

# N° 161

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 1985.

## A V I S

PRÉSENTÉ

*Au nom de la commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION  
D'URGENCE *portant dispositions diverses relatives aux collectivités*  
**locales.**

Par M. Jean MADELAIN,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents* ; Hubert d'Andigné, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, José Balarello, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Besse, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantege-  
nest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Edouard Soldani, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Treille.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) :** 3023, 3063 et in-8° 910

**Sénat :** 107 (1985-1986).

---

**Collectivités locales.**

## SOMMAIRE

|  | Pages. |
|--|--------|
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....  | 3      |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5      |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....   | 6      |
| <i>Article 2</i> : Remboursement de la dette de l'Etat au titre des bureaux municipaux<br>d'hygiène..... | 6      |
| <i>Article 9</i> : Transfert du service départemental d'action sociale .....                             | 8      |
| <i>Article 10</i> : Frais communs en matière d'aide sociale .....  | 11     |
| <i>Article 11</i> : Bureaux municipaux d'hygiène .....   | 12     |
| <b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR<br/>LA COMMISSION</b> .....  | 13     |

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a procédé le jeudi 5 décembre 1985, à l'examen pour avis du projet de loi n° 107 (1985-1986) portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales, dont la commission des Lois est saisie au fond.

M. Jean Madelain, nommé rapporteur pour avis, en remplacement de M. Charles Descours empêché, a tout d'abord indiqué que, dans l'ensemble du projet de loi qui comporte diverses dispositions modifiant ou complétant pour l'essentiel les lois de décentralisation de 1982 et 1983, seules quatre d'entre elles concernent la commission des Affaires sociales.

Il s'agit tout d'abord de l'article 2 qui est relatif au remboursement de la dette de l'État au titre des bureaux municipaux d'hygiène. Cette dette d'un montant de 117,2 millions de francs, devrait être intégralement remboursée sur deux ans et au plus tard le 31 décembre 1987. Sur cet article 2, la Commission a adopté un amendement stipulant que ce remboursement s'effectuerait en deux annuités.

L'article 9 a pour objet de lever le caractère illégal des dispositions du décret du 19 octobre 1984 et d'une instruction ministérielle du 28 novembre 1984 relatifs au transfert du service départemental d'action sociale. Sur cet article, le rapporteur pour avis a émis une réserve importante, à savoir que les compétences d'exception de l'État devaient être énumérativement fixées alors que l'article 9 se borne à mentionner que le service départemental est transféré, « à l'exception de la partie de ce service correspondant aux compétences de l'État ».

La commission a alors, sur proposition de son rapporteur pour avis, adopté un amendement modifié après un échange de vues, et qui a pour objet de définir explicitement les tâches du service public départemental d'action sociale relevant des compétences de l'État ; celles-ci doivent faire l'objet d'un accord par voie de convention entre le représentant de l'État dans le département et le président du Conseil général.

L'article 10 a pour but de proroger le délai de validité du régime financier provisoire arrêté par la loi du 29 décembre 1983 en matière de frais communs d'aide sociale, jusqu'au 31 décembre 1986, à titre d'harmonisation de la disposition de la loi du 11 octobre 1985 qui a prévu que le régime financier définitif serait mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987.

Dans le même sens, l'article 11 a pour objet de proroger jusqu'au 31 décembre 1986, le régime transitoire applicable aux bureaux municipaux d'hygiène.

Sous la réserve des amendements envisagés aux articles 2 et 9, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption de ces quatre articles.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, a pour objet principal de modifier ou de compléter plusieurs lois votées depuis 1982, qui procèdent à une répartition nouvelle des compétences entre l'État et les collectivités locales dans le cadre de la politique de décentralisation.

Quatre dispositions du projet de loi concernent, dans le domaine de l'aide sociale et de la santé, les relations financières entre l'État et les collectivités locales et certains transferts de compétences.

