objet de préparer aux carrières d'officiers de la marine marchande. Plus récemment, un plan national de spécialisation leur a confié la possibilité de développer des formations en liaison avec leur environnement économique ou correspondant à des besoins nouveaux.

Dans le cadre des contrats de plan Etat/Région il est prévu un important programme de rénovation des bâtiments et en s'engageant dans cette voie, les régions concernées ont démontré leur intérêt pour ces écoles qui peuvent, en s'intégrant d'avantage dans le tissu économique, contribuer au dynamisme régional.

Le présent article a pour objet le transfert des charges d'investissement et de fonctionnement et de la pleine responsabilité de ces écoles, aux régions.

Le I de l'article propose de modifier le titre du chapitre VII du titre V du livre VII du code de l'éducation en l'intitulant : « *Les écoles de la marine marchande* » au lieu de : « *Les écoles nationales de la marine marchande* ».

Le II de l'article, réécrit l'article L. 757-1 du code de l'éducation afin de transformer ces écoles en établissements publics régionaux relevant de la catégorie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel dénommés instituts et écoles ne faisant pas partie des universités, visés aux articles L. 715-1 à L. 715-3 du code.

Les règles d'administration de ces écoles seront fixées par décret en Conseil d'Etat comme c'est le cas pour tous les instituts et les écoles de même nature.

Les régions prendraient en charge le financement du fonctionnement et de l'investissement des écoles de la marine marchande, à l'exception des dépenses pédagogiques qui resteraient à la charge de l'Etat.

Des conventions Etat/Régions devraient permettre à ces dernières d'assurer la formation des personnes appelées à des fonctions techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire.

L'Etat resterait compétent pour fixer les conditions d'accès aux formations des officiers de la marine marchande et aux formations techniques, de sécurité et de sûreté en matière maritime et portuaire ainsi que pour déterminer les programmes de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation des étudiants. C'est également l'Etat qui continuerait à délivrer les diplômes ou les attestations suivant la nature de la formation.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 71 sans modification.

CHAPITRE II

Le patrimoine

Article 72

Compétence en matière d'inventaire général du patrimoine culturel

Le chapitre II du titre IV du présent projet propose une nouvelle répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales (région, département, commune) en matière de politique du patrimoine et d'enseignements artistiques spécialisés. Elle est articulée conformément aux orientations annoncées par le Premier ministre le 28 février 2003 lors de la synthèse nationale des Assises des libertés locales à Rouen.

Les principes généraux retenus pour cette nouvelle répartition sont les suivants :

– à l'Etat, outre la gestion d'un patrimoine recalibré, les pouvoirs régaliens de prescription et de régulation nationale en matière de connaissance et de protection, dans un cadre le plus déconcentré possible ;

– à la région, la responsabilité de la cohérence régionale et de la programmation, notamment financière ;

– aux départements et communes, des compétences opérationnelles de proximité bien définies.

Le présent article procède pour sa part à une nouvelle répartition des compétences pour la réalisation de l'inventaire général du patrimoine culturel, dont il donne pour la première fois une définition législative, comme l'avait proposé la commission de réflexion sur la décentralisation culturelle présidée par M. Jean-Pierre Bady.

Créé par un décret du 4 mai 1964 sous le ministère d'André Malraux, l'Inventaire général des monuments et richesses artistiques de la France représentait alors pour André Chastel, son fondateur, une mission relativement utopique : *« recenser, canton par canton, les édifices, les œuvres et objets qui constituent par leur intérêt artistique ou culturel le patrimoine national »*.

L'Inventaire général est aujourd'hui conduit dans chaque direction régionale des affaires culturelles suivant des outils scientifiques et techniques établis par la direction de l'architecture et du patrimoine du ministère de la culture. Il élabore une information de nature scientifique selon des normes nationales. Cette information (bases de données, textes, photographies, relevés graphiques, cartographie, bibliographie, ...) fourni aux chercheurs, et notamment aux historiens de l'art, des séries de données homogènes sur les édifices et les objets d'art de la France.

Mener à son terme une telle entreprise s'inscrit forcément dans la durée : en trente cinq ans, 25 % du territoire a été recensé. Ainsi, plus de 20 000 communes françaises ont à l'heure actuelle fait l'objet d'une documentation par les services de l'Inventaire général. Si 9 000 d'entre elles ont été inventoriées de manière systématique et intégralement référencées dans les bases de données Mérimée, Palissy et Mémoire, beaucoup d'autres ont fait l'objet de pré-inventaires ou d'études préliminaires qui correspondent, dans chacun des services régionaux où elles sont conservées, à autant de dossiers riches d'une information inédite et communicable au public.

Le **paragraphe I** de l'article dispose donc que l'inventaire général du patrimoine culturel *« recense, étudie et fait connaître les éléments du patrimoine qui présente un intérêt culturel, historique ou scientifique »*. Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi, les opérations d'inventaire *« concourent à la réalisation de plusieurs objectifs importants, notamment pour la recherche scientifique et la connaissance du patrimoine et des territoires dont les résultats constituent un appui indispensable pour de nombreuses politiques publiques nationales ou locales »*.

L'article définit ensuite les rôles respectifs de l'Etat, des régions et des autres collectivités territoriales.

Les compétences actuelles des régions en matière de développement économique, social et culturel, ainsi que de planification et d'intervention économique, semblaient en faire le niveau naturel en matière de patrimoine pour ce qui concerne la coordination des opérations d'inventaire. Le **paragraphe II** de l'article fait donc de la région la collectivité responsable de la conduite et de la coordination des opérations de l'inventaire général du patrimoine culturel, tout en prévoyant que cette compétence peut être déléguée aux collectivités territoriales et aux groupements qui le souhaitent, pour ce qui concerne leur territoire, par le biais de conventions.

Cette attribution à la région d'une compétence générale en matière d'inventaire a été très fortement contestée au Sénat, qui considérait que le département serait mieux

à même de remplir cette mission, notamment en raison de sa dimension de proximité des territoires et de son investissement actuel dans les opérations de l'inventaire général. Il semblait cependant difficile, d'un point de vue fonctionnel, de décentraliser au niveau départemental les équipes relativement réduites (quatre ou cinq personnes la plupart du temps) qui sont actuellement chargées de réaliser l'inventaire dans les directions régionales des affaires culturelles. Toute l'organisation du travail aurait dû être revue et la réalisation des opérations n'aurait pu que souffrir de cette parcellisation.

Très classiquement, le **paragraphe III** confie à l'Etat la responsabilité du contrôle scientifique et technique des opérations d'inventaire, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. En pratique, il lui reviendra de proposer la méthodologie et les outils de la cohérence scientifique nationale, d'assurer la constitution, l'accessibilité et la diffusion des données et, si nécessaire, de mettre en place des opérations d'inventaire dépassant le champ de compétence des collectivités territoriales.

Ce paragraphe définit également les modalités d'exploitation des résultats scientifiques des opérations d'inventaire, qui sont protégés au titre de la propriété intellectuelle. Il prévoit notamment que les droits d'exploitation des données sont cédés à titre gratuit à la personne assurant les opérations d'inventaire pour la constitution matérielle de celui-ci et, éventuellement, l'information du public, si celle-ci est réalisée gratuitement. Le département, la région et l'Etat sont destinataires d'une copie des résultats de toutes les opérations d'inventaire réalisées dans les mêmes conditions et dans le même but. Il ne sauraient donc en aucun cas effectuer d'exploitation commerciale des données dont ils n'auraient pas la propriété.

Dans le projet de loi initial, le **paragraphe IV** prévoyait la création de comités scientifiques régionaux de l'inventaire, instances consultatives destinées à rendre des avis sur le programme d'inventaire établi par la région et à évaluer ses résultats. En première lecture, le Sénat a supprimé ces comités, jugés inutiles.

