

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

COMPTE RENDU INTEGRAL — 24^e SEANCE

Séance du Mardi 22 Mai 1979.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MAURICE SCHUMANN

1. — Procès-verbal (p. 1397).

2. — Développement des responsabilités des collectivités locales.
— Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1397).

Suite de la discussion générale : MM. Marcel Rosette, Pierre Salvi, Mme Brigitte Gros, MM. Jacques Larché, Michel Giraud, Marcel Debarge.

Suspension et reprise de la séance.

MM. Jean Béranger, Maxime Javelly, Camille Vallin, Pierre Schiélé, Jacques Descours Desacres, Paul Kauss, Franck Sérusclat, Paul Girod, Jean Ooghe, Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur ; Lionel de Tinguy, rapporteur de la commission des lois ; Pierre Vallon, Jean Mézard.

Suspension et reprise de la séance.

MM. Serge Boucheny, le président.

MM. Georges Dagonia, Bernard Legrand, Jacques Eberhard, le rapporteur, Jean David.

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

M. Jean-Marie Girault, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Rudloff, Raymond Dumont, Christian Poncelet.

Renvoi de la suite de la discussion.

3. — Dépôt de questions orales avec débat (p. 1446).

4. — Dépôt d'une proposition de loi (p. 1446).

5. — Ordre du jour (p. 1446).

★ (1 f.)

PRÉSIDENCE DE M. MAURICE SCHUMANN,

vice-président.

La séance est ouverte à dix heures cinq minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la séance du vendredi 18 mai 1979 a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté.

— 2 —

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. [N°s 187, 307, 333, 337 et 318 (1978-1979).]

Avant de donner la parole au premier des orateurs devant intervenir dans ce débat, j'indique au Sénat que trente et un sénateurs sont inscrits.

Le Gouvernement répondra à ces orateurs en fin de discussion générale.

Une motion préjudicielle tendant à opposer la question préalable a été déposée par M. Ooghe et le groupe communiste. En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, l'auteur a demandé que cette motion soit appelée avant la discussion des articles, après la discussion générale.

Dans ces conditions, j'indique d'ores et déjà que cette motion ne sera discutée qu'au cours de la séance du mardi 29 mai.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Rosette.

M. Marcel Rosette. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, avant que ne s'ouvre ce débat sur les collectivités locales, j'ai pris le temps de me livrer à une expérience instructive. J'ai cherché et trouvé, dans ma commune, une personne non engagée politiquement qui s'intéresse aux affaires communales et je lui ai demandé de lire le projet de loi qui vous est soumis. Sans que j'en sois surpris, sa réponse a été claire. A mon avis, me dit-elle, le Gouvernement semble vouloir faire quelque chose pour les collectivités locales, mais nulle part je n'ai trouvé que la commune disposerait de ressources nouvelles.

En effet, pour le non-initié, votre projet de loi peut apparaître alléchant. Il y trouve de beaux couplets sur la démocratie, la liberté, la décentralisation, la participation, que sais-je encore ! Mais il découvre en même temps la faille, et elle est de taille ! Où sont donc les moyens nouveaux indispensables aux collectivités locales ?

Il est vrai que vous avez particulièrement bien soigné la présentation de ce texte. Peut-être est-ce à la suite de la conférence de presse organisée, le 26 avril, par le groupe communiste ? Vous avez même été amené, dans cette enceinte, la semaine dernière, à faire référence aux expériences de réformes conduites par d'autres pays du Marché commun européen, réformes qui se sont révélées négatives.

A ce sujet, vous avez d'ailleurs oublié de citer — est-ce un hasard ? — l'exemple de la République fédérale d'Allemagne où 15 500 communes de moins de 2 000 habitants sur 20 000 ont été supprimées au cours des dernières années. En 1978, ce pays ne comptait plus que 8 518 communes contre 24 300 en 1967.

En France, vous n'avez pas pu opérer avec la même brutalité. Vous avez dû tenir compte du fait communal profondément enraciné et des combats que nous n'avons cessé de mener avec les autres élus pour défendre nos communes.

Après l'échec de la loi de M. Marcellin et le « fiasco » du rapport de M. Guichard, vous utilisez donc un langage nouveau... « Les départements et les communes sont les collectivités de base de la démocratie », écrivez-vous dans votre exposé des motifs.

Mais, derrière les mots, comment ne pas découvrir la réalité des choses : un projet qui comporte tout à la fois des objectifs avoués, des intentions inavouées, l'abandon de quelques mesures désuètes, des promesses flatteuses, des dispositions insidieuses et, en plus, des silences inquiétants.