Au titre premier, l'article 2 tend à préciser les modalités de remboursement par l'État des dépenses supportées par les communes au titre des bureaux municipaux d'hygiène.

Au titre 2 consacré à certains transferts de compétences, l'article 9 tend à redéfinir le service public départemental d'action sociale créé en 1975, et à préciser les règles de partage de ce service entre l'État et le département.

L'article 10 propose de proroger d'un an les dispositions de la loi du 22 juillet 1983 relative à la prise en charge à titre transitoire par l'État, des frais de personnel départemental et des frais communs dans le domaine de l'aide sociale.

Enfin, l'article 11 proroge également d'une année le régime transitoire applicable aux bureaux municipaux d'hygiène.

La Commission n'ayant pas d'observations d'ensemble à faire sur le projet de loi, une analyse détaillée de ces quatre dispositions est proposée ci-après.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article 2

#### **Remboursement de la dette de l'État au titre des bureaux municipaux d'hygiène**

(Art. 4-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983)

Cet article a pour objet de préciser les modalités de remboursement de la dette de l'État au titre de sa participation aux dépenses des bureaux municipaux d'hygiène et ce, pour les exercices antérieurs à 1984.

L'existence de cette dette est à rapprocher du mécanisme de financement des dépenses d'aide sociale et de santé, tel qu'il existait avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 1983. En effet, ces dépenses faisaient l'objet d'un financement conjoint de l'État et des collectivités locales. Les participations respectives de chacun étaient fixées selon un barème. Établi par décret en date du 17 novembre 1954, ce dernier distinguait trois catégories de dépenses, pour lesquelles les participations de l'État et des collectivités locales étaient ainsi fixées.

Le groupe I comprenait les dépenses pour lesquelles l'État contribuait à hauteur de 83 %.

Le groupe II comprenait les dépenses pour lesquelles la contribution de l'État était fixée à 65 %.

Enfin, dans le groupe III se trouvaient les dépenses pour lesquelles l'État contribuait à hauteur de 36 %.

Pour ce qui nous intéresse, c'est-à-dire les dépenses des bureaux municipaux d'hygiène, elles relevaient du groupe I, c'est-à-dire qu'il y avait une très forte participation financière de l'État.

Sur les modalités de cette participation, on peut rappeler que l'État ne procédait que par remboursement, c'est-à-dire que les collectivités locales devaient faire à l'avance des frais, et le remboursement se

faisait souvent avec retard. Parmi les collectivités locales, ce sont les départements qui supportaient, au titre de l'aide sociale, la majeure partie de cette charge de trésorerie. On a estimé que le montant total de la dette s'élevait à 9 milliards de francs au moment du transfert de compétences. L'article 4 de la loi du 22 juillet 1983 avait arrêté le principe du remboursement par l'État, à partir de 1985 et par des versements étalés sur douze ans.

Pour 1985 étaient inscrits au chapitre 46-26 75 000 000 F au titre du remboursement de la dette.

Pour 1986, la somme inscrite est de 798 700 000 F.

Votre commission n'avait pas manqué de dénoncer l'iniquité de ce dispositif qui pérennisait indûment la charge de trésorerie pesant sur les départements.

En ce qui concerne les remboursements dûs aux communes, la loi du 22 juillet 1983 ne prévoyait aucun dispositif. L'ampleur de la dette était certes moindre, puisqu'elle s'estimait à 117,2 millions de francs.

L'article 2 du présent projet, que l'Assemblée nationale a adopté sans modification, s'inspirant du principe retenu pour les départements, précise que le remboursement intégral se fera par versements successifs et au plus tard le 3 décembre 1987.