Le **paragraphe V** définit les modalités pratiques de réalisation de l'inventaire, en précisant que les services actuellement chargés de réaliser l'inventaire dans les DRAC seront placés sous l'autorité d'un fonctionnaire responsable de la réalisation des opérations. Celui-ci appartiendra, dans la majorité des cas, aux corps des conservateurs du patrimoine, soit issus de la fonction publique d'Etat (personnels venant des DRAC) soit de la fonction publique territoriale mais, compte tenu du nombre insuffisant de conservateurs du patrimoine actuellement en fonction, les opérations d'inventaires pourront également être confiées à des personnes titulaires de diplômes les habilitant à exercer des missions à caractère scientifique liées au patrimoine culturel, comme par exemple un diplôme de troisième cycle en histoire de l'art. La liste des diplômes requis sera fixée par décret en Conseil d'Etat.

A titre transitoire, le **paragraphe VI** prévoit le transfert aux régions des droits et obligations antérieurs de l'Etat, fixés par les contrats de plan ou de décentralisation.

Enfin, le **paragraphe VII** complète l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme afin de prévoir, pour les préfets de département, l'obligation de porter à la connaissance des communes et de leurs groupements les résultats disponibles des inventaires conduits, de manière à mettre ceux-ci à disposition de l'ensemble des acteurs publics concernés et notamment des maires pour l'exercice de leurs compétences en matière de gestion des territoires.

*

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Patrick Bloche.

M. Patrick Bloche s'est interrogé sur l'opportunité de décentraliser le service de l'inventaire général qui emploie 272 fonctionnaires. De fait, ce service a été déconcentré dès sa création, avant même la création des directions régionales de l'action culturelle (DRAC). La logique partenariale existant entre les DRAC et les collectivités locales risque d'être déstabilisée alors que le travail d'inventaire est le premier maillon de la chaîne patrimoniale.

Après que **le rapporteur pour avis** a estimé que l'article permettait de porter à son terme le mouvement de décentralisation de l'inventaire général, la commission a *rejeté* l'amendement.

Puis la commission a examiné un amendement de M. Patrick Bloche affirmant que l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques est un service public national.

M. Patrick Bloche a indiqué qu'il s'agit d'un amendement de repli. Il convient de ne pas confondre décentralisation et déconcentration. Le projet de loi risque en effet de faire disparaître une approche globale du patrimoine à l'échelle nationale.

Le rapporteur pour avis a déclaré que les craintes exprimées par M. Patrick Bloche ne sont pas fondées puisque l'existence des DRAC n'est pas remise en cause et que l'expertise du patrimoine continuera à relever de la compétence régaliennne de l'Etat. Toutefois, le mauvais état de conservation du patrimoine géré par l'Etat dans les régions démontre les limites d'un système centralisé.

M. Patrick Bloche a précisé qu'il faut faire la différence entre l'inventaire du patrimoine – qui doit demeurer une prérogative de l'Etat – et l'entretien de celui-ci, qui peut relever des collectivités locales. A ce titre, il a avoué ne pas comprendre les mesures envisagées par le projet de loi.

M. René Couanau, président, a souligné que la décentralisation de l'inventaire vers les régions répond avant tout à un souci de proximité. Citant en exemple une erreur concernant la ville de Saint-Malo dans l'établissement de la liste des monuments transférables aux collectivités locales, laquelle manifestait une méconnaissance profonde des monuments de la ville par l'Etat, il a estimé que les services déconcentrés du ministère de la culture ne sont pas toujours les meilleurs connaisseurs du patrimoine régional.

M. Jean-Pierre Door a également relevé que la délocalisation permettrait une meilleure prise en charge du patrimoine dans les régions.

A contrario, **M. Edouard Landrain** a déclaré partager les interrogations de M. Patrick Bloche et a demandé au rapporteur pour avis d'interroger le ministre de la culture sur les moyens permettant de mettre en place une coordination nationale des opérations d'inventaire réalisées par les différentes régions.

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Patrick Bloche précisant que la définition des normes et le contrôle de l'inventaire du patrimoine culturel constituent une mission fondamentale de l'Etat.

M. Patrick Bloche a rappelé qu'en ce qui concerne l'inventaire, la préoccupation de proximité est déjà réalisée puisque les services compétents en la matière sont déconcentrés depuis leur création. Cette situation doit rester en l'état et la décentralisation ne doit affecter que les missions de restauration du patrimoine.

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable en soulignant que le III de l'article répond aux préoccupations de l'amendement, la commission a *rejeté* celui-ci.

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Bloche visant à ce que les moyens mis à la disposition des collectivités par la région, lorsque celle-ci leur aura confié la conduite des opérations d'inventaire, figurent dans la convention conclue entre les deux parties en présence.

M. Patrick Bloche a déclaré qu'il est primordial que, en préalable à toute délégation d'opération d'inventaire, les parties se mettent d'accord sur les moyens matériels et humains accompagnant celle-ci.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable en considérant qu'en vertu du principe de libre administration des collectivités locales, il appartient à celles-ci d'organiser leur coopération comme elles le désirent.

La commission a *rejeté* l'amendement et donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 72 sans modification.

Article 73

Transfert aux collectivités territoriales de la propriété de certains monuments historiques appartenant à l'Etat ainsi que des objets mobiliers qu'ils renferment

Cet article organise le transfert de propriété de certains monuments historiques appartenant à l'Etat aux collectivités territoriales (régions, départements, communes ou leurs groupements) qui s'y porteront candidates.

- **Quels sont les biens dont la propriété peut être transférée ?**

Le **paragraphe I** de l'article dispose que peuvent faire l'objet d'un transfert de propriété les monuments classés ou inscrits (ainsi que les objets mobiliers qu'ils contiennent) appartenant à l'Etat ou au Centre national des monuments français et les objets classés ou inscrits appartenant à l'Etat, lorsqu'ils figurent sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat.

Cette liste sera établie sur la base du rapport rendu le 17 novembre dernier par la commission d'experts présidée par M. René Rémond. Cette commission a examiné le cas de 442 monuments et sites historiques appartenant à l'Etat, afin de dégager des

critères de « transférabilité ». Il a tout d'abord été décidé que la propriété des 87 cathédrales et des grands établissements publics, comme le palais du Louvre ou l'Opéra Garnier (soit 144 monuments au total) devaient rester dans les mains de l'Etat.

Pour le reste, trois groupes ont été constitués : les sites et monuments historiques « *qui doivent impérativement rester dans le giron de l'Etat* », ceux dont le transfert est possible et ceux dont le transfert est souhaitable. Parmi les premiers, au nombre de 136, figurent les monuments et sites qui font partie de la mémoire de la Nation, comme les champs de bataille et les palais nationaux, ou encore ceux disposant d'une notoriété et d'un rayonnement européen ou universel. Le transfert a été jugé possible pour 78 monuments, comme par exemple le Château du haut Koenigsbourg en Alsace, le château du Roi René, à Tarascon ou le Palais Jacques Cœur, à Bourges. Enfin, il a été jugé souhaitable pour 84 autres monuments ou sites, comme le site archéologique de Lezoux, en Auvergne, la Villa Cavrois, à Croix dans le Nord ou l'Hôtel de Sade à Saint-Rémi-de-Provence.

• **Dans quelles conditions le transfert de propriété peut-il avoir lieu ?**

Le transfert de propriété, qui devra respecter les clauses de dons et legs attachées à certains monuments, ne pourra se faire qu'à titre gratuit (sans indemnité, ni transferts de droits, taxes, salaires ou honoraires) et sur la demande des collectivités locales ou de leur groupement présenté au préfet de région. Le Sénat a utilement précisé en première lecture que les collectivités candidates devront présenter, à l'appui de leur demande, « *un projet précisant les conditions dans lesquelles elles assureront la conservation et la mise en valeur de l'immeuble* ». Si plusieurs collectivités sont candidates à la reprise d'un même monument, une concertation sera organisée par le préfet de région qui choisira la collectivité bénéficiaire du transfert au vu des projets présentés.

Plusieurs demandes ont d'ores et déjà été présentées au ministre chargé de la culture à la suite des conclusions de la commission Rémond. Celles-ci sont cependant peu nombreuses une fois écartés les monuments soumis à des clauses particulières au titre des dons et legs.