A la vérité, vous n'apportez pas les solutions modernes aux besoins réels des collectivités locales, vous ne vous engagez pas dans une véritable décentralisation qui démocratiserait l'Etat et le rendrait vraiment au service du peuple français.

Votre réforme — il ne pouvait, certes, en être autrement — s'efforce d'intégrer plus encore les collectivités locales à la politique du pouvoir central. Vous cherchez à mieux les adapter à la profonde crise de la société française et à votre politique d'intégration européenne.

Après moi, d'autres collègues du groupe communiste en viendront à l'analyse détaillée du texte tout en rappelant nos propositions. Mon propos se limitera, quant à lui, à formuler trois observations de caractère général.

Sous couvert de donner des compétences nouvelles aux collectivités locales, vous poursuivez un objectif inavoué : un nouvel et grave désengagement financier de l'Etat au préjudice des communes et des départements.

D'abord, vous maintenez des charges obligatoires injustifiables, telle l'indemnité de logement aux instituteurs, indemnité payée par les communes sans que les maires aient le moindre mot à dire sur son évolution. Il s'agit, vous le savez, d'une somme dépassant actuellement un milliard et demi.

Je vous pose la question, monsieur le ministre : est-ce là ce que vous appelez un des « services de voisinage » qui relèverait des communes ?

Et la lutte contre le cancer, dont vous voulez faire porter la responsabilité et le poids financier sur les communes, est-ce aussi un de vos « services de voisinage » ?

Je vous mets au défi de contester devant cette assemblée qu'il ne s'agit pas là d'un problème éminemment national.

D'ailleurs, nous récusons la formule attribuant aux collectivités locales le soin de s'occuper de « services de voisinage ». Que signifie-t-elle, si ce n'est une intention méprisante visant à faire des communes et des départements les domestiques du pouvoir central ?

Vous affirmez aussi que tout transfert de compétences s'accompagnera des ressources correspondantes.

Prenons l'exemple de la santé scolaire. L'Etat l'a placée dans une situation lamentable. Vous voulez maintenant donner la responsabilité aux communes de pallier vos carences sans les assurer des moyens financiers nécessaires pour remettre sur pied une véritable médecine scolaire.

Troisième exemple : vous faites grand bruit avec l'institution d'une dotation globale d'équipement. Vous voulez faire oublier que, depuis quinze ans, vous avez réduit considérablement les subventions de l'Etat aux équipements collectifs des communes, notamment celles qui concernent les constructions scolaires. Et aujourd'hui, comme vous refusez toute revalorisation, toute indexation du montant actuel des subventions spécifiques, cela permettra à l'Etat de se désengager totalement de toute participation à la création d'équipements collectifs.

Il s'agit, en définitive, d'une nouvelle technique de transferts, de transferts dissimulés ou déguisés.

L'Etat pourra ainsi, dans son budget, en fonctionnement comme en investissement, alléger ses dépenses à caractère social pour transférer davantage de fonds publics aux firmes multinationales.

La semaine dernière, ici même, à la suite d'une question de mon ami Anicet Le Pors, M. Monory n'a pu contester que, parmi les aides à l'industrie, 35 milliards de francs provenant du budget de l'Etat étaient versés à six grands groupes industriels privés.

Avec votre réforme, le Gouvernement de M. Barre pourra faire mieux encore. Nous refusons d'y souscrire parce que nous repoussons l'aggravation des inégalités sociales.

Les Françaises et les Français paient déjà trop d'impôts, mais de surcroît, l'Etat en accapare l'essentiel pour d'autres fins que la réponse aux besoins sociaux.

Le problème fondamental est donc l'augmentation réelle des moyens financiers des collectivités locales par une autre répartition des ressources publiques. C'est pourquoi, dans le cadre d'une nouvelle répartition des compétences, nous continuons à proposer qu'en 1985 les communes et les départements disposent d'un tiers des ressources publiques.

Ma seconde observation découle de la première. Il y a, en effet, une grande absente dans votre projet : c'est la notion de satisfaction des besoins sociaux de la population. Dans aucun texte, dans aucun discours, il n'en est question. Et pourtant quand on parle du rôle des collectivités locales, n'est-ce pas là leur première fonction, celle de répondre, à leur niveau, aux besoins les plus divers de la vie sociale ?

Vous allez mettre à la charge des communes et des départements la couverture de besoins actuellement du ressort de l'Etat, mais que va-t-il advenir des besoins non satisfaits, d'autant plus ressentis que la crise dure et s'aggrave pour les travailleurs ?

