

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

COMPTE RENDU INTEGRAL — 22° SEANCE

Séance du Jeudi 17 Mai 1979.

## SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 1321).
2. — Saisine du Conseil constitutionnel (p. 1321).
3. — Développement des responsabilités des collectivités locales.  
— Discussion d'un projet de loi (p. 1322).

Discussion générale : MM. Lionel de Tinguy, rapporteur de la commission des lois ; le président.

*Suspension et reprise de la séance.*

4. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 1333).
5. — Conférence des présidents (p. 1333).
6. — Développement des responsabilités des collectivités locales.  
— Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1335).

Suite de la discussion générale : MM. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Paul Séramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Christian Bonnet, ministre de l'intérieur.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. — Dépôt d'une proposition de loi (p. 1352).
8. — Ordre du jour (p. 1352).

## PRÉSIDENTICE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à dix heures dix minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

## PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

## SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. J'ai reçu de M. le président du Conseil constitutionnel la lettre suivante en date du 16 mai 1979 :

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 mai 1979, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par soixante sénateurs, d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'Etat, adoptée par le Parlement.

« Je vous prie de bien vouloir trouver, sous ce pli, une copie de la lettre de saisine adressée au Conseil constitutionnel.

« Veuillez agréer, monsieur le président, les assurances de ma haute considération.

« Signé : Roger Frey. »

Cette communication ainsi que le texte de la lettre de saisine du Conseil constitutionnel ont été transmis à tous nos collègues.

— 3 —

## DEVELOPPEMENT DES RESPONSABILITES DES COLLECTIVITES LOCALES

### Discussion d'un projet de loi.

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. Discussion générale : interventions des commissions et du Gouvernement. [N<sup>os</sup> 187, 307, 337, 318 et 333 (1978-1979).]

Mes chers collègues, nous abordons là un très grand débat, qui nous tiendra pendant quelques semaines.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

**M. Lionel de Tinguy, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi dont je dois vous entretenir est si complexe que pour vous le présenter de façon imparfaite et même quelquefois sommaire il m'a fallu les quatre gros volumes que vous avez en main. Ne redoutez donc pas qu'à cette tribune je puisse prétendre, même sommairement, rappeler tout ce que contient ce long rapport écrit auquel vous pourrez vous référer, si vous en avez le loisir.

Ce n'est pas une façon habituelle de procéder. Généralement, vos rapporteurs tentent d'exposer, au début du débat, au moins l'essentiel du texte de loi qui vous est soumis. Je serai obligé de choisir ce qui me semble correspondre le plus à la discussion générale, sauf à revenir sur le détail au moment où nous étudierons les différentes parties du texte.

J'ai une excuse pour procéder de cette façon peu habituelle, c'est que le projet de loi dont nous abordons l'examen sort de l'ordinaire. Il a été préparé depuis longtemps sur la base d'études fort importantes, comme le rapport Guichard établi en 1976, et d'après les résultats de l'enquête auprès des maires de 1977.

Le texte que je vous présente est d'une exceptionnelle longueur. De surcroît, il échappe à bien des égards aux défauts de la plupart de nos lois actuelles qui entrent dans des détails infimes. Elles y sont quelquefois contraintes par les interprétations de la Constitution qui prévalent habituellement. Dans d'autres cas, nous avons à trancher des questions tout à fait secondaires.

A propos de cette loi, vous aurez au contraire à vous prononcer sur des questions dont beaucoup sont majeures, et très diverses, aussi bien administratives que sociales, financières, économiques, constitutionnelles, que sais-je encore ?

Enfin, et c'est peut-être la principale singularité du texte, certaines de ses options vont mettre en cause non seulement la structure des collectivités locales, comme le titre du projet l'indique, mais aussi celle de l'Etat, voire de la nation tout entière.

D'ailleurs, les principales décisions qu'implique la loi en discussion figurent plutôt à l'arrière-plan et ne sont même pas tout à fait explicites. Il est sûr toutefois que, par votre vote, vous aurez à trancher non seulement sur ce qui est écrit, mais aussi sur le travail parlementaire et gouvernemental des années à venir.

L'importance du texte tient finalement peut-être davantage à ce qu'il implique qu'à ce qu'il contient. Partant de là, certains ont déclaré qu'il s'agissait d'une loi-cadre. Le terme n'est pas absolument exact car, vous le savez, dans notre régime constitutionnel, à la différence des précédentes constitutions, il ne peut plus y avoir de loi-cadre à proprement parler, c'est-à-dire de loi renvoyant au décret pour l'exécution des principes votés par le législateur. Cependant, dans un sens plus large, plus juri-

dique, c'est bien une loi-cadre puisque le présent projet pose des règles comme la loi-cadre d'autrefois. Ces mesures devront être mises en œuvre par des textes successifs. Il s'agira surtout de lois. Autrefois, c'était des décrets, mais le principe est un peu semblable.

Au lieu de parler de loi-cadre, certains, plus flatteurs, ont dit que ce devrait être un « monument juridique ». A mon avis, cette expression est encore plus inexacte. Nous ne vous proposons pas, pour l'heure, un « monument », mais plutôt l'ouverture d'un chantier.

Il n'est pas certain, dès à présent, qu'un « monument » puisse être construit. Ce que nous visons maintenant, ce sont plutôt des sondages dans différentes directions pour rechercher si le terrain que nous avons choisi est convenable. C'est une manière très particulière de légiférer, mais les changements envisagés sont si considérables qu'ils ne pourront s'effectuer en une fois.

Nous entreprenons aujourd'hui, mes chers collègues, d'aller contre des siècles de centralisation, de changer des traditions parmi les plus établies, d'abord, dans de nombreux ministères, ensuite, dans une certaine mesure, dans l'esprit de bien des Français qui ont toujours tendance à réclamer n'importe quoi au pouvoir central tout en éprouvant une méfiance plus ou moins grande à l'égard des autorités locales.

Il faut admettre que des délais sont nécessaires pour changer un état d'esprit qui s'est perpétué sans interruption au moins qui tentaient d'inciter les communes, à des regroupements plus peut-être pendant deux ou trois années au début de la période révolutionnaire, entre 1790 et l'avènement des Jacobins.

Ce qu'il faut donc attendre du projet et des débats que nous allons avoir, c'est de savoir si le Parlement et, après lui, le pays, acceptent ou non l'idée d'une liberté plus grande, avec ses risques, qui sont certains, mais aussi ses avantages.

Ses risques, disais-je, sont certains. On peut redouter une certaine inégalité entre les régions. Des erreurs seront certainement commises, car qui dit liberté dit erreur possible.

Mais, en contrepartie, les avantages sont considérables, car ce sont les expériences nées de la libre initiative qui, dans l'administration comme ailleurs, enrichissent un pays. Ces expériences sont particulièrement heureuses quand elles peuvent permettre à la fois le progrès des services et le meilleur usage de la démocratie.

Analysant le projet, on peut dire qu'il poursuit trois objectifs principaux.

Tout d'abord, conforter les structures et les institutions des départements et des communes, ce à quoi se rattachent directement le titre V, relatif à la coopération communale, et le titre VI, relatif à l'information et à la participation dans la vie locale.

Ensuite, doter nos collectivités locales d'une liberté plus grande. C'est ce qui s'exprime dans le titre premier et, indirectement, dans le titre III, qui a trait au statut des élus, et dans le titre IV, relatif au statut du personnel.

Enfin, dernier objectif, et le plus difficile : clarifier, éclairer et élargir les attributions de nos collectivités locales. Cette intention s'exprime surtout dans le titre II, mais différentes autres dispositions éparses dans le texte y concourent également.

Chacune de ces trois options fondamentales peut être contestée dans son principe même. Pourtant, votre commission vous propose de les faire vôtres.

Avant de proposer de très nombreux amendements de différente nature nous avons tenté, dans la mesure du possible, de rendre le texte plus compréhensible aux Français, notre idéal étant que chaque élu local puisse en saisir le sens. Nous ne sommes pas certains d'y être tout à fait parvenus, mais nous avons la conviction de proposer au moins quelques progrès de rédaction.

Cela dit, j'en viens aux trois points que j'ai évoqués : rénover et renforcer nos structures et nos institutions, augmenter nos libertés locales et les moyens en hommes, attribuer aux collectivités locales des compétences élargies et mieux définies. Commençons par les structures et les institutions.

L'idée que les structures départementales et communales sont solides et permettent une vraie décentralisation a été fort discutée dans un passé récent. Au cours des années qui ont suivi 1960 est intervenue une série de textes législatifs ou de décrets qui tentaient d'inciter les communes à des regroupements plus

ou moins forcés. Voilà moins de trois ans encore, le rapport Guichard faisait du regroupement autoritaire des communes un préalable à tout élargissement des responsabilités des collectivités locales.

Le Gouvernement et la commission ont retenu beaucoup des suggestions du rapport Guichard, qui a paru intéressant, mais sur ce point, aussi bien le Gouvernement que la commission s'écartent complètement de ce rapport, estimant que nos communes et nos départements constituent une base solide pour les réformes projetées.

La décision de votre commission n'est pas du tout dictée par un quelconque conservatisme, bien que des institutions, dont l'origine se perd dans la nuit des temps et est bien antérieure à l'existence même de la France, méritent somme toute quelque respect; mais ce n'est pas un argument dirimant.

Votre commission a trouvé dans l'opinion générale des élus locaux la confirmation de sa conviction. Cette opinion s'est manifestée récemment à deux reprises au moins: une première fois, à propos de la consultation née de la loi du 16 juillet 1971, en vue du regroupement de certaines communes, et, plus récemment, lors de l'enquête de 1977.

Il est permis de penser que les élus locaux ne sont pas tous aveugles et que, s'ils tiennent à ces structures, il doit y avoir de bonnes raisons. Cela a été contesté par les partisans de la thèse inverse qui, avec quelque prétention et quelque dédain, ont osé dire qu'il s'agissait « de défendre des écharpes », prétexte, j'ose le dire, ridicule.

En tout cas, la commission a voulu procéder à un choix raisonné. Elle a pesé les arguments employés de part et d'autre.

Elle a écouté ceux qui veulent le regroupement autoritaire en insistant sur ce qu'ils appellent le « nanisme », de beaucoup de nos 36 000 communes. Ceux-là soulignent combien certaines interventions sont difficiles dans le cadre étroit d'une collectivité de quelques centaines d'habitants. Il est incontestable que des communes trop petites ne sont pas en mesure de prendre en charge elles-mêmes tout ce qu'il est permis d'attendre d'une collectivité publique dans la vie d'aujourd'hui.

L'erreur des partisans d'un regroupement autoritaire est de penser que la collectivité locale est avant tout un centre administratif. La collectivité, ce n'est pas avant tout de l'administration; c'est essentiellement un groupement d'hommes et de femmes qui se sentent et qui se veulent proches les uns des autres, qui ont des traditions communes et des espoirs communs, qui sont désireux de former une unité, capables d'avoir une vie propre et indépendante et qui s'expriment de bien des manières, depuis le support donné, quelquefois de manière très brillante, aux équipes sportives jusqu'aux cérémonies religieuses ou laïques qui réunissent toutes les populations, en passant par les rencontres périodiques, amicales des différents âges, fêtes, que sais-je? enfin tout ce par quoi une commune, une collectivité se constitue de façon durable.

« Commune » et « communauté » ont non seulement la même étymologie, mais également très largement le même sens. Aller contre le « vouloir vivre » collectif des habitants d'un lieu donné c'est, en quelque sorte, aller contre les droits des habitants, contre les droits de l'homme.

Il ne suffit pas d'une loi ou d'un décret pour créer un groupe humain.

**M. André Méric.** Très bien!

**M. Lionel de Tinguy, rapporteur.** C'est faire preuve d'une déplorable ignorance des réalités humaines que de prétendre le contraire, comme cela, hélas! a été fait bien souvent. C'est l'administration qui doit s'adapter aux réalités humaines et non l'inverse (*Applaudissements*).

Merci de vos applaudissements car, à ceux qui, comme votre rapporteur et quelques-uns d'entre vous, ont longtemps combattu contre les technocrates et ce qu'ils prétendaient imposer au pays, le projet dont nous débattons paraît, à cet égard, comme l'aboutissement de luttes désormais terminées de la façon dont nous le souhaitons.

Certes, les petites communes ne peuvent pas directement prendre en compte tous les services publics. La coopération avec d'autres communes leur permet cependant — nous en sommes certains — de réaliser, aujourd'hui, tout ce qui est utile malgré les changements de cette fin de siècle qui élargissent les attributions municipales. Il faut, de plus, savoir, maintenant que

l'expérience est faite, que la fusion des communes est toujours source de dépenses nouvelles, qu'il s'agisse de petites communes qui, regroupées, se sentent généralement plus pauvres après qu'avant, ou même des communes les plus riches, pour lesquelles la création des communautés urbaines a été, dans bien des cas, une véritable catastrophe financière.

De toute façon, quand une commune meurt, et surtout s'il en meurt beaucoup, il y a moins de bénévoles, une surveillance moins directe des besoins. Il faut alors étoffer les services administratifs pour résoudre des problèmes auxquels, auparavant, les élus trouvaient des solutions plus aisément que ne le font les meilleurs des services publics.

Qu'on ne prétende pas — c'est le dernier argument — que la multiplication des communes rend la décentralisation impossible. Certes, fort peu de services d'Etat peuvent être transférés aux communes, mais l'échelon départemental est parfaitement adapté pour recevoir tous les services d'Etat qui peuvent être décentralisés.

Sur ce point comme sur les autres, l'exemple de l'étranger est probant. Beaucoup de pays ont connu, comme nous, la fièvre des regroupements. Elle est d'ailleurs allée plus loin, car elle a été mortelle pour nombre de communes.

Maintenant, nous pouvons juger des résultats. On a créé des organismes, auxquels je n'ose pas donner un nom car ils sont purement administratifs, qui prétendent remplacer les collectivités locales. Le résultat, c'est le désintérêt des électeurs. Aucune décentralisation n'est intervenue en faveur de ces collectivités nouvelles, sauf quand elles atteignaient des dimensions correspondant au moins à celles d'un demi-département, plus généralement à celles d'un département, parfois d'un très grand département.

Dans la mesure où la décentralisation est moindre en France qu'à l'étranger — contrairement à ce que l'on avance parfois, ce n'est pas un cas général, car nous avons beaucoup décentralisé au profit des collectivités locales — nous avons des collectivités qui sont capables de tenir leur rang par comparaison avec les collectivités des pays étrangers vers lesquelles l'administration se décentralise.

La conclusion de ces peut-être trop longues réflexions est qu'il ne faut pas regrouper les communes autoritairement, mais qu'il convient de leur donner tous les moyens de travailler ensemble dans les meilleures conditions. Le titre V du projet, qui concerne la coopération intercommunale, va dans ce sens.

A cet égard, votre commission a voulu renforcer les propositions du Gouvernement dans le sens des réformes. Elle vous suggère — j'énumère simplement — de supprimer toute distinction entre syndicat à vocation multiple et syndicat à vocation simple, de permettre à tous les syndicats de percevoir l'impôt, d'abroger la plus grande partie des réglementations relatives à la constitution des groupements de communes, en s'en remettant purement et simplement aux libres décisions de ces communes pour s'organiser elles-mêmes comme elles l'entendraient, au moins pour l'essentiel, et d'autoriser les syndicats, dénommés quelquefois les syndicats à géométrie variable ou mieux les syndicats à géographie variable, c'est-à-dire les syndicats dans lesquels les communes ne participeraient pas nécessairement à toutes les activités, mais seulement à celles qu'elles souhaitent.

Ainsi, les communes, libres de résoudre leurs problèmes dans le cadre d'une action intercommunale choisie et consentie, pourront faire face, du point de vue de notre collectivité, à leurs besoins.

Sur un point seulement, la commission des lois est allée un peu plus loin: elle a repris une idée longtemps soutenue par l'association des maires de France et admis qu'il serait utile de suggérer une coordination assez systématique entre les communes sous forme de la création de secteurs d'étude et de programmation.

Notre commission a proposé un amendement allant dans ce sens. Elle suggère aux départements qui voudront le faire de diviser leur territoire en secteurs servant de base à une collaboration éventuelle entre les communes. Dans chacun de ces secteurs, s'il n'existe pas déjà un groupement, un syndicat ou un district susceptible de prendre en charge cette étude ou cette programmation, on pourrait créer un syndicat n'ayant d'autre objet que celui-ci, de façon à coordonner les demandes et à les présenter en accord entre toutes ces communes, à l'échelon départemental et, au besoin, régional ou national.

Cette proposition s'écarte totalement du système proposé par le Gouvernement, qui proposait, au contraire, de condamner à mort, après trois ans, les secteurs d'étude et de programmation.

Notre commission ne suit pas du tout, à cet égard, le Gouvernement. Un délai de trois ans est trop bref pour rapprocher les esprits. L'objet de ce type de syndicat est de permettre des dialogues, je dirai à tête reposée. Il faut donc que son action soit durable pour être totalement efficace.

Après les structures, je dois vous entretenir des institutions. Ma tâche sera là plus facile car, autant les structures ont fait l'objet de contestations, autant, au contraire, les institutions semblent avoir recueilli un assentiment très général.

Les mérites de nos institutions municipales et départementales résultent autant de leur longue histoire que de la comparaison avec celles des pays étrangers.

Nous pouvons faire là une curieuse constatation. Dans notre pays, les régimes politiques, à l'échelon national, se sont succédé plus rapidement que dans aucun autre peut-être, mais les institutions de nos collectivités locales ont montré une extraordinaire stabilité, à tel point que, depuis les grandes lois de 1871 sur les départements et de 1884 sur les communes, n'ont été apportés que des changements relativement secondaires.

A notre sens, ce n'est pas un hasard. Le mérite de ces institutions est d'être exceptionnellement démocratiques, ce qui leur a valu l'adhésion des populations et, de ce fait, au point de vue de notre commission, le Gouvernement a raison de ne vous proposer de n'y toucher qu'avec beaucoup de prudence.

Le Gouvernement a proposé quelques articles de loi en vue d'aider les conseils municipaux à organiser la participation des habitants. Est-ce bien nécessaire ? Ce n'est pas certain, car participation et information constituent un souci permanent des élus locaux. De toute façon, cela fait partie de ces articles qui ne peuvent en rien gêner, puisqu'ils vont dans le sens admis très généralement à l'échelon local et qu'ils peuvent parfois donner des idées à certains élus locaux auxquels certaines formes ou certaines modalités de cette participation auraient échappé.

Il se révèle cependant, à ce sujet, un point discutable. Certaines associations auraient voulu participer directement aux décisions, être en quelque sorte adjointes aux travaux des conseils municipaux, au moins à ceux de leurs commissions.

Notre commission des lois est parfaitement consciente de l'intérêt de prendre l'avis des groupements des intéressés qui se soucient vraiment des affaires publiques. Les élus ne peuvent pas tout savoir et les associations peuvent leur fournir des suggestions précieuses. Il est donc heureux qu'elles soient largement consultées.

Dans les villes surtout, cela peut être particulièrement utile. De la petite enquête à laquelle je me suis livré en préparant ce rapport, il résulte que ce besoin est spécialement ressenti dans les grandes agglomérations, notamment à Paris, car plus la ville est grande, plus le problème est important et plus les associations peuvent servir de relais aux élus.

Bien sûr, cette coopération implique des conditions. Il faut d'abord que ces associations ne cherchent pas, comme cela arrive quelquefois, à défendre des intérêts trop particuliers, auquel cas leur avis peut être entendu mais ne doit être suivi qu'avec prudence.

Il faut encore que les associations concernées soient animées d'un désir de coopération avec les municipalités et qu'elles ne se considèrent pas comme essentiellement destinées à s'opposer aux élus, ainsi qu'elles le font parfois en se présentant comme un « contre-pouvoir ».

Le chef de l'Etat a marqué, dans son discours alsacien, son accord complet avec notre commission en allant jusqu'à employer les mêmes formules à ce sujet.

Il faut enfin souligner que la Constitution ne permet pas aux associations un quelconque pouvoir de décision, fût-il partiel. Son article 72 dispose, en effet, que « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ». Ces dispositions interdisent de donner quelque pouvoir que ce soit à des associations, dont les dirigeants ne sont évidemment élus que par leurs membres.

Le même article de la Constitution nous obligera à écarter un article important du projet de loi, celui qui autorise les conseils municipaux à faire trancher certaines questions par la voie d'un référendum municipal.

A la différence du référendum, la consultation de la population est constitutionnellement possible, voire souhaitable, mais l'élu ne peut pas, par cette voie indirecte du référendum, se décharger d'une responsabilité que la Constitution fait peser sur ses épaules.

Les élus ne doivent pas toujours suivre nécessairement la majorité locale. Ils doivent savoir, à l'occasion, défendre les minorités. C'est un rôle que le Parlement assume pour la nation et que les élus locaux doivent aussi assumer parfois.

Je prends un exemple : quand une minorité d'agriculteurs vit dans une région urbanisée, leurs intérêts ne doivent pas être pour autant sacrifiés ; à l'inverse, si la région considérée comporte une minorité ouvrière, les intérêts de ceux qui ne sont pas agriculteurs ou commerçants ne doivent pas être perdus de vue.

Notre commission a donc rédigé un texte qui tente de mettre les choses au clair : possibilité de consulter, mais seulement pour recevoir des conseils et, afin d'éviter toute manœuvre politique, interdiction de procéder à ces consultations pendant les périodes électorales.

Nous avons remarqué que les populations étaient généralement attachées aux institutions locales. Un sondage récent le prouve d'une façon très remarquable : 94 p. 100 des Français peuvent dire le nom de leur maire, seulement 70 p. 100 celui de leur député, 34 p. 100 celui de leur conseiller général. Notez que les auteurs du sondage n'ont même pas songé à demander quelle proportion de Français connaissaient le nom de leur sénateur (*Sourires*), ce qui peut nous inciter à quelque humilité.

Quoi qu'il en soit, la vie communale est parfaitement incarnée, qu'il s'agisse d'une petite ou d'une grande ville, par le conseil municipal et plus encore par le maire.

Le même sondage indique que les Français qui s'adressent au maire pour résoudre leurs difficultés sont trois fois plus nombreux que ceux qui s'adressent à leur député.

L'organisation du département ne prête pas non plus à beaucoup de critiques. Certains voudraient, certes, remplacer le préfet par un élu ; la Constitution le permettrait difficilement puisqu'elle charge le délégué du Gouvernement dans le département d'exercer « le contrôle administratif » et d'y assurer le respect des lois. Il faudrait un partage des compétences préfectorales bien difficile à établir tant les tâches départementales et les tâches de l'Etat s'imbriquent les unes dans les autres.

De toute façon, on voit mal comment placer côte à côte un préfet, avec cette mission générale que lui confère la Constitution, et un élu ayant une mission plus limitée, sans qu'il y ait presque nécessairement entre eux des conflits.

Pour toutes ces raisons, notre commission ne vous propose pas plus de modifier l'organisation départementale que l'organisation municipale.

J'en viens au deuxième point d'ensemble de cet exposé : les libertés locales. Le texte y insiste en traitant tour à tour des libertés juridiques, des libertés financières et des libertés techniques, un manière de trilogie, et aussi en essayant de donner aux collectivités locales les moyens nécessaires en hommes.

J'examinerai d'abord les libertés juridiques. La liberté juridique, telle que nous l'entendons, c'est l'effacement, la quasi-disparition de ce que l'on appelait autrefois la tutelle administrative. A présent, l'intervention des préfets dans les affaires municipales se trouve bien réduite, probablement plus encore par la pratique que du fait de la loi.

Le Gouvernement et notre commission vous proposent d'aller plus loin encore en rendant exécutoires par elles-mêmes la plupart des délibérations des conseils municipaux.

Il n'y aurait, au caractère définitif de ces décisions, qu'une réserve : le cas où ces délibérations sont illégales ou irrégulières, et trois exceptions limitées à ce qui a paru strictement indispensable pour prévenir des anomalies et protéger les finances de l'Etat lui-même.

Je n'insisterai pas sur la réserve. Il est avantageux pour les administrés de n'avoir pas nécessairement à saisir le tribunal quand ils se trouvent en face d'une illégalité, mais de pouvoir s'adresser tout simplement, ce qui est plus rapide et sans frais, à l'autorité préfectorale.

Notre commission vous propose toutefois une modification sur un seul point. Ceux qui n'auraient pas une entière confiance dans leur préfet — et cela peut arriver — auront la possibilité de saisir directement le tribunal. Si cette disposition est retenue, ce sera la liberté complète pour les intéressés. Il s'agit d'une solution dont la rapidité sera utile aussi bien pour les communes concernées que pour les administrés qui peuvent toujours redouter d'être victimes de telle ou telle décision.

J'aborde maintenant une question plus controversée : faut-il réduire l'intervention du préfet, du sous-préfet ou des tribunaux à un contrôle de la légalité sans laisser aux autorités administratives le moindre pouvoir d'appréciation ?

Certains ont été séduits par de telles propositions. Ils ont même invoqué l'exemple de pays étrangers qui ont cette institution. Quand on y regarde de plus près, comme j'ai eu l'occasion de le faire, on s'aperçoit que même dans ces pays, les gouvernements ont trouvé des voies indirectes pour imposer des décisions ou se substituer parfois aux collectivités locales. Les aides britanniques aux collectivités décentralisées en sont un exemple, mais il y en a beaucoup d'autres.

Quoi qu'il en soit, du point de vue théorique, on peut se poser la question : pourquoi maintenir une tutelle quelconque ? Peut-on imaginer que le contrôle du juge remplace toute intervention de l'autorité préfectorale ou administrative ? Pour que ce fût possible, il faudrait à tout le moins qu'au préalable on ait pris des dispositions détaillées pour orienter le juge dans les choix à faire.

Face à une multiplicité de situations très diverses, une telle législation ne s'improvise pas et, même si elle était soigneusement mise au point, elle se traduirait en formules relativement vagues, si bien que les juges qui les interpréteraient seraient en réalité les auteurs des décisions essentielles. Ce n'est pas médire des juges — moi moins qu'un autre, puisque j'ai longtemps siégé dans des juridictions administratives — que de penser que les magistrats ne sont faits ni pour gouverner à l'échelon national ni pour administrer à l'échelon local.

Mieux vaut admettre, dans les cas difficiles, un dialogue loyal entre le représentant de l'Etat et les élus locaux et échapper ainsi aux rigidités inévitables des sentences.

Pour prendre cette orientation, notre commission s'est d'ailleurs sentie forte de l'opinion exprimée par les maires lors de l'enquête de 1977. L'immense majorité d'entre eux n'a aucunement contesté le principe de l'intervention préfectorale et encore moins réclamé qu'elle fût remplacée par celle des juges.

Ce qui a été souhaité et ce à quoi, votre commission a souscrit, c'est que les interventions du préfet soient limitées aux cas où elles sont véritablement indispensables. Votre commission a cherché ce qui était indispensable ; elle vous suggère d'abrèger, beaucoup plus que ne le prévoyait le Gouvernement, la liste des délibérations soumises à approbation.

Si vous la suiviez, il n'y aurait plus que trois cas d'approbation.

Premier cas : les délibérations relatives aux emprunts et aux garanties d'emprunt, mais seulement dans un très petit nombre de communes, celles qui sont à l'avance très endettées ou qui ont déjà donné beaucoup de garanties d'emprunt. Si vous avez le loisir de feuilleter la partie du rapport qui traite de la situation dans les pays étrangers, vous verrez que, dans la plupart d'entre eux, les emprunts sont toujours soumis à approbation ; c'est la preuve, comme je vous le disais tout à l'heure, que notre législation est vraiment très libérale.

Deuxième cas : les décisions d'intervention dans le domaine industriel et commercial. Il a semblé qu'elles ne pouvaient pas non plus échapper à un dialogue avec le Gouvernement ; la matière est si délicate, les situations si diverses qu'aucune formule imaginable ne semble pouvoir trancher convenablement tous les cas. Tel est du moins l'avis de votre commission.

Troisième cas : les décisions concernant les personnels communaux, question spécialement délicate. Ces personnels seront traités, si vous suivez votre commission, à parité avec ceux de l'Etat ; cela nous semble indispensable. Il faut aussi, à l'inverse, qu'ils n'obtiennent pas davantage que les fonctionnaires de l'Etat, ce qui remettrait tout en cause. Il faut encore que les carrières municipales soient harmonisées entre elles, ce qui nécessite un certain contrôle.

En dehors de ces deux cas, les délibérations des conseils municipaux auraient force exécutoire aussitôt après leur affichage, sauf quelques délibérations à caractère financier, pour lesquelles subsisterait la nécessité d'un dépôt de quinze jours à la préfecture ou à la sous-préfecture. Mais il s'agit d'un simple dépôt pour permettre la réflexion ; aucune décision d'autorités compétentes ne pourrait être prise.

Hormis ces cas d'approbation, l'intervention préfectorale serait admise, comme aujourd'hui, quand la commune est en grand déficit financier ou si elle n'a pas voté son budget en équilibre réel, bref, dans les cas où, indirectement, les finances de l'Etat pourraient être mises en cause.

J'ai parlé des libertés juridiques, mais je n'ai pas pu m'empêcher de déborder sur le deuxième point que j'avais annoncé, les libertés financières, tant tout cela se tient.

Le texte comprend, au sujet des libertés financières, tellement de dispositions que je dois me borner à vous en énumérer les principales et à ne donner d'explications que sur deux d'entre elles.

Je mentionnerai, tout d'abord, les mesures concernant deux taxes propres aux communes : la taxe locale d'équipement, d'un côté, et la taxe de séjour, de l'autre. Pour ces deux taxes, votre commission vous propose d'aller beaucoup plus loin que le Gouvernement, en assouplissant le régime de la taxe locale d'équipement et en décidant une refonte complète, qui lui a paru indispensable, de la législation sur les stations classées, celles dans lesquelles on perçoit la taxe de séjour.

Je citerai, en deuxième lieu, dans le chapitre des libertés financières, la suppression de la procédure de l'inscription d'office. Je n'insiste pas, c'est un domaine très technique.

En troisième lieu, le texte prévoit la réduction du nombre des dépenses obligatoires, votre commission allant, à cet égard, sensiblement plus loin que le Gouvernement.

Quatrièmement, je citerai l'interdiction de mettre des obligations à la charge des collectivités locales lorsque aucun texte législatif ne l'a prévu. Il s'agit là plus d'un rappel d'ordre constitutionnel que d'une innovation.

Cinquièmement, à l'initiative de la commission, est introduite une disposition exigeant un vote annuel du Parlement pour fixer un taux limite aux cotisations demandées par certains établissements publics aux communes, notamment par les agences de bassin ou l'office de formation du personnel communal.

Sixièmement, sont prévues des précautions pour que les départements et les régions, qui continueront à accorder des subventions aux communes, n'aient pas, à l'égard de celles-ci, des exigences semblables à celles que l'Etat pouvait avoir jusqu'ici. Les services de l'Etat auraient pu être tentés, par cette voie indirecte, de retrouver leurs prérogatives. Votre commission veut l'éviter.

Les deux dispositions sur lesquelles je m'étendrai un peu plus sont, d'une part, la dotation globale d'équipement et, d'autre part, le problème de la rémunération des agents de l'Etat travaillant pour les communes.

Je parlerai d'abord de la dotation globale d'équipement. Il est un proverbe qui veut que la façon de donner vaille beaucoup mieux que ce que l'on donne. C'est en tout cas l'explication, ou la justification, de l'institution de la dotation globale d'équipement. La substitution de cette dernière aux subventions existantes ne devrait rien coûter — ou peu de chose — au budget de l'Etat ni, en contrepartie — c'est l'évidence — procurer beaucoup de ressources nouvelles aux communes, sauf peut-être la première année, avec les 2 milliards de francs de minimum garanti.

Mais, pour les communes, la dotation globale d'équipement doit apporter quelque chose de bien plus important à notre sens que quelques ressources supplémentaires ; il s'agit d'une liberté réelle dans le choix des investissements.

Cette réforme a fait l'objet de revendications constantes de la part des élus locaux ; elle a été annoncée je ne sais combien de fois ; elle a figuré dans un décret de 1972 ; une année, un crédit a même été inscrit dans la loi de finances pour sa mise en œuvre, crédit qui n'a d'ailleurs pas été utilisé. (*Sourires sur les travées socialistes.*) Dans l'enquête de 1977, les maires ont réclamé avec insistance la décision qui va enfin vous être proposée.

Pourquoi cette insistance ? Parce que, financièrement, les communes sont actuellement prisonnières des décisions de l'Etat par le jeu des mécanismes superposés et complexes qui débouchent tous sur l'octroi des subventions : le Plan d'abord, ensuite, la répartition des crédits budgétaires et les décisions du Trésor, qui arrête le moment où les subventions peuvent être accordées et même le moment où peuvent ne pas être versées les subventions préalablement accordées et notifiées.

Si la commune a besoin de la subvention, ce n'est pas tant pour son montant, qui, surtout dans les villes, est souvent faible — de l'ordre de 10 p. 100 — bien inférieur en tout cas au remboursement de la T. V. A. que parce que, à la subvention, sont liées la possibilité d'emprunts à taux relativement favorable et la faculté de commencer les travaux ; si les travaux sont engagés avant que toutes les formalités officielles soient accomplies, pas de subvention, partant, pas de possibilité d'emprunt !

Quant à être inscrit au Plan, vous savez, mes chers collègues, combien cela est difficile ! Cette faculté n'est réellement offerte qu'aux grandes villes. Il faut présenter sa demande au moins deux ans avant le début du Plan ; si le Plan dure cinq ans, il faut donc parfois attendre sept ans après avoir été inscrit.

Mais il ne suffit pas d'être inscrit au Plan ! Il faut ensuite que les crédits soient votés et que soit terminée la phase, plus ou moins longue puisqu'elle dépend des échelons national, régional, voire départemental, de distribution des subventions, avec toutes les incertitudes que cela comporte.

Tout ce mécanisme pour être maître de la vie financière des communes en matière d'investissement a été monté avec une extraordinaire habileté, avec une précision d'horlogerie, avec une patience qui est un peu désespérante pour ceux qui suivent ce cheminement.

Ceux qui, parmi nous, sont d'anciens maires, comme moi-même, se souviennent avec quelque nostalgie de l'époque — à cet égard heureuse ! — où il leur était permis, avant le début de l'année, de présenter un budget, qui constituait un véritable plan de travail. Quand le conseil municipal avait adopté ce budget, on pouvait être quasiment certain de réaliser ce qu'il permettait au cours de l'année même, sauf si quelque chose survenait, à en modifier les orientations initiales.

Rien de tel aujourd'hui ! On travaille quand la subvention est accordée ; on ignore jusqu'au bout quel sera son montant ; on ne sait même pas si elle sera accordée au cours de l'année ; et, bien entendu, quand elle est versée, pas question de s'écarter de l'objet précis pour lequel elle a été consentie, même si, par suite des circonstances, ce n'est plus le plus urgent.

Dans ces conditions, vous comprendrez pourquoi les communes seraient heureuses si la liberté ancienne se retrouvait, c'est-à-dire si la réforme était effective !

Votre commission a voulu veiller à ce que cette réforme aille jusqu'au bout et, pour cela, elle a multiplié les précautions.

Elle veut d'abord éviter les résistances, toujours possibles du côté des administrations d'Etat. Celles-ci ont encore beaucoup de cartes en main. D'abord, tout n'est pas globalisé ; la fameuse réglementation sur les subventions subsiste donc, à moins que le Gouvernement n'accepte — ce que je me permets de lui suggérer — de la modifier. Et, pour l'y encourager, votre commission a introduit dans le texte une disposition qui interdit désormais de mettre quelque condition que ce soit à l'octroi d'une subvention, que celle-ci vienne de l'Etat, des régions ou des départements. En effet, il serait trop facile aux services d'Etat de dire : « C'est entendu, nous sommes battus pour les subventions de l'Etat, mais nous retrouverons bien l'autorité que nous avons sur nos communes par l'intermédiaire des subventions départementales ou régionales. »

Deuxième précaution : il ne faudrait pas non plus que la tutelle des établissements financiers sur les communes se substituât à celle de l'Etat.

Le crédit des communes est solide puisque, derrière elles, se profile toujours l'Etat. Cela doit leur permettre de trouver sur le marché financier des conditions intéressantes si, toutefois, la concurrence joue convenablement entre les prêteurs. Afin d'y parvenir, le texte contient une disposition d'origine gouvernementale que votre commission a approuvée et renforcée. Cette disposition veut qu'avant de décider un emprunt, le conseil municipal tout entier connaisse les conditions que pourrait lui faire la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales. Ce n'est pas que cette caisse soit toujours bon marché — il est même probable que si la concurrence joue à plein, elle sera aussi utile pour elle que pour les autres établissements prêteurs ! — mais il faut prendre garde que les établissements financiers ne prétendent traiter les communes comme des clients privés et leur appliquer des taux analogues, alors que, à l'évidence, les situations sont totalement différentes. D'où l'utilité d'une concurrence particulière.

Troisième précaution, plus importante encore peut-être que les autres : il ne faut pas que l'Etat profite de la substitution de la dotation globale d'équipement aux subventions affectées pour réduire le montant total des aides accordées aux communes. C'est pourquoi votre commission demande que la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire comme le produit total de la taxe sur la valeur ajoutée. De cette manière, les communes se trouveront — on peut l'espérer — à l'abri des conséquences de l'érosion monétaire. Peut-être pourraient-elles recevoir des ressources en légère croissance si, comme on peut l'espérer, l'économie continue de progresser.

Quatrième précaution : votre commission s'est inquiétée d'un point de procédure, la progressivité du remplacement des subventions. Elle a voulu prévoir des limites à cette progressivité en décidant que le transfert devrait être achevé pour 1984 et que la compensation entre les dotations spécifiques pour les subventions et la dotation globale d'équipement devrait se calculer, année par année, en tenant compte, bien entendu, hélas, de la valeur de la monnaie au cours de l'année du remplacement.

Enfin, elle a précisé, ce qui est un souhait formel, qu'à l'avenir ne fussent pas seulement globalisées les quelques subventions mentionnées dans le projet et dans les explications qui nous ont été données, mais que l'on fasse un échelonnement plus complet de façon qu'il n'y ait plus de dotations spécifiques que dans des cas très particuliers. Votre commission a prévu l'aménagement du territoire ou les actions à caractère national ou international. Tout le reste devrait être dans l'ensemble des subventions globales. Elle ne l'a pas fait tout de suite, car elle sait que des transitions sont nécessaires. Elle indique seulement dans quel sens elle croit qu'il faut aller.

Toujours dans le même esprit, votre commission a tenu à ce que le texte fût parfaitement précis, en assurant une totale liberté aux communes dans l'utilisation de la dotation globale d'équipement, au moins dans la mesure où il s'agit de dépenses d'investissement. Elle a songé, en particulier, au problème des groupements de communes. Sans entrer dans le détail technique des amendements, nous croyons pouvoir dire que nous avons pris des précautions convenables pour qu'aucun syndicat qui actuellement reçoit directement certaines subventions ne soit pénalisé par la réforme.

Pour être certaine que ces objectifs seront atteints, votre commission demande que les résultats soient revus après deux années d'application.

Pour ce qui est de la répartition, elle a admis les bases retenues par le Gouvernement : la population, les constructions nouvelles, la longueur des chemins, le potentiel fiscal des communes. C'est sur ce dernier élément que votre commission insiste, car c'est celui qui doit permettre de conserver aux communes les plus pauvres, aux petites communes en général, les avantages dont elles jouissent présentement.

Au total, avec toutes ces précautions, la dotation globale d'équipement, selon votre commission, rendra aux communes la liberté financière qu'elles attendent depuis bien longtemps.

#### Quelques mots sur la rémunération des agents de l'Etat

Votre commission souhaite qu'on mette fin à un système déplorable qui veut que certains corps, certaines professions travaillant dans des services d'Etat pour le compte des communes soient rémunérés non pas par l'Etat, comme il serait logique, mais par les communes elles-mêmes, et, dans certains cas, dans des conditions bizarres, au pourcentage des travaux effectués, ce qui ne correspond en rien à l'effort fait pour réaliser ces travaux ni même, dans tous les cas, au souci d'une stricte économie. Dans ces conditions, il faut trancher le noeud gordien. Votre commission vous propose de le faire. Cela ne doit pas s'appliquer seulement aux services de l'équipement ou aux services du génie rural, mais à toute une série de services qui sont concernés : les services vétérinaires, les services fiscaux et les services du Trésor. Au moment où l'on nous propose une remise en ordre, il faut qu'elle soit totale. C'est le sens de l'amendement de la commission.

Le troisième élément est relatif à la liberté technique. Pour imposer leur tutelle technique, les services de l'Etat n'ont guère eu besoin de recourir au procédé un peu sophistiqué de la subvention. Comme pour établir la tutelle financière, il leur a suffi de donner des ordres. Ils l'ont fait sous toutes les formes, les formes officielles — décrets, arrêtés — mais aussi par des instructions, des circulaires, des directives, des prescriptions orales. Au total, il en résulte un fouillis de dispositions innombrables ; on parle de 10 000 textes, allant jusqu'à exiger, directement ou indirectement, des réalisations décidées à Paris : certaines écoles, des piscines et aussi, à un certain moment, ce que l'on a appelé des « clubs ».

Où est la liberté locale ? Où est l'adaptation à l'architecture locale ? Où est la possibilité d'initiative des communes dans des cas comme ceux-là ? Elles sont entièrement enserrées. Cette manie autoritaire va jusqu'à l'aberration. Vous ne m'en voudrez pas de citer un exemple particulier, tant il me paraît caractéristique. L'île de la Réunion, vous le savez, est située dans l'hémisphère sud. Eh bien, on m'a dit que tel maire avait été obligé d'orienter son hôpital vers le sud, parce que le règlement applicable dans l'hémisphère nord comme dans l'hémisphère sud,

quand le drapeau tricolore y était, voulait que tous les hôpitaux fussent orientés vers le sud. (*Sourires.*) Il est évident qu'il faut mettre fin à des réglementations de ce genre.