• **Quelles sont les obligations pour les collectivités territoriales intéressées ?**

Le transfert de propriété entraîne le transfert des droits et obligations attachés au monument. Le **paragraphe II** de l'article prévoit ainsi que la collectivité responsable devra assurer la conservation du monument dans les conditions prévues par la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et, si celui-ci fait l'objet d'une ouverture au public, prendre en charge la présentation des collections, le développement de la fréquentation et favoriser sa connaissance.

Ces obligations sont formalisées dans une convention, dont le contenu est précisé par le **paragraphe III**. Celle-ci devra définir la liste des biens dont la propriété est transférée, ainsi que les droits et obligations qui y sont attachés, les modalités d'utilisation du monument, les conditions d'ouverture au public et de présentation des objets. La convention fixera également l'état de conservation du bien au moment du transfert et, éventuellement, le programme de travaux de restauration qui pourra, pour cinq ans maximum, bénéficier d'une subvention de l'Etat.

• **Quels sont les droits des collectivités locales ?**

Les collectivités concernées bénéficieront du transfert des crédits de fonctionnement ainsi que des personnels attachés au monument. Ceux-ci sont transférés dans les conditions prévues au chapitre II du titre V du présent texte, c'est-à-dire qu'ils disposeront de deux ans, à compter de l'entrée en application de la loi, pour choisir entre leur maintien dans la fonction publique d'Etat (ils seront alors en position de détachement) et leur transfert dans la fonction publique territoriale.

*

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article de M. Patrick Bloche.

M. Patrick Bloche a déclaré que cet article constitue le cœur du dispositif puisqu'il concerne la décentralisation des actions de conservation et de restauration du patrimoine. Or, le texte prévoit le délestage de cette compétence de l'Etat vers les collectivités locales sans prévoir de contrepartie financière. La rédaction du projet de loi est même plus cynique encore puisqu'elle laisse croire que cette opération, réalisée à titre gracieux pour les collectivités locales, constitue une faveur alors même qu'il s'agit d'un transfert de charges.

M. Edouard Landrain a indiqué que les dispositions contenues dans cet article ne changent pas véritablement le droit existant puisque les communes demeurent libres d'accepter ou de refuser les monuments que l'Etat envisage de leur céder.

M. Jean-Pierre Door a déclaré partager les préoccupations de M. Patrick Bloche. Même si la cession d'un monument ne peut se faire qu'avec l'assentiment de la commune destinataire, le transfert de propriété doit s'accompagner d'un transfert des ressources nécessaires à l'entretien du bâtiment.

M. Patrick Bloche a ajouté qu'avec un tel dispositif, les collectivités locales seront inévitablement soumises à une forte pression de la part des administrés pour reprendre à leur charge des monuments laissés à l'abandon par l'Etat, alors même qu'elles n'auraient pas les moyens de les entretenir. A ce titre, le transfert de propriété envisagé par l'article comporte des risques importants en terme de saine gestion des collectivités locales.

Reprenant l'argumentation de M. Patrick Bloche, **le rapporteur pour avis** a estimé que le défaut d'entretien des monuments historiques par l'Etat démontre l'urgence qu'il y a à transférer cette compétence vers les collectivités locales. Par ailleurs, l'article prévoit qu'un bilan de l'état de conservation du monument sera réalisé lors du transfert et qu'un plan de restauration sur cinq ans pourra être décidé par la convention et bénéficier d'une subvention de l'Etat.

M. Alain Néri a déclaré que les propos du rapporteur pour avis confirment ses inquiétudes. Etant donné la pression à laquelle sont soumis les élus locaux par leurs administrés, la mesure envisagée peut, à bien des égards, se lire comme un véritable pouce-à-criminelle.

M. René Couanau, président, a indiqué que les différentes interventions démontrent combien il aurait été nécessaire d'établir, préalablement à l'examen du projet de loi, une étude d'impact.

Après que **le rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Bloche visant à exclure, selon les recommandations de la commission « Rémond », un certain nombre de monuments historiques de la liste de ceux qui peuvent faire l'objet d'un transfert de propriété de l'Etat aux collectivités territoriales.

Après que **le rapporteur pour avis** a considéré que ces dispositions, *a priori* réglementaires, pouvaient utilement figurer dans la loi, la commission a *adopté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Bloche visant à garantir aux collectivités territoriales que les monuments transférés par l'Etat sont dans un bon état de conservation.

M. Edouard Landrain a fait état de craintes proches de celles du signataire de cet amendement, tout en relevant le caractère inapplicable d'un tel dispositif.

Le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable en indiquant par analogie que si un tel principe avait présidé au transfert des collèges et des lycées, celui-ci n'aurait jamais pu avoir lieu.

La commission a *rejeté* l'amendement et donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 73 ainsi modifié.

Article 73 bis (nouveau)

Prêt des collections du musée du Louvre aux musées de France territoriaux

Cet article additionnel a été adopté par le Sénat en première lecture, contre l'avis du gouvernement, à l'initiative du sénateur Pierre Fauchon. Il met en place une expérimentation de portée relativement réduite pour encourager les prêts d'œuvres appartenant aux collections du musée du Louvre aux musées de France territoriaux. Cette expérimentation est engagée dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la loi, pour une durée maximale de quatre ans.

L'article prévoit que, durant ce délai d'un an, les collectivités intéressées se portent candidates auprès du ministre de la culture et qu'en parallèle, le ministre de la culture, après avis du Haut conseil des musées de France et du conseil d'administration du Louvre, fixe la liste des œuvres susceptibles de faire l'objet d'un prêt ainsi que leur possible destination. Les conditions et modalités du prêt sont définies par convention entre l'Etat et la collectivité territoriale. Enfin, le gouvernement devra adresser au Parlement une évaluation de l'expérimentation dans les six mois précédant son terme.

Ce dispositif appelle plusieurs critiques et interrogations.

On doit tout d'abord s'arrêter sur son champ d'application. Pourquoi s'être limité au seul musée du Louvre ? Ce n'est sûrement pas le seul musée national dont les collections sont susceptibles d'intéresser le public en région...

Les critères fixés pour la définition de la liste des œuvres à prêter sont ensuite sujets à caution. Que signifie exactement « *une part significative des collections* » ? La moitié, le tiers, le quart des œuvres exposées ? Le Louvre a, on le sait, une grande importance pour la renommée culturelle internationale de la France. Dans ce contexte, est-il vraiment raisonnable d'envisager de le vider d'une bonne partie de ses collections ? La liste doit par ailleurs être établie « *dans un souci de cohérence artistique et de correspondance territoriale* ». La cohérence artistique de l'ensemble prêté est de bon sens mais la notion de correspondance territoriale est par contre très réductrice : est-ce à dire, en effet, que les Provençaux ne seraient intéressés que par les tableaux de Cézanne sur la Sainte Victoire ou les Bretons par les œuvres de l'École de Pont-Aven ?

Cependant, l'inconvénient principal du dispositif proposé est qu'il est en réalité en retrait par rapport aux dispositions figurant d'ores et déjà dans la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. Outre les dispositions relatives au transfert de propriété aux collectivités territoriales des œuvres appartenant à l'Etat et mises en dépôt dans les musées territoriaux avant 1910 et à la possibilité de transférer des collections entre différentes collectivités, y compris l'Etat, l'article 14 de cette loi consacre en effet un principe général de prêt des biens constituant les collections des musées de France appartenant à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics et dispose que le Haut conseil des musées de France formule des recommandations sur « *la circulation, les échanges et les prêts de biens constituant les collections entre musées bénéficiant de l'appellation " musées de France "* ».

Le décret d'application n° 2002-628 du 25 avril 2002 précise quant à lui que les décisions de prêts sont prises après avis d'une commission scientifique chargée notamment de vérifier l'état de conservation des œuvres ainsi que les garanties prévues pour la sécurité de leur transport, de leur conservation et de leur exposition.