Non seulement les collectivités locales n'auront pas de ressources supplémentaires, mais elles devront faire face à des dépenses nouvelles actuellement supportées par l'Etat.

L'équilibre des budgets locaux deviendra de plus en plus difficile, voire impossible. Les élus se verront contraints, chaque année davantage, soit de réduire les services rendus, soit d'augmenter les impôts, soit de faire les deux opérations à la fois. Et, par une technique insidieuse, la tutelle financière se fera plus pesante.

Alors que nous les pratiquons depuis des années dans nos communes, vous venez de découvrir, monsieur le ministre, l'importance de l'information et de la participation de la population aux affaires communales.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Je les pratique dans la mienne aussi !

M. Marcel Rosette. Je ne le savais pas. Tant mieux pour vous ! En tout cas, chez nous, le système est généralisé depuis des années.

Mais j'ajoute, et c'est cela l'important, que, dans la situation où vous voulez conduire les collectivités locales, voici comment va se traduire cette consultation. Vous voudriez contraindre le maire à poser des questions de cette nature : « Que choisissez-vous, la suppression des classes de neige ou la cessation des cours municipaux de musique ? Il faut nous aider à faire le choix pour équilibrer le budget ! »

Cela, ce sera une caricature de participation. Vous cherchez à ce que les élus locaux portent la responsabilité de mesures impopulaires. Nous, nous nous refusons à ce qu'ils gèrent la crise.

A propos de votre projet, le mot décentralisation peut être utilisé à juste titre dans un seul domaine : vous entendez finalement décentraliser les mesures d'austérité.

N'est-ce pas d'ailleurs ce que vous disiez, monsieur le ministre, ici même, le 20 juin 1978 ? « L'effort de redressement économique auquel est convié l'ensemble du pays serait compromis si les responsables des collectivités locales n'y participaient pas activement. »

Et M. le Premier ministre, le 28 septembre, à Chambéry, mettait les points sur les i en déclarant : « Il ne faudrait pas croire que le développement des responsabilités locales signifie celui des dépenses locales. »

En fait, il s'agit pour vous de renforcer brutalement l'austérité qui pèse sur les populations.

Il est vrai qu'en France les collectivités locales tiennent une grande place dans la couverture des besoins sociaux les plus divers et dans la réalisation des équipements collectifs.

En République fédérale d'Allemagne, il n'y a pas d'écoles maternelles, mais on y trouve des jardins d'enfants en nombre limité et, de surcroît, payants. Nous pourrions citer bien d'autres faits.

Quel mauvais exemple que celui des collectivités locales françaises à un moment où l'alignement des politiques des différents pays européens conduit à un nivellement par le bas de toutes ces dépenses que le grand capital considère cyniquement comme improductives.

Faire des collectivités locales des relais de la politique européenne d'austérité, à cela, le groupe communiste répond « non », catégoriquement « non » !

Enfin, ma troisième observation portera sur un objectif que vous énoncez clairement : renforcer l'Etat.

Au second paragraphe de l'exposé des motifs, on lit : « ... il faut un Etat fort, capable de relever les défis du monde moderne. »

A Thann, le Président de la République déclare : « Dans un monde difficile, dans un monde qui change, la France a besoin d'un Etat solide, et donc respecté et allégué. »

Ici même, la semaine dernière, vous affirmiez, monsieur le ministre, que votre projet de réforme des collectivités locales n'est pas une réforme contre l'Etat, mais une réforme pour l'Etat.

Enfin, pour bien comprendre ce que vous entendez par là, il suffit de se reporter au début du titre II de votre projet : « Aujourd'hui, l'Etat intervient dans tous les aspects de la vie quotidienne. Son administration est dotée de moyens de fonctionnement considérables par rapport aux autres démocraties européennes. »

Vous auriez pu, à ce sujet, citer, d'ailleurs, l'exemple de la R. F. A. où l'appareil d'Etat a été relativement déconcentré au niveau des Länder. Vous enviez le modèle ouest-allemand.

Parler aujourd'hui d'Etat omniprésent, c'est, monsieur le ministre, reconnaître ce que nous disons depuis bien longtemps : l'Etat, en France, est devenu une énorme machine bureaucratique qui pèse sur les élus, les citoyens et les fonctionnaires eux-mêmes.

Aujourd'hui, vous tentez d'alléger l'appareil d'Etat. Mais cela s'appelle, à notre avis, déconcentration administrative et non décentralisation.