La tendance des services techniques est d'ailleurs de choisir tout naturellement le plus sûr, c'est-à-dire le plus cher, si bien qu'ils ont été parfois accusés, d'ailleurs tout à fait à tort à mon sens, d'avoir quelque connivence avec des entreprises privées, qui, elles aussi, poussaient vers les dépenses les plus élevées. Il faut que ces soupçons disparaissent, il faut que tout cela soit définitivement balayé.

Cela impliquera de gros changements, des difficultés dans tous les ministères et c'est là que nous commençons à voir comment le problème de l'Etat est directement posé. Seules demeureront valables, si vous votez le texte, les quelques dispositions dont l'utilité aura été passée au crible par le conseil national des services publics.

Un article du projet que la commission a approuvé prévoit d'aller plus loin encore, en rassemblant dans un document unique l'ensemble des prescriptions imposées aux communes pour en faire une sorte de code. C'est si audacieux que certains sont assez criards et sceptiques. On les comprend et, personnellement, je ne suis pas totalement en mesure de les rassurer. Mais la tentative vaut d'être faite et, puisque nous devons revoir les résultats de la loi d'ici à quelque temps, si nous n'avons pas réussi par ce moyen, nous verrons d'autres procédés pour être plus efficaces.

S'agissant des moyens en hommes, examinons la condition des élus, d'abord, celle du personnel, ensuite.

La condition des élus a fait l'objet de longs débats de votre commission non seulement cette année, mais également l'an passé, sur le rapport de notre excellent collègue M. Boileau. Le Gouvernement a bien voulu reprendre très largement les propositions de la commission des lois du Sénat, ce qui facilite aujourd'hui mes explications. Sur plusieurs points, cependant, votre commission vous propose d'aller sensiblement plus loin que les propositions du Gouvernement et que le rapport Boileau lui-même.

Il en est ainsi, en particulier, pour la question des maires à temps plein et pour celle des retraites des élus.

Votre commission conserve le principe de la gratuité des fonctions pour l'immense majorité des élus locaux. C'est ce dévouement gratuit qui fait la noblesse même des tâches municipales et il n'y faut pas porter atteinte. Mais il faut, en même temps, être réaliste et votre commission reconnaît que, dans les communes d'une certaine importance, un maire doit pratiquement, dans bien des cas, se consacrer totalement à la vie municipale. Elle vous propose de fixer la barre à 30 000 habitants. Les maires des communes de 30 000 habitants pourraient opter pour le statut de maire à temps plein, mais votre commission y émet une condition formelle, celle de renoncer à toute autre activité rémunérée et, s'il s'agit d'un retraité, de ne percevoir que le surplus par rapport au montant de sa retraite.

Quel serait le montant de la rémunération ? Il ne serait jamais supérieur au montant de l'indemnité parlementaire, ni au double de l'indemnité accordée au maire dans les communes correspondantes quand ils ne sont pas à temps plein.

Il est un deuxième point difficile et mal réglé actuellement : la retraite des élus. La situation n'est pas satisfaisante, puisque tout ce que touche les maires provient de l'I. R. C. A. N. T. E. C., l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, organisme destiné à donner des retraites complémentaires et pas de vraies retraites. Le résultat en est dérisoire. Je vous donnerai deux exemples : un maire d'une commune de 1 000 à 2 000 habitants, après vingt-quatre ans de mandat, touche 118 francs par mois et un maire d'une commune de 500 habitants qui a exercé pendant douze ans a généreusement droit à 56 francs par mois. Une telle situation est absurde. Il faut en sortir. Il faut que les maires qui ont consacré une grande part de leur activité, quand ils étaient pleinement valides, au service de leur commune, ne connaissent pas la misère dans leurs vieux jours. L'association des maires de France a montré que le cas n'était pas aussi rare qu'on pourrait le penser. C'est pourquoi nous vous proposons d'offrir aux maires la possibilité de s'affilier à la caisse de retraite du personnel des collectivités locales.

Je n'insiste pas sur les autres dispositions qui concernent les possibilités de temps et les possibilités accessoires données aux élus, car l'heure est déjà avancée. Mais je veux vous dire quelques mots du personnel.

C'est un problème particulièrement délicat dont votre commission s'est longuement préoccupé. Nous n'indiquerons aujourd'hui que ses conclusions essentielles. Elle a suivi le Gouvernement sur les points importants.

Le Gouvernement désire donner au personnel communal une qualification très élevée et renforcer l'encadrement des personnels communaux actuellement dérisoire, tant il est faible en pourcentage. Vous trouverez dans mon rapport écrit une comparaison avec les industries et les administrations. Vous constaterez qu'il n'existe aucune catégorie d'emploi en France, aucune catégorie d'activité — je ne parle pas de l'administration — qui ait un encadrement aussi faible. Il y a donc de ce côté quelque chose d'important à faire.

Dans cet esprit, comme je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, votre commission va plus loin que le Gouvernement. Elle souhaite assimiler aussi complètement que possible les fonctionnaires communaux aux fonctionnaires de l'Etat. Elle envisage notamment un recrutement par les mêmes formations et les mêmes concours que pour les fonctionnaires d'Etat en ce qui concerne les emplois les plus élevés dans la hiérarchie. Ainsi, si vous suivez votre commission, il pourrait y avoir à la sortie de l'école nationale d'administration ou de l'école polytechnique des élèves qui choisiraient la carrière municipale. C'est un moyen, à notre sens plus sûr qu'aucun autre, pour arriver à la parité et pour coordonner les efforts des collectivités locales avec ceux de l'Etat. Quand on se tutoie après avoir séjourné sur les mêmes bancs, les relations sont plus faciles.

Comme les rapports entre les élus, le personnel communal et le personnel de l'Etat ne sont pas toujours ceux que nous souhaiterions, votre commission a vu dans cette mesure d'apparence mineure un moyen de franchir une étape qui lui a semblé indispensable.

Votre commission a systématiquement cherché à donner des satisfactions à un personnel communal qui n'est pas toujours avantaagé. Mais, avant de s'occuper du personnel communal, elle a relevé que le texte était totalement muet en ce qui concerne le personnel départemental. Elle a donc demandé qu'un texte nouveau lui soit présenté pour définir le statut de ce personnel.

En ce qui concerne le personnel communal, elle a pris une dizaine de mesures. Je ne veux pas toutes les examiner, car elles traitent les sujets les plus divers. Je rappellerai seulement l'exercice des droits syndicaux, la protection des fonctionnaires communaux contre les recours formés contre eux dans l'activité du service, l'accroissement des possibilités d'avancement, la suppression de la notation chiffrée. C'est une de ces curiosités dont seule — comment dire — l'ignorance parisienne peut être à l'origine. Tous les maires de France, même quand ils n'ont qu'un agent, doivent le noter, après quoi, théoriquement, intervient une péréquation à l'échelon départemental.

Aboutir à des situations de ce genre est tellement absurde que j'ai eu la satisfaction de voir que tout le monde, y compris les syndicats du personnel, était d'accord pour mettre fin à une disposition aberrante. (*MM. Descours Desacres et Poudouson applaudissent.*)

D'autres mesures sont prévues en faveur du personnel communal : l'accroissement des possibilités d'avancement, la gestion des œuvres sociales du personnel par les syndicats de communes, l'amélioration du fonctionnement de ces syndicats et même du centre de formation des personnels communaux, auquel la commission tient à rendre hommage. Elle rend en particulier hommage au rôle qu'y a joué notre collègue M. Schiélé, qui a participé sur ce point à nos débats.

Enfin, des mesures particulières ont dû être prises pour un cas douloureux, celui des secrétaires généraux victimes d'exclusives de caractère, disons-le, politique. Votre commission aurait vivement souhaité que de tels cas n'existent pas. Mais, faute de pouvoir faire autrement, elle veut au moins que les secrétaires généraux concernés cessent d'être victimes de luttes qui ne devraient pas trouver place dans la vie municipale et qui, d'ailleurs, jusqu'à une date récente, n'y trouvaient pas place.

Soucieuse du personnel, votre commission l'a été aussi des problèmes qui se posent aux maires. Pour bien diriger une commune, il faut avoir de l'autorité sur son personnel. C'est pourquoi votre commission a veillé à ce qu'aucune des propositions n'enlève aux maires des droits essentiels dont ils jouissent aujourd'hui, notamment le droit de nomination.

Si le régime des emplois supérieurs soulève quelques difficultés, puisqu'on créera une sorte de cadre pour eux, des précautions particulières sont prises pour qu'aucune nomination,

même dans ces emplois supérieurs, même au titre de ce cadre polytechnicien ou énarque, ne puisse avoir lieu sans l'accord du maire.

Votre commission a eu d'autres soucis, tel celui de ne pas gêner les communes qui ont des emplois particuliers n'entrant pas dans le cadre général. Certains auraient voulu faire disparaître complètement ces emplois particuliers, mais votre commission a jugé que ce n'était pas possible.

De même, elle a voulu mettre un peu à part les communes de moins de 2 000 habitants, qui sont actuellement gênées par certaines dispositions, en leur donnant une plus grande latitude non seulement pour gérer leurs personnels de catégories C et D, puisque c'est prévu pour toutes les communes, mais surtout pour effectuer certains recrutements.

Je vais vous citer le cas des gardes champêtres. Une petite commune ne trouve sur place — et encore difficilement — que des gens qui ont quitté l'école depuis bien des années. Surtout lorsqu'il s'agit d'emplois à temps partiel, inviter ces gens, comme c'est le cas actuellement, à subir un examen, fût-il simple, constitue une barrière quasi infranchissable ; les interroger sur le droit pénal et les soumettre à des épreuves de rédaction de procès-verbal pour que celui-ci soit établi dans toutes les formes et avec toutes les bénédictions de l'administration, c'est rendre le recrutement impossible. Les chiffres le montrent : en sept ou huit ans, le corps des gardes champêtres est devenu presque un corps d'extinction puisque les effectifs ont diminué d'un tiers pendant cette période.

Alors, devant de telles aberrations, qu'on ne me dise pas que ces situations sont raisonnables et qu'elles sont nécessaires. Non, mes chers collègues, l'uniformité n'est pas acceptable dans certains cas. Votre commission vous propose d'y mettre des limites.

Sur tous les sujets dont nous venons de parler, vous pourriez me dire : au fond, vous avez présenté non une loi-cadre, mais plutôt des dispositions qui, sauf quelques exceptions, sont immédiatement applicables. Oui, mais vos réflexions seront inverses quand nous allons aborder mon chapitre suivant, celui des compétences des collectivités locales.

Modifier les compétences des collectivités locales, mieux les définir, les accroître, telle est la principale, la plus grande ambition du texte, mais aussi celle qui présente le plus de difficultés. Le principe même est contesté par les tenants de la centralisation. Pour eux, accroître les responsabilités des collectivités locales est encore beaucoup plus dangereux que de leur donner une liberté plus grande dans le domaine limité où elles exercent actuellement cette liberté.

Les administrations de l'Etat, au moins beaucoup d'entre elles, sont sourdement inquiètes. Elles se voient ou se croient dépossédées de ce qu'elles considèrent en quelque sorte comme leur appartenant, leur champ d'action jusqu'à présent incontesté, celui dans lequel elles ont travaillé avec dévouement, souvent très efficacement, parfois de façon remarquable, et elles ont tendance à imaginer quelque reproche secret à leur endroit ou quelque animosité dans des mesures qui ne contiennent pourtant rien de tel.

Même si leurs organisations ne sont pas sensiblement modifiées par le texte, elles craignent que leur action ne soit rendue plus difficile. Tenir compte, non plus seulement des directives d'un lointain ministre, mais du contrôle permanent, entrant dans le détail, d'élus locaux, peut être extrêmement gênant. C'est aussi à propos de ces transferts que beaucoup soulignent les risques de partialité, les risques d'erreurs et les risques d'inégalités auxquels nous avons fait allusion en commençant ce propos.

De surcroît, même du point de vue des libertés locales, toutes les collectivités locales ne sont pas désireuses d'assumer beaucoup de responsabilités nouvelles. Elles craignent surtout les conditions dans lesquelles on les leur transférera. Elles ne veulent, en aucun cas, qu'il s'agisse d'un transfert de charges plus ou moins dissimulé. Certains souhaitent même une sorte d'apprentissage de la liberté neuve avec l'aide du temps, c'est-à-dire avec des transitions prudentes.

A l'inverse, bien sûr, les plus ambitieux partisans de la décentralisation condamnent un texte qu'ils jugent trop lent. Selon eux, il faudrait aller plus vite, plus loin. Ils imaginent une liberté locale quasi totale et ils n'ont pas de mal à montrer que le projet est loin d'aller jusqu'où ils souhaitent, ce qui nous amènerait peut-être, si nous les suivions, à mettre en cause l'unité même de la France.

Toutes ces objections un peu contradictoires ont été formulées devant votre commission, mais finalement elles ne l'ont pas arrêtée. S'étant prononcée pour la liberté locale, elle a accepté les conséquences qui en découlent et vous propose d'étendre les compétences des collectivités locales à des domaines nouveaux, chaque fois du moins que l'intérêt des administrés lui paraît être dans ce sens.

Elle a même, en quelque sorte, pris une position de principe en faveur de ce que l'on appelle parfois « le principe de subsidiarité », c'est-à-dire qu'en cas de doute ou d'hésitation entre différents échelons administratifs il faut préférer celui qui est le plus proche de l'administré et lui confier les décisions, en admettant que l'on n'administre bien que de près. C'est un vieil adage. L'Etat l'a proclamé, mais ne l'a pas appliqué complètement aux départements et aux communes. Le gouvernement peut se faire de loin, non l'examen, au jour le jour, des besoins de chacun.

Si ces administrations de l'Etat prennent conscience de ce qui est en cause, elles cesseront, à coup sûr, de s'imaginer qu'elles sont en quoi que ce soit sous-estimées. On leur réserve, au contraire, le rôle le plus noble, celui du contrôle, celui de l'impulsion.

Contrairement à ce que certains croient, l'autorité des services actuellement responsables se trouverait non pas diminuée mais accrue puisque aux directives parisiennes se trouveraient substituées les directives qui pourraient résulter de leurs propres initiatives, de leurs propres suggestions.

On a agité — je vous l'ai dit — devant les personnels de l'Etat de prétendues menaces pour leur statut. Vous les cherchez en vain dans le texte puisqu'il ne comporte aucun changement à cet égard, aucun transfert de services à proprement parler de l'Etat aux collectivités locales. Certains pourront même le regretter. Ce sera peut-être l'objet d'une étape ultérieure.

Mais s'il devait, dans l'avenir, survenir quelque chose de ce genre, le texte a pris à l'avance les précautions que je vous indiquais tout à l'heure en demandant, à propos du titre V, que soit instituée une véritable parité entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités locales. Dès lors, le transfert d'une collectivité à l'autre paraîtra beaucoup moins grave, beaucoup moins gênant, surtout si l'on peut, au cours d'une carrière, comme le souhaite votre commission, passer alternativement au service d'une collectivité locale ou au service de l'Etat en venant soit de la fonction d'Etat, soit de la fonction locale.

Le Gouvernement ne veut pas réaliser d'un seul coup de trop profondes transformations. Cependant, votre commission — ne nous le dissimulons pas — est allée sensiblement plus loin que lui dans le sens de la décentralisation. Ce qu'elle retient des observations de certains qui déclarent le projet trop timide, c'est qu'on peut faire quelque chose de plus sans pour autant changer la méthode des étapes successives. L'important lui paraît être que les objectifs soient clairement précisés, parfaitement définis et qu'en votant le texte le Parlement accepte, non seulement les dispositions qu'il contient, mais également les idées qui inspirent les réformes proposées, idées qui, bien entendu, devraient amener tôt ou tard d'autres réformes.

Synthétisons les choses. En matière de compétence des collectivités locales, il semble qu'on puisse distinguer quatre objectifs, que nous citerons par ordre de difficulté croissante : premièrement, mieux définir les attributions respectives de l'Etat et des collectivités locales ; deuxièmement, lier les attributions des collectivités locales et les charges correspondantes ; troisièmement, transférer immédiatement certaines attributions de l'Etat aux collectivités locales ; enfin, quatrièmement, comme je vous le disais tout à l'heure, veiller à l'équilibre financier du budget des collectivités locales dans le cadre de cette transformation.

D'abord, mieux définir les attributions des collectivités locales et de l'Etat.

Les mots ont leur portée. Je n'ai pas dit « bien définir », ni même « définir » tout court ; j'ai dit « mieux définir ». Il semble, en effet, très difficile de donner des définitions rigoureuses en la matière puisque Etat et collectivités locales sont au service du pays tout entier et doivent coopérer en permanence pour le bien public.

Il n'y a jamais eu en France, ni à l'étranger — les exemples cités dans le rapport vous le montrent — de séparation rigoureuse entre les activités des collectivités locales et celles de l'Etat. C'est un rêve séduisant, mais c'est un rêve d'imaginer que l'on puisse faire le contraire.

Ce qui est possible et ce qu'il faut rechercher, c'est de préciser, peut-être avec une certaine dose d'arbitraire, que telle compétence reviendra, pour l'essentiel, à l'Etat, et telle autre aux collectivités locales. Il existe des cas dans lesquels le rôle de l'Etat doit être prépondérant, ce que le projet traduit en proposant de transférer au budget de l'Etat la charge des tribunaux et des autres bâtiments dans lesquels les services de la justice sont installés.

En approuvant ces transferts, votre commission approuve l'idée qu'il est des domaines comme celui de la justice pour lesquels il n'est pas normal que les collectivités locales supportent des charges quelconques.

Parmi les matières dévolues à l'Etat, citons, en dehors de la justice, la défense nationale, les affaires étrangères, la monnaie, le Trésor, l'économie de la nation, les grands moyens de communication, le contrôle de la vie démocratique et sociale, le respect des lois, tout cela n'interdisant pas, d'ailleurs, à l'Etat de faire occasionnellement appel au concours des collectivités locales pour telle ou telle tâche. Par exemple, les communes sont habituées à recenser les conscrits, car elles sont mieux placées que les autorités de l'Etat, ce qui ne présente pas d'inconvénient, bien qu'il s'agisse d'un problème concernant la nation.

Faute de moyens, la politique insidieuse des transferts de charges, à laquelle j'ai fait allusion, a été pratiquée presque systématiquement au cours des dernières décennies.

Pour éviter que cette politique ne se poursuive et afin de prévoir en quelque sorte une barrière bien nette, votre commission a proposé de rédiger autrement, et plus sévèrement que ne l'avait fait le Gouvernement, trois des articles du projet de loi, les articles 22, 42 et 43.

Sans entrer dans le détail de ces modifications de rédaction, j'en indiquerai seulement l'idée, qui est d'ailleurs plus complexe, car votre commission estime que la loi peut ne pas suffire à mettre fin aux pratiques abusives, tant elles sont ancrées. Seulement le Gouvernement est averti. Le Parlement, si le texte est voté, sera vigilant.

Puisque nous prenons des rendez-vous, j'espère que d'ici là vous aurez, messieurs les ministres, surmonté les obstacles afin que l'on n'entende plus comme un refrain dans toutes nos associations, depuis l'association des maires jusqu'aux associations départementales, dans tous nos conseils généraux et dans toutes nos communes cette exclamation qui revient si souvent : « Ah ! encore un transfert de charges ! »

Dans le même esprit, votre commission vous propose de mettre un peu d'ordre dans une question actuellement très confuse, celle des locaux scolaires.

Elle entend qu'à l'avenir soit établie une distinction claire, à savoir que les communes soient responsables des écoles maternelles, des écoles du premier degré, que les départements aient la charge des collèges et l'Etat celle des bâtiments où fonctionnent les lycées et les universités. Il ne s'agit pas d'une règle d'application immédiate, mais elle devrait être rapidement prise en compte par des textes nouveaux au prix d'adaptations d'ailleurs faciles, car, somme toute, il s'agit plus d'un retour aux principes que de modifications de base.

Une telle disposition n'implique pas que l'Etat n'ait pas son mot à dire, par l'intermédiaire de ses représentants, en matière de locaux scolaires, même quand ils sont confiés aux collectivités locales ; mais l'Etat doit savoir réduire ses exigences et laisser l'autorité des élus locaux s'exercer plus largement. Pour amorcer cette adaptation, votre commission a proposé un amendement tendant à ce que les maires ou les conseils généraux puissent disposer, en dehors de l'utilisation des heures scolaires, des locaux dont ils ont la charge, sous réserve, bien entendu, d'entente avec les autorités compétentes, notamment les directeurs des écoles.

De plus, en matière d'implantation scolaire ou universitaire, la politique devrait être moins centralisatrice. Votre commission a concrétisé ce souhait en votant un texte relatif aux antennes d'universités. Il faut savoir que les universités — nous en avons soixante-dix-sept — sont essentiellement groupées dans la région parisienne et accessoirement réparties dans quelques grandes villes.

L'université, quand on l'examine sous cet angle, est peut-être la plus centralisatrice de nos institutions, celle donc qui va voir du plus mauvais œil les réformes que nous envisageons. On peut dire qu'elle est restée, à cet égard, un peu napoléonienne, comme à l'époque où Fontanes était son grand maître.

Il va falloir, si l'on suit la commission, changer les habitudes car il y a actuellement, dans l'université, beaucoup de places vacantes. Les erreurs d'implantation sont aussi la cause de cette situation. Mais le problème est de savoir si les universités doivent fonctionner pour les étudiants et pour le service du pays, ou si elles doivent limiter leur horizon à leurs problèmes propres.

Le choix de la commission est un choix modéré. Elle ne demande pas la création de nouvelles universités ; elle demande, contrairement à la politique qui est suivie avec vigueur, qu'il soit possible de créer des antennes universitaires partout où il se trouve un nombre suffisant d'étudiants. Ces antennes donneraient des enseignements plus simples que ceux dont l'université a la charge. Par exemple, les I. U. T. dispenseraient des enseignements de premier cycle, en droit ou en sciences, et cela sans que les universités aient à l'encontre des collectivités locales les mêmes exigences financières qu'aujourd'hui.

Il n'est pas normal que les fonds de l'Etat ne bénéficient qu'aux seuls étudiants qui fréquentent les universités proprement dites et non pas à ceux qui travaillent dans des antennes universitaires. Nous voilà en présence d'une grande réforme qui se place d'ailleurs dans un cadre plus général.

Nous avons une loi de décentralisation et, paradoxe, la seule chose que le texte du Gouvernement ne décentralise pas et qui est peut-être l'essentiel, ce sont les cerveaux. Tout regrouper dans les grandes villes, c'est établir des discriminations néfastes au développement harmonieux du pays. Vous ferez plus, monsieur le ministre, en acceptant une réforme de ce genre pour l'aménagement du territoire que par beaucoup d'autres textes ayant plus directement cette vocation.

Une autre préoccupation est de faire correspondre les attributions et les charges. C'est à cette idée que se rapportent dans le projet trois séries de mesures, deux d'initiative gouvernementale — celles qui ont trait à la police, à l'aide sociale et à la santé — une due à votre commission et qui a trait à la responsabilité civile.

La police, c'est une question qui va au-delà de l'intitulé. Elle concerne seulement les communes où la police est étatisée. Si celles-ci sont peu nombreuses en pourcentage, ce sont de beaucoup les plus importantes. Les dépenses consenties par l'Etat dans ces communes ne sont compensées que par un faible versement appelé « contingent de police ». Sauf à Paris, ce contingent est en moyenne de 2,5 p. 100 des dépenses de police.

Cependant, malgré la faiblesse de ce taux, le paiement de ces contingents a souvent été ressenti par les communes comme une vexation. Les communes disent : puisque nous n'avons aucune autorité sur cette police, pourquoi en assumer les charges ? L'Etat a admis le bien-fondé de cette protestation en proposant la suppression pure et simple des contingents de police.

Pas d'autorité des communes, pas de versement de leur part, sous une réserve, que nous demanderons, bien entendu, au Gouvernement de lever. — Je le dirai tout à l'heure — puisqu'il prétend, ce qui est contradictoire, faire compenser l'avantage ainsi consenti à ces communes par des versements corrélatifs des communes en question. Sous cette réserve, l'idée paraît juste à votre commission.

Une même idée a conduit le Gouvernement à vous proposer une solution très différente en matière de dépenses d'aide sociale et de santé. Ces dépenses figurent actuellement en totalité, vous le savez, au budget des départements et elles sont si importantes qu'elles constituent la plus grande part des budgets départementaux, disons, en moyenne, environ 60 p. 100 du budget de fonctionnement. Pourtant, les contribuables départementaux n'en paient qu'une fraction, variable d'ailleurs d'un département à l'autre, à peu près toujours minoritaire, disons de l'ordre du tiers, mais souvent beaucoup moins et parfois un peu plus.

**M. Jacques Descours Desacres.** Hélas !

**M. Lionel de Tinguy, rapporteur.** La répartition des charges inscrites au budget départemental en trois éléments est faite conformément à un barème qui remonte à 1955, barème si injuste que personne ne le défend plus, et que, dans cette assemblée, où il a été maintes fois et vivement critiqué, on attend avec impatience sa réforme.

Comment donc accepter de geler, en quelque sorte, le barème en faisant, sur sa base, un nouveau partage des responsabilités qui ne tiendrait aucun compte des anomalies dont il est actuellement entaché ?

M. Jacques Descours Desacres. Très bien !

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Pour qu'une réforme soit valable, acceptable, votre commission a demandé qu'auparavant le barème de répartition des dépenses d'aide sociale et de santé soit revu. Notre collègue M. Chérioux s'exprimera à ce sujet au nom de la commission des affaires sociales, qui a étudié ce problème particulièrement épineux, car une répartition nouvelle implique qu'il n'y aura pas seulement des départements déchargés mais que d'autres pourront être surchargés. Pour l'instant, je n'indique que la question, qui semble tranchée, puisque votre commission en a fait un préalable.

L'idée de base du projet à laquelle votre commission souscrit, à cet égard, c'est qu'il faut joindre responsabilités financières et compétences administratives, autrement dit diviser le bloc compact que constituent actuellement les dépenses d'aide sociale et de santé au budget départemental en deux blocs dont l'un serait entièrement à la charge de l'Etat et dont l'autre entièrement à la charge des collectivités locales avec, bien entendu, autorité de l'Etat sur les dépenses du premier bloc et autorité des collectivités locales, tout spécialement du département, sur le second bloc. Bien entendu, pour assurer les compensations, des subventions seront encore nécessaires, l'opération ne pouvant pas être totalement blanche. Bien qu'il soit proposé qu'elle ne coûte ni à l'Etat ni aux collectivités locales, il faudra bien parvenir sur ce point à quelques mises au point sur lesquelles nous insisterons tout à l'heure à propos de l'équilibre budgétaire des collectivités locales.

Votre commission accepte, dans l'ensemble, la constitution de deux blocs, telle que le Gouvernement la propose. Je n'insiste pas sur les modifications à ce sujet, elles sont relativement mineures. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion des articles.

Pourtant elle pense — et cela est plus grave — que cette division pourrait ne constituer qu'une étape et qu'un jour, toutes les responsabilités des deux blocs en matière sociale et de santé pourraient, sinon devraient, être transférées aux collectivités locales.

Il est, en effet, particulièrement difficile de séparer le domaine de l'Etat, d'une part, et le domaine des départements, de l'autre, en ce qui concerne les interventions en matière sociale. Je citerai le cas type de l'assistante sociale qui dépend de l'Etat. Lorsqu'elle se rendra auprès d'un enfant, elle n'aura pas le droit de s'occuper de la personne âgée ou du malade qui vit sous le même toit puisqu'il s'agira de deux compétences différentes.

Alors votre commission a écarté toute idée de division de la direction des actions sanitaires et sociales dans l'immédiat, mais sous la réserve qu'à terme cette solution hybride, à laquelle elle vous propose de vous rallier provisoirement, soit revue.

Votre commission est frappée, peut-être par souci de bonne administration, de la difficulté d'avoir deux maîtres. On ne trouve pas seulement dans l'évangile de telles difficultés.

Les services sociaux vont se trouver mal à l'aise en dépendant à la fois de l'Etat et du département. A titre transitoire, votre commission vous propose cependant une solution de ce genre. Elle admet que l'autorité du préfet subsiste sur l'ensemble de ce secteur, le préfet ayant les deux compétences, puisqu'il est à la fois représentant de l'Etat et représentant du département; mais elle confère aussi au conseil général un droit de regard sur l'ensemble des problèmes sociaux du département. A ce sujet, elle a précisé les choses. Tous les services sociaux existant dans le département pourraient être coordonnés par le conseil général. Oh ! ce ne sera pas une tâche facile, car je ne connais guère de services qui soient aussi jaloux de leur autonomie — je n'ose pas dire de leurs désordres — que les services sociaux, chacun s'occupant de son propre secteur et ne voulant pas déborder sur les autres. Quoi qu'il en soit, une réforme doit intervenir, réforme que les départements sont probablement mieux placés que l'Etat pour mettre en place, patiemment, sans brutalité, avec l'accord de tous les intéressés. C'est un de ces cas dans lesquels la décentralisation nous paraît offrir des possibilités considérables.

De même, votre commission suggère que les établissements, publics et privés, au financement desquels les collectivités locales participent, soient contrôlés plus ou moins par les départements. Aujourd'hui, après la signature des conventions, tout est pratiquement terminé. Les conventions s'appliquent et les établissements vivent leur propre vie. Ce n'est pas sain. Il faut que les élus locaux sachent, puisqu'ils les financent, au

moins au départ, ce qu'il en est au juste. Il n'est pas question de gêner la marche autonome de ces services, mais il faut faire quelque chose qui introduise une idée de décentralisation dans un domaine où elle est justifiée et où elle a jusqu'à présent peu pénétré.

Le caractère un peu vague du texte du Gouvernement sur ce point avait pu donner à penser à certains qu'il sous-entendait la création d'un organisme plus ou moins à part du conseil général pour assumer les nouvelles compétences données aux départements. Votre commission n'a pas souscrit à cette proposition, car elle a tenu compte du caractère imprécis des termes dans lesquels elle était formulée. Il lui semble, en effet, que le département a une unité, qui est le conseil général et ses commissions, et qu'il ne serait pas bon de créer à côté je ne sais quel organisme annexe.

C'est déjà une maladie des services de l'Etat que de se diviser en hiérarchies parallèles. Les départements sont déjà quelquefois atteints de ce mal. Il ne faut pas que la loi les y pousse.

En matière de contrôle, le département utilisera donc ses commissions normalement compétentes. Peut-être faudra-t-il modifier le texte pour leur permettre de se réunir officiellement en dehors des sessions ? Votre commission ne l'a pas immédiatement proposé. Cela fera peut-être l'objet d'un amendement supplémentaire, le 286<sup>e</sup>, s'ajoutant aux 285 amendements déjà déposés. Quoi qu'il en soit, il y a là un problème de structure et ce n'est pas au moment où nous voulons renforcer les pouvoirs de nos départements qu'il conviendrait de les affaiblir en divisant les autorités qui en sont responsables.

Autre point : la responsabilité des communes. C'est une question d'un ordre tout différent. Il est apparu que, dans l'état actuel du droit, les collectivités locales supportaient des responsabilités dans des domaines où elles ne commettaient aucune faute et n'avaient aucun moyen d'action. Elles jouent, en quelque sorte, le rôle de bouc émissaire par le jeu d'interprétations juridiques fondées en théorie mais ne correspondant aucune-ment aux réalités concrètes.

Expliquons-nous et parlons d'abord de la responsabilité en matière de police.

Les communes ont été rendues responsables vis-à-vis des personnes victimes de leur dévouement quand ce dévouement s'est exercé sur leur territoire. Il est équitable, il est normal que les personnes courageuses qui sont blessées au cours d'un acte de sauvetage, d'un service qu'elles rendent à la collectivité, ou les familles de celles qui décèdent, soient indemnisées. Mais il n'est pas normal que les communes en fassent les frais, surtout quand il s'agit de petites communes.

Le point de départ de cette affaire est un arrêt du Conseil d'Etat, « Commune de Batz-sur-Mer », et la jurisprudence, sur ce point, est maintenant bien établie. Voici les faits : un enfant imprudent entre dans la mer à un endroit où la baignade est totalement interdite ; personne ne l'accompagne ; un médecin, père de huit enfants, se jette à l'eau pour tenter de le sauver et se noie lui-même. Qui va indemniser la veuve et les huit enfants ? Le Conseil d'Etat décide que c'est la commune, puisque le sauveteur a agi comme auxiliaire bénévole de la police municipale. Vous m'avouerez qu'un tel raisonnement, effroyablement — permettez-moi cette expression vulgaire — « tiré par les cheveux », aboutit, du point de vue financier, à des résultats déplorables pour les communes, surtout lorsque l'indemnisation atteint des dizaines de millions d'anciens francs, comme cela a été le cas pour cette pauvre commune de Batz-sur-Mer. Heureusement, le ministère de l'intérieur comprend la situation et prend directement en charge une part de ces responsabilités.

Mais ce ne sont pas de bonnes solutions. Il faut de l'ordre dans les affaires publiques. Qu'il y ait une indemnité pour les sauveteurs, oui ; qu'elle soit à la charge des communes, non. Telle est la première proposition formulée par la commission. Lorsque la commune commet une faute en matière de police, elle est responsable. Quand elle n'y peut rien, elle ne l'est pas.

Votre commission propose pour l'avenir, en cette matière comme en d'autres, une réduction des responsabilités de la commune. Elle cite trois exemples principaux. Le premier est celui où la commune n'a pas agi elle-même et où les interventions ont été effectuées par une autre autorité, l'Etat, par exemple, pour la mise en œuvre du plan Orsec, ou le département pour ce qui concerne le service départemental d'incendie. Actuellement, si un accident se produit dans le cadre du plan Orsec, ou si le service départemental d'incendie fonctionne mal, c'est la commune qui en est responsable. Là encore, le droit mériterait d'être adapté aux réalités.

Le deuxième exemple est celui où le préfet agit, en vertu de son pouvoir de substitution, et commet une erreur. En certaines circonstances, notamment en matière de police, la loi confère au préfet le droit de se substituer au maire. S'il se trompe — de nombreux arrêts viennent à l'appui de cette thèse — c'est la commune au nom de laquelle il est intervenu qui supporte les frais. Cela aussi me paraît indéfendable.

Le troisième exemple, plus délicat, est celui où un service de l'Etat est à l'origine du dommage, par exemple un service de l'équipement qui a effectué des travaux de façon incorrecte. Juridiquement, le raisonnement se tient : le service d'équipement ayant agi pour le compte de la commune, cette dernière est donc responsable. Mais du point de vue de l'équité, une telle solution est tellement regrettable que votre commission vous propose d'y mettre fin, comme pour les deux autres exemples, que je viens de citer.

Il conviendrait, par ailleurs, de transférer immédiatement certaines attributions de l'Etat aux collectivités locales.

Les maires, au cours de l'enquête de 1977, n'ont pas beaucoup insisté pour obtenir l'élargissement de leurs compétences, sauf en matière d'urbanisme. Le projet du Gouvernement est loin de satisfaire pleinement cette demande mais, en compensation, il transfère des compétences importantes aux départements sans que ceux-ci, à ma connaissance, l'aient sollicité.

Voyons d'abord ce qu'il en est en matière d'urbanisme. Le Gouvernement proposait de transférer obligatoirement aux maires des communes d'une certaine importance — 10 000, 15 000 habitants, on ne sait — lorsque celles-ci disposaient d'un plan d'occupation des sols en bonne et due forme, les décisions relatives aux permis de construire, aux certificats de conformité et autres autorisations analogues. Autrement dit, les maires étant liés par un P. O. S. auraient eu le droit de l'appliquer.

Votre commission, tenant compte de l'idée des maires, a considéré, d'une part, qu'il ne fallait pas se limiter aux communes importantes, alors que la revendication de liberté dans ce domaine était générale et qu'elle émanait souvent des petites communes, d'autre part, qu'il ne fallait pas non plus faire obligation à une commune de supporter cette charge nouvelle. Si les élus locaux ne veulent pas l'assumer, il ne devraient pas y être contraints.

De plus, la délivrance du permis de construire n'est que l'aboutissement d'une procédure, et c'est cette procédure que les maires souhaitaient avoir un peu plus en main. C'est le cas, en particulier, pour l'élaboration des plans d'occupation des sols. Oh ! je sais, la loi actuelle — on pourrait me l'objecter — prévoit une élaboration conjointe entre la commune et l'Etat ; mais, en pratique, si l'on en juge d'après les exemples que beaucoup d'entre vous ont certainement eus sous les yeux, cette « élaboration conjointe » se traduit par une autorité effective d'une seule des parties.

Pour y mettre fin, votre commission propose de dire clairement que les communes auront le droit d'élaborer leurs plans d'occupation des sols...

**Plusieurs sénateurs.** Très bien !

**M. Lionel de Tinguy, rapporteur.** ... sous réserve, bien entendu, d'approbation, puisqu'il faut que le plan entre dans le cadre du S. D. A. U. — schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme — et qu'une certaine harmonie soit réalisée entre les communes.

Actuellement, le système des plans d'occupation des sols est totalement inadapté aux petites communes. Il est lourd, compliqué et difficile. On pourrait le remplacer par une procédure simplifiée reposant sur l'élaboration d'une carte qui serait soumise à enquête et qui — là nous différons du Gouvernement — serait opposable aux tiers. Cette carte comporterait simplement l'indication des zones constructibles et des zones non constructibles, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à la multiplicité des formalités et des avis, souvent contradictoires, qui sont indispensables à la mise en place d'un P. O. S.

Pour les villes, on prévoit des mesures analogues. Actuellement, chose curieuse, la rénovation urbaine relève de l'Etat. Il n'en sera plus ainsi, si vous suivez votre commission.

En dehors des questions d'urbanisme, la loi ne prévoit aucun transfert d'attributions de l'Etat aux communes. Elle permet seulement aux communes qui le souhaiteraient d'obtenir du département des transferts partiels, dans des conditions librement débattues entre les départements et les communes concernées, et cela sous forme de contrat.

Votre commission estime que cette façon de faire est sage. La diversité des situations est telle que la loi peut difficilement s'y adapter. Cependant, dans le domaine scolaire, votre commission vous propose de donner au moins une attribution nouvelle aux maires et aux communes : le droit de faire varier les heures d'entrée et de sortie de classe au cours de la journée scolaire, cela en fonction des besoins locaux et sous réserve de l'accord de l'inspection académique. Pourquoi ? Parce que la vie scolaire commande bien souvent toute la vie locale, non seulement celle des parents mais également les transports, les réunions — que sais-je encore ? — et qu'il est bon que des matières aussi proches des administrés ne soient pas traitées en dehors de leurs représentants directs, c'est-à-dire les élus locaux.

Pour le surplus, en matière d'éducation, c'est aux départements que les attributions sont conférées. Mais qu'on ne se méprenne pas : aucune autorité n'est donnée aux départements ni sur les personnels ni sur les programmes, à la différence de ce qui se passe dans les pays étrangers où les matières scolaires sont très largement décentralisées. Non, notre éducation reste nationale — ce que tout le monde admet — nationalisée, ce que certains peuvent déplorer. Quoi qu'il en soit, on ne change rien à ce principe.

Ce que propose la commission n'est pas négligeable. Elle suggère que les collectivités locales aient la possibilité de faire désormais connaître leur point de vue, notamment par l'intermédiaire d'un organisme consultatif créé à cet effet : le conseil départemental de l'éducation. Ce conseil aurait quelques attributions propres, comme l'étude de la carte scolaire, mais ce serait surtout le moyen de dialoguer. Si vous suivez votre commission, il serait composé pour moitié d'élus locaux qui auraient en face d'eux tous les responsables de l'école et qui pourraient se faire entendre.

Actuellement, nul ne peut, par exemple, parmi les élus, s'exprimer à propos des questions du second degré. Il existe bien un conseil départemental de l'enseignement primaire, mais il n'y a rien pour le second degré, et je ne parle pas des problèmes universitaires auxquels j'ai fait allusion tout à l'heure.

Les questions d'éducation sont, certes, d'ordre national, mais ce serait se boucher les yeux que de n'en pas voir l'importance au niveau local et la sorte d'anomalie qui a consisté, en quelque sorte, à couper la langue aux élus locaux. La création du conseil départemental de l'éducation doit permettre de leur rendre non pas la décision, mais la parole.

En dehors de cela, le texte propose de confier deux séries de tâches aux départements : les transports scolaires et les bourses. Votre commission a beaucoup amendé les textes du Gouvernement sur chacun de ces deux points.

Pour les bourses, elle a prévu un minimum obligatoire afin d'éviter de trop grandes disparités de département à département. Elle l'a fait aussi, j'ai omis de vous le dire tout à l'heure, à propos de l'aide sociale. Il ne faut pas qu'il y ait trop de diversité à l'intérieur de la France et passer d'un extrême à l'autre, d'une réglementation absolument uniforme à des disparités peu logiques et peu admissibles.

C'est pourquoi, pour les bourses, elle a prévu un minimum qui garantit un respect suffisant du principe constitutionnel de l'égal accès de tous à l'enseignement et à la culture.

De plus, pour éviter l'arbitraire toujours à redouter dans l'octroi des bourses, il est prévu, comme en matière d'aide sociale, que des recours seraient possibles. Déjà, en ce qui concerne les transports scolaires, les départements ont beaucoup de responsabilités. Mais l'Etat a fait des promesses. Il a, en effet, promis qu'il allait porter à 100 p. 100 les 85 p. 100 qui, jusqu'ici, représentaient sa participation à certaines des dépenses de transports scolaires. Sur le total des dépenses réellement engagées par les collectivités locales, la part de l'Etat ainsi calculée s'établit aujourd'hui à 63 p. 100.

Cependant, votre commission ne veut pas que ces promesses gouvernementales soient oubliées à la faveur de la réforme ; aussi a-t-elle prévu un article pour les rappeler. De plus, elle entend que les départements ne soient pas contraints de supporter eux-mêmes toute l'organisation des services scolaires. Elle veut même que le principe actuel subsiste, c'est-à-dire que la base soit municipale, et que les associations puissent conserver ainsi tout leur rôle. En effet, comment, à l'échelon départemental, déterminer les circuits, les heures de passage pour les enfants qu'il faut ramasser un jour et pas le lendemain pour raison de maladie ou autre ?