La décentralisation culturelle des collections des musées nationaux souhaitée par le Sénat est donc d'ores et déjà mise en œuvre par la loi sur les musées de France et ne nécessite pas d'expérimentation. Comme l'ont indiqué les services du ministère de la culture au rapporteur pour avis, les musées nationaux participent depuis plusieurs années à une politique active de diffusion de leurs collections pour en favoriser l'accès au plus grand nombre. En 2002, les musées nationaux ont effectué près de 3 800 prêts d'œuvres aux musées territoriaux. Des opérations majeures ont été organisées telles que « *vingt-deux chefs d'œuvre du Louvre pour vingt-deux régions* » ou « *les Beffrois de la culture* » en Nord-Pas-de-Calais, sans oublier l'installation prochaine d'une antenne du Musée national d'art moderne à Metz et, très vraisemblablement, la création en région de deux antennes du musée du Louvre et du musée d'Orsay.

Le rapporteur pour avis partage le souhait manifesté par le Sénat d'encourager la poursuite et le développement d'une politique volontariste de mise à disposition des collections nationales au profit des musées de France territoriaux. Il proposera donc de conserver l'article additionnel mais d'en modifier la rédaction pour la rendre plus générale et compatible avec les dispositions actuellement en vigueur. Cet article

constituera ainsi une sorte de rappel de l'importance que la représentation nationale accorde à ces mouvements de collections.

*

La commission a examiné un amendement présenté par le rapporteur pour avis proposant une nouvelle rédaction de l'article additionnel adopté en première lecture au Sénat dans le but d'encourager le prêt des collections de l'ensemble des musées nationaux aux musées de France territoriaux.

Après que **M. Jean-Pierre Door** a approuvé l'amendement, qui amplifie la portée du dispositif adopté par le Sénat et que **M. Edouard Landrain** a remarqué que cette pratique existe déjà, la commission a *adopté* cet amendement.

La commission a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 73 *bis nouveau* ainsi modifié.

Article 74

Transfert à titre expérimental de la gestion des crédits relatifs aux travaux d'entretien et de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat

Cet article confie aux régions, ou à défaut aux départements, à titre expérimental, la programmation des crédits d'entretien et de restauration relatifs aux monuments historiques protégés (c'est-à-dire classés ou inscrits) n'appartenant pas à l'État. Cette expérimentation a une durée de quatre ans et sera engagée dans l'année suivant l'entrée en vigueur du présent texte.

Le projet de loi initial prévoyait deux champs distincts d'expérimentation : les crédits d'entretien et de restauration du patrimoine protégé pour les régions et les seuls crédits d'entretien pour les départements, assortis des crédits d'entretien et de restauration des objets mobiliers. Le Sénat, en première lecture, a supprimé cette distinction et accordé aux départements les mêmes possibilités qu'à la région, lorsque celle-ci n'opte pas pour l'expérimentation, en considérant que le rôle trop modeste prévu pour le département risquait de réduire en pratique à peu de chose les applications concrètes du dispositif. Par ailleurs, la commission des affaires culturelles du Sénat a souligné le caractère souvent artificiel de la séparation entre crédits d'entretien et de restauration, illustrée par le fait que les services du patrimoine sont parfois amenés à financer des opérations d'entretien urgentes grâce à des crédits de restauration. Le gouvernement a accepté cette modification.

Le deuxième alinéa du **paragraphe I** précise que les régions intéressées disposeront de six mois pour présenter leur candidature, puis, dans les cas de carence, les départements concernés disposeront à leur tour de six mois pour opter pour ce transfert expérimental.

Les crédits concernés par l'expérimentation sont les suivants :

– Pour l'entretien des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, les dotations inscrites au chapitre 43-30 (article 40) du titre IV du budget de la culture, soit, en 2004, 12,56 millions d'euros.

– Pour la restauration de ces mêmes monuments, les crédits inscrits aux chapitres 56-20 (investissement direct) et 66-20 (subvention d’investissement), qui se sont élevés à 100,35 millions d’euros en 2002. Les montants pour 2003 et 2004 ne sont pas connus pour le moment, car la répartition de ces crédits entre les différents types de propriétaires n’est connue qu’après la fin de l’exercice.

Une convention conclue entre l’Etat et la collectivité concernée définira le montant des crédits d’entretien et de restauration affectés à cette expérimentation ainsi que les modalités d’emploi, de versement par anticipation et de restitution de ces crédits. La mention du « versement par anticipation » signifie que la collectivité (région ou département) qui assurera, en substitution de l’Etat, le financement des travaux sur les monuments historiques pourra verser des avances ou des acomptes aux maîtres d’ouvrage, au vu par exemple des factures intermédiaires de travaux.

Le **paragraphe III** précise néanmoins que les crédits alloués à une expérimentation seront arrêtés en fonction de l’état et de l’importance du patrimoine en cause, dans la limite fixée par la loi de finances annuelle. L’expérimentation est donc soumise à la contrainte de l’annualité budgétaire.

Enfin, la convention prévoira les conditions dans lesquelles la région ou le département concerné prendra le relais de l’Etat pour les travaux en cours.

Le Sénat a par contre supprimé, en première lecture, la phrase disposant que ces conventions précisent également « *les modalités de participation des autres collectivités territoriales, des associations de défense du patrimoine et de celles représentant les propriétaires privés, à la préparation de la programmation des travaux* ». Dans son avis sur le projet de loi, M. Philippe Richert, rapporteur pour la commission des affaires culturelles, a considéré que cette disposition « *au contenu imprécis et à la valeur juridique incertaine* » était inopérante car « *en aucun cas, les conventions signées entre l’Etat et la région ou le département ne peuvent fixer les modalités de participation financière des autres collectivités territoriales en vertu du principe selon lequel nul ne peut disposer pour autrui* »¹. Cette suppression a également été acceptée par le gouvernement.

Cette phase d’expérimentation devrait s’accompagner d’une mise à disposition d’une partie de la cellule travaux de la conservation régionale des monuments historiques auprès des régions ou des départements retenus.

Comme pour les autres expérimentations, le dernier alinéa du paragraphe I dispose que, dans un délai de six mois avant le terme de l’expérimentation, le gouvernement présentera au Parlement un rapport d’évaluation assorti des observations des collectivités y ayant participé.

Le **paragraphe II** prévoit qu’un décret en Conseil d’Etat détermine les modalités d’application du présent article. Il dispose également que le décret définira « *les catégories des professionnels auxquels le propriétaire est tenu de confier la maîtrise d’œuvre des travaux* ».

¹ Rapport pour avis n° 32 (2003-2004) fait par M. Philippe Richert au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, 22 octobre 2003

Derrière cette formule pour le moins allusive, se cache l'intention de l'Etat d'assouplir, à l'occasion de cette expérimentation, le régime d'exécution de travaux sur les monuments historiques. Avant son passage au Conseil d'Etat, le projet de loi prévoyait, comme continue d'ailleurs à l'annoncer l'exposé des motifs :

- de rendre la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur les monuments historiques au propriétaire en prévoyant que celui-ci puisse, dans certains cas, faire appel aux services de maîtrise d'ouvrage de collectivités pour les assister dans leur tâches de maître d'ouvrage ;

- de permettre à tout propriétaire, public ou privé de choisir l'architecte en chef des monuments historiques maître d'oeuvre des travaux, dans des conditions précisées par décret ;

- d'autoriser, dans la convention d'expérimentation, les collectivités disposant de personnels qualifiés à assurer elles-mêmes la maîtrise d'oeuvre des travaux d'entretien des monuments historiques et de restauration d'objets classés.

Après le filtre du Conseil d'Etat, toutes ces dispositions, jugées d'ordre réglementaire, ont disparu du projet de loi. On peut le regretter car elles auraient permis de satisfaire des demandes maintes fois formulées par de nombreux parlementaires des deux assemblées. Chacun s'accorde en effet à reconnaître que les conditions d'autorisation, d'organisation et d'exécution des travaux sur les monuments protégés sont aujourd'hui exagérément complexes, opaques et contraignantes. Les statuts et compétences tant des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) – seuls susceptibles d'assurer la maîtrise d'oeuvre pour les travaux sur les monuments classés – que des architectes des bâtiments de France (ABF) – compétents pour la délivrance des autorisations de travaux et pour assurer la maîtrise d'oeuvre pour les travaux sur les monuments inscrits – sont ressentis par beaucoup de propriétaires, publics ou privés, comme inadaptés voire anachroniques.