Votre commission des affaires sociales approuve le principe de ce remboursement, mais s'inquiète en revanche du laconisme de cet article. Rien n'est dit sur la date retenue pour le début du remboursement, ni non plus sur ses modalités. Est-ce à dire que l'État est libre de fixer et surtout de modifier le calendrier du remboursement, et donc par exemple de n'effectuer qu'un seul versement en décembre 1987 ? Certes, les sommes en jeu sont beaucoup moins importantes que celles dues au département au titre de l'aide sociale, mais il nous semble inquiétant que le débiteur ait ainsi toute latitude pour fixer son calendrier de remboursement. C'est pourquoi la commission a adopté un amendement stipulant que ce remboursement s'effectuerait en deux annuités.

## Article 9

### Service départemental d'action sociale

Le présent article a pour objet de préciser les nouvelles règles de fonctionnement du service départemental d'action sociale, résultant du partage des compétences arrêté par la loi du 22 juillet 1983. Mais sous couvert d'arrêter des règles de fonctionnement, cet article revient sur certains des principes essentiels qui fondent la décentralisation. De plus, il entraîne des difficultés de fonctionnement importantes de ce service d'action sociale. Il convient d'être vigilant à l'heure où nous examinons le projet de loi particulière.

Il est utile de procéder à un bref historique : ce service départemental d'action sociale a été créé par la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Il avait une double mission : celle de mener une action de polyvalence, ainsi que des actions spécifiques dans le département. L'ensemble des dépenses afférentes au service faisaient partie des dépenses du groupe I, c'est-à-dire que l'État y participait à hauteur de 83 %.

Dans le cadre des nouvelles lois de décentralisation, il a été décidé que la totalité du service départemental d'action sociale relevait de la seule responsabilité du département (art. 37 de la loi du 22 juillet 1983). Ce transfert de compétences est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984, et les conséquences financières de ce transfert ont été appréciées sur la base du compte administratif 1983.

Au niveau légal, les principes étaient semble-t-il, clairs et ne laissaient subsister aucune ambiguïté sur ce point. Or, la mise en oeuvre de ce principe a soulevé beaucoup de difficultés, et il importe ici de dénoncer le comportement manifestement illégal de l'État.

En effet, le décret pris en application de l'article 37 de la loi du 22 juillet 1983 ne se contente pas seulement de fixer les modalités et la date de transfert du service d'action sociale. L'article premier de ce décret n° 84-931 en date du 19 octobre 1984 arrête le transfert du « service d'action sociale prévu à l'article 28 de la loi du 30 juin 1975, à l'exception de la partie du service correspondant aux compétences de l'État. » Il modifie ainsi le contenu même du transfert, et ce, dans un sens restrictif, au détriment du département. La légalité de ce décret est très contestable puisque la loi prévoit le transfert total de ce service et que lui-même arrête le principe d'exceptions à ce transfert. Bien plus c'est une simple instruction ministérielle en date du 28 novembre 1984,

non publiée au Journal officiel qui fixe les critères des exceptions et ce, donc, sans aucune base légale. Aux termes de cette instruction, le service social départemental doit assurer pour le compte de l'État, les missions suivantes : instructions des dossiers COTOREP, enquêtes de naturalisation, enquêtes demandées par les administrations centrales, ou encore afférentes aux interruptions volontaires de grossesse ou aux procédures d'expulsion. Selon cette instruction 10 à 20 % du personnel de ce service doivent être placés sous l'autorité du préfet. Mais dans le même temps, il était recommandé que ces personnels, par le biais d'une convention de polyvalence assument des tâches de compétence départementale et vice versa.

Ce sont sur ces deux textes manifestement illégaux, que se fonde le ministère pour refuser d'agréeer les conventions de partition des DDASS pour la partie concernant le service social départemental.

Devant les contestations soulevées par ce procédé, le gouvernement entendait alors modifier le texte même de la loi du 22 juillet 1983 et tel est l'objet du présent article qui vous est soumis.

D'une part il modifie la loi du 30 juin 1975 en précisant qu'une convention signée entre le représentant de l'État et le président du conseil général fixe les modalités de collaboration entre le service extérieur de l'État chargé des affaires sanitaires et sociales et le service correspondant au département, au sein du service public départemental d'action sociale.