Une véritable décentralisation à l'échelon municipal, à l'échelon très proche des administrés est souhaitable. La situation, en effet, est très diverse de département à département. Cer-

tains ont opté pour la décentralisation, mais l'assemblée des présidents de conseils généraux a émis le vœu que cette possibilité de décentralisation à l'échelon local soit maintenue. Votre commission lui donne satisfaction.

J'en viens à la question qui, pour beaucoup, domine le problème : l'équilibre financier, question avec laquelle je terminerai.

Face à toutes les mesures que nous venons d'évoquer, la meilleure définition des attributions respectives de l'Etat et des collectivités locales, le partage d'attributions autrefois imbriquées les unes dans les autres, le transfert pur et simple de certaines compétences à l'échelon départemental, les élus locaux redoutent que ne se crée une situation analogue à celle qui s'est produite après le transfert d'une partie du réseau routier national aux départements. Votre commission a eu exactement la même crainte et elle a cherché à tout faire pour éviter le retour d'une semblable erreur.

Alors que le Gouvernement envisageait une compensation générale entre les avantages consentis et les charges nouvelles des collectivités locales à l'Etat, votre commission refuse toute compensation dans les cas où il y a simplement remise en ordre des compétences. Si l'Etat reprend des charges qui lui incombent normalement, il serait absurde, je l'ai dit tout à l'heure, de faire en contrepartie obligation à ces mêmes collectivités de verser à l'Etat lui-même le montant qu'on prétend leur enlever. On aurait donc fait de longs calculs pour aboutir à un résultat strictement nul. Je ne veux pas employer de grands mots, mais une telle solution a quelque chose de choquant.

A propos des dépenses de justice et de police, votre commission estime qu'aucune compensation n'est envisageable. Elle ajoute également aux dépenses, qui doivent être prises en charge par l'Etat sans compensation, l'indemnité de logement des instituteurs, indemnité qui n'est qu'un complément de traitement et qui, par conséquent, doit être payée par l'employeur.

L'éducation, vous ai-je dit, est nationale et nationalisée, les maîtres dépendent de l'Etat. Que l'Etat en supporte la charge et non pas les départements. Il s'agit de quelque chose de fort important : plus de 1,5 milliard.

Le problème est donc ainsi limité. Les départements sont seuls en cause, et pour un certain nombre de dépenses seulement. Il est parfaitement imaginable d'avoir un équilibre au départ sans trop de difficultés en partant des bases des années antérieures, mais la crainte de votre commission, c'est que, avec les années, les dépenses qui sont transférées aux départements n'augmentent plus vite que celles qui leur sont enlevées. C'est pourquoi elle a étudié point par point et très attentivement ce qu'il en était.

Il est apparu, d'abord, que le bloc des dépenses d'aide sociale et de santé conservé par l'Etat a grandi, au cours des années récentes, plus vite que le bloc des dépenses d'aide sociale et de santé laissées à la charge des départements. Il est toujours dangereux d'extrapoler, certes, mais si l'on admet que le mouvement doive se prolonger, les collectivités locales trouveront un avantage au partage des dépenses en deux blocs, les dépenses de leur bloc grandissant moins vite que les dépenses de l'autre bloc, alors que, jusqu'à présent, elles participaient à l'ensemble.

Certains pourront être surpris de cette constatation : l'Etat garde la charge de l'enfance, mais la baisse de la natalité, à une échéance plus ou moins proche, pourrait éventuellement réduire le nombre des enfants ainsi pris en charge par lui, tandis qu'à l'inverse, avec l'augmentation de la durée de la vie humaine — là aussi, c'est une extrapolation de penser qu'elle pourra encore s'allonger, mais il faut à coup sûr le supposer — il y aura davantage de personnes âgées à prendre en compte.

D'autres remarquent, de surcroît, qu'il y a au moins un mauvais risque parmi ceux que les départements prendraient en charge : le service de la santé scolaire, dont l'organisation est actuellement très déficiente, devra nécessairement être réorganisé et renforcé par les départements.

Mais, en sens inverse, et pour expliquer les résultats constatés au cours des années précédentes, un très gros effort est actuellement entrepris pour améliorer l'aide à l'enfance. Ainsi les dépenses concernant ce chapitre croissent et vont continuer à le faire de façon sensible dans les années qui viennent.

Dans le même temps, le coût de l'aide aux personnes âgées pourrait être limité par une politique nouvelle, une politique qui est humainement la meilleure, celle qui permet de privi-

léger l'aide à domicile pour épargner aux intéressés les ennuis souvent graves d'un déplacement de leur cadre de vie et une vie collective à laquelle ils ne sont pas toujours parfaitement préparés.

Enfin, à propos des dépenses de santé scolaire, je remarquerai seulement que dans l'ensemble des dépenses sociales, elles ne représentent que 250 millions de francs, somme relativement peu importante par rapport aux six milliards de francs dont les collectivités locales vont avoir la charge.

Pour les dépenses de transport scolaire, une fois tenues les promesses de l'Etat auxquelles j'ai fait allusion, le quart de la dépense restera à la charge des collectivités locales et des familles, c'est-à-dire sensiblement moins qu'aujourd'hui.

Quant aux dépenses pour les bourses, elles plafonnent depuis plusieurs années, et là, la baisse de la natalité se fait sentir.

Votre commission ne s'est pourtant pas contentée de ces diverses constatations en elles-mêmes favorables au projet. Elle pense qu'il faut admettre que si les départements reçoivent des compétences nouvelles, ils voudront tous se montrer généreux pour ceux qui leur seront désormais confiés, en particulier pour les personnes âgées et les bénéficiaires de bourses scolaires. Il lui semble donc indispensable de permettre aux départements de faire une sorte de don de joyeux avènement sans pour autant entamer leur budget. Nous avons chiffré la marge nécessaire à au moins 10 p. 100 des dépenses transférées qui, toutes, il est vrai, ne doivent pas être augmentées dans la même proportion, ce qui permet les choix que le département aura à faire.

Le projet offre deux moyens de compensation, en faveur des départements : une majoration de la dotation globale de fonctionnement et le transfert d'un impôt évolutif. Votre commission juge que ces deux moyens sont l'un et l'autre acceptables, moyennant quelques précautions.

Elle a estimé que la référence à l'évolution globale de la dotation de fonctionnement pouvait être défavorable aux départements les plus pauvres, c'est-à-dire à ceux dont la dotation globale doit augmenter avec la prise en compte progressive de la notion de potentiel fiscal. Elle vous demande donc, quand cela est favorable au département, d'admettre une référence non pas au montant global de la dotation, mais au montant propre au département de cette dotation globale.

Votre commission aurait aimé vous présenter une simulation complète des suggestions qu'elle vous propose. Elle n'a pu évidemment le faire puisque le barème nouveau de l'aide sociale auquel j'ai fait allusion n'est pas encore connu. Cependant, nous avons eu en main une simulation, évaluée sur la base des propositions du Gouvernement, qui nous montre que le résultat souhaité est possible sans qu'il intervienne de trop importants transferts de charges d'une collectivité à une autre, compte tenu de ce qui est enlevé aux départements et de ce qui leur est confié, étant entendu que le département est pris comme un bloc englobant les dépenses municipales, sauf au département à opérer la sous-répartition qui lui conviendra. Au reste, c'est par là que je terminerai, nous n'avons pas demandé simplement des décisions immédiates ; nous avons prévu une révision rapide aussi bien du point de vue financier, dont je viens de parler, que du point de vue de l'ensemble de la loi, et ce sera ma conclusion.

Nous demandons, dis-je, une révision générale des conséquences de la loi, non pas que nous avons le moindre doute, je le dis clairement, sur le premier point de notre exposé, c'est-à-dire sur ce qui concerne les structures et les institutions.

Dans un passé récent, les débats, à ce sujet, ont été assez longs, assez amples et assez francs pour que la ligne à suivre paraisse certaine.

Ceux qui prétendaient bouleverser nos structures municipales et nos institutions départementales n'ont vraiment ni motif valable, ni expérience parfaitement réussie en France ou à l'étranger, ni accord des élus locaux, ni appui général de l'opinion publique pour reprendre leurs anciennes prétentions. Pourquoi imaginer qu'il pourrait en être autrement dans un avenir proche ? Cela nous apparaît vraiment peu vraisemblable.

Il nous semble, au contraire, probant que d'importantes réflexions devront être menées sur les deux autres points : l'extension des libertés locales et, plus encore, l'accroissement des compétences des collectivités locales. Ce sont là choses si neuves en France que beaucoup jusqu'à présent les estimaient tout à fait utopiques, et jugeaient par suite inutile d'en débattre

pour ce motif, quitte à se dire favorables à l'autonomie locale et à la décentralisation, dès lors que de telles affirmations ne tiraient pas à conséquence. J'ai pu le constater : il en va différemment maintenant que nous sommes, si j'ose dire, au pied du mur.

Les administrations, qui se transmettent des traditions immuables sous tous les régimes, sont surprises, choquées de n'avoir plus toujours à renforcer le pouvoir central, c'est-à-dire, en pratique, essentiellement le leur d'ailleurs, celui qu'elles exerçaient fidèlement, tour à tour et continûment au profit du roi, de l'empereur ou de la République, quel que soit le régime.

En outre, le jacobin qui sommeille au cœur de la plupart des Français risque de s'éveiller pour peu qu'on le taquine. Il va réaffirmer sa foi, nous le redoutons, dans le seul pouvoir central qui serait plus éclairé, plus bienveillant à leurs yeux qu'aucun autre et plus sûr dans ses jugements. On va prédire je ne sais quelle apocalypse pour l'égalité entre les Français et pour la justice dans le pays.

Enfin, on objectera que les difficultés de ce pays sont suffisantes à l'heure actuelle — ce n'est jamais l'heure des réformes qu'on ne souhaite pas — pour ne pas se lancer dans des expériences qui sont, dira-t-on, inutiles, en tout cas onéreuses.

Si le projet est voté comme votre commission le souhaite, certains tenteront vraisemblablement d'empêcher au moins pour partie son exécution loyale. Même si l'on n'ose pas s'en prendre de front aux libertés locales ou au développement des responsabilités de nos départements et communes, on peut s'y opposer indirectement de mille manières en soutenant, par exemple, je l'ai déjà entendu, que le projet ne va pas assez loin et que, pour ce motif, on ne peut l'admettre.

Notre commission, mes chers collègues, vous demande d'écarter tous ces à-priori en votant un texte qui restera prudent si vous suivez votre commission et qui sera soumis, avec cette révision dans deux ans, au plus objectif, au plus sûr des juges, je veux dire à l'expérience, une expérience qui sera brève mais qui permettra de dire si, oui ou non, les réformes que nous envisageons sont heureuses, s'il faut, oui ou non, poursuivre la décentralisation, s'il s'agit d'une utopie ou d'une des bases possibles de l'organisation de la France dans cette fin de siècle.

Il n'est pas nécessaire que l'expérience soit complète pour être concluante ; sinon ce ne serait même pas une expérience. Il suffit de voir si les premiers résultats seront favorables ou non, si ceux qui fondent sur ce texte de grands espoirs pour les libertés locales se trompent.

Du moment que nous ne serons pas allés très loin, nous serons en mesure de modifier les orientations d'aujourd'hui. On le sait, les grandes idées mènent toujours le monde. Celle de la liberté et de la responsabilité locales est une grande idée, une de celles qui permettent les choix essentiels. Mais, convenons aussi — les jacobins, à cet égard, nous rendent service en le rappelant — que les grandes idées sont aussi celles qui provoquent parfois de grandes erreurs.

En procédant par étapes, nous espérons venir à bout du parti-pris des jacobins. S'ils ne veulent pas s'ancrer dans un conservatisme trop buté, ils doivent au moins accepter ce que nous suggérons : un essai limité dans le temps, de portée immédiate, qui nous permettra cependant de savoir s'il faut aller plus loin ou renoncer à l'ambition que nous avons d'un grand développement de notre vie locale.

Notre commission a de grandes ambitions, vous avez pu le constater à maintes reprises dans l'exposé que je viens de faire, puisqu'elle suggère d'aller immédiatement plus loin, sur bien des points, que le projet gouvernemental.

Mais s'il apparaissait, après deux années d'application, que cette réforme a été trop poussée, que nous avons été trop audacieux, notre commission sera prête à en convenir et à corriger, autant qu'il sera utile, les propositions d'aujourd'hui.

S'il apparaît que les collectivités locales n'ont pas su prendre les initiatives que nous attendons, réformer et améliorer ce qui pouvait l'être, imaginer ce que l'Etat n'avait pas conçu, sortir des routines ancestrales, faire des économies sur bien des points, on pourrait dire alors que les jacobins avaient raison, mais alors seulement.

Aujourd'hui, nous avons une occasion unique dans l'histoire de notre pays de rénover la vie locale en améliorant les services rendus à chacun et en favorisant la participation de tous aux affaires publiques. Nous pouvons à la fois rendre nos institutions locales plus efficaces et plus démocratiques. Notre commission

des lois vous demande de le faire et elle vous propose de prendre un rendez-vous à bref délai, après deux ans d'application, pour revoir la portée du texte.

J'ai indiqué en commençant qu'il s'agissait, non pas d'un monument, mais d'un chantier. Au moment de cette nouvelle visite de chantier que nous effectuerons dans deux années, et alors seulement, nous pourrions éventuellement envisager de construire ensemble un monument.

Ce que vous propose notre commission aujourd'hui, c'est une tentative à la fois prudente et audacieuse, qui est contenue dans ce long projet, dont, j'espère, vous accepterez l'essentiel. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I., du C. N. I. P. et sur de nombreuses travées socialistes et de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Vous permettrez à votre président de remercier, ce qui est inhabituel, le rapporteur, ainsi que la commission des lois.

Le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux jusqu'à quinze heures trente. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures vingt minutes, est reprise à quinze heures trente-cinq minutes.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

— 4 —

#### DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

**M. le président.** J'informe le Sénat que j'ai été saisi d'une question orale avec débat dont je vais donner lecture.

M. Franck Sérusclat demande à M. le ministre de l'éducation quelles sont les perspectives pour l'enseignement à l'âge de la préscolarité et de la scolarité obligatoire compte tenu des décisions et comportements gouvernementaux apparemment contradictoires. (N° 223.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 5 —

#### CONFERENCE DES PRESIDENTS

**M. le président.** La conférence des présidents a été établie comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

A. — **Vendredi 18 mai 1979**, à neuf heures trente :

Seize questions orales sans débat :

N° 2406 de M. Jean Colin à Mme le ministre des universités (Atteinte aux bonnes mœurs dans une université de l'Académie de Paris) ;

N° 2451 de M. Jean Colin à M. le ministre de l'éducation (Consignes syndicales en cas d'absence d'enseignants) ;

N° 2129 de M. Roger Quilliot à M. le ministre de l'éducation (Développement de l'éducation esthétique à l'école) ;

N° 2354 de M. Tournan à M. le ministre de l'éducation (Charge budgétaire du service de surveillance de l'inter-classe) ;

N° 2381 de M. Guy Schmaus à M. le ministre de l'éducation (Organisation d'un concours scolaire sur le conseil général) ;

N° 2424 de M. Raymond Dumont à M. le ministre de l'éducation (Insuffisance du nombre des agents de service dans l'Académie de Lille) ;

N° 2427 de M. Edouard Le Jeune à M. le ministre de l'éducation (Aménagement des rythmes scolaires) ;

N° 2464 de M. René Chazelle à M. le ministre de l'éducation (Organisation des rythmes scolaires) ;

N° 2434 de M. Maurice Janetti à M. le ministre de l'éducation (Situation de l'enseignement public dans le département du Var) ;

N° 2437 de M. Bernard Hugo à M. le ministre de l'éducation (Avenir des écoles normales du département des Yvelines) ;

N° 2456 de M. Anicet Le Pors à M. le ministre de l'éducation (Fermeture de classes à Clamart) ;

N° 2366 de M. Maurice Janetti à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications (Création d'emplois supplémentaires dans les postes et télécommunications) ;

N° 2395 de M. Jean Cluzel à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications (Organisation des services territoriaux des télécommunications) ;

N° 2468 de M. Raymond Dumont à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications (Pressions d'entreprises privées pour des travaux d'installation d'intercommunication) ;

N° 2390 de M. Maurice PrévotEAU à M. le ministre du commerce extérieur (Allègement des formalités pour les exportateurs) ;

N° 2394 de M. Jean Cluzel à M. le ministre du commerce extérieur (Financement des échanges économiques avec les pays de l'Est).

**B. — Mardi 22 mai 1979, à dix heures, à quinze heures et le soir et mercredi 23 mai 1979, à dix heures et à quinze heures :**

*Ordre du jour prioritaire :*

Suite de la discussion générale du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 187, 1978-1979).

La conférence des présidents a précédemment décidé que l'ordre des interventions dans la discussion générale de ce projet de loi sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session.

**C. — Mardi 29 mai 1979, à quinze heures et le soir, mercredi 30 mai 1979, à quinze heures et le soir, et jeudi 31 mai 1979, à dix heures, à quinze heures et le soir :**

*Ordre du jour prioritaire :*

Discussion du titre I<sup>er</sup> du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 187, 1978-1979).

La conférence des présidents a précédemment fixé au vendredi 25 mai, à midi, le délai limite pour le dépôt des amendements au titre I<sup>er</sup> de ce projet de loi.

**D. — Vendredi 1<sup>er</sup> juin 1979, à neuf heures trente :**

Quinze questions orales sans débat :

N° 2384 de M. Jean Colin, transmise à M. le ministre de l'intérieur (Réparation des dégâts causés par le gel à la voirie dans le département de l'Essonne) ;

N° 2412 de M. Jean Colin à M. le ministre de l'intérieur (Stationnement de nomades dans la banlieue parisienne) ;

N° 2461 de M. Pierre Vallon à M. le ministre de l'intérieur (Candidature unique lors d'un second tour de scrutin) ;

N° 2462 de M. Jean Cauchon à M. le ministre de l'intérieur (Amélioration de la situation des sapeurs-pompiers communaux) ;

N° 2489 de M. Maurice Schumann à M. le ministre de l'intérieur (Situation des communes rurales devant aider des familles pénalisées par des conflits du travail) ;

N° 2416 de M. Francis Palmero à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Résultats de la conférence de Genève pour la sauvegarde de la Méditerranée) ;

N° 2438 de M. Maurice Janetti, transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Application de mesures proposées pour la protection des espèces migratrices) ;

N° 2439 de M. Maurice Janetti, transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Situation des gardes-chasse nationaux) ;

N° 2458 de M. Maurice Janetti, transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Indemnisation des dégâts causés par les sangliers) ;

N° 2481 de M. Maurice Janetti à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Emploi de la chevrotine pour la chasse au sanglier) ;

N° 2490 de M. Roger Quilliot et n° 2492 de M. Fernand Lefort à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Situation des coopérateurs de la société H. L. M. « Pro-construire ») ;

N° 2455 de M. Guy Schmaus à M. le ministre de l'industrie (Situation d'une fabrique de parachutes à Clichy) ;

N° 2469 de M. Guy Schmaus à M. le ministre de l'industrie (Situation de l'emploi dans une imprimerie de Clichy) ;

N° 2493 de M. Christian Poncelet à M. le ministre de l'industrie (Situation de la société Montefibre dans les Vosges).

**E. — Mardi 5 juin 1979, à dix heures trente, à quinze heures et le soir :**

1° Dix-huit questions orales sans débat :

N° 2436 de M. Roger Boileau à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Politique conventionnelle et réforme de la grille indiciaire de la fonction publique) ;

N° 2376 de M. Francis Palmero à Mme le ministre de la santé et de la famille (Politique en matière de vaccinations obligatoires) ;

N° 2463 de Mme Rolande Perlican à Mme le ministre de la santé et de la famille (Situation des manipulateurs-radio de l'assistance publique) ;

N° 2474 de M. Jean Cauchon à Mme le ministre de la santé et de la famille (Pensions de reversion du régime général de la sécurité sociale) ;

N° 2475 de M. Michel Labéguerie à Mme le ministre de la santé et de la famille (Profession d'informatiqueur médical) ;

N° 2478 de M. René Tinant à Mme le ministre de la santé et de la famille (Reconnaissance des thérapeutiques naturelles et de la radiesthésie) ;

N° 2479 de M. Jean Cauchon à Mme le ministre de la santé et de la famille (Application du régime d'assurance vieillesse aux commerçants et artisans) ;

N° 2403 de M. Pierre Vallon à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé et de la famille (Action sociale) (Bilan d'application de la loi d'orientation en faveur des handicapés) ;

N° 2367 de M. Francis Palmero, transmise à M. le ministre du travail et de la participation (Publication d'une liste de produits potentiellement cancérigènes) ;

N° 2476 de M. Edouard Le Jeune, transmise à M. le ministre du travail et de la participation (Réinsertion professionnelle des personnes handicapées) ;

N° 2477 de M. René Tinant à M. le ministre du travail et de la participation (Prévention des accidents du travail) ;

N° 2391 de M. Henri Caillavet à M. le ministre de la culture et de la communication (Politique en matière de radios dites libres) ;

N° 2430 de M. Claude Fuzier à M. le ministre de la culture et de la communication (Situation de la maison de la culture de la Seine-Saint-Denis) ;

N° 2417 de M. Raymond Dumont à M. le ministre de la culture et de la communication (Crédits de fonctionnement des écoles nationales de musique du Pas-de-Calais) ;

N° 2467 de M. Edouard Bonnefous à M. le ministre de l'industrie (Gaspillages d'énergie résultant de choix architecturaux) ;

N° 2491 rectifié de M. Edouard Bonnefous, transmise à M. le ministre de l'économie (Réduction des taxes sur les produits pétroliers) ;

N° 2486 de M. Jean Cauchon, transmise à M. le ministre de l'économie (Application de la réforme de l'assurance construction) ;

N° 2494 de M. Edouard Le Jeune à M. le ministre du budget (Effets de la taxe professionnelle sur l'investissement et l'emploi).

2° Question orale avec débat n° 211 de M. Henri Caillavet à M. le ministre des affaires étrangères sur l'état des négociations en vue de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté économique européenne.

3° Question orale avec débat n° 201 de M. Robert Laucournet à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie sur la relance de l'industrie du bâtiment ;

4° Question orale avec débat, n° 143, de M. Anicet Le Pors à M. le ministre des transports sur les causes et les conséquences de l'explosion du pétrolier *Bételgeuse* ;

5° Questions orales avec débat transmises à M. le ministre des transports :

N° 152 de M. Anicet Le Pors sur l'indemnisation des marins pêcheurs sinistrés lors de l'échouement de l'*Amoco Cadiz* ;

N° 215 de M. Anicet Le Pors sur la pollution par les hydrocarbures ;

N° 221 de M. Michel Chauty sur la création d'un service côtier.

La conférence des présidents propose au Sénat de joindre ces trois questions.

Il n'y a pas d'opposition ?..

La jonction est ordonnée.

6° Question orale avec débat, n° 166, de M. Serge Boucheny à M. le ministre des transports sur la situation de l'industrie aéronautique ;

7° Eventuellement, question orale avec débat, n° 202, de M. Pierre Louvot, transmise à M. le ministre du commerce et de l'artisanat sur l'incitation à l'embauche dans le secteur de l'artisanat et de la petite entreprise.

Ordre du jour prioritaire :

8° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'obligation de faire connaître les motifs des actes administratifs (n° 300, 1978-1979).

F. — Mercredi 6 juin 1979, à quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire :

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux hautes rémunérations (n° 312, 1978-1979) ;

2° Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux transports publics d'intérêt local (n° 332, 1978-1979) ;

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation du contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture (n° 298, 1978-1979).

4° Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre l'adhésion des preneurs de baux à ferme à des sociétés civiles d'exploitation agricole (n° 311, 1978-1979).

Il n'y a pas d'observations en ce qui concerne les propositions de discussion des questions orales avec débat ?..

Ces propositions sont adoptées.

— 6 —

## DEVELOPPEMENT DES RESPONSABILITES DES COLLECTIVITES LOCALES

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des finances.

M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce projet de loi, examiné en première lecture par notre Haute Assemblée, est vaste et ambitieux.

Il tend à réajuster et à rénover les dispositions de la loi du 5 avril 1884 portant statut de nos collectivités locales et à modifier certains points de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

L'extraordinaire rapport présenté par notre collègue M. Lionel de Tinguy au nom de la commission des lois, qui est présidée par M. Léon Jozeau-Marigné — dont nous apprécions tous l'autorité — nous en apporte un vivant témoignage.

Sa magistrale et pertinente intervention, ce matin, à cette tribune, par le fini de son argumentation, le confirme.

Si, de 1789 à 1884, la réforme municipale a toujours été inscrite à l'ordre du jour de nos préoccupations nationales, donnant le reflet politique des régimes successifs de notre pays, elle demeure toujours d'actualité.

Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, déposé sur le bureau du Sénat le 20 décembre 1978, marque une étape nouvelle dans l'histoire de nos collectivités locales.

Le 20 juin 1978, vous aviez déjà donné, monsieur le ministre, les grandes lignes de ce projet voulu par M. le Président de la République, qui, dans son discours de Thann de lundi dernier, a présenté des observations proches de celles que notre collègue M. de Tinguy a présentées dans son rapport, au nom de la commission des lois.

Aussi, dans ce vaste projet de loi qui touche tous les aspects de la vie des communes, votre commission des finances, saisie pour avis, mes chers collègues, a tenu à limiter l'objet de sa saisine aux dispositions strictement financières de la réforme proposée, et à elles seulement.

C'est ainsi que la commission des finances a chargé son rapporteur de formuler un avis sur les trois points suivants : l'adaptation du contrôle financier exercé sur les communes, soit le chapitre II des titres I<sup>er</sup> et VI du projet de loi ; la dotation globale d'équipement, avec le chapitre III du titre I<sup>er</sup> ; la répartition et l'exercice des compétences, soit le titre II du projet de loi et, essentiellement, les dispositions de l'article 88, particulièrement importantes.

Le projet de loi comporte, bien entendu, d'autres articles pouvant avoir des aspects financiers certains, mais il nous a paru souhaitable, eu égard aux travaux réalisés avec soin et minutie par les commissions, également saisies pour avis, de limiter ceux de votre commission des finances aux grandes lignes financières et, tout particulièrement, à ce qui concerne les relations entre l'Etat et les collectivités décentralisées, qu'il s'agisse de la tutelle financière ou des transferts des ressources.

Toutefois, il ne fait pas de doute que certaines dispositions du projet, telles celles qui concernent le personnel communal ou le statut de l'élu local, seront, à terme, génératrices de dépenses supplémentaires qu'il est difficile d'évaluer à l'heure actuelle. Cela ne fait aucun doute.

En premier lieu, mes chers collègues, nous allons examiner l'aménagement de la tutelle financière sur les collectivités locales.

Le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales poursuit l'évolution engagée par l'ordonnance du 5 janvier 1959 et la loi du 31 décembre 1970 vers un allègement de la tutelle financière. Il substitue à un contrôle de régularité un contrôle global de gestion, fondé sur le respect de quelques ratios financiers instaurés par la loi.

Nous pouvons constater que le projet de loi soumis à l'approbation du Sénat repose sur un principe de liberté, assorti de garde-fous.

Il en découle une liberté d'emprunt. Les délibérations des conseils municipaux, hormis les cas de gestion défectueuse, ne seront plus soumises à approbation. Le même régime, qui s'applique aux délibérations concernant les garanties d'emprunts, s'étend aux assemblées départementales.

Parallèlement à ces dispositions d'ordre juridique, l'autonomie de gestion des collectivités locales devrait être accrue par la généralisation de la procédure de globalisation des prêts, souhaitée par le Gouvernement, dès 1976, et mise en œuvre, depuis lors, avec le concours du groupe constitué par la caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne et la caisse d'équipement des collectivités locales.

Cette globalisation a concerné, en 1976 — il est utile de le rappeler — 77 communes représentant 1 milliard 300 millions de francs, en 1977, 292 communes avec 4 milliards 700 millions de francs et, pour les six premiers mois de 1978, 559 communes, soit 5 milliards 600 millions de francs.

En 1979, l'ensemble des communes et groupements de plus de 10 000 habitants devrait pouvoir bénéficier de ce régime.

A la fin de 1978, des améliorations appréciables ont été apportées pour les communes de moins de 10 000 habitants. Nous les décrivons dans notre rapport écrit. Elles auront pour objet d'alléger la gestion financière des communes par l'extension d'« équipements courants », dirons-nous, remplaçant les anciens prêts de voirie et d'éclairage public. Leur particularité est également de ne plus faire référence à une quelconque dépense subventionnelle.

Ainsi, on se rend compte que l'ensemble de ces mécanismes susceptibles de faciliter la gestion financière de nos collectivités locales repose sur l'action de la caisse des dépôts et des caisses d'épargne.

Ces caisses distribuent, en effet, 80 p. 100 environ des prêts aux collectivités locales.

On ne peut donc que s'inquiéter des propositions contenues dans le récent rapport de M. Mayoux relatif au décloisonnement des activités bancaires. Pour ranimer la concurrence au sein de ce secteur, il propose, en effet, d'affecter une fraction importante des ressources des caisses d'épargne au financement d'industries régionales, privant ainsi la caisse des dépôts et consignations d'une part des moyens qu'elle alloue aux collectivités locales. Dans le même temps, il prévoit que ces dernières pourraient s'adresser pour leurs emprunts aux banques commerciales. Il est évident que le coût financier de ceux-ci serait plus élevé et qu'une telle réforme ne peut que nuire à l'équilibre financier, déjà précaire, des communes et des départements.

On peut d'ailleurs se demander si, actuellement, l'objectif des auteurs du rapport — qui est de soutenir l'emploi régional et local — n'est pas atteint dans la mesure où, par les travaux qu'elles financent, les collectivités locales entretiennent l'activité économique.

En tout état de cause, la commission des finances tient à réaffirmer son attachement au maintien de circuits financiers privilégiés pour les collectivités locales, dont l'essentiel de l'action consiste dans la réalisation de services publics. Elle souhaite même que les conditions de prêts — durée d'amortissement et taux d'intérêt — faites aux collectivités locales soient améliorées pour les mettre en mesure de mieux assurer leurs missions.

Parlons maintenant de la suppression de l'inscription d'office. Cette suppression est consacrée par l'article 15 du projet de loi.

Néanmoins, la portée pratique de cette disposition ne doit pas être exagérée. En effet, l'article 20 du même projet de loi prévoit que le budget continue d'être réglé par l'autorité supérieure quand n'y figure pas une dépense obligatoire.

Il est permis de se demander si, sur ce point, les pratiques futures seront très différentes de la situation actuelle, hormis le fait que l'intervention du préfet se fera une ou deux fois par an seulement.

Notons que l'article 21 du projet rend applicable au budget de la ville de Paris l'ensemble de ce dispositif.

Quant à l'allègement des dépenses obligatoires, on peut estimer que, même non obligatoires, elles sont à l'évidence indispensables pour la plupart des collectivités locales qui devront donc les assurer sous peine de voir leur patrimoine se dégrader.

Dans la logique du système proposé, le désengagement de l'Etat dans l'administration des communes comporte certains aspects moins positifs.

C'est ainsi qu'en cas de difficultés financières graves, les collectivités locales ne pourront plus recourir aux subventions d'équilibre.

Elles auront éventuellement la possibilité de contracter un emprunt exceptionnel d'équilibre destiné à apurer le déficit constaté.

Dans notre rapport écrit, bien entendu, tous renseignements complémentaires sont donnés sur ce point, qui doit intéresser au premier chef les maires des villes et des communes rurales.

Le principe de liberté que nous avons décrit dans le détail de ses applications comporte des précautions concernant le régime des emprunts et des garanties d'emprunt.

En cas de déséquilibre financier, la tutelle est, alors, réintroduite et cela est important.

En outre, pour tenir compte des mésaventures observées récemment dans certaines communes, qui avaient accordé avec un discernement insuffisant leurs garanties à des emprunts

souscrits par d'autres collectivités ou par des sociétés d'économie mixte; le projet prévoit que l'approbation des garanties d'emprunt sera la règle, lorsque les emprunts de la commune seront déjà soumis à ce régime ou lorsque les annuités d'emprunts garantis à échoir au cours de l'exercice excéderont un pourcentage des recettes réelles de la section de « fonctionnement » défini par décret.

De plus, la possibilité pour la commune d'accorder des garanties sera appréciée en considération de son endettement propre.

L'ensemble de ces mécanismes est étendu aux délibérations des conseils généraux relatives aux emprunts ou aux garanties d'emprunts.

Mais une autre préoccupation est à retenir.

En contrepartie de la suppression de l'inscription d'office, l'article 19 du projet de loi présente une définition plus stricte de l'équilibre réel du budget qui a notamment pour objet d'assurer, en tout état de cause, le service de la dette.

L'esprit de ces dispositions est de substituer à un contrôle de la régularité — souvent formelle — des décisions financières d'une collectivité, une méthode inspirée des principes de gestion financière globale: rien n'est interdit dans la mesure où les ratios financiers fixés par la loi ne sont pas dépassés. Dans cette dernière hypothèse, mais seulement dans cette dernière, la tutelle de l'autorité supérieure est réintroduite.

Ainsi en est-il pour la non-inscription d'une dépense obligatoire; l'article 20 du projet de loi précise bien que, si celle-ci ne figure pas au budget, le préfet a la possibilité de demander au conseil municipal une deuxième lecture et, éventuellement, de procéder au règlement d'office du budget.

Abordons maintenant le chapitre consacré à la dotation globale d'équipement.

Depuis le retour à la légalité républicaine, au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le développement de la société française a suscité des besoins nouveaux de la population, dont la satisfaction première passe, le plus généralement, par la mise en place d'équipements collectifs, qu'il s'agisse d'installations sportives, culturelles ou sociales venant s'ajouter aux investissements obligatoires tels que l'hygiène publique: l'adduction d'eau potable, l'évacuation d'eau usée, la destruction d'ordures et de déchets ménagers, les équipements scolaires et sanitaires pour ne citer que les plus importants.

Aussi, placées au contact immédiat des réalités, les collectivités locales ont-elles été conduites, tout naturellement, à fournir un effort considérable dans l'aménagement et la création d'équipements publics, dont dépend aujourd'hui, largement, la qualité de la vie française.

Il n'est pour s'en convaincre que d'observer que, présentement, les collectivités locales réalisent 60 p. 100 des investissements — formation brute de capital fixe — de l'ensemble de la catégorie des administrations, en termes de comptabilité nationale.

Cet effort important est assorti de chiffres dans notre rapport écrit.

Mais jusqu'à ce jour, pour financer leurs investissements, les collectivités locales ont disposé de trois moyens: l'autofinancement, les subventions et l'emprunt.

L'autofinancement, vous le savez, mes chers collègues, étant le surplus des recettes par rapport aux dépenses de fonctionnement, il est, de ce fait, limité dans ses possibilités. Il est passé de 7,91 p. 100 en 1971 à 5,38 p. 100 en 1975. De plus, les subventions déclinant, depuis 1972, les collectivités locales ont été mises en demeure de recourir à l'emprunt.

C'est ainsi que le total de la dette des collectivités locales est passé de 46,2 milliards de francs en 1972 à 82,3 milliards de francs en 1976. Dans le même temps, la charge annuelle de la dette est montée de 5,2 milliards de francs à 9,7 milliards de francs. L'augmentation rapide de l'endettement affecte plus particulièrement les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants. Mais nous pouvons ajouter que de nombreuses communes, pour parfaire leurs équipements collectifs, se sont endettées très lourdement.

Parallèlement, on ne peut qu'observer la diminution régulière de la part des subventions dans les investissements des communes et de leurs groupements. Alors qu'elles représentaient 27,9 p. 100 en 1962, elles n'étaient plus que de 14,77 p. 100 en 1970 et, reprenez ce chiffre, de 11,7 p. 100 en 1977.

Dans notre rapport écrit, nous analysons la portée des dispositions du décret du 10 mars 1972 qui a modifié profondément le texte de base, que constituait le décret du 21 avril 1939. Il s'agit-là d'un texte qui a eu une très grande portée et dont les dispositions ont été trop hâtivement abrogées sans tenir compte des réalités.

A titre personnel, nous avons vécu cette époque d'avant-guerre, ayant assisté à la parution de ce texte qui a servi la cause des équipements collectifs, à partir de 1945 plus particulièrement, et ce, dix-sept ans durant.

L'échec du système inauguré en l'état du décret du 10 mars 1972 étant reconnu, le Gouvernement, avec l'article 36 du projet de loi, pose le principe de la création d'une dotation globale d'équipement qui sera inscrite au budget du ministère de l'intérieur.

Ce mécanisme constitue, en réalité, la seule mesure véritablement financière inscrite dans la loi-cadre.

La dotation globale d'équipement serait versée chaque année à toutes les communes de France à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1980. En revanche, aucune disposition n'est prévue pour les départements.

Le conseil municipal aurait une large faculté d'utilisation de cette dotation. Il pourrait, en effet, s'il le juge utile ou souhaitable, soit décider d'attribuer tout ou partie de cette dotation à l'organisme de coopération auquel appartient la commune, soit conserver cette dotation annuelle pour l'ajouter à celles des années ultérieures, afin de disposer des ressources nécessaires au financement d'un équipement plus coûteux ou plus important.

Le texte proposé marque la volonté du Gouvernement de laisser chaque commune, il faut le souligner, libre de s'organiser comme elle l'entend, soit seule, soit en coopération avec d'autres.

Le projet de loi prévoit également que l'Etat peut accorder d'autres subventions d'investissement aux collectivités locales et à leurs établissements publics.

Il s'agit de donner une base légale à ces subventions, qui demeureraient soumises au régime du décret du 10 mars 1972.

La coexistence de ces deux mécanismes de nature différente oblige à s'interroger sur leur articulation d'abord et sur le délai dans lequel se fera le passage de l'un à l'autre ensuite.

L'article 37 du projet de loi se borne à indiquer que la dotation globale d'équipement sera attribuée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1980 et qu'elle se substituera progressivement aux subventions spécifiques. Le volume des subventions globalisées sera, en 1980, de l'ordre de 2 milliards de francs. Dans notre rapport écrit, mes chers collègues, toutes précisions sont fournies sur ce point.

Ces deux articles ont fait l'objet d'amendements de votre commission des finances, dont il sera fait état le moment venu.

Voici maintenant quelques explications sur la fixation de critères objectifs généraux pour la répartition de la dotation globale d'équipement.

Le projet de loi prévoit une répartition fondée sur quelques principes simples, qui tendent à refléter à la fois les besoins d'équipement et la richesse fiscale de la commune, ce dernier critère n'intervenant toutefois que comme correctif.

Les éléments de la formule de répartition seraient au nombre de quatre : la population de la commune à la date du dernier recensement, le nombre de logements construits durant la dernière année connue sur le territoire de la commune, la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal, le potentiel fiscal communal par habitant lorsqu'il est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant. Rappelons que, pour 1977, il s'élève à 549 francs.

En finale, sur la base d'une somme globale de 2 milliards de francs en 1980, chaque commune recevrait, en moyenne, environ quarante francs par habitant au titre de la dotation globale d'équipement.

Ajoutons que la commission des finances a proposé d'autres critères, à nos yeux plus favorables aux communes.

Maintenant, nous traiterons de la répartition et de l'exercice des compétences dans la troisième partie de notre intervention.

L'actuel projet de loi fixe les grandes lignes de la répartition des compétences dont les modalités devront être précisées par des lois ultérieures, notamment sur l'urbanisme et sur l'action sanitaire et sociale.

La nouvelle répartition proposée obéissant au principe très simple selon lequel la collectivité qui paie commande — vous avez eu l'occasion de l'indiquer, monsieur le ministre —, il en découle l'attribution de blocs de compétence à l'Etat et aux collectivités locales, assortis des moyens financiers et juridiques correspondants dans le cadre d'une compensation globale des transferts proposés par le projet de loi.

Voyons ces transferts. Ils concernent la justice et la police, constituant des attributions de souveraineté de l'Etat.

Pour la justice, l'Etat prendrait à sa charge les dépenses de personnel, de matériel et d'équipement.

Pour la police, le projet de loi met fin aux contingents de police dans les communes à police d'Etat. Actuellement, la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des services de police est de 25 p. 100.

En réalité, la part payée par les 680 communes soumises à ce régime ne représente guère que 1,5 à 2 p. 100 des dites dépenses.

Le projet de loi prévoit également que, sur demande du conseil municipal et si le corps de police municipale répond, au 1<sup>er</sup> janvier 1979, à des conditions d'effectifs et de catégories professionnels définis par décret pris en Conseil d'Etat, il y aura institution de plein droit du régime de la police d'Etat.

Pour ce qui est des transferts aux collectivités locales, ils concernent à la fois l'éducation, l'urbanisme, l'action sociale et sanitaire.

D'abord, l'éducation.

La compétence des communes dans le domaine de l'enseignement préélémentaire et élémentaire n'est pas remise en cause et elles devront continuer à ce titre à verser les indemnités de logement aux instituteurs, soit environ 1 500 millions de francs. Pour l'essentiel, la nouvelle répartition des compétences s'effectue à l'échelon du département.

En définitive, le Gouvernement s'oriente vers une décentralisation limitée très progressive, après avoir envisagé de transférer des blocs de compétence. Il y a renoncé en raison des transferts financiers considérables que l'application de ce principe aurait entraînés.

Les mesures de décentralisation inscrites dans le projet de loi qui nous est soumis ont un double objet : d'une part, associer davantage les élus locaux à la gestion du système éducatif — ce sera le rôle du nouveau conseil de l'éducation — et, d'autre part, confier aux collectivités locales décentralisées de nouvelles responsabilités.

Le conseil de l'éducation remplace le conseil départemental de l'enseignement primaire, comme l'a indiqué ce matin notre collègue M. de Tinguy.

Quant aux bourses scolaires, à l'exception de celles qui sont accordées aux élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs demeurant compétence de l'Etat, elles sont toutes départementalisées. Pour ce qui est des transports scolaires financés par l'Etat à 65 p. 100 des dépenses de fonctionnement, ils sont transférés, sur cette base, au département.

On peut souligner qu'aucune disposition particulière n'est prévue en matière d'équipement scolaire. Selon les indications fournies à votre rapporteur, il serait envisagé, ultérieurement, de confier au département l'ensemble des activités du second degré. Dans cette hypothèse, l'Etat transférerait également les subventions d'équipement, qui représentent, en 1979, 1 500 millions de francs.