Le rapporteur pour avis proposera donc, en concertation avec les rapporteurs des autres commissions saisies au fond et pour avis, plusieurs amendements au présent article ou sous forme d'articles additionnels afin :

- d'ouvrir la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments inscrits à d'autres professionnels que les ABF (en, pratique, les architectes du patrimoine formés à l'école de Chaillot) ;

- d'encourager l'Etat à augmenter le nombre des ACMH, ce qui permettra aux propriétaires de monuments classés de pouvoir choisir leur maître d'oeuvre ;

- de supprimer la possibilité offerte aux ABF d'avoir une activité libérale ;

- de rétablir l'application du droit commun de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique pour les travaux réalisés par les collectivités territoriales sur leurs monuments inscrits ;

- de modifier la composition de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, compétente pour examiner les recours sur les décisions des ABF.

Enfin, le **paragraphe IV** prévoit que les crédits de l'Etat relatifs au patrimoine non protégé seront transférés aux départements pour favoriser la connaissance, la conservation et la mise en valeur de ce patrimoine, principalement constitué de chapelles, calvaires, halles ou fontaines. Ces crédits ne sont plus individualisés au sein du chapitre 66-20 (subvention au patrimoine monumental) du budget de la culture depuis 2001, date à laquelle ils représentaient 5,4 millions d'euros.

En regard de la modestie de cette somme, la volonté affichée par le ministère de la culture de voir les départements jouer, en liaison notamment avec la Fondation du patrimoine, un rôle de valorisation du patrimoine local peut sembler un vœu pieu. Celui-ci ne pourra en effet être exaucé sans une implication directe et volontaire des départements en la matière.

*

M. Patrick Bloche a retiré un amendement visant à réserver au volontariat la gestion par les départements des crédits d'entretien et de restauration des immeubles classés ou inscrits après que **le rapporteur pour avis** a indiqué que cela correspond à la solution retenue par le projet de loi.

La commission a ensuite *adopté* trois amendements du rapporteur pour avis :

– le premier prévoyant que la collectivité engagée dans l'expérimentation doit présenter chaque année une synthèse annuelle des crédits d'entretien et de restauration effectivement consommés ;

– le deuxième précisant le contenu du rapport d'évaluation de l'expérimentation que le gouvernement devra présenter au Parlement ;

– le troisième disposant que le décret d'application de l'article devra fixer les modalités de versement par acomptes réguliers des subventions de l'Etat aux travaux sur les monuments classés.

La commission a examiné un amendement de Mme Christine Boutin subordonnant le transfert de la gestion des crédits affectés par l'Etat à la conservation du patrimoine rural non protégé à l'accord des départements concernés.

M. Edouard Landrain a relevé l'absence de définition du patrimoine rural non protégé et le principe de non-intervention de l'Etat dans ce domaine.

Le rapporteur pour avis a observé que le dispositif proposé abouti à rendre optionnel ce qui est automatique dans le projet de loi et donné un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement et donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 74 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 74

(article 38 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains)

Suppression de l'activité de maîtrise d'œuvre libérale des architectes des bâtiments de France

La commission a examiné un amendement présenté par le rapporteur pour avis visant à mettre un terme à l'activité de maîtrise d'œuvre libérale des architectes des bâtiments de France (ABF).

M. Edouard Landrain s'est félicité de la présentation de cet amendement tout en s'interrogeant sur son accueil par les ABF.

Le rapporteur pour avis a rappelé les critiques adressées à cette corporation par la Cour des comptes et la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Cette réforme, qui ne concerne pas l'intégralité des ABF, a fait l'objet de discussions préparatoires et ne semble pas se heurter à une opposition très marquée.

M. Patrick Bloche s'est interrogé sur le but poursuivi par cet amendement dans la mesure où la loi SRU est d'ores et déjà intervenue pour supprimer les hypothèses de confusion d'intérêts.

M. René Couanau, Président, a souligné l'importance des privilèges dont bénéficient aujourd'hui ces fonctionnaires de l'Etat et a souhaité qu'ils se concentrent à l'avenir sur leurs tâches de nature régaliennne et non entrepreneuriale.

La commission a *adopté* cet amendement.

Article additionnel après l'article 74

Conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage pour les travaux sur les monuments protégés n'appartenant pas à l'Etat

La commission a examiné un amendement présenté par le rapporteur pour avis visant à clarifier les conditions d'organisation des travaux sur les monuments protégés n'appartenant pas à l'Etat.

Le rapporteur pour avis a indiqué que cet amendement permet d'une part de réintroduire dans le champ de la loi sur la maîtrise d'ouvrage public les travaux réalisés par les collectivités locales sur leurs bâtiments inscrits et d'autre part de restituer aux propriétaires la maîtrise d'ouvrage sur les bâtiments classés.

La commission a *adopté* cet amendement.

CHAPITRE III

Les enseignements artistiques du spectacle

Article 75

(articles L. 216-2 et L. 216-2-1 du code de l'éducation)

Compétences des collectivités territoriales et de l'Etat à l'égard des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et du théâtre

• Le **paragraphe I** de cet article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 216-2 du code de l'éducation afin de clarifier les rôles respectifs de chaque niveau de collectivité publique dans la constitution et le fonctionnement du réseau des écoles d'enseignement artistique spécialisé du spectacle vivant. Cet article, issu de la loi de décentralisation du 22 janvier 1983, précise dans son premier alinéa que « *les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique relèvent de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des régions. Toutefois un décret fixe la liste des établissements dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat.* »

Le réseau contrôlé des établissements d'enseignement artistique du spectacle vivant se compose aujourd'hui de 35 conservatoires nationaux de région (CNR), 106 écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique (ENMDAD) et 250 écoles municipales agréées (EMA). La charge financière de ce réseau repose majoritairement sur les communes, qui bénéficient d'une aide de l'Etat pour le fonctionnement des CNR et des ENMDAD.

Historiquement axés sur l'enseignement initial destiné à la formation des amateurs, ces établissements ont progressivement mis en place, sans cohérence d'ensemble, des cycles spécialisés de formation supérieure à visée professionnelle. En proposant une définition et une organisation des enseignements artistiques dans les disciplines visées, le présent article consiste donc plus en une clarification des missions de chaque collectivité qu'en un transfert de compétences à proprement parler.

Le premier alinéa de la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 216-2 du code de l'éducation précise de façon détaillée les missions de ces établissements, en distinguant l'enseignement initial, sanctionné par des certificats d'études et visant à l'éveil, l'initiation et l'acquisition de savoirs fondamentaux (c'est à dire, en pratique, à la formation de musiciens amateurs) du cycle d'enseignement professionnel initial, qui sera sanctionné par un diplôme national. Ces établissements peuvent également participer à l'éducation artistique des enfants d'âge scolaire, en collaboration, donc, avec les établissements d'enseignement général.

Cette distinction entre les différents cycles se retrouve dans la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Le troisième alinéa précise les compétences des communes et de leurs groupements. Ceux-ci ont la responsabilité des cycles consacrés à l'initiation et à l'enseignement fondamental et de l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires. Ils doivent en assurer l'organisation et le financement.

Le quatrième alinéa définit les compétences des départements. Dans un délai de deux ans après l'adoption de la présente loi, ceux-ci sont chargés d'élaborer, en concertation avec les communes, un plan départemental de développement des enseignements artistiques afin d'assurer la coordination et la structuration du réseau d'enseignement et de garantir l'égal accès de tous aux enseignements. Ils pourront, pour réaliser ce dernier objectif, apporter leur concours financier aux établissements de rayonnement départemental. La logique étant celle de la concertation, la participation des communes et des groupements à ce plan n'est bien entendu pas obligatoire.

Le cinquième alinéa attribue aux régions la responsabilité de l'organisation et du financement du cycle d'orientation professionnelle, reconfiguré à partir des actuels cycles spécialisés. Ce cycle d'enseignement professionnel initial s'insère dans le plan régional de formation et d'apprentissage prévu à l'article L. 214-13 du code de l'éducation et sera sanctionné par un diplôme national.