D'autre part, il modifie l'article 37 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui énumère les services transférés au département. En ce qui concerne le service départemental d'action sociale, ce dernier est transféré à l'exception de la partie du service correspondant aux compétences de l'État.

Votre commission entend faire à l'égard de ce montage juridique, deux sortes de remarques : outre que la légalité même de ce dispositif est contestable, les implications pratiques qu'il entraîne sont très inquiétantes.

L'article 9 tel qu'il vous est proposé contrevient aux principes essentiels qui fondent la décentralisation. L'article 10 de la loi du 2 mars 1983 relative aux droits et libertés des communes, dispose que les compétences de l'État qui sont des compétences d'exception, sont définies par voie législative. C'est un principe qui ne doit pas supporter d'exception. Sur quelle base sinon, déterminer les compétences de chacun ?

Plus particulièrement, et si l'on accepte le principe d'une partition du service d'action sociale, sur quels textes s'appuieront les négociateurs pour arrêter les modalités de cette partition ? Il eût donc fallu qu'un texte de loi arrête la liste des compétences de l'État, justifiant ensuite la partition du service.

Sur le plan pratique, et pour l'avenir, on peut s'interroger sur l'efficacité du dispositif qui nous est proposé.

Le texte est tout d'abord muet sur les conséquences financières de ce partage. Or, si l'État retient pour ses actions propres, 10 à 20 % du personnel, c'est autant d'agents qui ne pourront plus exercer de tâches dévolues au département. Devront-ils être remplacés, et est-ce au département d'assumer la charge financière de leur remplacement ?

La polyvalence préconisée par l'article 9 du projet de loi, et qui doit servir de fondement à la convention de partition, ne va pas sans soulever beaucoup de difficultés. Pour un même service, il y aurait dualité d'autorité, de compétence et d'objectif puisque l'ensemble des personnels sociaux travailleraient indifféremment pour l'État et le département.

Il ne s'agit pas de s'opposer à priori à toute forme de coopération entre l'État et le département en matière de service social. Cette collaboration est indispensable, mais elle doit s'organiser sur des bases clairement définies qui fixent les compétences et les responsabilités de chacun. Or tel n'est pas le cas, puisque l'article 9 du présent projet de loi ne définit pas les compétences d'exception de l'État.

Votre commission constatant que dans la pratique ce service départemental d'action sociale effectue des tâches État, vous propose de donner une base légale justifiant ensuite de la partition de ce service. Pour ce faire, elle s'appuie très largement sur le contenu de l'instruction ministérielle en date du 28 novembre 1984. Ceci lui semble, d'une part, plus conforme aux principes généraux de la décentralisation, qui dispose que les compétences de l'État sont définies par voie législative. D'autre part, la partition de ce service se fera sur des bases claires qui ne pourront être modifiées au gré de la volonté d'un seul partenaire.

Tel est l'objet des deux amendements que votre commission vous propose d'adopter.

## Article 10

### **Frais communs en matière d'aide sociale**

(art. 54 bis et 55 bis de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983)

La loi du 29 décembre 1983 portant modification de dispositions relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales, avait institué un régime financier transitoire en attendant le transfert effectif aux départements des compétences exercées par l'État en matière d'action sanitaire et sociale et de santé. Brutalement, le terme final de ce dispositif transitoire a été fixé au 7 janvier 1986 par l'article 8 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, modifié par le présent projet de loi. On peut très brièvement en rappeler le contenu fixé par les articles 54bis et 55bis de la loi du 22 juillet 1983.

En ce qui concerne les frais de personnel imputables aux actions suivantes : aide sociale en matière de logement, d'hébergement, de réadaptation, mesures de placement pour les alcooliques dangereux, mesures de lutte contre la toxicomanie, ainsi que la surveillance des établissements d'hospitalisation recevant des femmes enceintes, accueillant des enfants du premier et second âges, ils font l'objet d'une compensation intégrale, par le biais d'une dotation annuelle de l'État. Toute création d'emplois départementaux en vue de l'exécution de ces tâches, est soumise à l'accord préalable de l'État.