Je laisse le soin à notre collègue M. Séramy, au nom de la commission des affaires culturelles, de vous exposer dans le détail l'ensemble de ces questions.

En ce qui concerne l'urbanisme, le projet de loi ne comporte que peu de dispositions, puisqu'un autre projet de loi spécifique doit intervenir.

En l'état actuel d'imprécision des textes présentés, il est difficile de formuler un jugement sur la valeur du dispositif du Gouvernement.

Toutefois, M. de Tinguy, au nom de la commission saisie au fond, a pris les devants en complétant le projet de loi de façon judicieuse et pratique, ainsi qu'il nous l'a indiqué au cours de son intervention à cette tribune.

En ce qui concerne les dépenses d'action sociale et de protection sanitaire, minutieusement étudiées par la commission des affaires sociales, les dispositions du décret du 21 mai 1955, si décriées à juste titre, ne sont pas modifiées.

Pour ce qui est de l'article 61 du projet de loi, il pose le principe de la suppression des financements croisés, tels qu'ils résultaient du décret du 21 mai 1955; en revanche, il crée des blocs de compétence nationale ou locale, à l'intérieur desquels la collectivité qui les reçoit est seul maître de la dépense et des moyens de financement. L'Etat et les collectivités locales se verraient ainsi attribuer des compétences propres et exclusives.

Les principes de la répartition entre ces deux niveaux des prestations existantes seraient simples.

Les collectivités locales auraient la charge des formes d'aides et de services qui relèvent plus particulièrement de la solidarité de voisinage ou encore les prestations nécessitant une appréciation individuelle des situations.

L'Etat prendrait la responsabilité des formes d'aide dont le montant et les conditions d'attribution sont définies au niveau national ou encore celles qui concernent des catégories de population moins bien intégrées dans la vie locale.

Notre collègue M. Chérioux décrira par le détail cette situation en sa qualité de rapporteur de la commission des affaires sociales.

Aux pages 35 et 36 de notre rapport écrit, après l'explication des dispositions de l'article 63 du projet de loi précisant que les dépenses ci-dessus énumérées ont un caractère obligatoire, vous trouverez les conséquences financières des transferts de compétence.

L'ensemble des transferts financiers consécutifs à la réforme proposée se traduirait donc par un allègement global des charges de l'Etat de 1 500 millions de francs, entraînant le transfert de cette dépense dans les budgets locaux.

A la page 38 de notre rapport écrit se trouve un tableau complet des transferts envisagés.

Pour les compenser, le projet de loi prévoit un dispositif inscrit à l'article 88 dont voici le texte :

« Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués en application de la présente loi, entre l'Etat et les collectivités locales, est compensé par un transfert de ressources. Ces ressources sont équivalentes aux charges existant à la date du transfert et proviennent d'un ajustement du montant de la dotation globale de fonctionnement ou de l'attribution de nouvelles recettes fiscales.

« Dans le cas où des recettes fiscales sont transférées, les collectivités locales déterminent les taux applicables à ces impositions dans les limites fixées par la loi. »

La réalisation de la compensation financière nécessite une double opération.

Il faut connaître d'abord l'accroissement des charges pour une collectivité déterminée.

Le tableau des pages 71 et 72 de notre rapport écrit, sur la base de l'exercice 1977, met en évidence les différents mouvements financiers département par département. Pour quatre-vingt-sept départements, il y aura un accroissement net de charges; neuf autres, au contraire, connaîtront un allègement net de charges.

C'est ainsi que le décompte des accroissements ou des diminutions de charges doit permettre de dégager la situation nette de chaque département.

Dans l'esprit de la réforme, il s'agit, mes chers collègues, d'une « opération blanche » pour le budget de l'Etat.

De ce fait, tout département qui voit sa charge s'accroître recevra une dotation de compensation qui serait un nouvel élément de la dotation globale de fonctionnement prenant place aux côtés de la dotation de péréquation, de la dotation forfaitaire et des concours particuliers qui font l'objet de la loi du 3 janvier 1979.

Toutefois, les crédits nécessaires à cette dotation de compensation ne seraient pas prélevés sur la dotation de fonctionnement, mais versés par l'Etat puisque il y aurait, pour lui, suppression de certaines charges actuelles.

En revanche, si le décompte met en évidence un allègement net des charges pour un département, celui-ci subira un prélèvement de compensation sur la dotation globale de fonctionnement qui lui est allouée.

La commission des finances propose, sur cet article 88, des amendements dont il est fait état dans notre rapport écrit et qui seront soumis à votre approbation, mes chers collègues, lors de la discussion des articles concernant la compensation financière imposée par les transferts.

Il en sera de même pour l'indexation de la dotation de compensation, dont votre commission des finances a admis le principe.

L'examen en commission des finances de l'ensemble du projet de loi a fait l'objet de débats complets après votre audition du 24 avril dernier, monsieur le ministre, et celle de Mme le ministre de la santé, consignés dans notre rapport écrit, page 85. Ils se sont déroulés sous la présidence de M. Edouard Bonnefous et en présence de M. le rapporteur général Maurice Blin, dans le souci de servir nos collectivités locales, qu'elles soient villes, communes urbaines ou rurales ou départements.

Pour conclure cette intervention, la commission des finances, par la voix de son rapporteur pour avis, regrette que le principe de base du projet présenté par le Gouvernement soit entièrement neutre pour les finances de l'Etat. Tout accroissement de charges des collectivités locales sera exactement compensé par un versement de l'Etat; à l'inverse — il ne faut pas l'oublier — tout allègement global de charges devrait faire l'objet d'un reversement à l'Etat.

Cette position de principe est renforcée par le fait que la base du transfert de ressources par l'Etat sera constituée par le niveau actuel de sa participation, tant pour les bourses que pour les transports scolaires.

La commission des finances déplore que le projet de loi n'apporte, à l'initiative du Gouvernement et sous sa responsabilité, aucun moyen financier nouveau aux collectivités locales en raison de ce principe de stricte compensation financière. En effet, pour sa part, le législateur se heurte à de strictes et impératives limitations de son initiative en matière financière.

Elle s'associe notamment à la position des commissions des lois et des affaires sociales, conditionnant l'application de la loi à la révision des barèmes d'aide sociale de 1955, même si l'exclusion de certains éléments de la compensation financière lui paraît une procédure contestable.

Aussi — je me tourne vers vous, monsieur le ministre — ne pensez-vous pas que le moment serait venu de procurer à l'ensemble de nos collectivités locales des moyens adaptés à leurs responsabilités ?

C'est sur ce mot de « responsabilités » que je tiens à clore mon propos. (*Applaudissements des travées socialistes à celles de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, après l'exposé remarquable de M. le rapporteur de la commission des lois, après le rapport très complet de M. le rapporteur pour avis de la commission des finances, il serait à la fois vain et présomptueux, de la part du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, de revenir sur l'ensemble des dispositions du projet de loi, dont d'ailleurs un nombre très limité relève de la compétence de la commission des affaires sociales.

Il voudrait néanmoins vous faire part du souci largement exprimé par les membres de cette commission; ce souci est que le renforcement du pouvoir et l'extension des responsabilités des collectivités locales, généralement bien accueilli, parfois même ardemment souhaité, ne soit pas accompagné d'un transfert des moyens financiers nécessaires à l'exercice convenable de ces compétences dans l'avenir.

Le fait que la réforme des finances locales ait encore une issue incertaine, que les résultats de l'institution récente de la dotation globale de fonctionnement ne puissent encore être appréciés, sauf à relever, hélas! ici et là, des écarts parfois considérables par rapport aux résultats des simulations présentées par le Gouvernement, tout cela ne contribue guère à nous rassurer sur les implications financières à moyen et à long terme du présent texte.

Les travaux de nos commissions devraient, certes, contribuer à éclairer le débat et à dissiper les inquiétudes, mais, il est vrai, le projet de loi comporte bien des inconnues et bien des incertitudes, en particulier en son titre II qui prévoit des répartitions de compétences dont on a parfois bien du mal à appréhender les conséquences. C'est pourquoi le sentiment communément répandu parmi les membres de la commission des affaires sociales est-il de considérer qu'il serait souhaitable d'attendre, pour statuer définitivement sur ce texte, d'avoir connaissance des projets de loi complémentaires qui viendront apporter à cette loi-cadre les précisions indispensables à son examen en parfaite connaissance de cause.

Ces textes que le Gouvernement prépare semblent devoir être déposés d'ici à quelques mois. Nous ne serons donc guère en état de nous prononcer avant la session du printemps 1980.

Cela exposé, j'en viens maintenant à l'avis exprimé par la commission des affaires sociales sur les dispositions relevant de sa compétence et qui concernent, dans le titre I<sup>er</sup>, la création de la dotation globale d'équipement ainsi que l'allègement des procédures et des normes dans la mesure où les établissements sanitaires et sociaux sont concernés; dans le titre II, le chapitre III, consacré à la répartition des compétences en matière d'action sociale et de santé; le chapitre IV, relatif à la compensation financière des transferts de compétences; le chapitre VII, qui traite des relations entre les départements et les communes; dans le titre III, les dispositions touchant au statut spécial des élus locaux.

Il s'agit là d'un domaine bien circonscrit et que l'on peut considérer comme restreint par rapport au texte dans son ensemble, mais qui appelle cependant des observations et des remarques nombreuses.

Elles peuvent être regroupées autour de deux thèmes principaux que nous aborderons successivement: la répartition des compétences en matière d'action sanitaire et sociale, le statut de l'élu local.

Tout d'abord, en ce qui concerne la répartition des compétences en matière d'action sanitaire et sociale, quelle est la situation actuelle?

Il serait, bien entendu, tout à fait vain de vouloir exposer, en quelques minutes le fonctionnement actuel de notre système d'aide sociale et de prévention sanitaire.

Ce serait, de surcroît, sans aucun doute, parfaitement inutile, au sein d'une assemblée composée, pour sa plus grande part d'élus locaux qui sont confrontés quotidiennement à ces problèmes dans leur département et leur commune.

J'ajouterai enfin, qu'à la fin de l'année dernière, lors du vote du budget de 1979, la commission des affaires sociales a consacré la majeure partie de son avis à des développements sur l'aide sociale.

Il n'est pas question de reprendre ici les observations présentées alors. Il suffit seulement d'évoquer l'inquiétude suscitée par l'alourdissement ininterrompu, année après année, de ces charges d'aide sociale et d'action sanitaire.

Or, il s'agit de dépenses qui représentent une masse financière considérable. Ainsi, en 1977, les dépenses dites obligatoires, c'est-à-dire les différentes aides sociales, la protection générale de la santé publique, la lutte contre les fléaux sociaux, et la protection maternelle et infantile se sont élevées à 20 milliards de francs. Elles sont estimées à 26 milliards de francs pour 1979.

Bien que le budget de l'Etat supporte une part de ces charges, part qui est d'ailleurs allée en s'accroissant puisqu'elle est passée en dix ans de 50 p. 100 à 60 p. 100 de l'ensemble, le poids de ces dépenses pèse de plus en plus lourdement sur le budget des départements et des communes qui y contribuent.

Notons qu'elles représentent aujourd'hui, en moyenne, 60 p. 100 des budgets départementaux, ce qui est énorme et, reconnaissons-le, difficilement supportable. Cela est dû au fait que la masse des dépenses obligatoires a doublé en dix ans, leur taux annuel d'augmentation ayant même atteint près de 25 p. 100 en 1974 et en 1975. En 1977, dernière année connue, il s'est établi à 13,6 p. 100 seulement, ce qui traduit donc un ralentissement.

S'agit-il d'une simple pause, s'agit-il d'une amélioration durable de la situation, comme semble le penser Mme le ministre de la santé? Il est encore bien difficile de partager cet optimisme.

Ce qui est sûr, en tout cas, c'est que le problème de la maîtrise des dépenses d'aide sociale continue de se poser à nous avec acuité.

Ce fut le souci manifesté par votre commission des affaires sociales dans l'avis que je viens d'évoquer. Ce rapport dénonçait les inconvénients du système des financements croisés entre le département, qui engage la dépense, et l'Etat et la commune, qui y participent par le jeu des contingents, ce système ne permettant pas une détermination claire des responsabilités et, par conséquent, une action en vue de maîtriser ou plutôt d'essayer de maîtriser la dépense.

Votre commission des affaires sociales s'était également élevée contre la multiplicité et la lourdeur des normes imposées aux établissements et aux services par l'Etat ou la sécurité sociale et génératrices de coûts de fonctionnement excessifs et souvent injustifiés.

Mais, surtout elle avait attiré l'attention du Gouvernement sur l'indispensable révision des barèmes réglementaires déterminant pour chaque département le taux de participation de l'Etat.

En effet, ces barèmes, établis en 1955, ne tiennent compte de l'évolution ni la richesse relative ni de la faculté contributive des départements.

C'est dire que les dispositions du présent projet de loi en matière d'aide sociale et d'action sanitaire étaient attendues avec intérêt et avec l'espoir qu'il serait tenu compte des préoccupations formulées au sein de notre assemblée.

Au moment d'aborder l'examen des mesures proposées, disons tout de suite qu'elles ne répondent que partiellement et incomplètement à cette attente. Aussi, après en avoir exposé les grandes lignes, serons-nous amenés à formuler des observations et à proposer des modifications qui se traduiront, au cours de l'examen des articles, par la présentation d'un certain nombre d'amendements.

Tout d'abord, examinons les mesures proposées. Nous n'insisterons pas sur les dispositions du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> relatif à l'allègement des procédures administratives et des prescriptions techniques imposées aux collectivités locales qui ont été excellemment exposées et commentées par les deux rapporteurs qui m'ont précédé à cette tribune.

Le texte pose le principe selon lequel aucune norme ne pourra être imposée aux collectivités locales, si ce n'est par la voie législative, et prévoit des dispositions tendant à suspendre le caractère obligatoire des normes jusqu'alors imposées aux collectivités locales.

Disons tout de suite que de telles mesures répondent au souci exprimé à de nombreuses reprises par votre commission des affaires sociales qui ne peut, par conséquent, qu'exprimer un écho favorable.

Nous verrons même au cours de l'examen des articles que votre commission souhaite étendre l'application de ces dispositions à des établissements qui ne sont pas expressément visés par le texte.

Passons maintenant aux dispositions du chapitre III du titre II. Le projet de loi, comme cela vous a été exposé tout à l'heure, pose tout d'abord le principe du partage des actions sanitaires et sociales qui donnaient lieu jusqu'alors à financement croisé en deux blocs de compétences: l'un dévolu exclusivement à l'Etat, l'autre exclusivement aux collectivités locales.

Cela correspond aux suggestions contenues dans le rapport établi par la commission « Guichard » qui proposait, en outre, de faire intervenir les organismes d'assurance maladie pour l'aide médicale, mais cette hypothèse, séduisante, est trop délicate à mettre en œuvre pour être finalement retenue.

Ce principe de répartition en deux blocs étant posé, il convient d'examiner comment il est procédé à cette répartition.

Le Gouvernement a pris en considération un certain nombre de critères parfois convergents, parfois concurrents pour attribuer tantôt à l'Etat, tantôt aux collectivités locales, la responsabilité de telle ou telle forme d'aide ou d'action.

Il est, en effet, pratiquement impossible de faire référence à un critère unique pour procéder à un partage aussi délicat.

Pour le transfert aux collectivités locales, deux principaux critères ont été retenus: la notion de solidarité de voisinage et les conditions particulières d'accès à l'aide, autrement dit l'admission par les commissions cantonales.

A l'Etat reviendraient, outre la fonction générale de contrôle et de supervision, la prise en charge des dépenses lourdes pour lesquelles le recours à la solidarité nationale paraît justifié, enfin les cas marginaux et mal intégrés à la vie locale.

Bien entendu, demeurerait fixés au niveau national le montant et les conditions d'admission de ces différentes aides.

Compte tenu de ces différents éléments, la répartition proposée est la suivante. Tout d'abord en matière d'action sociale, l'aide sociale à l'enfance serait entièrement prise en charge par l'Etat, pour des motifs de fond, puisque la politique de l'enfance défavorisée relève de la solidarité nationale, et pour des raisons d'opportunité, en particulier le souhait du ministère de la santé de procéder à une modernisation rapide de ce service.

En revanche, serait confiée aux collectivités locales au nom de la solidarité de voisinage et en raison du rôle joué en matière d'admission par les commissions cantonales, l'aide sociale aux personnes âgées, c'est-à-dire : les interventions d'aides ménagères à domicile, les frais d'hébergement dans les divers établissements consacrés au troisième et au quatrième âge, etc. L'Etat restant responsable des ressources des personnes âgées à travers les régimes d'assurance-vieillesse, le fonds national de solidarité et aussi la prise en charge de l'allocation simple qui n'est d'ailleurs perçue que par un très faible nombre de bénéficiaires.

La compétence exclusive des collectivités locales s'étendrait également au service social départemental qui fait actuellement partie des dépenses du groupe I.

L'aide aux handicapés serait partagée entre l'Etat et les collectivités locales. Depuis le vote de la loi d'orientation, de nombreuses dépenses sont à la charge de l'assurance-maladie, des allocations familiales, et de l'Etat. Selon la nouvelle répartition proposée, l'Etat se chargerait, en outre, du versement des allocations aux handicapés et des centres d'aide par le travail. Les collectivités locales assureraient de leur côté au titre du voisinage l'hébergement en foyers notamment et les aides à domicile, il est vrai encore très peu développées.

L'aide médicale ferait également l'objet d'un partage : l'aide médicale générale, les soins aux assurés sociaux, et les tickets modérateurs relèveraient de la solidarité locale ; l'Etat, en revanche, supporterait la charge des cotisations volontaires d'assurance-maladie ainsi que l'aide médicale aux tuberculeux et aux malades mentaux.

Pour être complet, il faut indiquer comme relevant de la compétence de l'Etat l'aide sociale au logement, à l'hébergement et à la réadaptation ; celle-ci se trouve d'ailleurs pratiquement vidée de son contenu par l'institution notamment de l'allocation-logement versée par les caisses d'allocations familiales et recouvre essentiellement les centres d'hébergement qui recueillent les réfugiés, les marginaux et les familles en difficulté.

Venons-en maintenant au domaine de la santé.

La protection maternelle et infantile serait confiée aux collectivités locales en tant que service de voisinage, l'Etat conservant cependant le contrôle des maternités et des établissements recevant de jeunes enfants ainsi que le paiement des primes de maternité versées dans les départements d'outre-mer.

La responsabilité de la santé scolaire serait également transférée aux collectivités locales ; il convient de noter qu'il s'agit actuellement d'un service national rattaché au ministère de la santé et entièrement financé par le budget de l'Etat, sauf dans une quinzaine de grandes villes.

En matière de protection sanitaire — hygiène et vaccination — les bureaux municipaux conserveraient leurs responsabilités, l'Etat assurant la fonction de contrôle de l'application des lois et règlements.

Enfin dans le domaine de la lutte contre les fléaux sociaux, les responsabilités seraient partagées entre l'Etat et les collectivités locales : à l'Etat les maladies mentales, la toxicomanie et l'alcoolisme ; en revanche, les dispensaires antituberculeux et antivénéériens, les centres avancés de lutte contre le cancer et la lèpre relèveraient de la compétence locale.

Il faut remarquer que, en ce qui concerne les financements croisés, le niveau privilégié de décentralisation choisi pour le transfert des compétences aux collectivités locales en matière sanitaire et sociale est le département.

Le projet de loi est très discret en ce qui concerne la répartition des dépenses entre départements et communes. Comme auparavant, le conseil général sera chargé de la répartition ; il

devra tenir compte des ressources des communes et du nombre d'assistés qui y résident, mais le texte ne fixe aucun plancher ou plafond à la participation des communes aux dépenses.

Nous abordons maintenant la compensation financière. Les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales auraient un résultat financier pratiquement neutre au niveau national, comme l'a fort bien démontré M. le rapporteur de la commission des finances. En effet, sur la base des chiffres de 1977, ils se traduiraient par un solde légèrement positif au profit des collectivités locales de l'ordre de 400 millions de francs. Mais ce chiffre ne comprend pas les départements d'outre-mer et j'aimerais bien, monsieur le ministre, que vous puissiez nous donner quelques précisions sur ce point.

Ce n'est pas là le résultat d'un hasard, mais la marque de la volonté du Gouvernement que ce transfert ne modifie pratiquement pas la charge respective supportée par les collectivités locales et l'Etat avant la réforme. Nous y reviendrons d'ailleurs tout à l'heure.

En revanche, ces transferts auraient une incidence non négligeable au niveau de chaque département. Selon des calculs effectués par les services du ministère de l'intérieur sur la base d'éléments chiffrés de 1977, trente-neuf départements verraient leurs dépenses sociales allégées. Dans les autres départements, celles-ci s'alourdiraient mais cela serait, bien entendu, sans conséquence immédiate dans la mesure où l'article 88 du projet de loi pose le principe de la compensation financière pour chaque département de façon qu'au total les charges restent inchangées au moment de l'entrée en application de la réforme.

La réduction des charges dont bénéficieraient certains départements serait annulée par une réduction correspondante de leur dotation globale de fonctionnement. Mais les départements qui subiraient une augmentation de charges se verraient attribuer un complément de dotation globale de fonctionnement ou de nouvelles recettes fiscales. Cette neutralité financière du projet de réforme qui nous est proposé, et sur laquelle je n'insiste pas, puisqu'elle a été largement traitée par M. le rapporteur pour avis de la commission des finances, n'est pas sans soulever des problèmes ni susciter des objections que nous allons maintenant exposer en examinant les observations et propositions de votre commission des affaires sociales.

La portée des dispositions qui sont soumises à notre assemblée est extrêmement délicate à apprécier. Certes, celles-ci répondent à notre souci fréquemment exposé d'alléger et même de supprimer des normes excessives. Elles mettraient également un terme au système des financements croisés, source d'irresponsabilités et de laxisme. Mais cette réforme ne risque-t-elle pas de remettre en cause toute la politique de coordination de l'action sociale patiemment élaborée au cours de ces dernières années ? D'autre part, quelle sera son incidence sur l'organisation des directions départementales de l'action sanitaire et sociale ? Que peut-on penser de la répartition des compétences proposée ? Quelles en seraient les incidences financières ? Comment et avec quelle autonomie seraient exercées les compétences dévolues aux collectivités locales ?

Autant de questions que s'est posée votre commission et qui ne trouvent pas de réponses dans le texte qui nous est soumis.

Il serait indispensable, par conséquent, de connaître dès maintenant les dispositions qui seront contenues dans le projet de loi complémentaire actuellement à l'étude au ministère de la santé. Or, de son côté, l'administration semble attendre les réactions du Parlement avant de parachever son texte.

C'est pourquoi votre commission a adopté un certain nombre d'amendements tendant à préciser la portée de cette loi-cadre ou à orienter d'ores et déjà les travaux de l'administration en vue de l'élaboration de la loi complémentaire.

On peut regretter également que le Gouvernement ne soit pas en mesure d'établir des projections financières à moyen terme sur le niveau des différentes catégories de dépenses. Cela nous aurait permis de statuer en connaissance de cause, en particulier sur des transferts de compétences qui engagent les finances des collectivités locales pour des années, voire des décennies.

Enfin, dernière remarque de caractère liminaire, la crainte, qui n'est pas sans fondement, puisqu'elle a sa source dans certaines déclarations de Mme le ministre de la santé devant la commission des affaires sociales, que, derrière l'objectif de décentralisation, ne se cache l'intention de mettre les collectivités locales dans la situation inconfortable de faire face à

l'accroissement de leurs dépenses avec des ressources limitées et, ce faisant, de les contraindre à des choix très difficiles aussi bien sur le plan humain que sur le plan politique.

Quoi qu'il en soit, votre commission des affaires sociales a été amenée à formuler un certain nombre d'observations et de propositions qui peuvent se grouper autour de quatre préoccupations principales : les critères de répartition des compétences, les conditions de la décentralisation envisagée, l'organisation des services au niveau départemental, les incidences financières de cette réforme.

Voyons d'abord ce qu'il en est des critères de répartition. Il a semblé à votre commission que la répartition des compétences devait être examinée en fonction de la réalité des possibilités d'action offertes aux collectivités locales dans le domaine qui leur serait concédé,

Il ne serait pas admissible, en effet, de transférer à celles-ci des responsabilités financières, alors qu'elles ne seraient pas en mesure d'en maîtriser l'évolution.

Sur ce point, la seule référence à l'intervention des commissions cantonales en matière d'admission paraît ne pas pouvoir être retenue. Certes, les élus, le conseil général, et surtout le maire permettent à la commission cantonale de mieux appréhender la situation des demandeurs ; mais, en dernière analyse, c'est la commission qui statue, et elle est, je le rappelle, présidée par un magistrat.

Faut-il ajouter que, dans les agglomérations urbaines, le rôle joué par ces commissions est très différent et qu'il justifierait encore moins la mise en jeu de la responsabilité financière de la collectivité locale.

Dans ces conditions, votre commission s'est interrogée sur l'opportunité de confier aux collectivités locales deux catégories d'aides : l'aide médicale et l'hébergement des personnes âgées invalides. Elle n'a finalement retenu qu'une modification du texte proposé en ce qui concerne l'hébergement des personnes âgées invalides.

Elle a constaté que l'hébergement des personnes âgées invalides ne constituait pas un domaine dans lequel les collectivités locales disposent d'une marge de manœuvre suffisante pour orienter leur propre action.

Face à un vieillard grabataire, la possibilité de choix entre l'aide à domicile et l'hébergement n'existe pas. De plus, le long séjour sanitaire va se développer avec la transformation progressive des hospices, qui doit, je le rappelle, être achevée en 1985.

Il n'existe pas encore de carte sanitaire du long séjour et il est urgent d'en établir une. En tout cas, ces établissements relèvent du secteur hospitalier, dans lequel les possibilités d'initiative des collectivités locales sont, il faut le reconnaître, extrêmement limitées, aussi bien dans le domaine de l'équipement que pour maîtriser les coûts de fonctionnement.

En outre, il s'agit de dépenses très coûteuses, les prix de journée atteignant 200 francs et même 250 francs. Il est vrai que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 janvier 1978, la sécurité sociale prend en charge les dépenses de soins. Mais le forfait soins est de l'ordre de 80 francs seulement et ne comprend pas les frais de maternage, qui sont extrêmement élevés.

Il convient d'ajouter qu'au mépris de la loi, la sécurité sociale n'accepte de supporter ce forfait soins que très progressivement, ce qui n'est pas très tolérable.

En Ile-de-France, par exemple, la sécurité sociale a fixé un contingent de lits qu'elle accepte de conventionner en 1979, et ce au détriment non seulement des finances départementales et communales, mais également de tous ceux qui sont amenés à verser leur participation, ainsi qu'au détriment de leur famille.

Je vous demande, monsieur le ministre, au nom de la commission des affaires sociales, d'être notre interprète auprès de votre collègue Mme le ministre de la santé pour que des instructions soient données en vue de mettre fin à une telle situation qui, je le répète, n'est pas tolérable.

Soulignons, enfin, que de nombreux vieillards sont encore hébergés dans des hôpitaux psychiatriques dans des conditions matérielles souvent médiocres, parfois indécentes. Il conviendra, dans les années à venir, de créer des centres de géronto-psychiatrie destinés à accueillir cette catégorie de personnes âgées. Mais notons que ces centres seront en fait des établissements de long séjour d'un type spécial.

Or il ne faut pas perdre de vue que le prix de journée d'hébergement des personnes âgées admises dans les hôpitaux psychiatriques est actuellement pris en charge à 100 p. 100 par la sécurité sociale.

C'est là une raison de plus pour que tout ce secteur du quatrième âge, en voie d'évolution et de transformation rapide, soit à la charge de l'Etat.

Dans le domaine de la santé, le projet de loi met la santé scolaire à la charge des collectivités locales. Rappelons qu'il s'agit actuellement d'un service d'Etat et que les collectivités locales ne participent en aucune manière à son financement, sauf dans une quinzaine de villes.

En fait, les orientations de ce service sont encore mal définies et une réforme se révélerait nécessaire. Je vous renvoie sur ce point à mon rapport écrit. Il pourrait d'ailleurs être envisagé de scinder les activités de ce service et d'attribuer aux collectivités locales la médecine scolaire, dans le primaire seulement, où elle constituerait en quelque sorte un prolongement de la protection maternelle et infantile. En attendant la mise en œuvre d'une telle réforme, il serait souhaitable de laisser la responsabilité de ce service à l'Etat.

Abordons maintenant les conditions de la décentralisation. Hormis les dispositions du titre I<sup>er</sup>, relatives à la dotation globale d'équipement et à l'allègement des normes, le projet de loi ne comporte aucune mesure relative aux conditions d'exercice par les collectivités locales de leurs compétences dans le domaine sanitaire et social.

Certes, il appartiendra aux assemblées locales, notamment aux conseils généraux, de statuer dans ce domaine. Encore faudrait-il savoir dans quel cadre s'exercera cette action.

Il semblerait fâcheux que soit remise en cause la coordination des équipements sociaux instituée par la loi du 15 juin 1975, afin d'éviter des surcapacités génératrices de dépenses inutiles. D'ailleurs, on l'oublie parfois, les C. R. I. S., qui sont si décriés, n'ont qu'un pouvoir consultatif. En revanche, il serait peut-être opportun d'y faire siéger un plus grand nombre d'élus locaux.

Il pourrait également être utile de maintenir la procédure d'agrément par le ministère de la santé des conventions collectives pour le personnel des établissements privés relevant de la loi sociale. C'est un problème que nous avons largement traité ici au cours du débat budgétaire.

Il serait souhaitable que la loi complémentaire donne force de loi à certaines dispositions du code de la famille et de l'aide sociale actuellement tombées dans le domaine réglementaire et concernant en particulier la composition des commissions d'admission et la détermination du domicile de secours, la fixation des sommes laissées à la charge des assistés placés en établissement.

On pourrait d'ailleurs mettre à profit cette réforme pour modifier certaines de ces règles. Pour ce qui est des procédures d'admission, il conviendrait, en tout cas, de maintenir des règles garantissant l'impartialité de leur décision et offrant des voies de recours aux assistés.

Quant aux domiciles de secours, on pourrait envisager de modifier la durée de résidence exigée pour l'acquérir. Il faudrait également réfléchir au moyen d'éviter une pénalisation éventuelle des départements où viennent s'installer de nombreuses personnes âgées.

Il serait, en outre, souhaitable que le législateur intervienne — la loi complémentaire lui en offrirait l'opportunité — pour fixer les conditions minimales de mise en jeu de l'obligation alimentaire. Cela est actuellement réglé par une simple circulaire. L'établissement d'un plancher légal aurait pour avantage, sans pour autant supprimer l'obligation alimentaire, de faciliter l'admission de bénéficiaires potentiels de l'aide sociale qui en sont actuellement dissuadés par la crainte de voir mettre en cause des débiteurs d'aliments peu fortunés.

Il faudrait enfin envisager de donner la possibilité aux conseils généraux de fixer des barèmes destinés à guider, dans chaque département, les décisions des commissions d'admission. Ces barèmes n'auraient, bien sûr, qu'un caractère indicatif, mais seraient un garde-fou contre tout arbitraire.

J'en viens au maintien de la cohérence de la politique sanitaire et sociale au niveau du département.

La répartition de l'aide sociale et de la prévention sanitaire en deux blocs bien distincts va, de toute évidence, à l'encontre des patients efforts de coordination menés jusqu'à présent par

les pouvoirs publics. La tendance était, en effet, à multiplier les liaisons au niveau local entre les différents organismes intervenant dans l'action sociale : services départementaux, caisses de sécurité sociale, municipalité, associations. Par exemple, l'institution du service unifié de l'enfance répondait à ce souci. Que va devenir ce service encore dans les lymbes si, d'un côté, l'aide à l'enfance est transférée à l'Etat et si, de l'autre, la protection maternelle et infantile et la santé scolaire dépendent des collectivités locales ? Quant au service social polyvalent départemental, qui a, par nature, une vocation universelle, est-il concevable qu'il cantonne ses activités au seul domaine dévolu aux collectivités locales ?

La seule solution réaliste pour éviter les conséquences déplorable d'une véritable scission entre les blocs de compétence réside dans le maintien d'un service unique commun à l'Etat et au département.

Autrement dit, il faut sauvegarder la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, sous l'autorité du préfet, comme structure exécutive unique des orientations définies d'un côté par l'Etat et de l'autre par le conseil général.

Le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, au même titre que le préfet, aurait une double casquette. C'est, il faut le reconnaître, contrarier la logique rigoureuse de la répartition des compétences en deux blocs, mais c'est aussi éviter les incohérences, les doubles emplois, les pertes de temps et d'énergie, dans l'intérêt aussi bien des assistés que des deniers publics.

Le maintien d'une direction départementale de l'action sanitaire et sociale unique n'empêcherait pas que certains de ses services se consacrent exclusivement à des tâches incombant soit à l'Etat, soit exclusivement aux départements. Mais il y aurait également des services communs et la possibilité de préserver au service social polyvalent ces compétences générales. Le problème de la répartition des charges entre Etat et départements pourrait être réglé par voie de convention.

Enfin, la direction départementale de l'action sanitaire et sociale unique offrirait l'avantage d'éviter des bouleversements soit dans les attributions, soit dans les statuts des personnels en cause.

Or, l'audition des représentants de ces personnels nous a permis de constater combien ceux-ci étaient inquiets devant les conséquences de cette réforme. Il ne serait donc pas inutile de les rassurer en leur montrant de façon claire les intentions du Gouvernement, surtout si celui-ci était amené à tenir compte de nos suggestions.

Pour terminer, nous aborderons les aspects financiers de la réforme proposée. Nous avons déjà constaté que le désir du Gouvernement était de réaliser une opération blanche sur le plan financier. Tel est l'objet du mécanisme de compensation prévu par l'article 88. Mais cette compensation n'assure un équilibre que pour le présent, elle ne règle pas le problème pour l'avenir. Or, mes chers collègues, vous avez tous conservé le souvenir du transfert des routes nationales aux départements. On en a déjà parlé, je n'y reviens pas.

Certes, l'article 88 prévoit, notamment en cas d'accroissement des dépenses, un ajustement de la dotation globale de fonctionnement. Mais celle-ci est indexée sur la dotation du produit de la taxe sur la valeur ajoutée. Si les dépenses de caractère sanitaire et social connaissent un rythme d'évolution beaucoup plus rapide, comme cela fut le cas au cours des cinq dernières années, que se passerait-il ?

On nous assure que cela ne se produira pas, mais les seuls chiffres prévisionnels qui nous ont été fournis par le ministère de la santé sont ceux relatifs à l'année 1979.

Le taux de progression des dépenses du bloc « collectivités locales » ne serait que de 15,6 p. 100 après avoir été de 14,4 p. 100 en 1978 et de 13,6 p. 100 en 1977. C'est tout de même supérieur au taux de progression de la T.V.A., qui est de l'ordre de 13 p. 100. Et puis, surtout, qu'en sera-t-il les années suivantes ?

C'est pourquoi il convient d'être prudents et d'éviter d'inclure dans le bloc de compétence des collectivités locales des dépenses qui risquent de déraper. Cela nous semble le cas pour tout ce qui concerne le quatrième âge. C'est pourquoi la commission des affaires sociales a décidé de vous proposer le transfert de cette charge à l'Etat, tout au moins en ce qui concerne les frais d'hébergement dans les établissements de long séjour.

En outre, le degré d'équipement des départements est très variable dans certains domaines. Les départements moins bien équipés au moment de la réforme risquent donc d'être pénalisés et de rencontrer des difficultés pour résorber leur retard.

C'est dans cet esprit que la commission des affaires sociales vous propose de maintenir à la charge de l'Etat la santé scolaire à la fois insuffisamment et inégalement développée.

Enfin et surtout, le projet de loi ne propose aucune révision du barème de répartition établi, rappelons-le, en 1955. Ce barème avait été établi, à l'époque, en tenant compte de la capacité contributive des départements évaluée à partir de certains critères économiques ou démographiques. Mais la situation respective des départements a évolué et, surtout, la charge des dépenses sociales s'est considérablement accrue.

Une étude a été entreprise par les services du ministère de l'intérieur en utilisant comme base de correction le potentiel fiscal. Elle fait apparaître des distorsions flagrantes. Ainsi, en 1977, pour le département de la Manche, le taux du contingent global supporté par l'Etat devrait être, après correction, de 71,1 p. 100 alors qu'il ne ressort qu'à 48,8 p. 100. Une réforme s'impose donc, sinon l'adoption du projet de loi aurait pour conséquence — comme cela a d'ailleurs été évoqué par M. le rapporteur de la commission des finances — d'entériner définitivement une situation injuste et qui confine parfois à l'absurde. (Applaudissements.)

L'étude effectuée par le ministère de l'intérieur est intéressante. Il serait bon de la compléter, notamment en se référant à la notion de dépenses sociales par habitant. Mais elle ne répond pas au souci exprimé par votre commission des affaires sociales, dans la mesure où elle aboutit à un ajustement entre les différents départements, sans faire appel à un financement de l'Etat. En somme, on déshabillerait Pierre pour habiller Paul, ce qui, à l'évidence, n'est absolument pas satisfaisant.

Ce que souhaite la commission des affaires sociales, c'est que la correction du barème ne joue qu'en faveur des départements qu'elle avantage et qui étaient jusqu'alors pénalisés — il faut bien le reconnaître, monsieur le ministre — par le barème de 1955. Selon la base de l'étude du ministère de l'intérieur, une telle opération nécessiterait bien sûr, un abondement par l'Etat.

Telles sont, mes chers collègues, les réflexions inspirées à votre commission des affaires sociales par les dispositions du projet de loi relatif à l'action sanitaire et sociale. Il apparaît à l'évidence qu'il ne saurait être question pour elle de vous proposer d'approuver la réforme proposée, sans de nombreuses réserves et conditions. Elle souhaiterait, en particulier, voir reporté le débat sur ce titre II en attendant d'être mieux informée des intentions du Gouvernement et, surtout, des mesures qu'il entend proposer dans le cadre de la loi complémentaire.

Examinons maintenant le statut des élus locaux.

La situation se présente de façon tout à fait différente en ce qui concerne les dispositions du titre III relatives à l'amélioration de leur statut. Il s'agit, en effet, de mesures très précises et qui, de surcroît, relèvent d'un domaine qui a déjà fait l'objet de travaux importants au sein de notre assemblée.

L'année dernière, notre collègue Roger Boileau a déposé un rapport, au nom de la commission des lois, sur de nombreuses propositions de loi consacrées à ce problème. Ce rapport a largement inspiré les rédacteurs du projet de loi soumis aujourd'hui à votre examen.

Ce texte présente deux catégories de mesures : les unes, qui tendent à renforcer les garanties actuelles accordées aux élus locaux pour l'exercice de leur mandat, prévoient, en même temps, d'améliorer sensiblement la protection accordée aux salariés élus locaux ; les autres introduisent une innovation importante en permettant à certains élus à exercer leurs fonctions municipales à temps plein.

D'abord, le renforcement des dispositions actuelles.

Pour renforcer les garanties accordées aux élus municipaux, il est envisagé deux séries de dispositions qui auraient pour effet, d'une part, d'améliorer le système des indemnités de mandat et le régime de retraite et, d'autre part, d'étendre les mesures destinées à faciliter aux salariés élus locaux l'exercice de leur mandat.

En ce qui concerne les indemnités de fonctions, il faut souligner, tout d'abord, que le projet de loi maintient néanmoins — M. le rapporteur de la commission des lois y a insisté — le principe de la gratuité des fonctions d'élu municipal et le proclame même solennellement dans un article introductif.

Cette disposition a suscité des réactions diverses au sein de votre commission, qui s'est décidée finalement à l'adopter, non sans de nombreuses hésitations.

Il lui a semblé, en définitive, que l'on ne pouvait assimiler un élu du suffrage universel à un salarié car il n'y a pas de lien de subordination entre l'élu et la commune dont il est le représentant, et, en tout état de cause, que les indemnités ne visaient qu'à compenser les charges inhérentes à l'exercice de son mandat.

Il n'en demeure pas moins que le texte étend largement le régime des indemnités et prévoit le remboursement de certains frais.

Il est proposé, notamment, de verser des indemnités de fonction aux maires, aux adjoints, aux conseillers municipaux des villes de plus de 400 000 habitants, sauf Paris qui bénéficie d'un régime spécial, ainsi qu'aux conseillers municipaux des villes de plus de 120 000 habitants lorsqu'ils exercent des fonctions particulières.

Il est également prévu d'assurer le remboursement des frais de mission ou de représentation.

Enfin, le projet comporte une innovation intéressante : le remboursement des frais engagés par les élus au titre de leur formation.

Votre commission a réagi favorablement à ces propositions. Elle est même allée plus loin en approuvant l'abaissement du seuil retenu pour faire bénéficier d'une indemnité les conseillers municipaux exerçant des fonctions particulières, le plancher de 30 000 habitants lui paraissant plus satisfaisant que celui de 120 000 habitants qui a été retenu dans le projet.

En ce qui concerne le régime de retraite des élus locaux, le texte du Gouvernement prévoit l'affiliation à l'I. R. C. A. N. T. E. C. — institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques — des seuls maires et adjoints.

Votre commission des affaires sociales s'est prononcée favorablement sur cette disposition contrairement, je le regrette, monsieur le rapporteur de la commission des lois, à ce que vous proposez.

En ce qui concerne l'extension des garanties accordées aux salariés, dans un souci d'égalité, le projet de loi veut faciliter l'accès des fonctions électives locales aux salariés.

A cette fin, il comporte un certain nombre de dispositions nouvelles qui viennent compléter les autorisations d'absence traditionnelles.

Non seulement tous les élus locaux salariés pourront bénéficier d'une autorisation de s'absenter pour participer aux réunions du conseil municipal et des commissions qui en dépendent, les heures perdues n'étant pas payées mais récupérées, mais il est prévu d'accorder, en outre, aux maires et aux adjoints un crédit d'heures variable en fonction de l'importance de la population de la commune. Toutefois, ces autorisations spéciales d'absence ne pourront être attribuées aux salariés exerçant leur activité dans des entreprises employant moins de onze employés.