L'Etat conserve quant à lui la responsabilité du classement des établissements et de leur habilitation à délivrer des diplômes nationaux, ainsi que la définition des qualifications exigées de leurs enseignants et le contrôle et le suivi de leur projet pédagogique (sixième alinéa). Il peut également apporter son concours à l'élaboration des plans départementaux de développement des enseignements artistiques.

L'application de ce dispositif sera assurée par des décrets en Conseil d'Etat, qui devraient notamment porter sur la définition des diplômes nationaux, le classement des établissements et le plan départemental de développement des enseignements artistiques. Ces décrets seront élaborés en concertation avec les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales.

La clarification du rôle dévolu à chaque collectivité est un facteur de dynamisme pour le développement des établissements d'enseignement de la musique, de la danse, et du théâtre. Elle permet notamment une meilleure distinction entre l'enseignement initial, destiné à une pratique en amateur mais clôturé par un diplôme reconnu, et l'enseignement supérieur, lui-même divisé en deux cycles, un premier cycle organisé au niveau régional ou interrégional, s'appuyant sur l'existant et sanctionné par un diplôme national supérieur du niveau de la licence et un second cycle, dispensé par les établissements placés sous le contrôle direct de l'Etat (*cf.* article suivant).

Cependant, on comprend mal l'utilité de l'échelon départemental dans cette nouvelle organisation. Les départements n'interviennent aujourd'hui ni dans la gestion ni dans le financement des établissements d'enseignement artistique. L'adoption d'un plan départemental ne pourrait que compliquer la gestion et l'organisation de ces établissements et créer des contraintes supplémentaires pour les communes. L'objectif de l'article étant la clarification et la simplification, l'intervention des départements ne paraît pas utile.

- Afin de mieux répartir la charge de ces enseignements entre les différentes collectivités territoriales, le **paragraphe II** de l'article insère dans le code de l'éducation un nouvel article L. 216-2-1 qui prévoit le transfert par convention, aux départements et aux régions, des concours financiers de l'Etat accordés jusqu'à présent aux communes pour contribuer au fonctionnement des établissements d'enseignement contrôlé (écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et conservatoires nationaux de région). Ici aussi, l'intervention du département est discutable.

Le montant de ces crédits sera déterminé sur la base de la moyenne des dépenses de l'Etat réalisées à ce titre dans les départements et les régions sur les trois dernières années (et non plus sur les cinq dernières, comme le prévoyait le projet de loi initial). En 2003, ces crédits s'élevaient à 28 millions d'euros.

L'article prévoit que ces dotations seront réparties en fonction des plans départementaux et régionaux précités : en pratique, les crédits devraient être attribués au prorata du nombre d'élèves inscrits dans les formations initiales et les formations pré-professionnelles.

*

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Bloche visant à supprimer cet article.

M. Patrick Bloche a indiqué que l'article 75 introduit beaucoup de complexité dans un système déjà particulièrement opaque.

Le rapporteur pour avis, après avoir reconnu que la répartition des compétences proposée par l'article est trop compliquée, a annoncé un amendement de simplification du dispositif et, en conséquence, donné un avis défavorable à l'amendement de M. Patrick Bloche.

La commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a examiné un amendement du rapporteur pour avis, supprimant l'échelon départemental dans la répartition des compétences prévues par l'article.

Le rapporteur pour avis a précisé qu'il s'agit de simplifier l'organisation de la gestion des établissements d'enseignement artistique prévue par l'article. A l'heure actuelle, ces établissements sont financés par l'Etat à hauteur de 10 % et par les communes à hauteur de 90 %, ce qui rend inutile l'intervention des départements. Par ailleurs, la mise en œuvre d'un plan départemental de développement des enseignements artistiques conduirait également à alourdir la gestion de l'ensemble.

La commission a *adopté* cet amendement.

Par voie de conséquence, un amendement de Mme Christine Boutin est devenu *sans objet*.

La commission a examiné un amendement de M. Patrick Bloche visant à faire intervenir une convention entre l'Etat et la collectivité territoriale concernée afin de garantir les financements correspondant aux différents transferts de compétence.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur pour avis**, la commission a *rejeté* cet amendement.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur pour avis, de coordination avec la suppression du transfert de compétences au département.

La commission a ensuite donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 75 ainsi modifié.

Article 76

(article L. 759-1 nouveau du code de l'éducation)

**Etablissements d'enseignement supérieur de formation
aux métiers du spectacle relevant de l'Etat**

Le présent article ne crée pas un droit nouveau : il a essentiellement pour but, face à la clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'enseignements artistiques effectuée par l'article précédent, de réaffirmer le rôle de l'Etat en matière d'enseignement supérieur professionnel dans les domaines de la musique de la danse, du théâtre et des arts du cirque. Pour cela, il insère un nouvel article L. 759-1 au sein du titre V (établissements d'enseignement supérieurs spécialisés) du livre VII (établissement d'enseignement supérieurs) du code de l'éducation, qui vient se substituer à l'actuelle disposition du premier alinéa de l'article 216-2 qui dispose sobrement qu'« *un décret fixe la liste des établissements dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat* ».

Ce nouvel article définit la mission première de ces établissements : ceux-ci sont chargés de dispenser une formation supérieure aux métiers du spectacle, qu'il s'agisse des métiers d'interprètes, d'enseignants ou de techniciens. Ils sont pour cela habilités à délivrer des diplômes nationaux par le ministre chargé de la culture et dans des conditions fixées par décret.

L'enseignement supérieur professionnel est actuellement assuré par un réseau d'institutions soutenues par l'Etat, dont la liste, rappelée ci-dessous, a été établie par le sénateur Philippe Richert, rapporteur pour avis du projet de loi au Sénat¹.

• **Pour l'art dramatique**

- le Conservatoire national supérieur d'art dramatique ;
- l'Ecole supérieure d'art dramatique du théâtre national de Strasbourg ;
- les écoles intégrées aux centres dramatiques nationaux de Saint-Etienne et de Rennes ;
- l'Ecole régionale d'acteurs à Cannes ;
- l'Ecole professionnelle supérieure d'art dramatique du Nord-Pas-de-Calais ;
- les classes professionnelles rattachées aux conservatoires nationaux de région de Bordeaux et de Montpellier ;
- l'Institut supérieur de la marionnette de Charleville-Mézières ;

• **Pour la danse**

- les conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et de Lyon ;
- l'Ecole de danse de l'Opéra national de Paris ;

¹ Rapport pour avis précité de la commission des affaires culturelles du Sénat.

- l'Ecole supérieure de danse de Cannes ;
- l'Ecole nationale supérieure de danse de Marseille ;
- le Centre national de danse contemporaine d'Angers ;

• **Pour la musique**

– outre les établissements précédemment cités, les centres de formation des enseignants de la musique et de la danse (CEFEDM) ;

– les centres d'études supérieures de musique et de danse de Poitou-Charentes et de Midi-Pyrénées ;

– les centres de formation de musiciens intervenants (CFMI) à l'école élémentaire et préélémentaire ;

• **Pour le cirque**

- le Centre national des arts du cirque ;
- l'Académie Fratellini ;
- l'Ecole nationale des arts du cirque de Rosny.

Dans le projet de loi initial, l'article précisait également que les enseignements dispensés par ces établissements pouvaient bénéficier d'un financement des régions ainsi que des dispositifs régionaux d'insertion professionnelle et de formation continue. Le Sénat a supprimé cette disposition, en considérant que la compétence générale accordée à la région en matière de formation professionnelle rendait inutile toute mention spécifique sur ce sujet.

*

La commission a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'article 76 sans modification.

Chapitre additionnel après l'article 76

Création d'un chapitre IV dans le titre IV du projet de loi

La commission a examiné un amendement de M. Edouard Landrain introduisant dans le titre IV du projet de loi un chapitre IV relatif au sport.

M. Edouard Landrain a vivement regretté que le sport ait été oublié dans le projet de loi et indiqué que les différents amendements proposés visent à rattraper cette erreur.

Le rapporteur pour avis s'est déclaré favorable aux différents amendements présentés par M. Edouard Landrain en estimant qu'il convient de manifester une réelle volonté en faveur du sport.

