

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen pour avis, ouvert à la presse, du projet de loi, adopté par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République (n° 2529) (*Mme Monique Iborra, rapporteure*)..... 2
- Présences en réunion..... 10

Lundi

2 février 2015

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 29

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de
Mme Catherine
Lemorton,
Présidente**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Lundi 2 février 2015

La séance est ouverte à seize heures trente-cinq.

(Présidence de Mme Catherine Lemorton, présidente de la Commission)

La Commission procède, sur le rapport de Mme Monique Iborra, à l'examen, ouvert à la presse, du projet de loi, adopté par le Sénat, portant nouvelle organisation territoriale de la République (n° 2529).

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

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

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

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

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

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

Pour ce faire, notre commission a décidé de se saisir pour avis du présent projet de loi. Ce texte majeur comporte en effet des dispositions d'importance touchant à l'organisation

de certaines politiques sociales. Ces dispositions sont en particulier celles des articles 3 *bis*, 22 *ter* et 24.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commission en vient à la discussion des articles.

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

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

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

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

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

La Commission adopte l'amendement.

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

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

La Commission adopte l'amendement.

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

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

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

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

La Commission adopte l'amendement.

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

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

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

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

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

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

La Commission rejette l'amendement.

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

Après l'article 3 bis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commission adopte l'amendement.

Article 22 ter (art. L. 123-4, L. 123-4-1 [nouveau] et L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, art. L. 2113-13, L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5842-22, L. 5842-28 du code général des collectivités territoriales) : *Assouplissement de la législation relative aux centres communaux d'action sociale*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commission adopte l'amendement.

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

Article 24 (art. L. 1111-10, L. 3211-1 et L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales) : *Suppression de la clause générale de compétence des départements et compétences en matière de solidarités territoriales*

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

La séance est levée à dix-sept heures vingt-cinq.

Présences en réunion

Réunion du lundi 2 février 2015 à 16 heures 30

Présents. – M. Gérard Bapt, Mme Sylviane Bulteau, Mme Monique Iborra, Mme Catherine Lemorton, Mme Bérengère Poletti, M. Gérard Sebaoun

Excusés. – Mme Marie-Arlette Carlotti, M. Stéphane Claireaux, M. Philip Cordery, M. Dominique Dord, M. Michel Issindou, Mme Dominique Orliac, M. Christophe Sirugue, M. Olivier Véran, M. Jean-Sébastien Vialatte