A la différence de ce qui existe pour les absences autorisées, les crédits d'heures pourraient donner lieu à indemnisation.

Votre commission des affaires sociales est favorable à ces dispositions. Elle vous propose l'extension des crédits d'heures aux conseillers municipaux qui perçoivent une indemnité de fonction.

Elle regrette que l'indemnisation ne puisse tenir compte dans une certaine mesure des pertes de rémunération subies par les salariés, comme le prévoyait la proposition de loi présentée par M. Michel Giraud et le groupe R. P. R., car cela aurait facilité l'accès de nombreux cadres aux fonctions électives.

Elle aurait souhaité également pouvoir faire bénéficier d'un système analogue à celui des crédits d'heures les membres de certaines professions : artisans, commerçants, membres des professions libérales, pour lesquels le fait de se consacrer à un mandat local constitue à l'évidence un lourd sacrifice. Aussi demande-t-elle au Gouvernement, par votre intermédiaire, monsieur le ministre, de donner des instructions aux services fiscaux pour qu'ils tiennent compte de la situation de ces élus lors de l'établissement de leur forfait. Je crois que, lorsqu'il s'agit de forfaits, on est en présence de contribuables modestes.

Mais la grande innovation du projet de loi est d'offrir la possibilité à certains élus locaux d'assurer leurs fonctions municipales à temps plein, soit qu'ils n'exercent pas d'activité pro-

fessionnelle, soit qu'ils y mettent fin. Les salariés qui exerceront cette option bénéficieront, en outre, d'une protection efficace de leur emploi comparable à celle des parlementaires.

Il convient d'indiquer d'entrée de jeu la position de votre commission des affaires sociales sur cette formule. Elle est hostile aux notions de temps complet et de temps partiel qui font appel à des définitions qui rappellent fâcheusement les dispositions relatives aux agents municipaux. Les élus municipaux ne peuvent être en aucune façon assimilés à des salariés de leur commune.

Aussi vous propose-t-elle de faire disparaître du code des communes toute allusion à ces deux notions, en intitulant les indemnités versées à tous les élus : « indemnité de fonction » et l'indemnité particulière versée à ceux qui se consacrent à l'exercice de leur mandat : « indemnité municipale ».

Alors que le projet de loi prévoit d'accorder le bénéfice de ce statut aux seuls maires des communes de 100 000 habitants, votre commission des affaires sociales, s'écartant d'ailleurs quelque peu des conclusions de la commission des lois, vous propose, elle aussi, de l'étendre à tous les maires des communes de plus de 30 000 habitants, mais elle est plus restrictive en ce qui concerne les adjoints qui pourraient en bénéficier. L'indemnité qui leur serait versée serait égale au plafond de l'indemnité de fonction définie par l'article 123-8 du code des communes, ce qui signifie qu'ils pourraient percevoir, au total, une somme égale au double de celle qui serait perçue par leurs collègues dits à temps partiel.

A la différence du régime prévu par le projet de loi, seule l'indemnité municipale serait soumise au régime général de la sécurité sociale ; il est vrai que, pour les maires, le montant de cette indemnité serait égal ou supérieur au plafond de la sécurité sociale.

Il est prévu, pour les salariés désirant se consacrer à temps plein à leur mandat, une protection efficace de l'emploi qu'ils abandonnent. Leur contrat de travail serait suspendu pendant la durée de leur premier mandat sous certaines conditions de forme. Pour les mandats suivants, l'élu bénéficierait d'une priorité à l'emploi pendant un délai d'un an suivant la fin de son mandat.

La commission des affaires sociales approuve ces dispositions et propose seulement leur extension aux agents non titulaires des collectivités publiques.

Il convient, d'ailleurs, de remarquer que toutes ces dispositions relatives au statut de maire ou d'adjoint à temps plein ne concernent, en fait, qu'un nombre relativement réduit d'élus locaux, qui devrait être inférieur à celui des parlementaires.

C'est là un point qui a joué un rôle déterminant dans la prise de position de la commission des affaires sociales. C'est ce qui, notamment, l'a amenée, après bien des hésitations, je dois l'avouer, à renoncer à prévoir, en matière de protection de l'emploi, un seuil de dix salariés analogue à celui qui est retenu en matière de crédits d'heures.

Tous ces développements, peut-être un peu longs, mais ce sont des dispositions qui intéressent tous les sénateurs, car elles concernent les élus locaux, vous ont permis, mes chers collègues, de constater l'existence d'un large consensus au sein de la commission des affaires sociales en faveur de l'adoption et même de l'extension des dispositions du projet de loi relatives au statut des élus locaux.

Il est vrai qu'il s'agit, en définitive, d'améliorer le fonctionnement de la démocratie locale, en assurant plus largement l'accès aux fonctions électives.

Toutefois — on ne peut le passer sous silence — des craintes ont, à juste titre, été exprimées, et cela à plusieurs reprises, quant aux difficultés que pourraient provoquer certaines de ces mesures dans le fonctionnement des petites entreprises. Cette préoccupation ne doit pas être perdue de vue même si le souci d'amener une plus grande représentation des différentes catégories sociales doit, à juste titre, l'emporter.

Telles sont, mes chers collègues, les principales observations et propositions suggérées à votre commission des affaires sociales par les dispositions du projet de loi soumis à son avis.

Vous pourrez constater, au cours de la discussion des articles, qu'elles ont donné naissance à de nombreux amendements que votre commission vous demande d'accepter.

Mais si vous le permettez, le rapporteur de la commission voudrait, à l'issue de cet exposé, insister à nouveau sur les réserves qui lui ont été inspirées par les dispositions du titre II

relatives à l'action sanitaire et sociale et sur son souhait de voir reporter le débat sur cette partie du projet de loi, dont l'adoption ne peut raisonnablement se concevoir sans que le Gouvernement lui présente tout un ensemble d'informations complémentaires.

Il ne peut être perdu de vue que ce texte va engager l'avenir de nos communes et de nos départements peut être pour des décennies. La sagesse requiert une telle attitude de réserve et de prudence de la part de notre assemblée. Or, mes chers collègues, vous le savez mieux que quiconque, on ne fait jamais en vain appel à la sagesse du Sénat. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., du C. N. I. P., de l'U. R. E. I. et de la gauche démocratique, ainsi que sur plusieurs travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, « tous les genres sont bons, sauf le genre ennuyeux » disait Voltaire. Me permettez-vous de tenter l'impossible en raison de l'ampleur du problème à traiter, car, après les remarquables exposés de ceux qui m'ont précédé à cette tribune — j'ai nommé M. de Tinguy, M. Raybaud et M. Chérioux — il me sera très difficile de faire mieux.

Ce projet de loi, considérable dans tous les sens du terme, à la fois par ses dimensions et par ses implications, a été reçu, comme il sied au Sénat, avec une prudence mêlée d'espérance dans la mesure où il est l'aboutissement d'un certain nombre de revendications et de souhaits exprimés par les élus locaux dont nous sommes, à plus d'un titre, les porte-parole obligés.

Ce projet nous offre, en effet, l'occasion d'approcher, sinon d'approfondir, une série de problèmes importants, de les cerner, de les jauger, pour opérer en toute connaissance de cause un savant dosage entre les causes de réserves et les signes d'encouragement.

Je peux vous dire, messieurs les ministres, en un constat liminaire, que nos travaux ne nous ont pas conduits à être des plus optimistes et qu'en maints aspects ce texte nous a rendus beaucoup plus réservés qu'au départ — avec cet avantage de savoir exactement pourquoi — et je vais tenter de l'expliquer.

La commission des affaires culturelles, qui m'a fait l'honneur de me désigner pour rapporter devant vous ce texte, a porté son examen plus particulièrement sur trois séries de dispositions, d'importance inégale : la jeunesse et les sports, l'éducation et l'urbanisme.

Je vais analyser tour à tour ces différents aspects en essayant de mettre en exergue les raisons qui, dans l'ensemble, font que la commission est des plus perplexes et de sentiments mêlés.

Mais permettez-moi d'évoquer, fût-ce succinctement, les quelques réflexions que l'économie d'ensemble de ce texte inspire à l'élu moyen que je suis.

Comme cela a déjà été dit, ce projet de loi a pour objectif une administration plus proche et plus simple par des collectivités locales vivantes et responsables. C'est très bien.

L'Etat doit leur transférer, avec de nouvelles compétences, les moyens nécessaires pour les exercer. C'est encore bien.

On ne devrait plus arriver à des conflits d'attribution entre l'Etat, les départements et les communes ; on devrait savoir finalement qui fait quoi, avec quoi et comment !

Mais, et c'est ma première mise en garde, il faudra être particulièrement vigilant dans l'élaboration des textes législatifs comme réglementaires afin de ne pas faire un marché de dupes et d'éviter que les libertés concédées ne deviennent, à terme, des obligations onéreuses.

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** Les projets de loi financiers débattus lors de la dernière session n'ont pas abouti à une simplification ni à une clarification, puisque, messieurs les ministres, la forêt du V. R. T. S. est devenue le maquis de la dotation globale de fonctionnement, avec, à la clé, des surprises fort désagréables pour un grand nombre de communes. Le souci d'égalité, louable en soi, l'a emporté par la suite sur la soif de liberté et nous sommes arrivés à un égalitarisme aveugle et souvent déprimant.

Sans doute, messieurs les ministres — c'est ce que chacun d'entre nous peut penser en son for intérieur, mais je le dis tout haut — une mariée est-elle belle sans dot, mais il ne nous aurait pas déplu que le Gouvernement apportât quelques subsides dans la corbeille de noces ; le cœur y serait davantage. (*Sourires.*)

Or, nonobstant les demandes réitérées des élus locaux, et particulièrement des maires, votre texte ne comporte pas les moyens nécessaires à la prise en charge réelle des tâches qui seront dévolues aux uns et aux autres.

**M. Félix Ciccolini.** Très bien !

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** Il s'agit plus d'une réforme administrative que d'une réforme budgétaire. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Il ne suffira pas de geler les dotations au niveau où elles étaient au moment du transfert pour assurer, au cours des années suivantes, une prise en charge effective et satisfaisante par des collectivités décentralisées, si celles-ci ne disposent pas de ressources suffisantes et correctement garanties sur l'évolution, non seulement du coût de la vie, mais également des éléments entrant dans l'évolution du niveau de développement du pays...

**M. Etienne Dailly.** Voilà le problème.

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** ...lequel est le seul paramètre susceptible d'offrir des garanties non illusoire.

Il me semble singulier, en effet, d'indexer une subvention sur l'évolution d'une taxe qu'elle participe à engendrer.

Je ferai ici un commentaire sur la dotation globale d'équipement, c'est évidemment d'elle qu'il s'agit.

Le système proposé est assez hardi puisque aussi bien le lien, j'ose même dire le cordon ombilical, de la subvention et de l'emprunt sera désormais coupé. Tant mieux ! Le plan — je le dis au passage — sera littéralement scié par ce dispositif. Les communes décideront à la place des ingénieurs, mais à quel prix ?

L'intervention de faire table rase de toutes les dispositions réglementaires existant antérieurement aura pour conséquence d'obliger le conseil national des services publics à revoir 10 000 textes ! J'ai bien dit 10 000 ! Saluons l'effort et l'audace mais, à cette occasion, faisons part de certaines de nos craintes !

Cette dotation globale d'équipement ne comporte-t-elle pas certains risques pour des crédits déjà peu abondants mais qui, par destination, ne reçoivent pas la sollicitude de tous ? J'ai parlé des crédits culturels. Ne risque-t-on pas, messieurs les ministres, mes chers collègues, de voir certains, par nécessité, favoriser les trottoirs plutôt que les bibliothèques, les égouts plutôt que le clocher de l'église ? Il y a là un motif sérieux d'inquiétude que je ne suis pas seul à partager et j'aimerais, messieurs les ministres, que ce débat m'offre quelques raisons d'apaisement.

Un autre élément de la dotation globale d'équipement, qui a suscité une réserve de la part de la commission, concerne les équipements scolaires. Vous n'ignorez pas qu'aujourd'hui la situation est des plus diversifiées en raison de l'évolution sociologique que notre pays a connue depuis vingt ans. Beaucoup d'écoles construites en milieu rural ne sont plus. Hélas ! dirai-je.

En revanche, des communes nouvelles qui accueillent des populations jeunes se voient confrontées à une demande forte, si bien que les situations sont loin d'être homogènes.

Or, telle quelle, la dotation globale d'équipement ne prend pas en compte cette diversité de situations et risque, si l'on n'y prend garde, d'apporter indistinctement des aides à qui en a ou n'en a pas besoin. Cela s'appelle du saupoudrage, avec les dangers d'une mauvaise utilisation.

Pour obvier aux inconvénients du système proposé, la commission des affaires culturelles vous proposera d'intégrer comme élément de calcul de la dotation globale d'équipement les enfants scolarisables.

Cela me conduit tout naturellement, puisque je parle d'école, à examiner les différentes parties du texte qui ont motivé la saisine de notre commission des affaires culturelles.

Je ne vous cacherai pas, messieurs les ministres, que son diagnostic n'est pas des plus optimistes, qu'il s'agisse du chapitre relatif à l'urbanisme ou de celui qui concerne l'éducation.

Le « rapport Guichard » avait dénoncé la fiction juridique que constitue l'actuelle délivrance du permis de construire par le maire, puisque son intervention se limite à un avis donné avant instruction de la demande par les services compétents de l'Etat. Au terme de l'instruction, c'est au préfet à trancher s'il y a conflit entre ses services et le maire. Le rôle de ce dernier, dans l'instruction comme dans la délivrance du permis de construire, est donc subalterne, comme d'ailleurs le consacre la procédure, puisque le permis de construire est délivré par le maire, mais au nom de l'Etat.

Je pense que, en l'occurrence, le texte proposé lèvera, enfin, cette ambiguïté.

Le « rapport Guichard » proposait de transférer l'ensemble de cette compétence, de l'instruction à la délivrance, aux communes dotées d'un plan d'occupation des sols publié ou approuvé, c'est-à-dire d'un document d'urbanisme propre à la commune et opposable aux tiers. L'instruction technique des demandes de permis serait confiée, au moins dans un premier temps, aux services compétents de l'Etat, sous la responsabilité du maire.

L'ensemble de ces propositions est repris dans le projet de loi, qui étend le transfert à d'autres décisions d'urbanisme que le permis de construire ; ce transfert est subordonné, outre à l'existence d'un P. O. S. approuvé, à des conditions que doit préciser une loi ultérieure. Il sera nécessaire que cette loi intervienne à brève échéance car il subsiste beaucoup de zones d'ombre à ce sujet.

L'article 87 du projet de loi est donc l'exacte reprise des propositions contenues dans le « rapport Guichard » en matière d'urbanisme.

Or, si ces dispositions semblent, de prime abord, empreintes d'une louable volonté décentralisatrice, les conditions dans lesquelles s'opérera le transfert de responsabilités en matière d'urbanisme l'apparentent dans les faits à un cadeau empoisonné. La plupart des communes intéressées sont, en effet, dépourvues du personnel nécessaire à l'instruction technique des décisions d'urbanisme désormais confiées aux maires ; ceux-ci restent donc encore, avec ce texte, largement dépendants des services compétents de l'Etat.

En revanche, ils deviennent, s'ils se passent des services de la direction départementale de l'équipement, responsables vis-à-vis des tiers.

Or le souhait essentiel des maires, comme des simples citoyens, était de parvenir à une discussion plus directe et plus facile et à une instruction des dossiers plus rapide. Ces objectifs seront-ils atteints ?

Ce débat, comme celui sur la loi relative à l'urbanisme promis pour l'automne prochain, devra permettre d'apporter une réponse.

Pour l'heure, la commission s'est montrée soucieuse de préciser simplement, dans le projet de loi, les conditions financières de la mise à disposition des services de l'Etat aux communes.

J'ai recueilli son assentiment sur l'insertion d'un article additionnel qui prévoit que les services de l'Etat sont mis gratuitement à la disposition du maire à la demande de celui-ci. Nous étudierons cette question par le menu au cours de l'examen des articles. Il paraît que cela allait de soi sans le dire, mais cela va aussi bien en le disant.

Vient ensuite le second volet du texte sur lequel la commission s'est penchée : l'éducation. Je me bornerai, depuis cette tribune, à vous dire combien notre déception fut grande à la lecture du chapitre IV du titre II.

Nous nous attendions à une symphonie, nous n'avons eu qu'une sonate ! (*Sourires.*) Nous pensions qu'une mutation en profondeur allait être proposée ; ce n'est, en fait, qu'une réformette éparse et peu cohérente.

Or l'éducation, dans la mesure où elle engage à la fois l'Etat et les collectivités locales, constitue un test pour la décentralisation. Force est de dire que, dans ce projet, le Gouvernement n'a pas fait preuve de l'audace que l'on attendait de lui. Il reste un abîme entre les intentions affichées et les actes.

Je ne reviendrai pas sur les propositions et recommandations que la « commission Guichard » avait faites. Je les ai dûment consignées dans mon rapport écrit.

J'indique ici que le système qu'elle préconisait se caractérisait par une décentralisation horizontale poussée dans la mesure où le niveau d'enseignement déterminait la compétence de chaque collectivité.

En d'autres termes, aux communes revenait la charge des écoles pré-élémentaires et élémentaires, aux départements celle des collèges, à l'Etat celle des lycées.

Il convient de noter que les universités étaient exclues du champ d'investigation de la « commission Guichard », laquelle considérait que l'enseignement supérieur relevait par essence du niveau national.

Sans doute les auteurs du « rapport Guichard » avaient-ils pris la précaution de souligner que les Français n'étaient pas psychologiquement préparés à la mise en œuvre d'un pareil système, lequel d'ailleurs ne devait constituer qu'une seconde étape.

Cela n'explique pas pourquoi le projet qui nous est soumis est à la fois si timide et si différent dans sa conception des propositions du « rapport Guichard ».

Ce projet ne reprend pas, en bien des points, la hardiesse des travaux préparatoires et se caractérise par une limitation dans ses objectifs, ce qui ne le rend pas moins dangereux dans certaines de ses implications.

L'article 80 concerne la création d'un conseil départemental de l'éducation, placé auprès du conseil général et composé de représentants des collectivités locales, des enseignants, des familles et des activités économiques et sociales. Il a une compétence uniquement consultative et se substitue aux organismes départementaux actuellement compétents en matière scolaire, sous certaines réserves. Cet article s'inspire directement du rapport Guichard.

Le conseil n'exerce pas des compétences délibératives. Par ailleurs, il est placé auprès du conseil général et non de l'inspection académique — la différence est sensible — et il ne joue auprès de celui-ci qu'un rôle limité.

Cet organisme peut être consulté sur toutes les affaires scolaires — pré-élémentaires, primaires, secondaires — sans autre restriction que l'exercice des compétences disciplinaires et contentieuses. Le conseil départemental de l'enseignement primaire subsisterait donc.

Cela contredit quelque peu les dispositions du même alinéa selon lequel le conseil de l'éducation est substitué aux organismes départementaux compétents en matière d'éducation.

On aurait souhaité, par ailleurs, que les ministères de l'intérieur et de l'éducation apportent des éclaircissements sur le nombre, la nature et les compétences des organismes qui vont être rassemblés dans ce conseil départemental de l'éducation et qui, d'après les informations recueillies, seraient : le conseil départemental de l'enseignement primaire, le comité technique paritaire des instituteurs et la section spéciale du comité technique départemental des transports.

Ce nombre, quelque peu limité, a conduit la commission à pousser plus avant ses investigations ; il en ressort que pourraient être fusionnés dans le conseil de l'éducation six autres organismes dont vous trouverez les références dans mon rapport écrit.

Le caractère exclusivement consultatif du conseil peut rendre quelque peu illusoire — dans une première étape tout au moins — son impact au niveau départemental. Cependant, il eût été délicat, à notre sens, de lui donner des pouvoirs délibératifs, dans la mesure où, placé auprès du conseil général, il y aurait eu un risque de voir naître des conflits entre les deux assemblées. En revanche, on peut souhaiter, monsieur le ministre, que le conseil de l'éducation exerce sur les agents de l'Etat compétents en matière d'éducation — inspecteurs d'académie, inspecteurs primaires, chefs d'établissements — un certain « magistère », et cela d'autant plus que des mesures de déconcentration ont été récemment prises en leur faveur, qui rendent plus que jamais nécessaire un contrôle à l'échelon local.

En ce sens, la composition du conseil revêtira, vous le sentez bien, une extrême importance. La commission des affaires culturelles estime qu'une répartition équitable et garantie d'un fonctionnement convenable pourrait être la suivante : 25 p. 100 de représentants élus par le conseil général ; 25 p. 100 de représentants élus par les communes ; 25 p. 100 de représentants élus par les personnels enseignants ; 25 p. 100 de représentants des familles et des activités économiques et sociales.

Votre commission est attachée à ce que chaque représentant soit désigné par ses pairs et qu'aucun organisme ne se substitue à un autre pour désigner lesdits représentants. Il serait anormal, nous semble-t-il, que le conseil général désigne les représentants des communes et inversement.

Votre commission ne se dissimule pas les difficultés qu'il y aura de réserver pour chaque catégorie une représentation assez fidèle, mais néanmoins limitée, pour que le conseil ne soit pas noyé sous le nombre. Un équilibre devra être trouvé.

L'article 81 du projet concerne le transfert aux départements de la compétence de l'aide financière aux familles, autrement dit des bourses. Le texte du projet dispose que les conseils généraux déterminent les principes et les modalités d'octroi de cette aide. En d'autres termes, les critères qui déterminent actuellement l'octroi d'une bourse et qui sont arrêtés au plan national seraient arrêtés, si le texte était adopté en son état, au niveau de chaque département.

Ces dispositions figuraient au nombre des recommandations du rapport Guichard. Je relève toutefois que ce transfert n'était envisagé que dans une deuxième phase — car on avait perçu, à l'époque, les difficultés — après qu'eurent été testées les premières mesures de décentralisation.

C'est là, mes chers collègues, que le Gouvernement fait preuve de hardiesse, hardiesse qui nous conduit à faire preuve de prudence.

J'expose dans mon rapport écrit que la politique actuellement poursuivie dans ce domaine s'apparente plutôt à un désengagement et que la situation est loin d'être satisfaisante.

Pourquoi, dès lors, ce transfert ?

L'une des raisons les plus couramment avancées concerne les modalités d'octroi. Il convient de rappeler succinctement quelle est l'économie du système actuel. L'accroissement du nombre des élèves scolarisés dans l'enseignement du second degré, lié à l'évolution démographique, et le grand nombre de bourses octroyées ont conduit à la déconcentration de l'attribution et de la gestion des bourses nationales d'études du second degré, lesquelles sont accordées par les inspecteurs d'académie.

Tel qu'il se présente actuellement, le système d'attribution n'appelle pas un transfert à une collectivité décentralisée, puisque, aussi bien, il suffirait d'améliorer le système de déconcentration actuel pour parvenir à une situation proche des réalités.

Avancé comme une nécessité, le transfert des compétences dans le domaine des bourses nationales au niveau départemental ne se justifie que dans le cadre d'une décentralisation poussée du système éducatif, qu'envisageait d'ailleurs le rapport Guichard — il existe tout de même une certaine cohérence ! — mais que le projet est loin de réaliser. Il ne répond d'ailleurs pas aux vœux des élus locaux.

Le Gouvernement, pour justifier ce transfert — et cela est important — présente l'aide aux familles comme un tout, incluant aussi bien les prestations en nature que celles en espèces, et à tous les niveaux d'enseignement — écoles, collèges, lycées. Or, s'il n'est pas douteux que les transports scolaires concernent les enseignements primaire et secondaire, les bourses, je le rappelle, n'interviennent que pour l'enseignement secondaire. Par ailleurs, les cantines — qui sont présentées comme un autre élément de l'aide aux familles — sont financées de façon très différente selon les niveaux d'enseignement — tantôt ce sont les communes qui en assurent la charge, tantôt les départements, tantôt l'Etat. Là encore, la globalité de l'aide aux familles n'est qu'une vue de l'esprit.

Je tiens, à ce point de mon intervention, à appeler solennellement votre attention, mes chers collègues, sur le fait que le transfert des bourses nationales aux départements, tel qu'il est proposé, est une opération hasardeuse et dangereuse.

Une opération hasardeuse, dans la mesure où laisser à quatre-vingt-quinze départements le soin de déterminer les critères d'attribution de cette aide n'est pas de nature, à mon sens, à permettre aux prestataires d'y gagner en clarté, voire en équité. Laisser à certains le moyen de favoriser telle ou telle catégorie de prestataires — enfants scolarisés de l'enseignement privé ou enfants appartenant à certaines catégories sociales ou même à certaines communes — puisqu'ils auront l'entière maîtrise des barèmes, pourra conduire à des disparités considérables, beaucoup plus profondes que celles qui peuvent exister actuellement. Une telle mesure remet gravement en cause le principe de l'égalité des citoyens.

Une opération dangereuse, si l'on relie le transfert à la politique poursuivie en matière de bourses scolaires par le ministère de l'éducation, laquelle dépend étroitement du développement de la gratuité des manuels scolaires dans les collèges.

Il peut paraître singulier — pour ne pas dire plus — de confier à une collectivité locale le soin de financer un élément de l'aide aux familles sans lui donner la possibilité de maîtriser le second. Or, le montant des dépenses de bourses est et sera fonction de la mise en place progressive de la gratuité des manuels, liée elle-même à la réforme du système éducatif. Toutes les craintes sont permises sur l'évolution, au cours des prochains exercices, des dotations dans ce domaine ; je vous renvoie à mon rapport écrit pour vous permettre de mesurer combien la situation est peu satisfaisante au plan financier. Aussi bien, l'Etat semble envisager, en prolongement de son désengagement budgétaire, le transfert de charges sur les collectivités locales, ce qui ne manquerait pas de faire peser sur celles-ci la responsabilité de la faiblesse de l'aide directe accordée aux familles.

La solution adoptée par la commission des lois, j'ai le regret de le dire — mais ce n'est qu'une divergence — n'améliore guère le texte du Gouvernement. Elle va même, d'une certaine manière, à l'encontre du principe de la liberté, qui doit normalement être la contrepartie de la responsabilité, en imposant aux départements un minimum fixé par la loi de finances, ce qui limite singulièrement leur souveraineté. L'éminent juriste qu'est notre collègue M. de Tinguy méditera sans doute cet adage de l'ancien droit, qui garde encore toute sa pertinence : « donner et retenir ne vaut ».

La gratuité de l'enseignement étant, aux termes même de la Constitution, « un devoir d'Etat », il n'est pas raisonnable de proposer ce transfert. En revanche, on pourrait, dans le cadre existant, améliorer sensiblement les conditions d'octroi des bourses en donnant, par exemple, à l'autorité chargée de décider des informations précises et proches de la réalité. C'est ainsi que le maire ou une commission cantonale pourrait apporter tous les éléments nécessaires susceptibles d'éviter les distorsions que l'on peut voir actuellement.

Telles sont les raisons qui ont amené votre commission des affaires culturelles à demander fermement le rejet de cette disposition.

L'article 83 est important, dans la mesure où il pose le principe du transfert aux départements de la compétence des transports scolaires. Le conseil général aura, en concomitance avec la maîtrise du financement, celle de l'organisation et, en particulier, de l'organisation, dans ce secteur clé, de conventions entre les communes et groupements de communes.

Ce qui est certain, c'est que, là encore, la situation est loin d'être satisfaisante au regard des objectifs fixés autrefois : le taux de 65 p. 100 de prise en charge financière par l'Etat n'est, en 1979, pas encore atteint, alors qu'il devait l'être pour la campagne de 1976-1977 !

Des mesures récentes lient la participation de l'Etat à un effort parallèle des collectivités locales, en modulant les taux de subvention de l'Etat par rapport à la prise en charge par les communes et les départements. Si les situations extrêmes qui existaient il y a peu encore ont été réduites, nul doute que les distorsions actuelles appellent des réformes, et, sur ce point, le département semble être l'échelon le plus approprié à posséder la maîtrise des circuits financiers et à définir les principes d'organisation.

Mais, encore une fois, on constate un manque de coordination et de cohérence ; car la politique de regroupement des écoles, qui conditionne largement le développement du nombre des élèves à transporter, reste du seul ressort de l'inspecteur d'académie sur délégation du recteur. Autrement dit, la responsabilité financière incombera à la collectivité — le département — alors qu'un des éléments essentiels de l'accroissement des dépenses lui échappera. On peut s'interroger, dès lors, sur la portée exacte de la prérogative donnée au conseil général d'arrêter le plan départemental des transports, s'il n'a pas, en concomitance, un droit de regard sur la carte scolaire départementale. On peut ajouter que le système d'indexation des dotations transférées n'offre que des garanties illusoire par rapport à l'augmentation de certains coûts, comme celui des carburants, dont chacun sait qu'ils ne diminueront pas dans la décennie 1980-1990.

Il faudra donc, monsieur le ministre, que le Gouvernement apporte des garanties sur le niveau de participation auquel s'effectuera le transfert de la dotation — 65 p. 100 et non 63 p. 100 — pour que, sur ce point, vous emportiez notre adhésion.

Vient ensuite l'article 85, qui est pour notre commission l'un des plus importants, dans la mesure où il ouvre la possibilité de modulation, au niveau local, des activités complémen-

taires à l'enseignement, préluant une décentralisation dans une phase ultérieure d'une partie des programmes. Pour l'heure, le texte du projet s'en tient aux activités complémentaires, lesquelles pourront aussi bien être mises en œuvre par les départements et par les communes.

Dans la pratique, il s'agit d'entériner ce qui existe déjà dans de nombreuses régions de France.

Le texte a donc pour objet de donner une consécration à ces initiatives et de permettre une coordination, là où elle est souhaitable.

Ce rapide examen permet de constater combien on est loin de la réforme en profondeur qui avait été annoncée.

Sans revenir sur les dispositions que contient par ailleurs le projet, on peut s'interroger sur l'absence de certaines dispositions, absence qui témoigne de la timidité — pour ne pas dire plus — du Gouvernement : ainsi la clarification de la coopération intercommunale, dont l'absence constitue un sujet de préoccupation et une lacune juridique ; le transfert, proposé par la commission Guichard, de la charge de l'indemnité de logement des instituteurs des communes vers l'Etat ; l'organisation, par les collectivités, de l'aménagement des rythmes scolaires ; l'utilisation des locaux scolaires en dehors des heures de classe.

Parmi ces lacunes, il en est une sur laquelle je voudrais attirer l'attention du Gouvernement : il s'agit de l'indemnité de logement des instituteurs.

Beaucoup a été dit sur ce sujet et le sera dans les prochaines semaines. Reprenant les excellents propos du rapporteur de la commission des lois, je rappelle que le rapport Guichard avait proposé ce transfert, qui constituait un anachronisme d'autant plus injustifié que la fixation du montant de l'indemnité échappe à la commune chargée de payer.

**M. Etienne Dailly.** Très juste !

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** La commission des affaires culturelles a été unanime pour considérer qu'un transfert — hors compensation — était impératif...

**Mlle Irma Rapuzzi.** Très bien !

**M. Paul Séramy.** ... et que la position du Gouvernement sur ce point sera cruciale pour la détermination ultérieure de notre attitude lors du vote final du projet de loi. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Dès à présent, monsieur le ministre, il me serait agréable de connaître vos intentions, espérant qu'un geste hautement significatif sera fait qui n'hypothéquera pas le sort de ce texte. Vous aurez pu constater que j'ai employé le futur et non pas le très élégant subjonctif qui est le mode du souhait ou du regret.

Telles sont, mes chers collègues, les observations qu'appelle ce document. Telle se présente l'opinion de votre commission des affaires culturelles.

Avant de conclure, je voudrais vous entretenir d'un point de divergence avec notre excellent rapporteur de la commission saisie au fond — j'espère qu'il ne m'en voudra pas — qui soulève un problème de doctrine, et qui, dès lors, trouve justement sa place dans ce débat. Il concerne l'enseignement supérieur et la proposition d'organiser un plan de décentralisation universitaire.

Ce plan devrait conduire à l'installation de centres d'enseignement supérieur dans tous les départements qui en feraient la demande, comportant au moins l'installation d'un I. U. T. et d'un enseignement du premier cycle.

Je le dis avec netteté et avec fermeté : une telle proposition, si elle est adoptée, ne peut que conduire au démantèlement de l'enseignement supérieur et de la recherche par la dispersion des moyens d'enseignement et la création inconsidérée de dépenses nouvelles, à la charge de l'Etat comme à celle des collectivités locales.

Nous reviendrons, en son temps, sur ce délicat problème, mais je tenais d'ores et déjà à prendre date.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les réflexions dont je voulais vous faire part. Poincaré, dont la sagesse d'homme d'Etat était proverbiale, disait qu'« un tas de matériaux ne fait pas une maison ».

Il nous faudra, mes chers collègues, essayer d'arriver à construire, à partir de ce texte épars, cette maison France comme le chef de l'Etat, le Gouvernement et, au-delà, les élus locaux et les citoyens de ce pays nous le demandent.

Il faudra faire preuve, ce faisant, de cette prudence dont je parlais tout à l'heure et qui caractérise — dit-on — cette maison.

Il faudra aussi faire preuve de courage et savoir, quand il le faut, dire non pour qu'en fin de compte nous ne disions pas, comme cet autre chef d'Etat contemporain de Poincaré : « Je n'ai pas voulu cela. »

C'est sous le bénéfice de ces observations, de celles qui sont contenues dans le rapport écrit et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle soumet à votre approbation que votre commission des affaires culturelles a l'honneur de présenter un avis favorable à ceux des articles qu'elle a examinés. (*Applaudissements des travées socialistes à celles de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur.** « Aujourd'hui, je viens vous dire, à vous, et par-delà, aux 36 000 maires de France, que la réforme des collectivités locales est engagée de façon irréversible. Et qu'elle est engagée, pour l'essentiel, selon les voies que vous aviez souhaitées », déclarait lundi à Thann le chef de l'Etat devant des élus locaux groupés autour de deux des vôtres, M. Schiélé, sénateur-maire de cette vieille cité, et M. Goetschy, président du conseil général du Haut-Rhin.

Ainsi, mesdames, messieurs les sénateurs, le Président de la République a-t-il souligné l'importance de l'ouvrage que nous mettons aujourd'hui sur le métier. Il est naturel que le Sénat qui, aux termes de l'article 24 de notre Constitution, assure la représentation des collectivités territoriales de la République, soit appelé à en délibérer le premier.

Comme le rappelait, en outre, le Président de la République, ce projet est l'aboutissement d'une longue procédure d'élaboration, à bien des égards exemplaire.

Voilà longtemps que l'association des maires de France, sous l'égide du président Poher, avait engagé une réflexion approfondie et formulé, congrès après congrès, des propositions novatrices.

L'expertise confiée en 1976 par le Gouvernement à M. Olivier Guichard, si elle ne faisait pas l'unanimité sur l'ensemble des solutions, si j'en crois les nombreuses références qu'y a faites M. le rapporteur Séramy, confirmait du moins le diagnostic.

L'année 1977 fut celle de la consultation avec le questionnaire adressé à tous les maires par le Premier ministre.

L'année 1978 vit l'élaboration des textes par le Gouvernement, en concertation étroite avec le Sénat et son président, concertation plus solennellement marquée par le débat du 20 juin, qui a permis au Gouvernement d'arrêter définitivement les orientations du texte qu'il vous propose aujourd'hui.

Cette concertation ne s'est pas interrompue avec le dépôt du projet de loi le 20 décembre dernier.

Est-il nécessaire d'ajouter, m'adressant à vous, que se sont trouvés étroitement associés à ce débat tous les élus locaux, informés et consultés par chacun d'entre vous, éclairés par ailleurs sur le terrain au cours des réunions tenues, dans de nombreux départements, par M. Bécam, qui sera amené par sa connaissance du sujet à prendre dans ce débat une part active ?

Au terme de ces trois années de gestation, ce projet de loi s'efforce donc de traduire dans tous les domaines du possible les aspirations des élus locaux. Comme le chef de l'Etat l'affirmait il y a trois jours : « Voici le moment de donner à la France des institutions locales modernes ».

C'est l'ambition du projet de réforme qui vous est présenté. Et cette grande ambition, par-delà l'aridité des textes, les formules juridiques, la codification des principes a été bien perçue par votre Haute Assemblée.

En faudrait-il une preuve qu'on la trouverait dans le travail considérable fourni par vos commissions, auxquelles le Gouvernement veut rendre hommage ?

Est-il un précédent qu'on puisse citer, d'avoir vu la commission saisie au fond, celle des lois se réunir, grâce à la diligente autorité du président Jozeau-Marigné, douze fois au cours d'un même mois d'intersession, celui de février dernier ?

Ainsi, son rapporteur, M. de Tinguy a-t-il pu donner dans un rapport qui fera date, toute la mesure de sa compétence et de son expérience d'élu local, alliées à des talents de rédacteur mis au service de convictions fermes et confiantes dans le devenir de nos collectivités locales.

De leur côté, vos autres commissions avec leurs rapporteurs, M. Raybaud pour la commission des finances, M. Chérioux pour la commission des affaires sociales, M. Séramy pour la commission des affaires culturelles, ont voulu donner toute la mesure des compétences qui leur sont reconnues dans leur domaine respectif. Au terme de longues discussions, leurs avis, pour nuancés qu'ils soient parfois, témoignent d'analyses approfondies qui contribueront, j'en suis certain, à éclairer nos débats et à enrichir le texte initial du Gouvernement, même si, pour M. Séramy, les causes de réserve lui paraissent l'emporter, parfois, sur les signes d'encouragement.

Ces travaux sont à la mesure de l'enjeu, car la réforme dont vous entamez la discussion publique ne se réduit pas à une affaire entre l'Etat et les collectivités locales : elle concerne la France, comme elle concerne tous les Français.

Il s'agit d'adapter la démocratie française à notre temps, en aménageant en son sein un nouvel équilibre entre les rôles dévolus au pouvoir central et aux pouvoirs locaux.

A ce dessein deux objectifs, et, pour le mener à bien, une ligne de conduite.

Le premier objectif est de créer les conditions d'une démocratie locale vivante pour répondre aux besoins accrus de participation manifestés par les Français dans tous les domaines de leur vie quotidienne.

Le second est d'affirmer l'Etat dans ses missions essentielles, face aux défis d'un monde incertain et dangereux.

Quant à la ligne de conduite, vous la connaissez : il nous faut, ensemble, mener une action concertée, progressive et tenace. Nous avons ouvert un chantier, disait ce matin M. de Tinguy. Il ne suffit pas d'avoir des matériaux pour construire une maison, disait à l'instant M. Séramy. Oui, cette action, devra être concertée, progressive et tenace. Au demeurant, elle est déjà commencée.

Créer les conditions d'une démocratie locale vivante est le premier enjeu de la réforme.

Nos institutions locales sont profondément enracinées dans l'histoire.

Les Français se reconnaissent dans ces communautés à l'échelle humaine.

Nos communes et nos départements ont résisté aux bouleversements qu'a connus la société française : mieux, elles ont ces dernières années pris leur part, une part essentielle à la conduite du progrès.

Leur légitimité n'est pas à démontrer.

Mais si l'on a pu admettre pour des raisons d'efficacité, alors que tout était à faire ou à refaire au lendemain de la dernière guerre et que tout était urgent, une intervention de plus en plus active de l'Etat dans les domaines de la vie locale, nos collectivités peuvent et doivent retrouver aujourd'hui plus d'initiative et plus de responsabilité dans la gestion d'une part élargie des intérêts communs.

La nécessité de répondre à l'aspiration des Français à plus de participation dans la vie publique doit nous y conduire.

Le niveau central ne peut constituer le point de rencontre de toutes ces exigences de participation.

D'abord, parce que la défense des intérêts sectoriels à ce niveau suscite la constitution de structures et de groupes de pression, que leur activité conduit trop souvent à perdre de vue l'intérêt général.

Ensuite, parce que la mise en œuvre des solutions élaborées à ce niveau développe une administration, qui, quelles que soient la qualité et la loyauté des fonctionnaires, reste trop lointaine et tend à constituer une bureaucratie paperassière, dont beaucoup sont très souvent, parmi les fonctionnaires, les premiers à se plaindre.

Pour réduire l'anonymat et la lourdeur, ces défauts ne sont d'ailleurs par l'apanage de nos seules administrations ; il faut d'abord restituer aux élus locaux l'initiative et la responsabilité

en leur en donnant les moyens et en facilitant l'accès aux fonctions électives. Il faut aussi développer au niveau local l'information et la participation des citoyens.

D'abord, l'initiative et la responsabilité pour les élus locaux. C'est l'objet de tout un faisceau de mesures précises et de moyens nouveaux proposés pour l'essentiel dans le titre I<sup>er</sup> du projet de loi.

Vos différents rapporteurs vous les ont clairement exposés : je me contenterai de souligner quelques-unes des dispositions qui illustrent cet objectif.

Il faut considérablement alléger les contrôles, qu'il s'agisse de contrôles administratifs, financiers ou techniques.

Les actes des autorités locales, longtemps entachés dans notre droit d'une sorte de présomption d'illégalité, d'irrégularité à tout le moins, seraient revêtus de la même force exécutoire que les autres actes administratifs. Ils seraient libres et respectés.

La quasi-totalité des délibérations des conseils municipaux seraient exécutoires immédiatement de plein droit et sans approbation préalable.

De même, les marchés passés par les collectivités locales seraient exécutoires quinze jours après leur dépôt à la préfecture et ne seraient plus soumis à l'approbation préalable.

La liste des dépenses obligatoires, dont le caractère, d'ailleurs plus humiliant que contraignant, a été relevé par vos rapporteurs, serait considérablement réduite. En fait, demeureraient obligatoires les dépenses prévues comme telles par la loi et celles qui ont le caractère de dettes exigibles, comme les salaires des personnels ou les dépenses d'exécution des contrats.