M. Alain Néri a rappelé que la loi sur le sport adoptée sous le précédent gouvernement a constitué une première avancée en matière de décentralisation mais que des problèmes de coordination entre les ministères, s'agissant notamment des sports de pleine nature, subsistent. Il faut reconnaître le sport comme un véritable phénomène de société. Par ailleurs, l'attention doit être portée sur le problème des investissements souvent très lourds réalisés par les collectivités territoriales en faveur des équipements sportifs, qui sont parfois remis en cause par des modifications brutales des normes fédérales, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires. Il serait souhaitable qu'un texte accorde à ces investissements une durée de vie suffisante.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 76

(article 19-5 nouveau de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives)

Conférence régionale de développement du sport

La commission a *adopté* un amendement de M. Edouard Landrain visant à mettre en place un espace de réflexion et de coordination des politiques en matière de sport au niveau régional.

Article additionnel après l'article 76

(article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives)

Compétences du département en matière de développement des sports de nature

La commission a *adopté* un amendement de M. Edouard Landrain instituant une commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, placée auprès du président du conseil général.

Article additionnel après l'article 76

(article 50-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives)

Protection des espaces destinés aux sports de nature inscrits dans les plans départementaux d'itinéraires de promenade et de randonnée

La commission a *adopté* un amendement de M. Edouard Landrain visant à faire prescrire par l'autorité administrative compétente les mesures d'accompagnement nécessaires à la pratique sportive et à son maintien en cas de mise en œuvre de projets d'aménagement, de gestion ou de protection des espaces naturels.

Article additionnel après l'article 76

(article L. 142-2 du code de l'urbanisme)

**Affectation de la taxe départementale des espaces naturels sensibles
au développement des sports de nature**

La commission a *adopté* un amendement de M. Edouard Landrain permettant aux départements d'utiliser le produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles pour élaborer le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature.

Article additionnel après l'article 76

**Mission du département en faveur de la pratique du sport par les personnes
handicapées ou en difficulté sociale**

La commission a examiné un amendement de M. Edouard Landrain incitant les départements à favoriser la pratique du sport pour les personnes rencontrant des difficultés sociales.

M. Alain Néri a proposé de modifier l'amendement pour viser également les personnes handicapées.

Ce complément ayant été accepté par M. Edouard Landrain, la commission a *adopté* l'amendement ainsi modifié.

La commission a ensuite donné un **avis favorable** à l'adoption des articles du projet de loi relatif aux responsabilités locales dont elle s'est saisie, ainsi modifiés.

*

* *

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle propose, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter les articles 5 à 11, 39 à 47 et 53 à 76 du projet de loi n° 1218.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 5 bis

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi cet article :

« I. – Après l'article L. 211-8 du code de l'éducation, il est inséré un article L. 211-9 ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-9.* – L'Etat exerce en matière d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes les compétences qui lui sont dévolues par les dispositions législatives en vigueur, notamment celles des livres III et IX du code du travail.

« Il peut également conduire des actions au bénéfice de publics spécifiques, notamment des Français de l'étranger, des personnes handicapées, des personnes illettrées, des étrangers autorisés à séjourner durablement sur le territoire, des détenus, des personnes sans résidence fixe, des militaires en reconversion et des résidents de l'outre-mer. Il est compétent pour effectuer toutes études, expérimentations et opérations d'information liées à ces actions.

« L'Etat peut apporter son concours à des actions conduites par les régions et la collectivité territoriale de Corse au bénéfice des publics visés à l'alinéa précédent. Le cas échéant, des conventions déterminent les modalités d'harmonisation ou de financement et de mise en œuvre conjoints des actions nationales et régionales.

« Le Conseil supérieur des Français de l'étranger est consulté sur les actions menées au titre du présent article au bénéfice des Français de l'étranger. Dans ce cadre et chaque année, il arrête des orientations relatives à ces actions et émet un avis sur leur exécution.

« II. – Avant l'article L. 941-1 du code du travail, il est inséré un article L. 941-1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 941-1A.* – L'Etat intervient en matière de formation professionnelle et d'apprentissage dans des conditions définies à l'article L. 211-9 du code de l'éducation ci-après reproduit :

« " *Art. L. 211-9* – L'Etat exerce en matière d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes les compétences qui lui sont dévolues par les dispositions législatives en vigueur, notamment celles des livres III et IX du code du travail.

« " Il peut également conduire des actions au bénéfice de publics spécifiques, notamment des Français de l'étranger, des personnes handicapées, des personnes illettrées, des étrangers autorisés à séjourner durablement sur le territoire, des détenus, des personnes sans résidence fixe des militaires en reconversion et des résidents de l'outre-mer. Il est compétent pour effectuer toutes études, expérimentations et opérations d'information liées à ces actions.

« " L'Etat peut apporter son concours à des actions conduites par les régions et la collectivité territoriale de Corse au bénéfice des publics visés à l'alinéa précédent. Le cas échéant, des conventions déterminent les modalités d'harmonisation ou de financement et de mise en œuvre conjoints des actions nationales et régionales.

« " Le Conseil supérieur des Français de l'étranger est consulté sur les actions menées au titre du présent article au bénéfice des Français de l'étranger. Dans ce cadre et chaque année, il arrête des orientations relatives à ces actions et émet un avis sur leur exécution " ».

Article 6

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et M. Jean-Pierre Door :

Compléter le deuxième alinéa du 4° de cet article par les mots :

« , en cohérence avec le schéma régional de développement économique. »

Article 7

(article L. 943-2 du code du travail)

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et M. Christian Paul :

Dans le cinquième alinéa de cet article, après les mots « des chambres d'agriculture au niveau régional, » insérer les mots : « des chambres régionales de l'économie sociale, ».

Article 7 bis

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et M. Christian Paul :

Compléter le deuxième alinéa de cet article par les mots : « ainsi que d'un représentant des chambres régionales de l'économie sociale. »

Article 9

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Supprimer le III de cet article.

Article 11

(art. L. 214–12–1 du code de l'éducation)

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et Mme Christine Boutin :

Compléter cet article par les trois alinéas suivants :

– « A la demande des départements ou communes concernés, les centres publics d'information et d'orientation, dont ces collectivités assurent le fonctionnement matériel, pourront être transférés à la région. Les conditions de ces transferts sont fixées par conventions en accord entre les parties. »

– « Dans ce cadre pourront également être transférés à la région les centres publics d'information et d'orientation gérés par l'Etat. »

– « L'Etat a la charge de la rémunération des personnels administratifs et conseillers d'orientation-psychologues des centres publics d'information et d'orientation, dont il assume également les frais de déplacement et de mission. »

Article 39

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Après les mots :

« du même code »,

rédigier ainsi la fin du II de cet article :

« est abrogé ».

Article 40

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et Mme Paulette Guinchard-Kunstler :

Compléter le deuxième alinéa du I de cet article par les mots :

« et après avis du Conseil départemental consultatif des personnes handicapés. »

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et Mme Christine Boutin :

Au début du troisième alinéa de cet article, après les mots :

« le représentant de l'Etat fait connaître, »

insérer les mots :

« au plus tard six mois avant l'expiration du précédent schéma ».

Article 44

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

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et Mme Christine Boutin :

I.– Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :

« L'aide financière de la région à des établissements est constituée par une subvention annuelle couvrant, d'une part les dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux, d'autre part les dépenses administratives et celles liées à leur activité pédagogique. »

II.– En conséquence, supprimer le dernier alinéa de cet article.

Article 46

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi le premier alinéa du I de cet article :

« I.- Le premier alinéa de l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés : »

Article 47

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

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Après les mots :

« fixées par »

rédiger ainsi le fin de deuxième alinéa de cet article :

« décret ».

Article 53

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et M. Simon Renucci :

Après les mots :

« dans la commission »,

rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa de cet article :

« deux conseillers régionaux désignés en son sein par le conseil régional. »

Avant l'article 60

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et M. Edouard Landrain :

Rédiger ainsi l'intitulé du titre IV :

« L'éducation, la culture et le sport ».