En ce qui concerne les frais communs d'aide sociale, ils sont imputés sur le budget départemental. La participation de l'État se fait par le biais d'une dotation forfaitaire qui peut être versée par acomptes. Au minimum, cette dotation forfaitaire doit évoluer dans les mêmes conditions que la dotation globale de décentralisation.

La loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 a prévu que le régime financier définitif serait mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987. L'objet du présent article est donc de proroger le délai de validité du régime financier transitoire arrêté par la loi du 29 décembre 1983 jusqu'au 31 décembre 1986.

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

## Article 11

### **Bureaux municipaux d'hygiène**

(art. L 772 du Code de la santé publique)

Les nouvelles règles issues de la décentralisation maintiennent le principe de la compétence des communes sur les bureaux municipaux d'hygiène, mais pour partie, certaines de ces structures exercent des compétences qui sont désormais dévolues à l'État. Il s'agit notamment d'attributions en matière de vaccination, de désinfection, ou encore en matière de contrôle administratif et technique de règles d'hygiène.

De manière transitoire, la loi du 29 décembre 1983 prévoit que les dépenses correspondant à l'exécution de ces tâches et supportées par les communes, seraient compensées par le biais de la dotation globale de décentralisation.

Ce régime transitoire devait durer, initialement, jusqu'au 31 décembre 1984 ; une première fois prorogé jusqu'au 31 décembre 1985 par l'article 22 de la loi du 25 janvier 1985, il importe de proroger à nouveau ce régime transitoire, étant donné qu'aucun dispositif financier définitif n'a pu encore être proposé, relatif aux bureaux d'hygiène municipaux.

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

## AMENDEMENTS

### *Article 2*

**Amendement :** Au deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« seront intégralement remboursés sur deux ans et, »

par les mots :

« seront intégralement remboursés en deux annuités, »

## OBJET

Votre commission a approuvé le principe du remboursement de la dette de l'Etat au titre des bureaux municipaux d'hygiène. Toutefois si l'article indique que le remboursement intégral se fera par versements successifs et au plus tard le 3 décembre 1987, en revanche il ne précise ni la date retenue pour le début du remboursement, ni ses modalités ; aussi, pour éviter que l'Etat ne rembourse en un seul versement, en décembre 1987, la totalité de sa dette, votre commission a estimé qu'il convenait de fixer par le présent amendement, qu'un premier versement serait effectué en 1986.

### *Article 9*

**Amendement :** Insérer à la fin du paragraphe 1, pour l'article 28 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Cette convention doit porter sur l'instruction des dossiers soumis aux commissions départementales d'éducation spéciale et aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, sur les enquêtes de naturalisation demandées par les administrations centrales ou afférentes aux interruptions volontaires de grossesse, ou relatives aux procédures d'expulsion de locataires ou d'occupants sans titre, et interventions concernant les impayés de loyers, et sur les actions sociales pour l'insertion des jeunes en difficulté, le développement social des quartiers ou la lutte contre les situations de pauvreté, de précarité et de marginalisation.

## OBJET

Cet amendement a pour objet de préciser les compétences d'exception de l'Etat à la charge du service public départemental d'action sociale et qui devront être incluses dans la convention conclue entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

Cet amendement a, en outre, pour fonction d'éviter que les compétences d'exception de l'Etat ne soient fixées par voie réglementaire.

### *Article 9*

**Amendement :** Ajouter à la fin du deuxième paragraphe de cet article, les mots suivants :

« telles qu'elles sont définies dans la convention visée au troisième alinéa de l'article 28 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975. »

## OBJET

En cohérence avec l'amendement proposé par la commission, cet amendement a pour objet de fixer les compétences d'exception de l'Etat dans le fonctionnement du service public départemental d'action sociale telles qu'elles sont définies au premier paragraphe de l'article 9.