Ce n'est pas dire, bien entendu, que l'accroissement des libertés — M. Raybaud, dans le droit fil de ce que nous savons être la préoccupation du président de la commission des finances, M. Bonnefous, qui a écrit récemment sur le sujet un excellent article, a eu raison de le souligner — ce n'est pas dire que cet accroissement de liberté doit être synonyme d'absence de rigueur financière. Alors que chaque Français, tout comme l'Etat d'ailleurs, est conduit à participer à l'effort national d'adaptation aux nouvelles données de l'économie, il est naturel que les collectivités locales en prennent leur part. Dans cette perspective, les budgets en déficit, heureusement peu nombreux, devraient retrouver normalement l'équilibre dans le cadre d'un plan de redressement préparé par les élus eux-mêmes ; les subventions d'équilibre redeviendraient alors ce qu'elles étaient à l'origine : l'exception.

Aux contrôles détaillés et pointilleux des budgets sera préférée une vérification de la solvabilité générale ; à des appréciations au coup par coup seraient substitués des instruments de contrôle globaux, des sortes de « clignotants » objectifs, tel le ratio d'endettement, signalant l'approche d'une situation dangereuse.

L'une des mesures proposées qui illustre le mieux ces objectifs, car elle participe tout à la fois d'un allègement des contrôles administratifs, des contrôles financiers et des contrôles techniques, est la création d'une dotation globale d'équipement, appelée à remplacer progressivement les subventions spécifiques, sectorielles d'aujourd'hui. Cette dotation, répartie au début de l'année entre les communes selon des critères objectifs, serait libre d'emploi. Piscines, espaces verts, crèches ou remboursement d'emprunts : les élus choisiraient en toute liberté la ou les priorités qu'ils souhaitent retenir, avec les risques que comporte toute liberté, monsieur Séramy, mais il faut choisir entre le risque de la liberté et celui d'une protection castratrice de l'Etat, qui a trop souvent été dénoncée dans cette enceinte et au Palais-Bourbon pour que nous n'options pas délibérément en faveur du risque de la liberté.

Dans une première étape, 2 milliards de francs de subventions d'équipement aux communes, soit la moitié des 4 milliards concernés, pourraient être inscrits dans cette dotation globale d'équipement ; je précise que les crédits ainsi globalisés seraient inscrits sur un chapitre budgétaire unique de la loi de finances.

Dans le cadre de la section d'investissement du budget communal, la dotation d'équipement pourrait être affectée indifféremment au remboursement du capital des emprunts, aux acquisitions, aux travaux de toute nature de l'exercice ou d'un exercice ultérieur. Elle pourrait aussi être utilisée librement au sein d'un organisme de coopération pour la réalisation d'un projet commun.

Soucieux de promouvoir une solution réellement décentralisée, le Gouvernement vous propose de répartir la dotation globale d'équipement en fonction de critères nationaux, simples et objectifs, qui tendent à refléter à la fois les besoins d'équipement et la richesse fiscale de la commune.

Une fois consacré le droit d'initiative et de responsabilité aux élus locaux, encore convient-il de leur consentir la capacité de l'exercer : c'est l'objet du titre III du projet de loi.

La tâche du Gouvernement dans la rédaction de ce titre III concernant le statut de l'élu local a été considérablement facilitée par les travaux du Sénat, notamment par ceux de la commission « Boileau », dont vous avez constaté que le projet de loi reprenait l'essentiel des dispositions.

La possibilité — je dis bien : « la possibilité » — serait offerte aux maires des grandes villes d'exercer leur mandat à plein temps et de percevoir une indemnité comparable à celle d'un parlementaire. A l'issue du premier mandat, le maire bénéficierait alors de la garantie de retrouver son précédent emploi.

Sur un plan général, les maires et les adjoints relevant du secteur public ou employés du secteur public pourraient bénéficier d'autorisations spéciales d'absences. Ces absences ne seraient pas rémunérées par l'employeur, mais feraient l'objet d'une compensation par une majoration des indemnités de fonction.

M. Chérioux a fait des suggestions utiles sur ces différents points, notamment à propos du régime d'imposition d'une partie au moins des indemnités. Comme M. de Tinguy, il s'est attaché à abaisser le seuil de population prévu dans le projet de loi en ce qui concerne la possibilité offerte aux maires des grandes villes d'exercer leur mandat à plein temps. Nous en débattons le moment venu.

Les responsabilités comme les moyens nouveaux mis par la réforme à la disposition des maires ou des conseillers généraux sont de nature à renforcer l'attrait des fonctions électives, certes passionnantes, mais — reconnaissons-le — de plus en plus absorbantes. Les collectivités locales sont une école de démocratie : il faut que l'accès à cette école soit rendu plus facile, qu'elle s'ouvre plus encore aux gestionnaires ainsi qu'aux femmes et aux hommes de tous horizons professionnels ou politiques et ayant le goût d'animer une équipe. Faciliter sur un plan matériel l'exercice des mandats électifs, c'est aller dans ce sens aussi loin qu'il est possible en évitant cependant soigneusement l'écueil de la fonctionnarisation, au sens péjoratif du terme.

Comme l'indiquait ce matin le rapporteur de la commission des lois, le dévouement des intéressés fait la noblesse des mandats municipaux et il n'y faut point porter atteinte.

Outre les mesures qui concernent leur propre statut, la capacité des élus à exercer initiatives et responsabilités renforcées appelle une administration locale de qualité. C'est l'objet du titre IV du projet de loi.

Ainsi que M. le rapporteur de la commission saisie au fond l'a souligné dans son rapport, les agents des collectivités locales doivent être considérés comme des fonctionnaires à part entière.

Leur recrutement doit être amélioré, leur formation sans cesse perfectionnée pour leur permettre d'aider efficacement les élus à faire face à la complexité croissante des affaires communales, et pour donner à leur dialogue avec les services de l'Etat un caractère plus équilibré.

Les dispositions de ce titre IV sont complexes ; s'agissant de statut des personnels, elles le sont aussi parce qu'il leur faut concilier plusieurs préoccupations de nature différente. J'en citerai deux.

Il s'agit d'établir pour les fonctionnaires locaux un minimum de règles communes dans le cadre d'un statut national, afin d'harmoniser les droits qui sont les leurs, d'assurer un déroulement de leur carrière qui puisse dépasser le cadre étroit d'une seule commune et de garantir enfin la qualité de leur recrutement.

Mais il faut également s'attacher à mettre en place des dispositions permettant aux élus locaux et à leurs collaborateurs de travailler dans un climat de confiance à la poursuite de mêmes objectifs. A cette fin, les maires doivent être en mesure de définir plus librement leur politique du personnel.

Le projet de loi vous propose un ensemble de mesures qui va dans ce sens.

La coopération intercommunale est enfin un moyen naturel pour les élus de renforcer leur capacité d'exercer initiatives et responsabilités.

Le titre V du projet de loi introduit une conception nouvelle de la coopération intercommunale.

Soyons nets : il ne saurait s'agir en aucun cas de favoriser la création d'un second niveau de décision, pesant, souvent coûteux et dont le défaut de maîtrise par les communes adhérentes risquerait de conduire à un dessaisissement de leur libre arbitre.

Tout au contraire, il s'agit de favoriser une coopération librement consentie fondée sur une charte librement négociée, en allégeant considérablement les règles de fonctionnement et le contenu obligatoire des dispositions statutaires des organismes de coopération, en conférant à ceux-ci la possibilité de se doter d'une fiscalité propre, qui est la marque d'une meilleure solidarité financière, en étendant aux présidents de ces organismes certaines des dispositions du statut de l'élu local.

La libre coopération doit aussi reposer sur une confiance réciproque. La possibilité est donc ouverte à chaque commune adhérente de demander périodiquement une révision, qu'elle peut estimer nécessaire, de la charte de coopération. Le texte prévoit qu'à la limite elle pourrait demander et obtenir son retrait, à charge pour elle, bien entendu, de supporter les obligations contractées en commun pendant la durée de sa participation à l'organisme de coopération. Cette disposition très importante vise à concilier deux exigences : l'autonomie des communes, qui ne saurait être mise en cause, et une stabilité minimale des organismes de coopération, condition de leur efficacité.

Offrir plus d'initiative et de responsabilités aux élus locaux, c'est déjà renforcer la participation de plus de 400 000 Français à notre vie démocratique ; notre ambition dans cette réforme est aussi d'ouvrir à tous les citoyens les conditions d'une participation plus active à la vie locale. Tel est l'objet du titre VI du projet de loi.

L'aspiration de nos concitoyens à prendre une part plus active aux affaires locales, le besoin de plus en plus ressenti d'un enracinement dans une communauté à la mesure de l'homme ne sauraient être mis en doute. La vitalité des associations de toute sorte en témoigne.

L'information et la participation accrues des citoyens, soit directement, soit à travers des associations, est un stimulant indispensable de la vie démocratique locale. Mais si une association représente un ensemble d'intérêts honorables et très légitimes, l'élu local, représentant de tous, est seul en charge de l'ensemble des intérêts de la collectivité.

Il est donc clair, dans l'esprit du Gouvernement, que la primauté de l'élu seul responsable devant le suffrage universel ne saurait être un seul instant mise en cause : c'est à l'initiative des élus que doivent s'organiser l'information et la participation.

Le projet de réforme propose — et pour la première fois dans un projet de loi concernant les collectivités locales — un ensemble de mesures concrètes. J'en citerai quelques-unes.

En premier lieu, des mairies annexes créées dans les quartiers souvent périphériques pourraient offrir aux usagers les services courants d'une mairie, rapprochant l'administration locale et l'administré.

En deuxième lieu, les opérations d'aménagement qui ne sont pas soumises à enquête publique, mais revêtent néanmoins une certaine importance pour la vie locale, pourraient faire l'objet d'une action d'information préalable.

En troisième lieu, des documents simplifiés seraient mis à la disposition des habitants pour expliquer le budget de la commune et permettre d'établir des comparaisons claires avec d'autres collectivités. Il faut que le budget communal, document de base par excellence qui retrace les principales décisions d'une municipalité, soit vraiment accessible pour le citoyen dans un document simplifié. Voilà qui constituerait, à notre sens, un progrès essentiel.

Dans le même esprit, la Cour des comptes pourrait, selon le projet de loi, formuler des diagnostics sur la gestion communale. Ces diagnostics d'une instance indépendante seraient adressés au maire et rendus publics par ses soins en séance du conseil municipal : c'est d'ailleurs au sein de celui-ci que pourraient être suggérées ou élaborées telles et telles mesures de redressement qui pourraient s'imposer.

Enfin, des procédures de consultation des habitants, sous forme de questionnaire ou de vote indicatif, pourraient être organisées par les conseils municipaux sans les lier pour autant.

Des référendums portant sur des sujets relevant exclusivement de la compétence de la commune pourraient également être organisés ; la décision adoptée par les habitants serait alors exécutoire comme une délibération du conseil municipal. Cette procédure inquiète — je le sais — beaucoup d'entre vous. Aussi, crois-je devoir rappeler que l'initiative ne resterait au maire, seul, et qu'elle requerrait l'approbation de la majorité qualifiée des deux tiers des conseillers.

Créer les conditions d'une démocratie locale vivante, tel était notre premier objectif. Il rend possible le second : affermir l'Etat dans ses missions essentielles.

La réforme des collectivités locales, reconnues partenaires à part entière de la démocratie française, n'est pas une réforme contre l'Etat : c'est une réforme pour l'Etat. La contribution élargie des collectivités locales à la gestion des intérêts publics permettrait de restaurer l'Etat dans ses missions essentielles, gage du renforcement de son efficacité.

Dans un monde — je le disais il y a quelques minutes — aujourd'hui politiquement incertain et économiquement impitoyable, la France a besoin d'un Etat solide et respecté.

Ainsi que l'a indiqué à plusieurs reprises le chef de l'Etat, la réforme des collectivités locales est donc aussi une réforme de l'Etat : une réforme de ses missions et une réforme de son administration.

Et d'abord, une réforme des missions de l'Etat. « Qui trop embrasse, mal étirent. » Un Etat qui se veut omnipotent est, en réalité, un Etat impotent.

L'Etat doit être allégé pour être renforcé.

Il peut à l'évidence, et doit donc, être déchargé des tâches que les collectivités locales sont mieux à même de remplir que lui. Ainsi pourrait-il mieux se consacrer aux missions d'intérêt national qui sont les siennes.

Il faut, monsieur Raybaud, confier sans réticence aux collectivités locales les compétences qui touchent directement la vie quotidienne, qu'il s'agisse par exemple de l'aménagement du cadre de vie, de l'éducation ou du tissu des solidarités élémentaires. C'est l'objet du titre II du projet de loi.

Les modalités du transfert des compétences qui vous y sont proposées répondent à un souci de clarté qui s'exprime en trois règles simples.

Le premier principe est le suivant : « A l'Etat les attributions dites de souveraineté, comme la justice, la police ou les attributions correspondant à des exigences de solidarité nationale ; aux collectivités locales les services quotidiens, dits « de voisinage », qui peuvent être mieux assurés à leur niveau. »

Ce terme de « voisinage », monsieur Giraud, vous fait sauter. Vous dirais-je que ma réaction a été la même lorsque je l'ai entendu pour la première fois ? Je serais bien heureux que l'un quelconque des membres de la Haute Assemblée veuille bien m'aider à en substituer un autre plus convenable et vous le premier, monsieur le président Giraud.

Dans cette perspective, toutes les compétences ressenties comme devant être du ressort local ont vocation à être décentralisées.

Le deuxième principe est : « Qui paie commande ». De cette logique découle la délimitation de « blocs de compétences ». Chaque collectivité, toutes les fois où cela est possible, devrait pouvoir assumer l'ensemble de la décision, je dis bien l'ensemble de la décision : responsabilité de l'investissement, responsabilité du fonctionnement et, bien entendu, maîtrise des moyens financiers correspondants.

Le troisième principe, de nature, je l'espère, à apaiser les craintes de M. Raybaud et celles de M. Chérioux, et à écarter de vos esprits le précédent des routes transférées est le suivant : « pas de transfert de compétences sans transfert des ressources correspondantes ». Celui-ci pourra provenir d'un ajustement du montant de la dotation globale de fonctionnement, ou éventuellement de l'attribution de nouvelles recettes fiscales, comme le rappelait tout à l'heure M. Raybaud.

Le projet vous propose de franchir une première étape, raisonnable et limitée, dans une nouvelle répartition des compétences ; une étape prudente, monsieur Séramy.

Ainsi, l'Etat pourrait-il prendre en charge dans l'immédiat l'ensemble des dépenses de justice : il s'agirait d'étendre aux tribunaux d'instance, de grande instance, aux cours d'assises, aux tribunaux administratifs et de commerce les principes de la loi que vous avez votée pour les conseils de prud'hommes.

La même solution serait adoptée pour le maintien de l'ordre et la sécurité. Le projet de loi pose le principe d'un droit à l'étatisation progressive de la police dans les communes dotées d'un corps de police municipale significatif ; les contingents de police imposés aux communes seraient supprimés.

Pour autant les pouvoirs de police du maire ne seraient en rien modifiés.

Les principaux domaines de décentralisation proposés dans le projet de loi, et que vous ont longuement exposés vos rapporteurs, concernent l'aide sociale, l'éducation, l'urbanisme, la culture et les sports.

Ainsi, les collectivités locales se verraient-elles confier la responsabilité des transports des écoliers et celle de l'attribution des bourses, tandis qu'un conseil de l'éducation aux compétences élargies s'ouvrirait aux élus locaux pour organiser la concertation sur toutes les questions scolaires dans le département.

L'aménagement de l'espace et l'urbanisme constituent des préoccupations essentiellement locales, et nombreux sont les maires qui souhaitent voir s'alléger les délais et s'élargir leur possibilité d'initiative en ce domaine. Le projet va dans ce sens et prévoit de confier au maire la responsabilité de la délivrance du permis de construire chaque fois que la commune sera dotée d'un document d'urbanisme fondant clairement et objectivement le droit local des sols.

Un partage clair des compétences, monsieur Chérioux, démentirait l'écheveau actuel de l'aide sociale sur la base des barèmes, à propos desquels je serai appelé à me prononcer dans la suite du débat et sans pour autant remettre en cause la coordination intervenue ces dernières années. Le projet va dans le sens que souhaitent beaucoup de gens assoiffés de clarté.

L'Etat prendrait en charge totalement les prestations d'aide sociale qui correspondent à l'exigence d'une solidarité nationale : par exemple, l'aide à l'enfance et aux handicapés et j'ai bien compris que sur la définition de ces exigences d'une solidarité nationale, les nuances existaient encore entre le point de vue du Gouvernement et celui des commissions. Les collectivités locales seraient entièrement responsables des domaines où localement s'apprécie le besoin et s'organise l'expression de solidarité que je me refuse, depuis l'observation muette de M. Giraud, à qualifier : ainsi la protection maternelle et infantile, ainsi l'aide médicale, ainsi l'hébergement des personnes âgées invalides, dont le seul maternage n'est pas encore pris en charge comme le soulignait, tout à l'heure, M. Chérioux.

Les préoccupations exprimées à ce sujet par vos rapporteurs pour que l'aide sociale soit dispensée dans des conditions de parfaite objectivité méritent, à tout le moins, un examen attentif de nature à orienter les dispositions de la loi complémentaire. Je ferai la même remarque à propos des observations présentées par M. Séramy, au sujet des bourses scolaires, des transports et aussi de la composition du conseil de l'éducation dont j'ai compris qu'il souhaitait qu'il fût quadripartite, sans être pour autant un organisme qui, par son ampleur, serait incapable de prendre quelque disposition que ce soit.

Il s'agit, dans le projet de loi du Gouvernement, de mesures à la fois modestes et hardies : modestes car on aurait pu songer à des transferts plus nombreux et plus massifs, hardies parce que leur application constituerait néanmoins un renversement de tendance significatif qui romprait avec un mouvement séculaire de centralisation.

Ainsi a-t-il paru sage au Gouvernement de progresser sans bouleverser pour autant, comme le rappelait M. Raybaud, quitte à se faire accuser par M. Séramy d'avoir composé une sonate là où il attendait une symphonie. (*Sourires.*)

Pour tous ces transferts, le projet de loi pose le principe d'une compensation financière intégrale. Je voudrais être plus précis sur ce point, à la lumière notamment des observations déjà formulées par vos rapporteurs.

Compte tenu des transferts de compétences prévus en première étape, le transfert des ressources porterait sur une masse financière représentant une fraction modeste des dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Cela nous est apparu

dans un premier temps préférable — je m'adresse en particulier à M. Séramy qui paraissait souhaiter un transfert massif dans le domaine de l'éducation — à un transfert massif de ressources.

La première évaluation que nous avons faite, portant sur les chiffres connus de 1977 — les seuls qui, à cette date, ont fait l'objet de comptes administratifs — permet de fixer à 1,7 milliard de francs le montant du transfert net de ressources que l'Etat devrait opérer au profit des collectivités locales.

Ce transfert de ressources proviendrait d'un ajustement de la dotation globale de fonctionnement.

En pratique, la compensation s'effectuerait département par département, au travers d'une dotation complémentaire individualisée dans la dotation globale de fonctionnement.

Cette dotation complémentaire individualisée compenserait rigoureusement les charges nouvelles assumées par le département.

Elle évoluerait donc chaque année au moins comme les recettes de T.V.A. de l'Etat. Il n'y aurait pas de gel, monsieur Séramy.

En résumé, la compensation serait donc totale, évolutive, et j'ajoute qu'à la lumière des premiers calculs comptables effectués, elle ne devrait pas être « traumatisante » pour la quasi-totalité des budgets départementaux.

Le titre II du projet de loi requiert la plus grande attention, afin que les transferts de compétences s'effectuent avec équité et dans la clarté. A cet égard, le Gouvernement sera ouvert à toutes suggestions raisonnables. Je dis « raisonnables », ce qui implique la souplesse des formules mais exclut, pourquoi ne pas le dire en toute franchise, un accroissement des charges de l'Etat incompatible avec la situation actuelle.

Une réforme de l'Etat, ai-je dit, mais aussi, fort logiquement, une réforme de son administration.

Cette réforme de l'administration de l'Etat n'est pas inscrite dans le projet de loi, puisque notre Constitution reconnaît au pouvoir réglementaire la compétence d'organisation de l'administration ; mais cette réforme est d'évidence écrite entre les lignes.

Un grand nombre de mesures contenues dans la loi impliquent un changement fondamental des pratiques administratives : l'allègement des contrôles et des tutelles va, certes, dans ce sens ; mais une mesure comme la création de la dotation globale d'équipement emporte à l'évidence des conséquences essentielles.

La clarification des domaines d'action entre l'Etat et les collectivités locales constituerait la meilleure barrière contre un retour des débordements auxquels ont donné lieu trop souvent les compétences croisées ou superposées.

Un état d'esprit nouveau devrait animer l'administration à tous les niveaux dans son dialogue avec les collectivités locales. La situation nouvelle créée par les mesures qui vous sont proposées contribuerait à orienter — quand elle n'imposerait pas ! — cette évolution. Il est juste de reconnaître d'ailleurs que de nouveaux comportements se sont déjà fait jour.

L'action des préfets, en qui beaucoup d'entre vous et la grande majorité des maires, lors de la consultation de 1977, se sont plu à reconnaître des conseillers plutôt que des tuteurs, a contribué à orienter l'administration locale sur cette voie. Leur compétence générale d'animation et de coordination des services de l'Etat à l'échelon du département leur permettra de mener à bien les évolutions nécessaires. Ils le pourront d'autant mieux que ces services, placés sous leur autorité, aussi bien lorsqu'ils remplissent leurs missions pour le compte de l'Etat que pour celui des collectivités locales, verront leur unité maintenue, et cela pour apaiser les craintes du personnel et pour éviter les incohérences, les doubles emplois, les pertes d'énergie évoquées par M. Chérioux.

Comme l'indique d'ailleurs à cet égard M. de Tinguy dans son rapport, la cohérence des actions publiques, l'économie de moyens et l'intérêt de l'usager plaident pour cette solution, ce qui conduit votre rapporteur de la commission saisie au fond à proposer, il nous le disait ce matin, de ne modifier ni l'organisation départementale ni l'organisation communale.

D'ailleurs, cette solution traduit bien l'originalité profonde du département, où se rencontrent — et continueront de se rencontrer — les préoccupations communes ou complémentaires de l'Etat et des collectivités locales.

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur.** Aussi bien, les mesures de décentralisation dont je viens de vous entretenir seront-elles accompagnées par le Gouvernement d'une nouvelle étape de déconcentration indispensable pour en assurer la pleine efficacité, tant il est vrai que, pour être plus efficace et plus humaine, l'administration doit se rapprocher des administrés, en un mot être moins parisienne.

Tel est donc notre double objectif, notre double ambition : une réforme des collectivités locales et la réforme inséparable de l'Etat, pour que les unes et l'autre prennent harmonieusement et efficacement leur part dans l'épanouissement de la démocratie française.

C'est un programme ambitieux qui exigera de longs efforts ; c'est ce que nous avons appelé le plan de développement des responsabilités locales. Le projet de loi en discussion aujourd'hui constitue un élément capital. D'autres viendront, mais certaines étapes ont déjà été franchies.

Car cette réforme est déjà engagée. Elle est engagée dans le domaine des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales avec le vote et l'entrée en vigueur, depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier, pour deux ans, de la loi créant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales.

Cette loi a permis de fournir, en 1979, aux collectivités locales, des ressources supplémentaires de 1,2 milliard de francs environ par rapport à ce qu'elles auraient perçu *in globo* si l'ancien système avait été maintenu ?

**M. Jean Ooghe.** Ce n'est pas vrai !

**M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur.** C'est parfaitement vrai.

**M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. In globo !**

**M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur.** Faut-il rappeler encore que, cette année, 3,2 milliards de francs vont être versés aux collectivités locales au titre du remboursement de la T.V.A., soit 1,2 milliard de francs de plus qu'en 1978 et 60 p. 100 de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales en 1977 ? (*Murmures sur les travées socialistes.*)

Je donne à cet égard à la Haute Assemblée la primeur de l'assurance que cet effort sera poursuivi, afin que l'engagement du Gouvernement d'un remboursement total de la T.V.A. engagée par les collectivités locales soit tenu pour l'année 1981.

Il m'a été enfin donné d'apprécier, à travers les propos de M. Raybaud, l'intérêt justifié que vous avez porté aux décisions récemment prises pour assouplir le régime des prêts aux collectivités locales, indépendamment de toute conclusion, de tout rapport extérieurs au Parlement.

Autant de preuves que l'Etat ne compte pas se désengager financièrement vis-à-vis des collectivités locales.

Au-delà de ces actions importantes et spécifiques, qui visent à faire passer dans les faits les objectifs essentiels de la réforme, je voudrais souligner que l'esprit général du plan de développement des responsabilités locales devra inspirer l'ensemble des projets de loi qui, de près ou de loin, touchent le domaine de compétences des collectivités locales. Et ce domaine est vaste.

Ainsi, le projet de loi relatif à la publicité et aux enseignes associe-t-il étroitement les communes à la mise en œuvre de la nouvelle réglementation comme au contrôle de son application.

Ainsi, le projet de loi sur les transports publics d'intérêt local fait-il un pas important dans le sens de la décentralisation en substituant l'exception à la disposition générale de la loi de 1913 qui avait institué la tutelle administrative et financière sur les contrats et les modes d'exploitation.

Le 20 juin dernier, voilà presque un an, je vous avais annoncé, dans un climat de scepticisme — pourquoi le celer ? — le souci du Gouvernement d'élaborer, le plus rapidement possible, une loi de liberté, une loi de clarté, une loi d'efficacité. Tels sont bien, à travers les diverses et nombreuses dispositions que vos rapporteurs et moi-même avons décrites, et dont il ne viendrait à l'idée de personne de méconnaître l'extraordinaire complexité, les objectifs du projet de loi.

Pouvait-on aller plus vite ?

On a reproché au Gouvernement une excessive lenteur, promptement interprétée par d'aucuns comme une manœuvre dilatoire. Mais vous avez déjà fait justice de ce grief, car vous

mesurez mieux que quiconque — je vois M. Séramy hocher la tête affirmativement — l'étendue des matières, fort complexes et délicates, qu'embrasse le projet de loi.

**M. André Méric.** Il n'est pas convaincu !

**M. Christian Bonnet,** ministre de l'intérieur. Fallait-il aller plus loin ?

**M. Jacques Carat.** Oui !

**M. Christian Bonnet,** ministre de l'intérieur. Bien présomptueux qui prétendrait que ce texte répondra à l'attente de tous les élus locaux ! Le Gouvernement comme le Parlement, qui ont en charge l'intérêt supérieur du pays, ont le devoir d'arbitrer entre le souhaitable et le possible.

Le Gouvernement a la volonté d'aboutir pour que les collectivités locales bénéficient enfin de la réforme attendue depuis quarante ans, disaient l'an dernier certains orateurs, quatre-vingts ans selon d'autres. Le processus engagé sera, si vous en décidez ainsi, irréversible ; mais il convient d'avancer avec prudence et réalisme, avec réflexion et concertation, si l'on ne veut pas rééditer les erreurs engendrées par certaines précipitations excessives, de façon à mettre en place une réforme durable et profonde.

Comme l'a dit, ce matin, avec tant de sagesse, le rapporteur de la commission des lois : « L'importance du texte est davantage dans ce qu'il implique que dans ce qu'il contient. »

Fallait-il s'inspirer des expériences conduites dans d'autres pays ?

Nos amis européens — britanniques, suédois, belges ou néerlandais — ont procédé, au cours des dernières années, à des opérations autoritaires de regroupement communal. En Angleterre, aux 1 175 autorités locales ont été substitués 332 districts et 45 comtés. En Suède, il reste 280 communes sur 2 500 qui existaient précédemment. (*Murmures sur les travées communistes et socialistes.*)

Malgré les espérances qu'avaient nourries ses auteurs, ce vigoureux remodelage n'a pas entraîné une diminution des coûts de fonctionnement de l'administration, mais, au contraire, leur augmentation. Plus inquiétant encore : les fusions de communes ont provoqué un détachement de la population à l'égard des affaires locales, compte tenu de la dimension atteinte par les nouvelles entités administratives mises en place. (*Nouveaux murmures sur les travées communistes et socialistes.*)

J'ai dit : « autoritaires ».

Réalisant qu'ils sont allés trop loin, nos voisins recherchent aujourd'hui de nouvelles mesures de décentralisation dans le cadre de communautés à une échelle plus humaine — c'est ainsi qu'ils envisagent de créer des communautés de quartier — afin de favoriser à la fois une participation plus active des habitants à la vie locale et une gestion plus rigoureuse des deniers publics.

Le projet de loi pour le développement des responsabilités locales permettra-t-il aux collectivités locales françaises de devenir, sinon un modèle, du moins un exemple de démocratie et de gestion décentralisée, dont pourraient s'inspirer d'autres pays européens ?

Voilà qui serait conforme à la vocation de notre pays. (*Applaudissements sur les travées du C.N.I.P., de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

La suite de la discussion générale est renvoyée à la séance de mardi prochain.

— 7 —

#### DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Eugène Bonnet une proposition de loi tendant à modifier les dispositions des articles L. 280, L. 282, L. 284, L. 286 et L. 288 du code électoral.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 341, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 8 —

#### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au vendredi 18 mai 1979, à neuf heures trente :

Réponses aux questions orales, sans débat, suivantes :

I. — M. Jean Colin demande à Mme le ministre des universités s'il est bien exact que des actes contraires aux bonnes mœurs ont été commis à l'égard de mineurs dans une université de l'académie de Paris et, dans l'affirmative, quelles sanctions il est envisagé de prendre tant à l'égard des auteurs de ces faits scandaleux que de ceux qui les ont tolérés (n° 2406).

II. — M. Jean Colin expose à M. le ministre de l'éducation que dans l'hypothèse où un enseignant tombe malade pour une période de plusieurs jours, et ne peut être remplacé immédiatement, certaines consignes syndicales recommandent de renvoyer les enfants chez eux.

Une véritable épidémie s'étant abattue sur l'Essonne dans la période comprise entre l'achèvement des vacances de février et la date des élections cantonales, les pratiques ci-dessus ont été largement appliquées.

Il lui demande, dès lors, s'il ne lui paraîtrait pas souhaitable d'enquêter sur les raisons de cette recrudescence de maladies qui pourrait porter à croire que beaucoup de locaux d'écoles sont malsains et, par ailleurs, quelles mesures il compte prendre pour que le service public de l'enseignement puisse continuer à être assuré en dépit des consignes syndicales (n° 2451).

III. — M. Roger Quilliot rappelle à M. le ministre de l'éducation ses nombreuses déclarations sur son intention de développer l'éducation esthétique à l'école et de promouvoir la considération par les élèves des images et des sons, dans une société où l'audio-visuel ne cesse de se développer.

Mais les professeurs d'arts plastiques, dont l'enseignement spécifique est de faire considérer les images par la création, se sont vu supprimer par la réforme les dédoublements des classes de sixième et cinquième sans autre bénéfice. Ils voient, comme leurs collègues d'éducation musicale, entre 500 et 700 élèves par semaine, ce qui rend toute pédagogie illusoire.

Les professeurs certifiés de ces disciplines assurent toujours vingt heures de cours par semaine contre dix-huit heures pour les certifiés des autres disciplines. Ils n'ont pas de rémunération supplémentaire pour assurer la maintenance du matériel, contrairement à leurs collègues des sciences et d'histoire-géographie. Ils n'ont pas la possibilité de représenter efficacement leur discipline dans les conseils de classes et ne sont payés que pour quatre conseils alors qu'ils voient vingt classes.

Il lui demande comment expliquer cette divergence entre ses déclarations et la réalité et quelles mesures précises il compte adopter pour que cet enseignement ne soit pas négligé (n° 2129).

IV. — M. Henri Tournan rappelle à M. le ministre de l'éducation que les règlements départementaux, approuvés par les conseils départementaux de l'enseignement primaire, prévoient que le service de surveillance de l'interclasse — à laquelle n'est plus astreint l'instituteur ou l'institutrice — est assuré par du personnel municipal agréé par l'inspecteur d'académie et éventuellement par l'instituteur ou l'institutrice, qui seront alors rémunérés au taux de l'heure de surveillance ; il lui demande quelles dispositions il compte prendre pour compenser cette charge supplémentaire qui va grever les budgets communaux, en particulier ceux des petites communes rurales (n° 2354).

V. — M. Guy Schmaus demande à M. le ministre de l'éducation s'il est exact qu'il ait donné, comme les textes réglementaires l'exigent, son autorisation en bonne forme pour l'organisation d'un concours sur le conseil général, intéressant les élèves des classes de cinquième et de quatrième des Hauts-de-Seine. La brochure qui sert de support à ce concours est éditée conjointement par le conseil général des Hauts-de-Seine et l'inspection académique. Mettant en valeur la majorité R.P.R.-U.D.F. de l'assemblée départementale, cette plaquette de propagande, diffusée au surplus à quelques semaines des élections cantonales, s'inscrit comme une opération électorale partisane qu'interdit la législation en vigueur. Il lui demande en conséquence de bien vouloir lui donner des précisions sur le comportement qui a été le sien dans cette affaire (n° 2381).

VI. — M. Raymond Dumont attire l'attention de M. le ministre de l'éducation sur l'insuffisance notoire du nombre d'agents de service dans les établissements du second degré de l'académie de Lille.

Loin de se résorber, l'écart entre les besoins et le nombre d'agents s'est creusé entre la rentrée de 1977 et celle de 1978.

Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour remédier à cette situation (n° 2424).

VII. — M. Edouard Le Jeune demande à M. le ministre de l'éducation de bien vouloir lui préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre, notamment à compter de la rentrée de 1979-1980, pour l'aménagement des rythmes scolaires (n° 2427).

VIII. — M. René Chazelle demande à M. le ministre de l'éducation de bien vouloir : 1° lui indiquer quelles suites seront données à l'avis adopté par le Conseil économique et social sur « l'organisation des rythmes scolaires et l'aménagement général du temps » ; 2° lui préciser comment seront mises en œuvre les orientations définies par le conseil des ministres du 7 mars 1979 (n° 2464).

IX. — M. Maurice Janetti attire l'attention de M. le ministre de l'éducation sur les difficultés que l'enseignement public ne manquera pas de connaître à la prochaine rentrée scolaire, compte tenu des mesures qui doivent entrer en vigueur. La fermeture de nombreuses classes élémentaires, le regroupement d'écoles, la globalisation des effectifs et les fermetures d'écoles rurales sont en effet prévus. Dans le département du Var, trente fermetures de classes sont envisagées et deux villages ont été privés d'écoles. Il lui demande que soit sauvegardé l'enseignement public aujourd'hui gravement menacé en prenant toutes dispositions permettant l'accueil de tous les enfants, en créant des classes maternelles et élémentaires, des postes dans les collèges, des postes pour assurer le remplacement des maîtres et des postes spécialisés (n° 2434).

X. — M. Bernard Hugo expose à M. le ministre de l'éducation qu'il avait, en octobre 1978, déposé une question écrite sur la diminution de postes de maître-élève dans les écoles normales de Versailles et de Saint-Germain-en-Laye. Il lui avait été répondu en novembre 1978 que tous les besoins du département seraient satisfaits et qu'il n'y avait « pas lieu de tirer de cette situation des conclusions sur l'avenir des écoles normales des Yvelines ». Or, il est à présent prévu de supprimer treize postes d'enseignant à l'école normale de Saint-Germain (psychopédagogie, français, mathématiques) et un poste à l'école normale de Versailles (langues) sans compter les postes d'éducation physique et sportive. C'est donc bien de l'avenir des écoles normales du département qu'il s'agit, et même de l'avenir des écoles normales en France puisque 400 suppressions sont envisagées sur le territoire national. Par ailleurs, une circulaire récente décide de supprimer des classes primaires et maternelles, voire des écoles entières (166 classes dans le département des Yvelines), et ce sur des bases totalement arbitraires. Il lui demande, d'une part, s'il n'y a aucune liaison entre ces faits eux-mêmes, et entre eux, et la préparation d'un statut des professeurs d'école normale qui servirait de base pour les suppressions de postes et le recrutement et, d'autre part, de lui fournir les raisons réelles de toutes ces décisions qui vont à l'encontre du niveau de l'enseignement qui devrait être donné dans le pays pour satisfaire aux progrès scientifiques et techniques et de lui faire connaître les options prises quant au statut des professeurs d'école normale et quant au nombre de ces professeurs (n° 2437).

XI. — M. Anicet Le Pors signale à M. le ministre de l'éducation que l'inspecteur d'académie des Hauts-de-Seine a prévu pour la rentrée 1979 la fermeture de plusieurs classes sur le plateau de Clamart, soit quatre classes primaires à Trivaux-B et une classe maternelle à Garenne. Si les mesures prévues étaient réellement mises en œuvre, cela entraînerait : une augmentation importante des effectifs par classe, une extension des classes

à deux niveaux, un changement d'école pour nombre d'élèves. Ces mesures, à l'évidence, sont contraires à l'intérêt des enfants et aux revendications des parents qui demandent que la moyenne par classe soit établie à vingt-cinq élèves maximum, ce qui implique : l'annulation des fermetures prévues, pas de globalisation et la création d'une classe à l'école primaire Garenne. C'est pourquoi il lui demande quelles mesures il compte prendre pour répondre positivement à ces propositions raisonnables (n° 2456).

XII. — M. Maurice Janetti attire l'attention de M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications sur le budget des P. T. T. pour 1979, qui a été voté à l'Assemblée nationale et qui prévoit la création de 1 500 emplois seulement.

Il lui précise que la situation des P. T. T. dans le Var nécessite à elle seule la création de 700 emplois, alors que selon des études sérieuses et précises 50 000 emplois font défaut dans l'ensemble du pays.

Il lui demande, en conséquence, de bien vouloir prendre les dispositions nécessaires afin qu'un contingent supplémentaire de postes soit créé pour permettre l'amélioration du service et des conditions de travail (n° 2366).

XIII. — M. Jean Cluzel demande à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications de bien vouloir confirmer le caractère expérimental de l'organisation envisagée des services territoriaux des télécommunications comme le maintien dans un esprit de véritable régionalisation des directions régionales actuelles des télécommunications (n° 2395).

XIV. — M. Raymond Dumont signale à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications les pressions exercées par des entreprises privées sur des fonctionnaires des télécommunications en vue d'amener ceux-ci à renoncer à des travaux d'installation d'intercommunication chez des abonnés.

Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour faire cesser ces pratiques qui vont dans le sens d'un affaiblissement du service public et d'une privatisation des activités de celui-ci (n° 2468).

XV. — M. Maurice PrévotEAU demande à M. le ministre du commerce extérieur quelles mesures il compte prendre pour alléger les formalités pour les exportateurs (n° 2390).

XVI. — M. Jean Cluzel demande à M. le ministre du commerce extérieur de bien vouloir lui préciser la politique du Gouvernement en ce qui concerne le financement des échanges économiques Est-Ouest et en particulier sur le fait de l'endettement continu des pays de l'Est à l'égard de l'Occident (n° 2394).

#### Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au titre I<sup>er</sup> du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 187 [1978-1979]) est fixé au vendredi 25 mai 1979, à douze heures.

La discussion de ce texte aura lieu les mardi 29 mai, mercredi 30 mai et jeudi 31 mai 1979.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures trente-cinq minutes.)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ANDRÉ BOURGEOT.

**NOMINATION DE RAPPORTEURS**  
(Art. 19 du règlement.)

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

**M. Pintat** a été nommé rapporteur du projet de loi n° 331 (1978-1979), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur.

**M. Chupin** a été nommé rapporteur du projet de loi n° 332 (1978-1978), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux transports publics d'intérêt local.

COMMISSION DES LOIS

**M. Guy Petit** a été nommé rapporteur du projet de loi n° 302 (1978-1979) étendant à l'ensemble de l'hôtellerie les dispositions de la loi n° 64-645 du 1<sup>er</sup> juillet 1964, modifiant les rapports entre bailleurs et locataires des immeubles affectés à l'hôtellerie.

**M. Geoffroy** a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 301 (1978-1979) de M. Georges Berchet tendant à ce que les immeubles vacants et ceux qui n'ont pas de maître soient transférés aux communes.

**Ordre du jour établi par la conférence des présidents  
communiqué au Sénat dans sa séance du jeudi 17 mai 1979.**

Conformément aux conclusions de la conférence des présidents l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat a été établi comme suit :

**A. — Vendredi 18 mai 1979, à neuf heures trente :**

Seize questions orales sans débat :

N° 2406 de M. Jean Colin à Mme le ministre des universités (Atteinte aux bonnes mœurs dans une université de l'académie de Paris) ;

N° 2451 de M. Jean Colin à M. le ministre de l'éducation (Consignes syndicales en cas d'absence d'enseignants) ;

N° 2129 de M. Roger Quilliot à M. le ministre de l'éducation (Développement de l'éducation esthétique à l'école) ;

N° 2354 de M. Henri Tournan à M. le ministre de l'éducation (Charge budgétaire du service de surveillance de l'interclasse) ;

N° 2381 de M. Guy Schmaus à M. le ministre de l'éducation (Organisation d'un concours scolaire sur le conseil général) ;

N° 2424 de M. Raymond Dumont à M. le ministre de l'éducation (Insuffisance du nombre des agents de service dans l'académie de Lille) ;

N° 2427 de M. Edouard Le Jeune à M. le ministre de l'éducation (Aménagement des rythmes scolaires) ;

N° 2464 de M. René Chazelle à M. le ministre de l'éducation (Organisation des rythmes scolaires) ;

N° 2434 de M. Maurice Janetti à M. le ministre de l'éducation (Situation de l'enseignement public dans le département du Var) ;

N° 2437 de M. Bernard Hugo à M. le ministre de l'éducation (Avenir des écoles normales du département des Yvelines) ;

N° 2456 de M. Anicet Le Pors à M. le ministre de l'éducation (Fermeture de classes à Clamart) ;

N° 2366 de M. Maurice Janetti à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications (Création d'emplois supplémentaires dans les postes et télécommunications) ;

N° 2395 de M. Jean Cluzel à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications (Organisation des services territoriaux des télécommunications) ;

N° 2468 de M. Raymond Dumont à M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications (Pressions d'entreprises privées pour des travaux d'installation d'intercommunication) ;

N° 2390 de M. Maurice Prévotau à M. le ministre du commerce extérieur (Allégement des formalités pour les exportateurs) ;

N° 2394 de M. Jean Cluzel à M. le ministre du commerce extérieur (Financement des échanges économiques avec les pays de l'Est).