Article 64

Amendements présentés par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et Mme Christine Boutin :

- Rédiger ainsi le début de la deuxième phrase du troisième alinéa du I de cet article :

« Lorsque le département a effectué ou effectue sur ces biens... » (*le reste sans changement*)

- Rédiger ainsi le début du dernier alinéa du II de cet article :

« Lorsque la région a effectué ou effectue sur ses biens... » (*le reste sans changement*)

Article 66

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Supprimer le II de cet article.

Article 67

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Compléter le X de cet article par l'alinéa suivant :

« Une convention organise les relations entre l'établissement et la collectivité de rattachement et précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives ».

Article 67 bis

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et M. Yves Durand :

Supprimer cet article.

Article 68

Amendements présentés par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et Mme Christine Boutin :

- Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

« fonctionnement des collèges »,

insérer les mots :

« , écoles primaires et maternelles ».

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les dispositions de l'article L. 216-4 du code de l'éducation sont applicables à ces établissements ».

Article 70 bis

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Supprimer cet article.

Article 70 ter

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Supprimer cet article.

Article 73

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis, et M. Patrick Bloche :

Après la première phrase du premier alinéa du I de cet article, insérer la phrase suivante :

« La liste des monuments historiques pouvant faire l'objet d'un transfert de propriété de l'Etat aux collectivités territoriales ne comporte ni les cathédrales, leurs cloîtres et leurs palais épiscopaux attenants, ni les abbayes-mères, ni les palais nationaux, ni les monuments d'intérêt national ou fortement symboliques au regard de la Nation. »

Article 73 bis

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi cet article :

« Afin de favoriser sur l'ensemble du territoire un meilleur accès aux œuvres d'art appartenant à l'Etat et dont les musées nationaux ont la garde, l'Etat prête aux musées de France relevant des collectivités territoriales, pour des durées déterminées, des œuvres provenant de ces collections.

« L'Etat et les collectivités territoriales intéressées arrêtent, d'un commun accord, les listes des œuvres qui feront l'objet de ces prêts. Ces listes comportent un choix significatif d'œuvres établi dans un souci de cohérence scientifique et culturelle.

« Une convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale définit les conditions et les modalités du prêt.

« Le Haut conseil des musées de France, régulièrement informé de cette opération, procède à son évaluation, tous les deux ans, par un rapport adressé au ministre chargé de la culture, qui en transmet les conclusions au Parlement. »

Article 74

Amendements présentés par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

- Avant l'avant dernier alinéa du I de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Chaque année, la collectivité signataire rend public un rapport de synthèse récapitulatif, par type de protection et par catégories de propriétaires, les crédits de restauration et d'entretien effectivement consommés l'année précédente. »

- Compléter le dernier alinéa du I de cet article par la phrase suivante :

« Ce document présente une synthèse chiffrée des rapports annuels récapitulatifs ainsi que les taux de concours appliqués selon les types de protection et un état sanitaire des monuments historiques concernés. »

- Compléter le II de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Ce décret précise également les modalités de versement par acomptes réguliers des subventions pour travaux sur les monuments classés. »

Après l'article 74

Amendements présentés par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

- Insérer l'article suivant :

« L'article 38 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 modifiée relative à la solidarité et au renouvellement urbains est ainsi rédigé :

« *Art. 38.* - Les architectes des bâtiments de France ne peuvent exercer aucune mission de conception ou de maîtrise d'œuvre à titre libéral.

« Les dispositions de l'alinéa précédant entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, les missions de conception ou de maîtrise d'œuvre libérale engagées avant cette date pourront être poursuivies jusqu'au 31 décembre 2007. ».

- Insérer l'article suivant :

« I. L'article 20 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée et le dernier alinéa de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques sont abrogés.

« II. Après l'article 11 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, est ajouté un article 11-1 ainsi rédigé :

« La présente loi n'est pas applicable aux opérations d'entretien, de réparation ou de restauration effectuées sur des immeubles classés en application de la loi du 31 décembre 1913 modifiée sur les monuments historiques. »

Article 75

(art. L. 216-2 du code de l'éducation)

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Supprimer le quatrième alinéa de cet article.

(art. L. 216-2-1 du code de l'éducation)

Amendement présenté par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi cet article :

« L'Etat transfère par convention aux communes et aux régions les concours financiers qu'il accorde aux communes pour le fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et des conservatoires nationaux de région. Ces concours sont déterminés sur la base de la moyenne des dépenses de l'Etat à ce titre dans les régions sur les cinq dernières années. »

Après l'article 76

Amendements présentés par M. Dominique Tian, rapporteur pour avis et M. Edouard Landrain :

- Insérer l'intitulé suivant :

« Chapitre IV

« Le sport »

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article 19-4 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, il est créé un article 19-5 ainsi rédigé :

« *Art. 19-5.* – Il est créé dans chaque région une conférence régionale de développement du sport placée auprès du président du conseil régional.

« La nature juridique et les principes d'organisation de cette conférence sont déterminés par le conseil régional.

« Cette conférence :

« – favorise la concertation et anime la coordination des initiatives des acteurs publics et privés des activités physiques et sportives en région afin d'harmoniser les initiatives régionales des acteurs du sport, de valoriser la mise en œuvre de leurs ressources et de contribuer à l'aménagement et au développement durable du territoire régional ;

« – propose des orientations stratégiques pour le développement du sport en région et peut donner des avis sur toutes questions relatives aux activités physiques et sportives ;

« – élabore le projet de schéma régional de développement du sport qui est soumis à l'approbation du conseil régional ;

« – évalue les politiques du sport conduites et publie régulièrement un rapport sur la mise en œuvre de ces politiques.

« Le Conseil régional fixe la composition de la conférence qui comprend par tiers :

« – des représentants des collectivités (région, départements, intercommunalités),

« – des représentants du sport, principalement du comité régional olympique et sportif et des comités départementaux olympiques et sportifs,

« – sur proposition du préfet de région, des représentants des services et établissements publics de l'Etat en région.

« En outre chaque collège peut comporter un nombre de personnes qualifiées dans la limite de 10 % de l'effectif de ce collège. »

- Insérer l'article suivant :

« L'article 50-2 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 est ainsi rédigé :

« *Art. 50-2.* – Le département favorise le développement maîtrisé des sports de nature. A cette fin, il élabore un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature. Ce plan inclut le plan départemental prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement.

« Il est institué une commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, placée auprès du président du Conseil général.

« Cette commission comprend notamment un représentant du Comité départemental olympique et sportif, des représentants des fédérations sportives agréées qui organisent des sports de nature désignés sur proposition du comité départemental olympique et sportif, des représentants des groupements professionnels concernés, des élus locaux et des représentants de l'Etat.

« Cette commission :

« – propose le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et concourt à son élaboration ;

« – propose les conventions relatives au plan ;

« – est consultée sur toute modification du plan ainsi que sur tout projet d'aménagement ou mesure de protection des espaces naturels, susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice des sports de nature dans les espaces, sites et itinéraires inscrits à ce plan.

« La composition et les modalités de fonctionnement de la commission sont fixées par délibération de l'assemblée départementale. »

- Insérer l'article suivant :

« L'article 50-3 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 est ainsi rédigé :

« *Art. 50-3.* – Lorsque des travaux sont susceptibles de porter atteinte, en raison de leur localisation ou de leur nature, aux espaces, sites et itinéraires inscrits au plan, ainsi qu'à l'exercice desdits sports de nature qui sont susceptibles de s'y pratiquer, l'autorité administrative compétente dans le département prescrit s'il y a lieu les mesures d'accompagnement, compensatoires ou correctrices nécessaires.

« Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

- Insérer l'article suivant :

« Après le neuvième alinéa de l'article L. 142-2 du code de l'urbanisme, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« – pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature établi dans les conditions prévues à l'article 50-2 de la loi n° 84-610 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives. »

- Insérer l'article suivant :

« Le département favorise la pratique du sport pour les personnes handicapées et pour celles qui rencontrent des difficultés sociales, tant au sein d'organismes membres d'une fédération sportive agréée que dans les écoles et centres sportifs municipaux. »