**B. — Mardi 22 mai 1979, à dix heures, à quinze heures et le soir, et mercredi 23 mai 1979, à dix heures et à quinze heures :**

Ordre du jour prioritaire.

Suite de la discussion générale du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 187, 1978-1979).

*(La conférence des présidents a précédemment décidé que l'ordre des interventions dans la discussion générale de ce projet de loi sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session.)*

**C. — Mardi 29 mai 1979, à quinze heures et le soir, mercredi 30 mai 1979, à quinze heures et le soir, et jeudi 31 mai 1979, à dix heures, à quinze heures et le soir :**

Ordre du jour prioritaire.

Discussion du titre I<sup>er</sup> du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 187, 1978-1979).

*(La conférence des présidents a précédemment fixé au vendredi 25 mai, à midi, le délai-limite pour le dépôt des amendements au titre I<sup>er</sup> de ce projet de loi.)*

**D. — Vendredi 1<sup>er</sup> juin 1979, à neuf heures trente :**

Quinze questions orales sans débat :

N° 2384 de M. Jean Colin, transmise à M. le ministre de l'intérieur (Réparation des dégâts causés par le gel à la voirie dans le département de l'Essonne) ;

N° 2412 de M. Jean Colin à M. le ministre de l'intérieur (Stationnement de nomades dans la banlieue parisienne) ;

N° 2461 de M. Pierre Vallon à M. le ministre de l'intérieur (Candidature unique lors d'un second tour de scrutin) ;

N° 2462 de M. Jean Cauchon à M. le ministre de l'intérieur (Amélioration de la situation des sapeurs-pompiers communaux) ;

N° 2489 de M. Maurice Schumann à M. le ministre de l'intérieur (Situation des communes rurales devant aider des familles pénalisées par des conflits du travail) ;

N° 2416 de M. Francis Palmero à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Résultats de la conférence de Genève pour la sauvegarde de la Méditerranée) ;

N° 2438 de M. Maurice Janetti, transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Application de mesures proposées pour la protection des espèces migratrices) ;

N° 2439 de M. Maurice Janetti, transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Situation des gardes-chasse nationaux) ;

N° 2458 de M. Maurice Janetti, transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Indemnisation des dégâts causés par les sangliers) ;

N° 2481 de M. Maurice Janetti à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Emploi de la chevrotine pour la chasse au sanglier) ;

N° 2490 de M. Roger Quilliot et n° 2492 de M. Fernand Lefort à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie (Situation des coopérateurs de la société H. L. M. Pro-Construire) ;

N° 2455 de M. Guy Schmaus à M. le ministre de l'industrie (Situation d'une fabrique de parachutes à Clichy) ;

N° 2469 de M. Guy Schmaus à M. le ministre de l'industrie (Situation de l'emploi dans une imprimerie de Clichy) ;

N° 2493 de M. Christian Poncelet à M. le ministre de l'industrie (Situation de la Société Montefibre dans les Vosges).

**E. — Mardi 5 juin 1979, à dix heures trente, à quinze heures et le soir :**

1° Dix-huit questions orales sans débat :

N° 2436 de M. Roger Boileau à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (Politique conventionnelle et réforme de la grille indiciaire de la fonction publique) ;

- N° 2376 de M. Francis Palmero à Mme le ministre de la santé et de la famille (Politique en matière de vaccinations obligatoires);
- N° 2463 de Mme Rolande Perlican à Mme le ministre de la santé et de la famille (Situation des manipulateurs-radio de l'assistance publique);
- N° 2474 de M. Jean Cauchon à Mme le ministre de la santé et de la famille (Pensions de réversion du régime général de la sécurité sociale);
- N° 2475 de M. Michel Labèguerie à Mme le ministre de la santé et de la famille (Profession d'informatiqueur médical);
- N° 2478 de M. René Tinant à Mme le ministre de la santé et de la famille (Reconnaissance des thérapeutiques naturelles et de la radiesthésie);
- N° 2479 de M. Jean Cauchon à Mme le ministre de la santé et de la famille (Application du régime d'assurance vieillesse aux commerçants et artisans);
- N° 2403 de M. Pierre Vallon à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé et de la famille (action sociale) (Bilan d'application de la loi d'orientation en faveur des handicapés);
- N° 2367 de M. Francis Palmero, transmise à M. le ministre du travail et de la participation (Publication d'une liste de produits potentiellement cancérigènes);
- N° 2476 de M. Edouard Le Jeune, transmise à M. le ministre du travail et de la participation (Réinsertion professionnelle des personnes handicapées);
- N° 2477 de M. René Tinant à M. le ministre du travail et de la participation (Prévention des accidents du travail);
- N° 2391 de M. Henri Caillavet à M. le ministre de la culture et de la communication (Politique en matière de radios dites libres);
- N° 2430 de M. Claude Fuzier à M. le ministre de la culture et de la communication (Situation de la maison de la culture de la Seine-Saint-Denis);
- N° 2417 de M. Raymond Dumont à M. le ministre de la culture et de la communication (Crédits de fonctionnement des écoles nationales de musique du Pas-de-Calais);
- N° 2467 de M. Edouard Bonnefous à M. le ministre de l'industrie (Gaspillages d'énergie résultant de choix architecturaux);
- N° 2491 rectifié de M. Edouard Bonnefous, transmise à M. le ministre de l'économie (Réduction des taxes sur les produits pétroliers);
- N° 2486 de M. Jean Cauchon, transmise à M. le ministre de l'économie (Application de la réforme de l'assurance-construction);
- N° 2494 de M. Edouard Le Jeune à M. le ministre du budget (Effets de la taxe professionnelle sur l'investissement et l'emploi).
- 2° Question orale *avec débat* n° 211 de M. Henri Caillavet à M. le ministre des affaires étrangères sur l'état des négociations en vue de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté économique européenne.
- 3° Question orale *avec débat* n° 201 de M. Robert Laucournet à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie sur la relance de l'industrie du bâtiment.
- 4° Question orale *avec débat* n° 148 de M. Anicet Le Pors à M. le ministre des transports sur les clauses et les conséquences de l'explosion du pétrolier *Bételgeuse*.
- 5° Questions orales *avec débat* jointes transmises à M. le ministre des transports :
- N° 152 de M. Anicet Le Pors sur l'indemnisation des marins-pêcheurs sinistrés lors de l'échouement de l'*Amoco Cadiz*;
- N° 215 de M. Anicet Le Pors sur la pollution par les hydrocarbures;
- N° 221 de M. Michel Chauty sur la création d'un service côtier.
- 6° Question orale *avec débat* n° 166 de M. Serge Boucheny à M. le ministre des transports sur la situation de l'industrie aéronautique.
- 7° *Eventuellement*, question orale *avec débat* n° 202 de M. Pierre Louvot, transmise à M. le ministre du commerce et de l'artisanat sur l'incitation à l'embauche dans le secteur de l'artisanat et de la petite entreprise.

## Ordre du jour prioritaire.

8° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'obligation de faire connaître les motifs des actes administratifs.

F. — **Mercredi 6 juin 1979**, à quinze heures et le soir :

## Ordre du jour prioritaire.

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux hautes rémunérations (n° 312, 1978-1979).

2° Deuxième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux transports publics d'intérêt local (n° 332, 1978-1979).

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'organisation du contrôle des matières fertilisantes et des supports de culture (n° 298, 1978-1979).

4° Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à permettre l'adhésion des preneurs de baux à ferme à des sociétés civiles d'exploitation agricole (n° 311, 1978-1979).

## ANNEXE

## QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT

INSCRITES A L'ORDRE DU JOUR DU **vendredi 1<sup>er</sup> juin 1979**.

N° 2384. — M. Jean Colin appelle l'attention de M. le ministre des transports sur les graves dégâts causés au réseau routier, aussi bien pour la voirie départementale que pour les voies communales, par les périodes de gel et les chutes de neige exceptionnelles enregistrées au mois de janvier. Il lui demande, dès lors, s'il est envisagé d'apporter une aide exceptionnelle aux départements concernés, et notamment à celui de l'Essonne, ainsi qu'aux communes les plus éprouvées, pour leur permettre de faire face à des dégâts d'une aussi grande ampleur.

(Question transmise à M. le ministre de l'intérieur.)

N° 2412. — M. Jean Colin expose à M. le ministre de l'intérieur que les communes de la banlieue parisienne sont envahies par des colonies de nomades, apparemment sans ressources et en majeure partie de provenance étrangère. Ces nomades, qu'il ne faut pas confondre avec les gens du voyage, s'incrument dans des secteurs bien déterminés, et aussitôt évacués, quelques kilomètres plus loin, sont remplacés par des congénères. Il lui demande si le moment ne semble pas venu de mettre un terme à l'incompréhensible tolérance dont bénéficient ces individus dont la prolifération est de plus en plus mal supportée par la population locale, laquelle associe leur présence à une recrudescence de la délinquance.

N° 2461. — M. Pierre Vallon demande à M. le ministre de l'intérieur de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à éviter, notamment aux élections cantonales, l'organisation d'un second tour de scrutin lorsqu'une seule personne est candidate à la clôture des inscriptions pour celui-ci.

N° 2462. — M. Jean Cauchon demande à M. le ministre de l'intérieur de bien vouloir exposer les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre tendant à améliorer la situation des sapeurs-pompiers communaux et, dans cet esprit, la suite qu'il envisage de réserver aux recommandations formulées par la commission nationale paritaire des sapeurs-pompiers.

N° 2489. — M. Maurice Schumann demande à M. le ministre de l'intérieur les mesures qu'il compte prendre pour porter remède à la situation des communes rurales où résident un grand nombre de travailleurs concernés par les conflits du travail et qui, en raison de l'extrême modicité de leurs ressources, se trouvent hors d'état de venir directement en aide aux familles laborieuses pénalisées par ces conflits.

N° 2416. — M. Francis Palmero demande à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie de vouloir bien exposer les résultats de la conférence de Genève de février 1979 sur le financement du plan d'action pour la sauvegarde de la Méditerranée et de préciser les engagements pris par la France.

N° 2438. — M. Maurice Janetti attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur les mesures proposées par le Conseil de l'Europe pour la protection des espèces migratrices. Il lui demande que les chasses traditionnelles pratiquées par la plupart des chasseurs soient maintenues dans les formes actuelles.

(Question transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie.)

N° 2439. — M. Maurice Janetti attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur la situation des gardes nationaux dont les salaires ne sont pris en compte par l'Office national de la chasse qu'à 80 p. 100, le complément étant payé par la recette du timbre fédéral. Les gardes nationaux bénéficiant depuis le 10 août 1977 d'un statut de fonctionnaire, il lui demande que leurs salaires soient pris en charge à 100 p. 100 par l'Office national de la chasse afin que la recette du timbre fédéral soit destinée entièrement à l'amélioration de la chasse.

(Question transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie.)

N° 2458. — M. Maurice Janetti attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture sur la multiplication des dégâts causés par des sangliers qui provoquent chaque année une augmentation des taxes cynégétiques et à compter de 1979 le passage du département du Var à la surcotation du timbre fédéral. Il lui demande que le financement du fonds national des dégâts de gros gibiers ne soit plus effectué par les seuls chasseurs et que soit instaurée une participation des domaines, l'armée et des gros propriétaires fonciers. Il lui demande, par ailleurs, que l'indemnisation des dégâts s'effectue en fonction des déclarations fiscales des intéressés.

(Question transmise à M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie.)

N° 2481. — M. Maurice Janetti attire l'attention de M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie sur la nécessité de revenir sur les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté ministériel du 30 avril 1974 interdisant l'usage de la chevrotine pour la chasse au sanglier. Compte tenu de la topographie accidentée, des traditions cynégétiques du bassin méditerranéen, des impératifs de sécurité inhérents à l'exercice de la chasse au sanglier, il lui demande que l'emploi de la chevrotine soit de nouveau autorisé pour la chasse au sanglier dans les départements qui le demandent.

N° 2490. — M. Roger Quilliot appelle l'attention de M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie sur la situation des coopérateurs de la société de location-attribution H. L. M. Pro-Construire — actuellement sous liquidation judiciaire — qui risquent de payer les fautes de certains administrateurs et les carences de l'administration de tutelle. Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour éviter à ces coopérateurs de supporter les conséquences de cet état de fait.

N° 2492. — M. Fernand Lefort appelle l'attention de M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie sur un détournement de fonds dont seraient victimes 1 100 coopérateurs de la société de location-attribution H. L. M. Pro-construire. Il souligne qu'il ne saurait être question que les intéressés, dont beaucoup sont de condition modeste ou victimes du chômage, soient amenés à prendre en charge le montant des détournements opérés, payant ainsi une seconde fois un patrimoine déjà acquis chèrement au prix de nombreux sacrifices. En conséquence, il lui demande de préciser les résultats des contrôles effectués sous son autorité sur la gestion de la coopérative Pro-construire, de faire connaître les raisons qui motivent le refus opposé par son administration à la demande d'audience formulée par les coopérateurs et d'indiquer les dispositions qu'il compte prendre pour que l'Etat prenne en charge le déséquilibre financier affectant cette société, sous la forme d'une dotation exceptionnelle.

N° 2455. — M. Guy Schmaus appelle l'attention de M. le ministre de l'industrie à propos de l'absorption d'une société spécialisée dans la fabrication de parachutes à Clichy (Hauts-de-Seine) qui aboutit au licenciement collectif de 130 membres de son personnel sur un effectif total de 200 et à terme condamne l'entreprise. Il lui rappelle que rien ne justifie cette suppression d'emplois car cette entreprise fournit notre armée nationale en parachutes. En outre son carnet de commandes est plein. Une telle perspective est inacceptable d'autant plus que 60 p. 100 de la production de ladite société est exportée. Il lui demande en conséquence quelles mesures il compte prendre pour sauvegarder cet outil de travail et l'emploi dans cette entreprise, ce, dans l'intérêt des travailleurs et du pays tout entier.

N° 2469. — M. Guy Schmaus appelle l'attention de M. le ministre de l'industrie à propos de licenciements prévus dans une imprimerie de Clichy, filiale d'une société nationale, la S. N. E. P. Il s'agit de l'atelier de brochure dont la suppression entraînerait le licenciement de quatorze travailleurs, pour la plupart des femmes ayant plus de vingt ans d'ancienneté et qui, étant donné leur âge, sont vouées au chômage. L'imprimerie française connaît de grandes difficultés en raison notamment des nombreux travaux effectués à l'étranger; notre balance commerciale est très largement déficitaire dans ce secteur économique.

Cette nouvelle réduction des effectifs qui ne pourrait qu'aggraver encore ce déficit peut être évitée s'il veut bien prendre en considération l'intérêt de cette branche économique et de l'emploi. Il lui demande en conséquence: 1° que la décision prise par cette société soit réexaminée et les licenciements annulés; 2° que des négociations soient engagées entre les représentants du personnel, de la direction de la société et des pouvoirs publics pour prendre toutes les dispositions susceptibles de sauvegarder le plein emploi.

N° 2493. — M. Christian Poncelet attire l'attention de M. le ministre de l'industrie sur les difficultés qu'éprouve en Italie le groupe Montedison qui, selon des informations de presse, serait sur le point de se séparer de ses filiales implantées à l'étranger estimées moins rentables, et parmi celles-ci la S. A. Montefibre de Saint-Nabord, dans les Vosges. Les investissements consentis lors de l'implantation de cette usine ont été considérables et les aides publiques spécialement importantes. La S. A. Montefibre, après avoir connu une situation particulièrement dramatique en 1976 et licencié une partie importante de son personnel, compte aujourd'hui environ 650 personnes. Il lui demande de bien vouloir lui préciser, dans le cadre du Marché commun qui détermine les relations entre Etats européens membres de cette Communauté, quelles sont les véritables intentions du Gouvernement italien concernant la filiale vosgienne de Montedison, étant entendu que l'Etat italien détient la majorité des actions de cette société. Il lui demande par ailleurs de bien vouloir lui indiquer quelles mesures il envisage de prendre afin de préserver en tout état de cause l'emploi au sein de la S. A. Montefibre de Saint-Nabord, dans l'hypothèse où les dirigeants de la Montedison envisageraient un redéploiement de leurs activités préjudiciable à leur filiale française.

## QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 17 MAI 1979

(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

### Gestion des établissements hospitaliers.

2499. — 17 mai 1979. — M. Eugène Bonnet expose à Mme le ministre de la santé et de la famille que la circulaire n° 947 du 29 mars 1979, relative au contrôle de l'exécution des budgets et de l'activité des établissements publics d'hospitalisation, de soins et de cures, a soulevé une très vive émotion parmi les directeurs desdits établissements qui en considèrent les dispositions comme pratiquement inapplicables, tant elles paraissent méconnaître les réalités de la gestion quotidienne d'un hôpital. Il lui demande s'il ne lui paraîtrait pas opportun d'envisager, après concertation avec les représentants qualifiés des personnels de direction des établissements hospitaliers, un assouplissement des mesures prévues par la circulaire précitée.

### Mise en exploitation du gisement de charbon de Meyreuil.

2500. — 17 mai 1979. — M. Jean Francou demande à M. le ministre de l'industrie qu'intervienne rapidement la décision favorable à la mise en exploitation d'un nouveau gisement de charbon situé sur la commune de Meyreuil, dans les Bouches-du-Rhône. Ce gisement qui représente 50 millions de tonnes doit permettre l'implantation d'un cinquième groupe thermique de 350 mégawatts dont l'étude a été livrée à l'examen des services du ministère de l'industrie par les houillères du bassin Centre-Midi. La réalisation tant attendue d'un tel projet permettrait de résoudre toute une série de problèmes qui se posent actuellement ou qui se poseront dans un proche avenir. Sur le plan social, si ce projet ne voyait pas le jour, la situation deviendrait particulièrement préoccupante pour le secteur minier de la région qui couvre les localités de Roquevaire, Mimet, Gardanne, Trets, Meyreuil, tant au niveau de l'emploi qu'à celui de l'activité générale. En effet, 2 000 emplois directs et 10 000 emplois induits sont dépendants de l'activité des houillères. Dans l'avenir, si aucune solution n'était retenue, les conséquences seraient encore plus dramatiques pour la région car les houillères verraient s'arrêter leurs trois premiers groupes actuellement en activité avant 1985 et le quatrième groupe de 250 mégawatts en 1992. Enfin, il serait particulièrement aberrant que notre pays renonce à exploiter une source d'énergie qui ne doit rien au pétrole, qui n'entraîne aucun déséquilibre de notre balance des paiements et qui est doté d'un niveau de rentabilité comparable au niveau international.

*Situation de l'usine Solmer à Fos-sur-Mer.*

2501. — 17 mai 1979. — **M. Jean Francou** attire l'attention de **M. le ministre de l'industrie** sur la situation qui prévaut à Fos-sur-Mer à la suite des mouvements de grève qui affectent depuis le 3 avril les divers secteurs de production de l'usine Solmer et qui ont conduit tout récemment la direction à décider sa fermeture. En effet, ce complexe moderne, techniquement comparable aux meilleures usines sidérurgiques du monde, connaît une agitation persistante qui désorganise et bloque l'ensemble de la fabrication d'acier. Mais, à côté de ce qui devrait être ramené au libre jeu d'un simple conflit du travail, se produisent des actes de violence qui ne peuvent être tolérés plus longtemps. C'est pourquoi il lui demande de bien vouloir lui exposer les mesures qu'il envisage de prendre pour que soit évitée la démolition d'une usine, atout essentiel pour la production sidérurgique de notre pays car adapté en termes de rentabilité au marché difficile de la grande exportation et pour que cesse un terrorisme illégal visant à menacer la sécurité des personnes et des biens et à saboter tout un outil de travail, source de revenus de milliers de familles.

**QUESTIONS ECRITES**

REMISES A LA PRESIDENCE DE SENAT LE 17 MAI 1979

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — 1. Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« 2. Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — 1. Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« 2. Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« 3. Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

*Abonnements souscrits par les communes :  
abrogation d'une circulaire.*

30305. — 17 mai 1979. — **M. Jacques Carat** demande à **M. le ministre de l'intérieur** de bien vouloir abroger la circulaire n° 467 du 11 décembre 1951 par laquelle ses services ont établi que les abonnements souscrits par les communes doivent faire l'objet d'une délibération du conseil municipal. Le développement considérable des tâches nécessite, en effet, que, dans le cadre d'un crédit global inscrit au budget, les maires puissent s'abonner directement à toutes les publications qu'ils jugent utiles. L'exigence précitée n'est d'ailleurs pas compatible avec les désirs de simplification de la vie administrative et d'élargissement des libertés locales affirmés par le Gouvernement. Il importe enfin d'accorder en l'occurrence le droit avec les faits, les maires étant actuellement incités à assurer des abonnements à leur commune dans le cadre des crédits dévolus aux bibliothèques municipales, ou par l'intermédiaire d'associations, pour ne pas imposer aux assemblées communales des délibérations inutiles.

*Travaux d'assainissement : mode d'assujettissement à la T. V. A.*

30306. — 17 mai 1979. — **M. Paul Kauss** rappelle à **M. le ministre de l'intérieur** qu'en vertu de la loi de finances pour 1975 n° 74-1129 du 30 décembre 1974 (art. 14-1) certaines collectivités ont opté pour l'assujettissement à la T. V. A. notamment en matière de travaux d'assainissement. Le calcul économique fait à l'époque sous le contrôle de l'administration concluait, soit à la rentabilité, soit à la non-rentabilité de l'option, les collectivités prenant leur décision

en conséquence. C'est ainsi qu'un certain S.I.V.O.M. a souscrit à l'assujettissement en raison des investissements importants qu'il envisageait de réaliser. La règle du butoir lui était alors profitable. Cette situation s'est, entre-temps, modifiée suite à la création du fonds de compensation de la T. V. A. qui va permettre, dans deux ou trois ans, la récupération de la totalité de la T. V. A. supportée pour les travaux réalisés par les communes. A ce moment donc, deux situations se présenteront : 1° celle comprenant les communes ayant opté, qui ne récupéreront que l'équivalent du butoir (c'est-à-dire, la différence entre la T. V. A. due et la T. V. A. payée sur les travaux) ; 2° celle regroupant les communes n'ayant pas opté et qui se verront rembourser la totalité de la T. V. A. La première catégorie sera donc particulièrement lésée puisque les recettes de leurs services assujettis sont frappées de la taxe à des taux variant entre 7 à 20 p. 100. Il est vrai que les collectivités ont la possibilité de mettre fin à l'option mais les conditions posées sont financièrement telles que le bénéfice précédemment retiré de l'option se trouvera, en grande partie, annihilé. Il lui serait agréable de savoir quelles mesures sont envisagées pour que la situation des deux catégories de communes ne soit pas de nature telle que l'une soit favorisée par rapport à l'autre. Il lui importerait de savoir, par exemple, si des aménagements sont prévus pour alléger les conséquences financières des régularisations en fin d'option.

*Rémunération des stagiaires de formation professionnelle :  
application sans préavis du décret.*

30307. — 17 mai 1979. — **M. Gaston Pams** expose à **M. le ministre du travail et de la participation** la situation de salariés entrés en stage de formation professionnelle le 2 avril 1979, après deux ou trois années d'attente. Une rémunération sur la base de 90 p. 100 du salaire leur avait été annoncée sur la base des textes alors en vigueur. Les intéressés viennent d'être informés, à la fin du mois d'avril, des nouvelles dispositions du décret du 27 mars 1979 (publié au Journal officiel du 30 mars) selon lesquelles leur rémunération serait réduite à 70 p. 100 du salaire précédent. L'application sans préavis du décret précité crée à nombre d'entre eux de graves problèmes pour faire face à leurs engagements préalablement consentis (remboursement de prêts pour accession à la propriété...). Il lui fait observer qu'une information en temps utile aurait permis aux intéressés de prendre une décision en meilleure connaissance de cause. Il lui demande en conséquence : 1° pour l'avenir de prendre toutes dispositions de sorte qu'en pareilles circonstances, une information honnête soit assurée aux candidats ; 2° dans l'immédiat, de différer l'application du nouveau régime aux seuls candidats dûment informés.

*Lettre recommandée : avec avis de réception.  
notification en cas de délai de recours.*

30308. — 17 mai 1979. — **M. Jean-Marie Bouloux** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre** de bien vouloir lui préciser la suite que le Gouvernement envisage de réserver à une proposition de réforme contenue dans le sixième rapport du médiateur au président de la République et au Parlement, dans lequel il est notamment souhaité que la date de première présentation d'une lettre recommandée ou avis de réception, qui constitue le point de départ du délai de recours chaque fois qu'une notification est exigée, devrait figurer clairement sur l'enveloppe ; dans tous les cas où un avis de passage sera laissé, parce que le destinataire était absent, une mention serait portée sur cet avis de passage, avertissant le destinataire que la lettre qui l'attend peut contenir l'annonce d'un délai courant contre lui.

*Profession hôtelière : facilités accordées aux jeunes.*

30309. — 17 mai 1979. — **M. Jean-Marie Bouloux** demande à **M. le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à favoriser la prise de responsabilité des jeunes professionnels dans le domaine de la profession hôtelière en assouplissant notamment les conditions d'obtention de prêts et en augmentant sensiblement le volume de ceux-ci.

*Mission pour l'emploi : application d'une recommandation.*

30310. — 17 mai 1979. — **M. Jean-Marie Bouloux** demande à **M. le ministre de l'éducation** de bien vouloir lui préciser la suite qu'il envisage de réserver à une recommandation formulée dans le rapport de la mission pour l'emploi dans lequel il est notamment suggéré une plus grande ouverture de l'école sur la vie, laquelle pas-

serait par un élargissement des programmes, et qui devrait répondre à la triple ambition d'éveiller l'intelligence, de donner la maîtrise des moyens traditionnels d'expression et de satisfaire aux exigences et aux besoins nouveaux.

*Travailleurs privés d'emploi : droit à indemnisation.*

30311. — 17 mai 1979. — **M. Raymond Bouvier** demande à **M. le ministre du travail et de la participation** de bien vouloir lui préciser les perspectives et échéances de publication du décret prévu à l'article premier de la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, lequel doit notamment fixer les conditions d'agrément des conventions particulières susceptibles de prévoir une prolongation collective du droit à indemnisation.

*Pharmaciens : attribution des postes vacants.*

30312. — 17 mai 1979. — **M. Charles Ferrant** demande à **Mme le ministre des universités** de bien vouloir lui préciser les perspectives et échéances de publication du décret prévu à l'article 2 de la loi n° 79-4 du 2 janvier 1979 relative aux études en pharmacie et au statut des personnels enseignants des unités d'enseignement et de recherche pharmaceutiques devant fixer les conditions dans lesquelles peuvent être pourvus, par les enseignants d'une unité d'enseignement et de recherche de pharmacie, les postes de pharmaciens résidents vacants.

*Option pour le régime réel simplifié : réévaluation des éléments incorporels du fonds de commerce.*

30313. — 17 mai 1979. — **M. Jean Francou** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui préciser la suite qu'il envisage de réserver à une proposition contenue dans le 6<sup>e</sup> rapport du médiateur au Président de la République et au Parlement dans lequel il est notamment suggéré que soit généralisée à tous les contribuables exerçant pour la première fois l'option pour le régime réel simplifié, la faculté de procéder à cette date, en franchise d'impôt, à la réévaluation des éléments incorporels de leur fonds de commerce.

*Travailleurs privés d'emploi : bénéficiaire du nouveau régime d'indemnisation.*

30314. — 17 mai 1979. — **M. Louis Jung** demande à **M. le ministre du travail et de la participation** de bien vouloir lui préciser les perspectives et échéances de publication du décret en conseil d'Etat prévu à l'article premier de la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, lequel doit notamment déterminer les catégories de personnes à la recherche d'un emploi pouvant, à titre exceptionnel, bénéficier du nouveau régime d'indemnisation, bien que n'entrant pas expressément dans le champ d'application de cette nouvelle loi.

*Immeubles dépendant du domaine de l'Etat : gestion.*

30315. — 17 mai 1979. — **M. Louis Jung** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui préciser les perspectives et échéances de publication du décret prévu à l'article 87 de la loi de finances pour 1979 (n° 78-1239 du 29 décembre 1978), lequel doit notamment fixer la liste des collectivités ou établissements publics à qui peut être confiée la gestion d'immeubles dépendant du domaine de l'Etat, en vue d'en assurer la conservation, la protection ou la mise en valeur.

*Etablissements bancaires : cautionnement illimité.*

30316. — 17 mai 1979. — **M. Jacques Mossion** demande à **M. le ministre de l'économie** de bien vouloir lui préciser la suite qu'il envisage de réserver à une proposition de réforme formulée dans le sixième rapport du médiateur au Président de la République et au Parlement, relatif au cautionnement illimité donné à des établissements bancaires par certaines personnes en garantie de crédits faits à une entreprise. En effet, afin que ces personnes ne se trouvent pas engagées après plusieurs années, alors qu'elles n'ont plus de lien ou d'intérêt avec les entreprises pour lesquelles elles s'étaient entièrement portées caution, il conviendrait par diverses procédures de rappeler une fois par an à la caution les engagements qu'elles ont pris.

*Epouses d'artisans : statut.*

30317. — 17 mai 1979. — **M. Jacques Mossion** demande à **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** de bien vouloir lui préciser les perspectives et les échéances de mise à l'étude, et éventuellement de mise en application, d'un statut des épouses d'artisans permettant notamment d'assurer la sécurité de celles qui collaborent effectivement à la marche des entreprises artisanales.

*République centrafricaine : massacre d'écoliers.*

30318. — 17 mai 1979. — **M. Francis Palmero** demande à **M. le ministre des affaires étrangères** s'il est confirmé que la République centrafricaine a célébré « l'année de l'enfance » par le massacre d'une centaine d'écoliers et s'il ne conviendrait pas alors de reconsidérer les accords de coopération avec ce pays.

*Etablissements d'enseignement public : intégration de certains maîtres.*

30319. — 17 mai 1979. — **M. Jean-Marie Rausch** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui préciser les perspectives et échéances de publication du décret en conseil d'Etat prévu à l'article 103 de la loi de finances pour 1979 (n° 78-1239 du 29 décembre 1978) devant fixer les conditions d'intégration des maîtres en service dans des établissements d'enseignement technique de la Sollac et de Sacilor transformés en établissements d'enseignement public.

*Exonération de l'impôt sur les bénéfices : instructions ministérielles.*

30320. — 17 mai 1979. — **M. Jean-Marie Rausch** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui préciser les mesures qu'il envisage de prendre tendant à accélérer la parution des instructions ministérielles relatives à l'article 19 de la loi de finances pour 1979, lequel précise que les bénéfices réalisés pendant l'année de leur création et chacune des deux années suivantes dans les entreprises industrielles créées entre le 1<sup>er</sup> juin 1977 et le 31 décembre 1980, soumises à un régime réel d'imposition et produisant un bilan, sont exonérés d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, à la condition que, dans la déclaration des résultats de l'exercice de réalisation des bénéfices, elles s'obligent à maintenir ces bénéfices dans l'exploitation. La non-parution de ces instructions met, en effet, en position délicate un certain nombre d'entreprises nouvellement créées, assurant le relais d'entreprises en difficulté car elle ne savent si elles peuvent ou non bénéficier de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices durant trois années. Celles-ci possèdent, en effet, des matériels qui entrent normalement dans le champ d'application de l'amortissement dégressif, mais qui en sont exclus uniquement parce qu'ils sont d'occasion. Une mise en application urgente des dispositions prévues par cet article pourrait aider au redémarrage d'affaires économiquement viables, en particulier dans le département de la Moselle.

*Développement de l'élevage du lapin.*

30321. — 17 mai 1979. — **M. Guy Robert** attire l'attention de **M. le ministre du budget** sur le développement actuel de l'élevage spécialisé du lapin et lui demande s'il envisage d'étendre aux lapins les dispositions de l'arrêté du 10 février 1972 pris en application de l'article 2 du décret du 7 décembre 1971 prévoyant un abattement de 30 p. 100 sur le montant des recettes dans le cadre d'un élevage spécialisé.

*Crédit agricole mutuel : qualité de sociétaires.*

30322. — 17 mai 1979. — **M. René Tinant** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui préciser les perspectives et échéances de publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 23, paragraphe 2, de la loi de finances rectificative pour 1978 (n° 78-1240 du 29 décembre 1978), lequel doit déterminer les conditions dans lesquelles certaines catégories de bénéficiaires de prêts et d'engagements de caution de la part des caisses de Crédit agricole mutuel peuvent ne pas avoir la qualité de sociétaires.

*Prophylaxies : décret d'application de la loi.*

**30323.** — 17 mai 1979. — **M. René Tinant** demande à **M. le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui préciser les perspectives et les échéances de publication des décrets prévus à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-6 du 2 janvier 1979 sur l'exécution de prophylaxies collectives des maladies des animaux, lesquels doivent notamment prévoir et fixer les catégories de fonctionnaires chargés de l'exécution des interventions nécessitées par les opérations de prophylaxies ainsi que les conditions d'exécution de ces interventions.

*Conjoint d'exploitant âgé de soixante à soixante-quatre ans : montant de l'indemnité complémentaire.*

**30324.** — 17 mai 1979. — **M. Raoul Vadepiéd** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui préciser les perspectives et échéances de publication de l'arrêté prévu à l'article 93, paragraphe 2, de la loi de finances pour 1979 (n° 78-1239 du 29 décembre 1978), laquelle doit fixer le montant de l'indemnité complémentaire attribuée au conjoint d'exploitant âgé de soixante à soixante-quatre ans révolus, non titulaire d'un avantage de vieillesse, lorsque cet exploitant obtient l'indemnité viagère de départ, complément de retraite ou non complément de retraite, avant son 66<sup>e</sup> anniversaire.

*Chambres de métiers et de commerce : représentation des épouses d'artisans.*

**30325.** — 17 mai 1979. — **M. Pierre Vallon** demande à **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** de bien vouloir lui préciser les perspectives et les échéances de représentation des épouses d'artisans et de commerçants tant dans les chambres de métiers que dans les chambres de commerce.

*Lycées hôteliers : mise en place de stages de troisième année.*

**30326.** — 17 mai 1979. — **M. Pierre Vallon** demande à **M. le ministre de l'éducation** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à favoriser la mise en place de stages de troisième année des lycées hôteliers et ce dans une optique de pré-emploi avec éventuellement la possibilité de prévoir un salaire réel pour ces stagiaires.

*Travailleurs privés d'emploi : dégressivité trimestrielle des prestations.*

**30327.** — 17 mai 1979. — **M. Charles Zwickert** demande à **M. le ministre du travail et de la participation** de bien vouloir lui préciser les perspectives et échéances de publication du décret prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, lequel doit notamment fixer les conditions d'agrément d'éventuelles conventions particulières dérogeant à la dégressivité trimestrielle des prestations composant le revenu de remplacement des salariés privés d'emploi.

*Sous-traitance : statistiques sur la production et le chiffre d'affaires.*

**30328.** — 17 mai 1979. — **M. Charles Zwickert** demande à **M. le ministre de l'industrie** de bien vouloir lui préciser la suite qu'il envisage de réserver à une recommandation formulée dans le rapport publié par la commission technique de la sous-traitance dans lequel il est notamment souhaité l'amélioration de l'appareil statistique et la création d'un dispositif d'observation conjoncturelle en utilisant les enquêtes de branches pour connaître l'importance de la production ou du chiffre d'affaires correspondant à des travaux reçus en sous-traitance.

*Industrie hôtelière : création d'unités de petite capacité.*

**30329.** — 17 mai 1979. — **M. Charles Zwickert** demande à **M. le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs** de bien vouloir lui préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre tendant à permettre à l'industrie hôtelière de garder sa vocation humaniste dans la mesure où elle est un métier de prestation de services et plus encore un métier de contacts humains. A cet

égard, il lui demande s'il ne conviendrait pas de favoriser la création d'unités hôtelières de petite capacité susceptibles de conserver cet aspect à la profession et ce notamment dans les régions de province.

*Exploitation des carrières et gravières : conséquences pour les communes.*

**30330.** — 17 mai 1979. — **M. Georges Constant** signale à l'attention de **M. le ministre du budget** les problèmes qui se posent à de nombreuses communes de son département du fait de l'installation, sur leur territoire, de gravières et de carrières qui défigurent et polluent des sites admirables. De plus, elles contribuent à la détérioration profonde des routes, non adaptées à un roulage de trafic lourd, à l'entière charge de leur budget. Or, les carrières et gravières exploitées sur des terrains considérés comme « friches » ne rapportent pratiquement rien aux communes. Leurs propriétaires qui perçoivent des redevances élevées des exploitants, ne doivent à celles-ci que de faibles taxes foncières. Il lui demande dès lors s'il ne lui paraît pas opportun d'aménager, au profit des collectivités locales qui ont à assumer de lourdes charges consécutives à l'exploitation de ces activités, la fiscalité à laquelle ces dernières sont soumises, soit par une augmentation de la taxe professionnelle due par les exploitants, soit par la revalorisation des taxes foncières.

*Direction générale de la concurrence et de la consommation : recrutement de personnel.*

**30331.** — 17 mai 1979. — **M. Michel Miroudot** rappelle à **M. le ministre de l'économie** que le projet de budget de son département pour 1979 prévoyait la création de cent emplois supplémentaires à la direction générale de la concurrence et de la consommation. Il lui demande quelles dispositions ont été prises pour assurer le recrutement des personnels correspondants.

*Fixation des cotisations dues par les assurés obligatoires du régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles.*

**30332.** — 17 mai 1979. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur les conséquences du décret du 12 mars 1979 modifiant celui du 23 septembre 1974 relatif aux modalités de fixation des cotisations dues par les assurés obligatoires du régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles. En effet, l'augmentation des cotisations afférentes auxdits régimes représente, semble-t-il, un pourcentage pouvant aller jusqu'à plus de 50 p. 100. Il lui demande dans ces conditions les dispositions qu'elle envisage de prendre tendant à réduire sensiblement les augmentations de cotisations, lesquelles représentent pour les travailleurs non salariés non agricoles une charge supplémentaire à la limite du supportable.

*Condition d'attribution de l'insigne de réfractaire et de la carte du combattant.*

**30333.** — 17 mai 1979. — **M. Jean Varlet** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants** sur le fait que la chancellerie accorde aux ayants droit l'insigne des réfractaires et maquisards mais leur refuse la carte du combattant. Ils ne peuvent ainsi bénéficier des avantages qui sont attachés à cette carte et en particulier du bénéfice de la retraite professionnelle anticipée. Il lui demande s'il ne lui semble pas normal que ceux qui possèdent la carte de réfractaire puissent bénéficier de la loi n° 73-1051 du 21 novembre 1973.

*Elections européennes : heure de fermeture des bureaux de vote.*

**30334.** — 17 mai 1979. — **M. Albert Pen** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (D. O. M.-T. O. M.)** s'il lui semble bien indiqué de prévoir, à Saint-Pierre-et-Miquelon, les mêmes heures d'ouverture et de fermeture des bureaux de vote le 10 juin prochain qu'en France métropolitaine. Le décalage horaire étant actuellement de cinq heures entre son archipel et Paris, il constate qu'il n'y aura pas, en fait, harmonisation des horaires comme cela semble être le but recherché par les Gouvernements pour l'ensemble de la Communauté. Il estimerait plus logique de fermer les bureaux de vote à 17 heures, heure locale, ce qui aurait en outre pour avantage d'assurer la parfaite loyauté

du scrutin. Il souhaiterait d'ailleurs que la même règle soit observée lors des élections législatives et présidentielles, les résultats de scrutins intervenus en métropole étant en effet connus de ses compatriotes cinq heures avant la clôture des opérations électorales sur place ! Connaissant l'empressement des Saint-Pierrais et Miquelonnais à remplir leur devoir électoral, il pense qu'ils prendraient d'eux-mêmes les dispositions nécessaires pour pouvoir voter avant l'heure de ladite clôture. S'il n'en était pas de même le 10 juin, cet éventuel manque d'empressement ne serait dû qu'à l'hostilité générale des élus et de la population vis-à-vis d'une intégration à la Communauté peu favorable à l'économie du nouveau département.

*Situation des documentalistes-bibliothécaires d'Eure-et-Loir.*

**30335.** — 17 mai 1979. — **M. Jean Cauchon** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation des documentalistes-bibliothécaires d'Eure-et-Loir. Il lui demande s'il prévoit de créer des postes en nombre suffisant de façon à répondre aux besoins des établissements et de doter chaque établissement secondaire d'un centre de documentation et d'information. Il lui demande, en outre, de bien vouloir lui faire connaître l'état actuel du statut prévu pour les documentalistes-bibliothécaires et de lui faire savoir s'il envisage une augmentation des rémunérations versées à cette catégorie d'enseignants.

## REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

### DEFENSE

*Aérospatiale : situation de l'usine de Meaulte.*

**29403.** — 3 mars 1979. — **M. Charles-Edmond Lenglet** fait part à **M. le ministre de la défense** de l'inquiétude suscitée parmi le personnel de l'usine de Meaulte de la S.N.I.A.S. après l'annonce faite à la dernière réunion d'établissement que cette usine ne fabriquerait pas la voilure du Mirage 2000 comme elle était en droit de l'espérer. Cette fâcheuse nouvelle, qui vient s'ajouter à la décision de ne plus fabriquer la voilure F 50 B à Meaulte est d'autant moins compréhensible que cette usine a fabriqué depuis 1958 plus de 1 300 voilures de Mirage III et qu'on reconnaît au personnel qui y travaille une grande compétence et une haute technicité dans la fabrication de voilures complexes. Cette décision met en cause l'existence du bureau de dessin et du traçage et constitue en fait une déqualification de l'établissement. Le maintien et le développement des activités de l'usine de Meaulte, quatrième entreprise de la région de Picardie, sont indispensables à la vie économique et sociale de la région d'Albert et du département de la Somme déjà lourdement touchée par la crise. Il lui demande, en conséquence, d'intervenir auprès de la S.N.I.A.S. pour que cette société nationale reconsidère ses orientations dans un sens plus favorable à l'usine de Meaulte.

*Réponse.* — Les perspectives actuelles de production de l'Airbus et les conséquences favorables qui en résultent pour l'activité de la Société nationale industrielle aéronautique ont conduit à modifier la part de fabrication du Mirage 2000 qui sera confiée à cette société. Cette part ne comprend pas la voilure de l'avion, mais l'usine de Meaulte participera à la réalisation de sous-ensembles importants lui assurant une part significative de fabrication sur cet appareil. Les prises de commandes d'Airbus intervenues au cours de l'année 1978 et le lancement de la version B 10 fabriquée en coopération entre la France, la République Fédérale allemande et la Grande-Bretagne, permettent d'envisager l'avenir de l'établissement considéré sous un jour favorable au plan de l'emploi.

### INTERIEUR

*Elections cantonales : règle des 10 p. 100.*

**29746.** — 3 avril 1979. — **M. Paul Mistral** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur les inconvénients présentés par la barre à 10 p. 100 des inscrits dans les élections cantonales. Cette règle du « minime » a fait que dans de nombreux cantons il y avait au deuxième tour candidature unique. Cette unicité présente plusieurs inconvénients. D'abord elle a une incidence négative sur le pourcentage des votants. On comprend que les électeurs aient quelque réticence à se déplacer lorsqu'ils savent que les jeux sont faits. C'est ainsi que dans l'Isère, où il y avait deux cantons avec candidature unique, le pourcentage des votants avoisinait 62 p. 100. Or, si l'on

excluait ces cantons, ce pourcentage dépassait 67 p. 100. Ensuite, faire voter sur une candidature unique, c'est un peu trahir le secret du vote. On sait à peu près pour qui les gens se sont prononcés. Malheureusement, il y a les bulletins blancs. Mais dans notre législation, ce ne sont pas des suffrages exprimés. La dépense dans tous les domaines pour élire un candidat qui est le seul pour le canton est manifestement hors de proportion. Il lui demande en conséquence si le code électoral ne peut être modifié, par exemple, en décidant qu'un candidat serait déclaré élu à condition : qu'il ait obtenu suffisamment de voix au 1<sup>er</sup> tour ; que l'on constate le mardi à la clôture des inscriptions qu'il est le seul à se maintenir au second tour. Cette proposition paraît très raisonnable. Car pour les observateurs, un deuxième tour dans ces cantons n'a aucune signification. Il n'est pas possible de commenter le pourcentage de la participation, ni d'apprécier le report des voix. Le code électoral fait de ces brillants candidats du premier tour, des mal élus du deuxième tour. Et les résultats sont faussés.

*Réponse.* — Il y a lieu de remarquer que la situation évoquée par l'auteur de la question n'est pas un phénomène nouveau. Le vote de la loi du 19 juillet 1976 n'a eu pour effet que d'augmenter le nombre des candidatures uniques qui, cependant, n'ont représenté que 5 p. 100 des cantons où il y a eu scrutin de ballottage. Au surplus, cette situation peut se trouver réalisée non seulement pour les élections cantonales, où s'applique la règle des 10 p. 100 des inscrits, mais encore pour les élections législatives, ainsi que pour les élections municipales dans les communes de plus de trente mille habitants, le seuil étant alors 12,5 p. 100 des inscrits. Au demeurant, la situation signalée peut être constatée même au premier tour de scrutin : il en a été ainsi notamment lors des élections municipales de 1977 dans de nombreuses communes importantes. Toutefois, la solution suggérée par l'auteur de la question serait contraire aux règles de notre droit et à la tradition républicaine puisqu'elle consisterait à proclamer un candidat en l'absence de tout vote et, par conséquent, sans que la volonté du corps électoral ait pu s'exprimer. On observera enfin que la présence d'un candidat unique ne saurait être considérée comme violant le secret du vote, puisque chaque électeur conserve la faculté de voter blanc ou nul.

*Police municipale : revendications du personnel.*

**29979.** — 19 avril 1979. — **M. Henri Caillavet** rappelle à **M. le ministre de l'intérieur** les revendications syndicales de la police municipale au plan des personnels (statuts, formation, carrière, etc.). Le personnel de la police municipale souhaitant que soit examiné avec compréhension l'ensemble de ses propositions, il lui demande en conséquence s'il pense modifier l'arrêté du 29 décembre 1975 visant les modalités de carrière et annuler la circulaire du 30 octobre 1978 traitant de la carte professionnelle.

*Réponse.* — Une étude est en cours pour examiner les possibilités d'aménager la carrière des policiers municipaux telle qu'elle est définie par les arrêtés du 29 décembre 1975. En l'état actuel de la procédure il n'est pas possible de préjuger les décisions définitives qui pourraient être adoptées. Ce dossier fait cependant l'objet d'une attention toute particulière afin de parvenir à une solution du problème posé par le déroulement de carrière des personnels de police municipale. En ce qui concerne les modalités de délivrance à ces agents d'une carte professionnelle, il convient de préciser que la circulaire incriminée se borne à rappeler la directive du 22 août 1967 du Premier ministre prescrivant de ne délivrer des titres d'identité tricolores qu'« aux seuls fonctionnaires d'autorité nommés dans un emploi permanent d'un cadre de la fonction publique ». La question ainsi posée a, déjà, fait l'objet d'une réponse publiée au *Journal officiel* du 24 février 1979 (Débats parlementaires, Assemblée nationale), sous les n<sup>os</sup> 10244, 11089, 11546 et 11738.

### JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS

*C. E. S. Charles-de-Gaulle de Morne-à-l'Eau (Guadeloupe) : situation.*

**28389.** — 12 décembre 1978. — **M. Marcel Gargar** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur le grand dénuement dont souffre le C. E. S. Charles-de-Gaulle à Morne-à-l'Eau (Guadeloupe). En effet, depuis six ans, la situation y est la suivante : prévu pour mille deux cents élèves, le C. E. S. doit en accueillir mille cent cinquante ; il y manque vingt-six professeurs, à savoir : type lycée : mathématique : quatre ; français : six ; sciences naturelles : un ; dessin : un ; musique : un ; sciences physiques : un ; histoire et géographie : trois ; anglais : trois ; type P. E. G. C. : lettres, anglais : un ; éducation manuelle et technologie : trois, il n'y a que quatre professeurs d'éducation physique et sportive au lieu de neuf ; il manque des équipements d'éducation physique et sportive (pas de

plateau, pas d'équipements sanitaires, etc.). Considérant l'émotion et l'inquiétude de la population de cette commune, il lui demande quelles mesures il pense prendre pour améliorer sinon normaliser la situation préoccupante de ce C.E.S. (*Question transmise à M. le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs.*)

*Deuxième réponse.* — Au cours de l'année scolaire 1978-1979, quatre enseignants d'éducation physique et sportive assuraient soixante-treize heures d'enseignement aux élèves du collège Charles-de-Gaulle à Morne-à-l'Eau (Guadeloupe), soit une heure et demie d'enseignement hebdomadaire pour chacune des classes de l'établissement. Afin de faire bénéficier le plus grand nombre d'élèves des trois heures d'E.P.S. prévues par les textes, une création de poste de professeur adjoint a été envisagée au bénéfice du collège de Morne-à-l'Eau, à compter de la prochaine rentrée scolaire.

*Lycée Vaucanson de Grenoble :  
éducation physique et sportive.*

**29565.** — 14 mars 1979. — **M. Paul Jargot** signale à **M. le ministre de la jeunesse, des sports et des loisirs** le mécontentement légitime des enseignants et des élèves du lycée Vaucanson de Grenoble devant la décision de suppression d'un poste d'enseignant en éducation physique et sportive (E.P.S.) à la prochaine rentrée scolaire. Déjà les années précédentes plusieurs postes ont été supprimés entraînant la diminution des horaires hebdomadaires d'éducation physique et sportive de quatre heures par classe en 1968-1969 à deux heures trente en 1978-1979. Or, les normes officielles sont d'au moins trois heures par semaine et les installations sportives existantes permettent d'assurer quatre heures dans les meilleures conditions pédagogiques. Dans ces conditions, cette nouvelle suppression qui diminuera encore les horaires d'éducation physique et sportive est tout à fait inacceptable. Il lui demande donc de maintenir tous les postes d'enseignant d'éducation physique et sportive du lycée Vaucanson à la prochaine rentrée.

*Réponse.* — A la rentrée scolaire 1979-1980, un poste d'enseignant d'éducation physique sera effectivement transféré du lycée Vaucanson de Grenoble vers un établissement déficitaire, le C.L.G. Jules-Vallès à Fontaine. Néanmoins, l'ensemble des élèves du lycée Vaucanson à Grenoble bénéficieront de l'horaire complet d'éducation physique et sportive prévu par la loi.

## JUSTICE

*Indemnisation des Français rapatriés :  
procédure suivie devant l'instance arbitrale.*

**29541.** — 14 mars 1979. — **M. Charles de Cuttoli** attire l'attention de **M. le ministre de la justice** sur les dispositions du décret n° 78-857 du 10 août 1978 relatives à la procédure qui doit être suivie devant l'instance arbitrale créée par les articles 15 à 17 de la loi n° 78-1 du 2 janvier 1978 relative à l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer dépossédés de leurs biens. Ledit décret comporte des lacunes qui se sont rapidement révélées dans la pratique. En effet, rien n'est prévu en ce qui concerne la protection des droits de la défense, le droit à l'assistance d'un conseil, le droit de consulter les pièces du dossier, le respect du principe du contradictoire, la publicité des débats de l'instance. Il apparaît que, dans le silence des textes, les garanties et droits dont bénéficient traditionnellement les parties devant tous arbitres devraient être respectés. Telle n'est pas l'interprétation du président de l'instance arbitrale qui refuse d'appliquer ces principes élémentaires de procédure applicables devant toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et même devant les arbitres en matière civile. L'article 1009 du code de procédure civile dispose, en effet, que « les parties et les arbitres suivront dans la procédure les délais et les formes établis pour les tribunaux, si les parties n'en ont autrement convenu ». Ces principes sont également respectés devant les juridictions administratives, qu'ils soient prévus par les lois et règlements ou qu'ils soient compris au nombre des principes généraux du droit applicables même sans texte et auxquels seule une loi peut déroger. Il s'étonne que le président de l'instance arbitrale ait cru devoir éluder des principes aussi fondamentaux. Il rappelle, en effet, que cette instance est un véritable organe collégial d'arbitrage et non pas une simple autorité administrative habilitée à prendre des actes administratifs unilatéraux. Le qualificatif « arbitral » ne saurait être considéré comme une simple fiction. L'avis émis à cet égard par la commission des lois du Sénat dont l'auteur de la question écrite était rapporteur lors des travaux préparatoires de la loi du 2 janvier 1978 est particulièrement clair. Si, par impossible, l'instance arbitrale était considérée comme une simple auto-

rité administrative, il n'en serait pas moins contraire à l'équité la plus élémentaire qu'une partie se voit privée du droit à l'assistance d'un conseil, s'agissant de faire appliquer une législation particulièrement complexe et technique qu'un profane peut difficilement comprendre. Est également discriminatoire le fait que l'A.N.I.F.O.M. puisse consulter toutes les pièces produites par le demandeur, répliquer à ses arguments avec l'assistance de ses services contentieux, alors que le demandeur se voit contester les mêmes droits. Il lui demande, en conséquence, quelles mesures il entend prendre en vue de mettre un terme aux errements évoqués.

*Réponse.* — La mission conférée à l'instance arbitrale par le législateur est, dans des cas limitativement énumérés par les articles 15, 16 et 17 de la loi du 2 janvier 1978, de fixer la valeur d'indemnisation de certains biens dont les Français rapatriés ont été spoliés outre-mer, sur des bases différentes de celles qu'en vertu de la loi du 15 juillet 1970 l'A.N.I.F.O.M. est tenue de respecter. L'instance arbitrale, qui met en œuvre une technique d'évaluation, n'est donc pas appelée à trancher des litiges, et malgré le caractère équivoque de sa dénomination, elle n'est pas une juridiction ou un tribunal arbitral, mais une commission d'évaluation prenant des décisions administratives. Il s'ensuit que le décret du 10 août 1978 n'a pas prévu certaines dispositions spécifiques aux procédures juridictionnelles, telles que la tenue d'audiences, l'oralité et la publicité des débats. Mais il importe naturellement, comme le relève l'honorable parlementaire, que les rapatriés soient en mesure d'avoir connaissance de tous les éléments d'appréciation fournis à l'instance arbitrale et de les discuter. A cet égard, le droit pour les intéressés de s'adresser à un avocat ou à toute personne de leurs choix en vue d'être assistés dans la rédaction de leur demande et de leurs observations, ou d'être représentés devant l'instance n'est en aucune manière contesté. De même, comme le président de l'instance arbitrale l'a lui-même prévu, les observations de l'A.N.I.F.O.M. sont communiquées aux retraités demandeurs afin de leur permettre de les examiner et, s'ils l'estiment nécessaire, d'y répondre. Par conséquent, la garantie fondamentale que représente la contradiction est assurée. En outre, il est admis que les intéressés auront la possibilité de demander à être autorisés à venir eux-mêmes, ou leurs représentants, devant l'instance arbitrale pour éclairer leurs arguments écrits par des observations orales; l'instance arbitrale ainsi saisie s'efforcera, dans toute la mesure compatible avec une bonne organisation de ses travaux, d'accueillir favorablement ces demandes.

*Police : notice de renseignements.*

**29615.** — 23 mars 1979. — Se référant à la réponse faite à la question écrite n° 10734 posée le 5 janvier 1979 par **M. Michel Crépeau**, député (insérée au *Journal officiel*, Débats Assemblée nationale, du 27 janvier 1979, page 613), **M. Paul Kauss** demande à **M. le ministre de la justice** — la question étant posée sur le plan général — si la formule suivante : « l'intéressé a déjà été impliqué dans une affaire de... (suit la qualification de l'infraction), enregistrée au parquet sous la référence » peut normalement figurer sur une notice de renseignements destinée à un tribunal, alors que ladite affaire : a) remonte à plusieurs années; b) a fait l'objet d'un classement sans suite par le procureur de la République ou d'un non-lieu du juge d'instruction; c) n'a pas comporté de condamnation judiciaire pour l'intéressé qui, antérieurement n'avait pas encouru de peine (criminelle, correctionnelle ou contraventionnelle). Dans la négative, s'il ne lui semble pas souhaitable de faire donner toutes instructions aux autorités chargées de remplir les notices dont s'agit pour qu'elles : 1° s'abstiennent de faire référence à des faits ne pouvant être valablement évoqués, susceptibles au surplus, de nuire à la moralité du justiciable (dès lors notamment que son casier judiciaire est vierge) et d'influer défavorablement les magistrats de la juridiction de jugement; 2° indiquent dans la notice, au regard de la rubrique « antécédents judiciaires » la mention : « n'a pas d'antécédent judiciaire connu du service », s'il en est effectivement ainsi après vérification d'usage. Il convient de noter, accessoirement, que les parquets ne sont pas tenus de communiquer aux commissariats de sécurité publique la suite réservée aux procédures établies par ceux-ci qui ne peuvent donc savoir officiellement si et à quelle date une condamnation a été prononcée par le tribunal.

*Réponse.* — Ainsi qu'il a déjà été précisé en réponse à la question écrite à laquelle se réfère l'honorable parlementaire, les notices de renseignements répondent à la nécessité d'informer aussi complètement que possible les juridictions de jugement sur la situation, la personnalité et la moralité des justiciables, condition essentielle au prononcé de sanctions individualisées et, par conséquent, à une bonne administration de la justice. La référence à une procédure antérieure — dès lors que le rappel des faits ou de la condamnation intervenue ne tombe sous le coup d'aucune interdiction

légale — ne saurait donc être écartée d'une notice de renseignements. En tout état de cause, les mentions qui figurent sur un tel document sont obligatoirement portées à la connaissance de l'avocat du prévenu et sont donc soumises à une discussion contradictoire.

*Listes électorales : inscriptions.*

**29705.** — 31 mars 1979. — **Mme Hélène Luc** attire l'attention de **M. le ministre de la justice** sur l'inscription sur les listes électorales en dehors des périodes de révision. La section III, du chapitre II, du livre I du code électoral vise l'inscription sur les listes électorales en dehors des périodes de révision : « 3° Les Français et les Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur après la clôture des délais d'inscription. » Ce texte semble clair. Ainsi, pour les élections du 18 mars 1979, doivent être admis les jeunes de dix-huit ans entre la date de clôture de révision des listes et la date du scrutin, soit le 18 mars. Mais l'article L. 31, alinéa 2, précise que les demandes d'inscriptions ne sont recevables que jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin. Pour les élections du 18 mars, les demandes doivent donc être déposées avant le 8 mars. Quel est le sort des jeunes atteignant leur majorité entre le 8 mars et le 18 mars ? Si leur demande est présentée dans les délais et qu'ils sont nés entre le 8 mars et le 18 mars, ils n'ont pas l'âge requis au moment du dépôt de leur demande mais ils l'auront le jour du scrutin. Une circulaire ministérielle n° 69-352 du ministère de l'intérieur, direction générale de l'administration, direction du personnel et des affaires politiques, bureau des élections et des études politiques, règle ce problème (page 26, n° 91) en admettant, ce qui semble évident, qu'il suffit que la condition d'âge soit remplie au plus tard à minuit la veille du scrutin. Cette interprétation n'a pas été retenue par le tribunal d'instance d'Ivry-sur-Seine dont un jugement rendu le 6 mars 1979 a écarté l'inscription de jeunes nés les 15, 16 et 17 mars 1961 au motif qu'en l'état, c'est-à-dire au jour du jugement (6 mars 1979), ils n'étaient pas encore majeurs, bien que devant l'être le jour du scrutin (18 mars 1979). Elle lui demande donc quelles dispositions il compte prendre pour faire obstacle à une interprétation si éminemment critiquable, aussi bien sur le plan juridique que sur le plan de l'équité et du bon sens, étant bien entendu que cette décision a fait l'objet d'un pourvoi.

*Réponse.* — L'interprétation retenue par le tribunal d'instance mentionné dans la question écrite n'a pas été adoptée par la Cour de cassation, qui, par arrêt du 3 avril 1979, a cassé le jugement rendu.

*Fermeture de centres de l'enfance inadaptée : conséquences.*

**29760.** — 6 avril 1979. — **M. Edgar Tailhades** appelle l'attention de **M. le ministre de la justice** sur une décision prise récemment par le préfet du Gard relative à la fermeture provisoire de trois centres de l'enfance inadaptée du département. La décision préfectorale, basée sur un souci de sécurité des enfants, peut apparaître comme un acte entraînant de graves conséquences sur le plan social et humain. Il convient de noter qu'un service de sécurité avait été aménagé dans lesdits centres, selon la législation et la réglementation en vigueur. A la suite de la mesure prise, le transfert des enfants s'est effectué dans des conditions très contestables. Il semble qu'au moment où se déroule l'année de l'enfance, il serait opportun que soient rappelées les dispositions de la déclaration de 1959 qui précisent avec justesse que « l'enfant, physiquement, mentalement, socialement désavantagé, doit recevoir le traitement, l'éducation et les soins spéciaux que nécessitent son état et sa situation ». Il lui demande les mesures qu'il compte prendre pour régler le douloureux problème posé et que des négociations s'instauraient entre les employeurs et les personnels de ces centres.

*Réponse.* — Décidant, le 26 mars 1979, de procéder à la fermeture du centre de rééducation « Le Luc » et à celle de la « Communauté Coste », établissements situés à Nîmes, le préfet du Gard a eu pour souci exclusif d'assurer la sécurité des mineurs qui y étaient placés. Sa décision a été prise, dans les deux cas, à la demande de l'association gestionnaire, sur le rapport du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales et compte tenu des difficultés rencontrées dans la conduite des pourparlers engagés entre les conseils d'administration et le personnel. En fait, celui-ci était en grève depuis plusieurs jours et assurait un service dit de « sécurité », organisé suivant des normes minimum. Les mineurs qui n'avaient créé aucun incident au début du mouvement — le 9 mars pour le centre « Le Luc » et le 15 mars pour la « Communauté Coste » — finirent cependant par présenter de sérieux problèmes d'encadrement et adoptèrent parfois une attitude préjudiciable à tous : fugues, chapardages, rixes. D'où la fermeture des deux établissements, qui aura été de courte durée. A cette occasion, la situation de chaque mineur a fait l'objet d'un examen particulier. Aucun d'eux n'a été privé de soutien éducatif. Le 6 avril 1979 pour

le centre « Le Luc » et le 9 avril 1979 pour la « Communauté Coste », le préfet du Gard, constatant que le personnel acceptait de reprendre le travail, a levé les deux arrêtés du 26 mars précédents.

**POSTES ET TELECOMMUNICATIONS**

*Services de vaccination : franchise postale.*

**29973.** — 19 avril 1979. — **M. Bernard Hugo** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications** sur l'expédition de la correspondance adressée par les services municipaux de vaccination qui ne bénéficient pas de la gratuité d'affranchissement, du fait du caractère personnel et confidentiel de celle-ci. Il lui demande donc s'il n'est pas possible, à titre dérogatoire, d'accorder la franchise postale comme pour la sécurité sociale à la correspondance et notamment aux convocations émanant des services municipaux de vaccination, du fait de l'obligation qui est faite aux maires d'assurer dans leur commune un service de vaccination.

*Réponse.* — Aux termes du décret n° 67-24 du 2 janvier 1967, codifié à l'article D. 58 du code des postes et télécommunications, est admise à circuler en franchise la correspondance exclusivement relative au service de l'Etat échangée entre fonctionnaires, chefs d'un service d'une administration de l'Etat ou adressée par ces fonctionnaires aux responsables des établissements publics à caractère administratif. Les convocations émanant des services municipaux de vaccination ne répondent pas à cette double exigence (elles sont adressées à des particuliers et portent sur des intérêts personnels) et sont donc exclues du champ d'application de ces dispositions. Par ailleurs, sont dispensées d'affranchissement les correspondances qui concernent l'exécution des législations de sécurité sociale et qui émanent ou sont adressées aux services, fonctionnaires et organismes désignés conjointement par les ministres des postes et télécommunications et du travail et de la sécurité sociale. Les convocations à des séances de vaccination n'entrent pas dans le cadre de cette législation. La franchise de la correspondance officielle et la dispense d'affranchissement des plis de la sécurité sociale n'équivalent pas à la gratuité, la valeur du service rendu étant remboursée annuellement et forfaitairement au budget annexe des P.T.T. respectivement par le budget général et par les diverses caisses centrales intéressées de sécurité sociale. Dans ces conditions, toute mesure d'extension des droits actuels nécessiterait l'accord du ministère du budget ou des organismes sociaux pour la prise en charge des frais correspondants. Compte tenu des inconvénients que le système des franchises comporte sur le plan de l'exploitation postale, la position constante du secrétariat d'Etat aux postes et télécommunications est de veiller à ce que la franchise postale demeure strictement limitée aux seuls cas pour lesquels elle a été prévue. Pour toutes ces raisons, il ne peut être envisagé de retenir la proposition présentée par l'honorable parlementaire.

**SANTE ET FAMILLE**

*Cures thermales : lutte contre le gaspillage.*

**29087.** — 9 février 1979. — **M. René Jager** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur les termes d'une interview recueillie par l'hebdomadaire *Paris-Match* en Algérie, lesquels s'énoncent ainsi : « C'est avec effarement qu'on rencontre à Tlemcen une quantité de gens qui vous disent le plus naturellement du monde : cet été, je vais en cure à Vichy, à Aix ou à Evian. Le certificat médical, les autorisations du service de la santé, tout s'achète. Et la sécurité sociale française « prend en charge » des personnages désirant surtout fréquenter les casinos et les boîtes de nuit. » Il lui demande de bien vouloir faire vérifier par ses services la véracité de ces affirmations et, dans ce cas très précis, les dispositions qu'elle envisage de prendre tendant à faire cesser ce genre de pratique, et ce, dans le cadre de la nécessaire lutte contre le gaspillage de la sécurité sociale française.

*Réponse.* — La convention franco-algérienne sur la sécurité sociale du 19 janvier 1965 a prévu la possibilité pour les travailleurs salariés algériens de recevoir des soins en France. Les prestations leur sont alors servies par les caisses françaises à charge de remboursement par le régime algérien de sécurité sociale. A ce titre, les intéressés sont donc susceptibles de bénéficier également de cures dans les établissements spécialisés français. Comme il n'a pas été tenu de statistique particulière portant sur la fréquentation de ces établissements par les ressortissants algériens, il est permis de se demander sur quelles bases s'appuient les affirmations de l'hebdomadaire cité par l'honorable parlementaire.

*Elèves moniteurs-éducateurs :  
situation au regard de la sécurité sociale.*

**29575.** — 16 mars 1979. — **M. Gilbert Belin** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur la situation des élèves moniteurs-éducateurs de Vic-le-Comte (Puy-de-Dôme). Ces élèves ne bénéficient pas du régime d'affiliation à la sécurité sociale et se voient contraints, de ce fait, à souscrire une assurance volontaire. Cette dernière solution, très onéreuse en général, l'est d'autant plus pour ces élèves qu'ils ont généralement de très faibles revenus. C'est pourquoi il lui demande si elle envisage de prendre les mesures nécessaires pour que les élèves moniteurs-éducateurs bénéficient d'une affiliation au régime de sécurité sociale, comme les étudiants ou les travailleurs en formation.

*Réponse.* — Dans le cadre de l'application de la loi du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale, un texte réglementaire actuellement en cours d'élaboration permettra aux élèves moniteurs-éducateurs de bénéficier du régime de l'assurance personnelle en contrepartie d'une contribution du même ordre que l'actuelle cotisation du régime étudiant.

*Pensions de vieillesse : conséquences de la non-rétroactivité de la loi pour les anciens retraités.*

**29619.** — 23 mars 1979. — **M. Hubert d'Andigné** appelle l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur les injustices résultant pour les anciens retraités du fait que les lois portant amélioration des pensions de vieillesse s'appliquent de manière quasi systématique aux pensions liquidées postérieurement à l'entrée en vigueur de ces textes. Dès lors, bien que l'application rétroactive de ces dispositions puisse créer des charges supplémentaires pour la collectivité, il lui demande de prendre toutes mesures appropriées pour ne pas systématiquement exclure du bénéfice du progrès social les personnes âgées les plus nécessiteuses, en raison notamment de leur état de santé ou d'isolement.

*Réponse.* — Il est confirmé à l'honorable parlementaire que c'est pour des raisons essentiellement financières et de gestion que les avantages de vieillesse liquidés sous l'empire d'une ancienne réglementation ne peuvent pas faire l'objet d'une nouvelle liquidation, compte tenu des textes intervenus postérieurement. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs remarqué que lorsque l'application rétroactive d'un texte augmenterait son incidence financière, il appartient au législateur de faire l'arbitrage entre ses préoccupations de justice sociale en faveur des bénéficiaires et les considérations d'ordre économique ou social qui commandent de limiter la charge des prélèvements fiscaux ou autres que rendra nécessaires la mesure nouvelle ; par ailleurs, il ne faut pas non plus, dans le choix de la solution, ignorer les difficultés éventuelles de mise en œuvre pratique. En ce qui concerne plus particulièrement la loi du 31 décembre 1971, qui a porté de cent vingt à cent cinquante le nombre de trimestres d'assurance susceptibles d'être retenus pour le calcul des pensions de vieillesse, il est rappelé qu'en raison des incidences financières très importantes de cette réforme, il n'a pas paru possible de lui faire prendre son plein effet dès 1972 et qu'elle n'a ainsi pu être mise en application que par étapes échelonnées au cours de la période transitoire de 1972 à 1975. Le régime général n'aurait donc pu supporter la charge supplémentaire qui aurait résulté d'une application rétroactive de la loi susvisée. Cependant, la situation des pensionnés qui n'ont pu bénéficier ou n'ont bénéficié que partiellement de cette réforme a retenu toute l'attention des pouvoirs publics qui ont décidé d'adopter une formule de revalorisation forfaitaire. Les trois majorations de 5 p. 100 ainsi intervenues depuis 1972 ont eu pour effet d'accorder l'équivalent d'environ cinq annuités supplémentaires aux pensionnés dont l'avantage de vieillesse a été liquidé avant 1972. De même, les deux majorations attribuées aux retraités ayant obtenu leur pension en 1972 représentent environ trois annuités et demie. Les pensionnés d'avant 1972 qui avaient une durée d'assurance comprise entre trente et trente-cinq années environ reçoivent donc, du fait des trois majorations forfaitaires qui leur sont attribuées, plus que la perte subie en raison de la non-rétroactivité de la loi du 31 décembre 1971. Il en est de même pour ceux qui ont obtenu leur pension en 1972 alors qu'ils avaient une durée d'assurance comprise entre trente-deux et trente-cinq ans et demi environ. Il convient de souligner que cette mesure est à la fois équitable et simple. En effet, le forfait accordé est plus élevé que ne l'exigeait la moyenne des durées d'assurance antérieurement à 1975, ceci afin de tenir compte du fait que les assurés qui ont obtenu leur pension de vieillesse avant cette date n'ont pu bénéficier de la prise en compte de leurs dix meilleures années pour la détermination du salaire annuel moyen ayant servi de base au calcul de leur pension. D'autre part, il est rappelé que la loi du 30 décembre 1975 relative à l'attribution d'une pension de vieillesse anticipée à certaines catégories de travailleurs manuels ayant une

longue carrière professionnelle, a prévu la revalorisation forfaitaire des pensions de vieillesse des anciens travailleurs manuels déjà retraités. Les pouvoirs publics s'efforceront à l'avenir, dans la mesure du possible, d'appliquer cette formule de revalorisation forfaitaire lors des nouvelles réformes de l'assurance vieillesse du régime général. Mais les améliorations apportées ces dernières années à ce régime de retraite étant très coûteuses, il ne peut être envisagé actuellement d'accorder des majorations forfaitaires aux diverses catégories de retraités qui n'ont pu bénéficier de ces réformes. En effet, il convient, en raison de la situation démographique de notre pays, de veiller à ce que les charges supplémentaires résultant des réformes restent supportables pour un régime de répartition comme le régime général et pour les régimes légaux qui sont alignés sur lui. C'est pourquoi, malgré la conjoncture économique et financière, le Gouvernement, conscient des difficultés rencontrées par les personnes âgées les plus défavorisées, entend poursuivre, en priorité, l'effort entrepris en leur faveur ces dernières années et procède régulièrement à une revalorisation du minimum global de vieillesse. C'est ainsi que ce minimum, qui a été augmenté de 21,77 p. 100 en moyenne au cours de l'année 1978, a été porté, au 1<sup>er</sup> janvier 1979, à 12 900 francs par an pour une personne seule (25 800 francs pour un ménage). La forte augmentation des pensions de vieillesse s'inscrit également dans cette voie. Les revalorisations de ces pensions, qui interviennent depuis 1974 deux fois par an, atteignent, en effet, le taux cumulé de 31,5 p. 100 pour 1977 et 1978. Le taux de revalorisation, fixé au 1<sup>er</sup> juillet 1978 à 4,4 p. 100, a été porté à 6,5 p. 100 au 1<sup>er</sup> janvier 1979.

*Application des lois sociales aux retraités anciens combattants.*

**29623.** — 24 mars 1979. — **M. Jean Desmarests** signale à **M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants** que l'attention des parlementaires est très fréquemment appelée par les retraités anciens combattants prisonniers de guerre sur le caractère injuste de l'application systématique du principe de la non-rétroactivité des lois sociales, qui les exclut résolument du bénéfice des nouvelles dispositions entrées en vigueur après la limitation de leurs droits. Il attire son attention sur la situation particulière des anciens combattants prisonniers de guerre qui ont pris leur retraite anticipée à l'âge de soixante ans, avant la promulgation de la loi de 1974, et lui demande quelles mesures il envisage de prendre afin d'aligner, pour ces retraités, le paiement de leur retraite au taux auquel ils auraient droit s'ils avaient fait leur demande avant la loi de 1974, à l'âge de soixante-cinq ans. (*Question transmise à Mme le ministre de la santé et de la famille.*)

*Réponse.* — Il est confirmé à l'honorable parlementaire que la loi du 21 novembre 1973, qui permet, sous certaines conditions, aux anciens combattants et aux anciens prisonniers de guerre d'obtenir, entre soixante et soixante-cinq ans une pension de vieillesse calculée sur le taux de 50 p. 100 normalement accordé à soixante-cinq ans, ne s'applique qu'aux pensions de vieillesse dont l'entrée en jouissance est postérieure au 31 décembre 1973. En effet, il n'est pas possible, pour des raisons de gestion notamment, de concevoir un système de reliquidation, dossier par dossier, en faveur d'environ 40 000 anciens combattants et anciens prisonniers de guerre qui ont pris leur retraite antérieurement à la loi du 21 novembre 1973 précitée, ce qui alourdirait considérablement les tâches des caisses et entraînerait un allongement des délais d'instruction des nouvelles demandes de pension. Il est d'ailleurs rappelé que la loi du 21 novembre 1973 ayant permis la liquidation de la pension de vieillesse sur le taux de 50 p. 100, à un âge variable en fonction de la durée de la captivité et des services militaires en temps de guerre, les anciens combattants et prisonniers de guerre ne peuvent donc tous prétendre à cette pension anticipée dès l'âge de soixante ans. De plus, entre le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et le 1<sup>er</sup> janvier 1975, seuls les anciens combattants âgés d'au moins soixante-trois ans ont pu bénéficier de cette pension anticipée. En conséquence, les pensions attribuées aux intéressés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1974 ne pourraient être systématiquement révisées à compter de cette date mais seulement à compter d'une date postérieure (qu'il appartiendrait à la caisse de déterminer pour chaque dossier compte tenu de la durée des services), dans les cas où les pensionnés n'ont réuni qu'après le 1<sup>er</sup> janvier 1974 les conditions d'âge requises pour bénéficier de l'anticipation. Il est en outre à remarquer que les anciens combattants et prisonniers de guerre qui, antérieurement à 1974, ont obtenu avant l'âge de soixante-cinq ans la liquidation de leur pension de vieillesse sur un taux inférieur à celui normalement applicable à cet âge ont pu voir cet abattement compensé par un avantage de « pré-retraite » ou par l'avantage spécifique accordé par certains régimes complémentaires de retraite (tel, par exemple celui des banques). Il ne paraît donc pas possible de faire bénéficier de la loi du 21 novembre 1973, les anciens combattants et les anciens prisonniers de guerre dont la pension de vieillesse a pris effet antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1974,

en raison de ces difficultés de gestion et des charges supplémentaires qu'imposerait au régime général de la sécurité sociale cette application rétroactive de ladite loi du fait non seulement des incidences financières immédiates résultant d'une telle mesure, mais aussi de celles qu'entraîneraient des demandes analogues émanant d'autres catégories de retraités n'ayant pu bénéficier des récentes réformes de ce régime. Il convient, en effet, en raison de la situation démographique de notre pays, de veiller à ce que les charges résultant des réformes restent supportables pour un régime de répartition comme le régime général et pour les régimes légaux qui sont alignés sur lui. Enfin, il est signalé que les intéressés ont pu demander, si leur état de santé le justifiait, la liquidation de leurs droits éventuels à pension de vieillesse pour inaptitude au travail. Pour l'application de la loi du 31 décembre 1971 qui a considérablement assoupli la notion d'inaptitude, des dispositions intéressant particulièrement les anciens combattants et prisonniers de guerre ont, en effet, été prises, notamment, le dossier produit à l'appel de la demande de pension au titre de l'inaptitude doit être complété par une déclaration du requérant relative à sa situation durant la période de guerre afin de permettre au médecin-conseil de la caisse de prendre en considération les éventuelles séquelles des blessures de guerre et de la captivité. Les anciens combattants et prisonniers de guerre qui ont pris leur retraite à soixante ans, avant la loi du 21 novembre 1973 avaient ainsi la possibilité de faire valoir, dans les meilleures conditions possibles, leurs droits éventuels à pension anticipée pour inaptitude au travail.

*Revenu familial minimum : état du projet de loi.*

**29836.** — 10 avril 1979. — **M. Jean Cauchon**, se référant aux déclarations de M. le Président de la République, lors de l'inauguration du nouveau siège de la caisse nationale des allocations familiales, réaffirmant notamment la nécessité d'une politique familiale, demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de lui préciser l'état actuel de préparation et de dépôt sur le bureau du Parlement du projet de loi instituant le revenu familial minimum de 3 500 francs par mois en faveur des familles d'au moins trois enfants.

*Réponse.* — Il est précisé à l'honorable parlementaire que le projet de loi instituant le revenu familial garanti est à l'étude et fait actuellement l'objet d'un examen concerté par les administrations concernées ; il sera soumis au Parlement lors de la deuxième session parlementaire de l'année 1979.

*Prestations familiales et politique sociale : impact socio-économique.*

**29862.** — 10 avril 1979. — **M. Henri Goetschy** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de bien vouloir lui préciser la suite qu'elle envisage de réserver aux conclusions d'une étude réalisée en 1977 pour le commissariat général du Plan par les soins du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie sur l'impact socio-économique des prestations familiales et de la politique sociale (chapitre 30-04, Travaux et enquêtes).

*Réponse.* — Il est précisé à l'honorable parlementaire que l'enquête réalisée en 1977-1978 sur l'impact socio-économique des prestations familiales et de la politique sociale était une enquête pilote. Cette enquête avait pour but de tester les procédures à utiliser lors de l'enquête définitive qui se déroule actuellement et dont les résultats seront disponibles au printemps 1980.

**UNIVERSITES**

*Enseignement de la mythologie française.*

**28829.** — 19 janvier 1979. — **M. Jacques Carat** signale à **Mme le ministre des universités** plusieurs anomalies concernant l'étude de la mythologie française. Cette discipline historique est l'objet de la publication trimestrielle du bulletin de la société mythologique française. Or, cette revue, qui a des abonnés en Belgique, aux Etats-Unis et en Israël, dans de nombreuses universités, ne compte aucun abonné dans les bibliothèques des universités françaises. D'autre part, alors que de nombreuses croyances, qui ont l'avantage d'être nées dans d'autres pays, font l'objet de recherches, on ne semble aucunement s'intéresser à de vieilles croyances qui persistent en France, souvent depuis le Moyen Age. Il demande en consé-

quence pourquoi la fée Mélusine, les quatre fils Aymon et leur cheval Bayard ne semblent pas avoir droit de cité à l'intérieur de l'hexagone et pourquoi cet enseignement n'est pas encouragé par les pouvoirs publics.

*Réponse.* — Il est dans la tradition libérale de l'université française que les thèmes et sujets de recherche soient librement choisis par les chercheurs, en dehors de toute injonction ou interdiction officielles. Le sujet évoqué par l'honorable parlementaire n'apparaît pas, tout au moins dans la formulation qu'il lui a donnée, comme une orientation spécifique d'une institution de recherche. Il serait faux de conclure que l'université se désintéresse des vieilles croyances qui persistent en France depuis le Moyen Age. Ces sujets sont traités dans le cadre plus général d'études littéraires et historiques.

*Enseignement supérieur : situation des vacataires à titre principal.*

**29608.** — 23 mars 1979. — **Mme Daniele Bidard** souligne auprès de **Mme le ministre des universités** le grave problème des vacataires à titre principal de l'enseignement supérieur. Ces enseignants sont employés dans des conditions inacceptables. Engagés sans aucune garantie, sans véritable couverture sociale, privés de toute rémunération durant les congés universitaires, ces personnels sont rémunérés par des salaires inférieurs ou voisins du S. M. I. C., alors qu'ils exercent, dans les faits, les fonctions d'enseignants-chercheurs et qu'ils en ont les titres. L'article 19 du décret du 20 septembre 1978, par ses mesures restrictives, ne présente aucune garantie d'emploi et n'accorde aux universités aucune dotation en crédits spécifiques. Elle lui demande : 1° dans quel délai elle compte engager avec les organisations syndicales des négociations en vue d'élaborer un plan d'intégration des vacataires sur des postes budgétaires correspondant aux fonctions qu'ils exercent actuellement et aux compétences qu'ils ont acquises ; 2° quelles mesures budgétaires elle compte prendre, en attendant l'issue des négociations, pour donner aux établissements de l'enseignement supérieur les moyens d'assurer effectivement le maintien dans l'emploi des vacataires, leur garantir la couverture sociale et leur accorder une rémunération correspondant à leur revendication : celle d'assistant au premier échelon.

*Réponse.* — Le décret du 20 septembre 1978 concerne, de manière permanente, des personnels recrutés sur des emplois d'Etat d'assistant non titulaires à temps plein et, d'autre part, des personnels vacataires qui, conformément aux articles 29 et 30 de la loi d'orientation d'enseignement supérieur ne peuvent être que des chercheurs, des personnalités extérieures ayant une activité professionnelle principale extérieure à l'établissement ou des étudiants qualifiés. Au cours des dernières années, certaines universités ont recruté, à leur seule initiative, sur leurs crédits de cours complémentaires, des vacataires n'ayant aucune autre activité. Pour tenir compte d'une telle situation, au demeurant regrettable, le décret précité du 20 septembre a prévu des dispositions transitoires maintenant les intéressés dans leur situation pendant une durée de cinq années. Cet ensemble de dispositions n'est que l'application réglementaire des dispositions de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur (articles 29 et 30). Au surplus, la qualité du service public de l'enseignement supérieur exige que les enseignants chercheurs permanents des établissements publics à caractère scientifique et culturel soient recrutés selon des dispositions réglementaires nationales, ce qui n'a été, en aucune façon, le cas des enseignants vacataires. Dans ces conditions, les intéressés se doivent d'être candidats sur des emplois qui se révéleraient vacants dans les universités, comme tous ceux qui possèdent les titres requis pour s'y présenter.

**Erratum**

à la suite du compte rendu intégral des débats de la séance du 24 avril 1979.

(Journal officiel du 25 avril 1979, Débats parlementaires, Sénat).

Page 982, 1<sup>re</sup> colonne, 7<sup>e</sup> ligne de la question écrite n° 30065 de M. Marcel Gargar à M. le ministre de l'agriculture :

**Au lieu de :** « N° 1243 du 2 février 1979 » ;

**Lire :** « N° 12443 du 17 février 1979 ».