L'Etat restera confisqué par le pouvoir central. Les assemblées élues, comme les citoyens, ne disposeront pas de pouvoirs nouveaux dans la vie de la nation.

Nous, nous voulons casser l'étatisme, nous voulons décentraliser et démocratiser l'Etat, répartir les responsabilités aux quatre niveaux : Parlement et Gouvernement, assemblée régionale, conseil général, conseil municipal. La démocratie, c'est aller vers un Etat unitaire décentralisé.

C'est, tout particulièrement, favoriser la vitalité des 36 000 communes de France en leur donnant et des pouvoirs et les moyens correspondants.

A ce propos, nous sommes inquiets de votre nouveau système de syndicats intercommunaux disposant de leur propre fiscalité. N'est-ce pas là un moyen détourné pour aboutir à un nouvel échelon intermédiaire entre la commune et le département ? N'est-ce pas là une méthode nouvelle, en apparence indolore, de regroupement communal ? N'est-ce pas, à terme, la disparition des petites communes ?

Vous voulez remplacer la marche forcée pratiquée en Grande-Bretagne, en Suède et en République fédérale d'Allemagne par une marche à pas feutrés, tout simplement !

Je sais que nous sommes les seuls à rejeter l'idée, quelle qu'en soit la forme, d'une collectivité intermédiaire entre la commune et le département.

Selon nous, la coopération intercommunale, comme la coopération entre communes et départements, ont un grand avenir. C'est une chance pour la France d'avoir 96 conseils généraux et 36 000 conseils municipaux. Ils constituent des points d'appui précieux pour progresser vers la décentralisation réelle des décisions, vers l'autogestion. Ils ont un rôle irremplaçable à jouer pour la satisfaction des besoins sociaux et l'avancée si nécessaire de la démocratie dans notre pays.

Voilà, monsieur le ministre, les raisons principales qui nous conduisent à refuser votre projet.

Plus que jamais, nous nous en tiendrons aux propositions de loi que notre groupe a déposées. Elles ne viendront pas en discussion ici, je le sais, et c'est regrettable. Il n'en demeure pas moins qu'elles ouvrent une issue véritable à la crise des collectivités locales ; c'est là une des conditions pour sauvegarder l'avenir de la nation française. (Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Salvi.

M. Pierre Salvi. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici au centre d'un grand sujet. Nous voici au cœur d'un vaste débat.

Nul, de bonne foi, ne peut contester que le Gouvernement, en déposant son projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales sur le bureau de notre assemblée, ne nous ait, par là même, invité à réfléchir et à débattre sur un texte d'une véritable portée et d'une réelle importance.

Nul davantage, attentif aux travaux de la commission des lois et de son rapporteur, ne peut contester que notre collègue Lionel de Tinguy, en récrivant ce texte d'une manière plus claire et plus intelligible et en l'assortissant d'un grand nombre d'amendements et de propositions nouvelles, n'ait fourni un véritable travail de bénédiction auquel je tiens, à mon tour, personnellement à rendre hommage.

Nul d'entre nous, qui a suivi les exposés de nos rapporteurs, ne peut enfin refuser de reconnaître les qualités de bon sens et d'argumentation de ceux qui ont été présentés, au nom de la commission des finances, par notre collègue Joseph Raybaud, au nom de la commission des affaires sociales, par notre collègue Jean Chérioux, au nom de la commission des affaires culturelles, par notre collègue Paul Séramy.

L'audition et la lecture de ces rapports, l'importance et les conséquences diverses des problèmes posés et des solutions proposées à travers les articles des six titres du projet de loi ne peuvent que nous inciter à la prudence et à la réflexion.

Depuis le 17 mai dernier, un débat est ouvert, dans l'enceinte de cette assemblée, dont nous mesurons bien la valeur et les discussions et dont nous espérons et redoutons à la fois les conséquences.

Devant l'ampleur du projet qui nous est présenté, je crois qu'il nous faut consacrer à son examen, à celui de ses finalités, de ses titres et de ses articles tout le temps nécessaire. L'enjeu est de taille pour le Gouvernement comme il l'est pour nous tous. Ni l'un ni l'autre nous n'avons le droit de nous tromper ou de décevoir.

J'ajouterai même, en ce qui concerne notre assemblée — et je me tourne vers les rapporteurs, vers cette assemblée souvent qualifiée de Grand conseil des communes d'Europe...

Plusieurs sénateurs. De France !

M. Pierre Salvi. Veuillez me pardonner ce lapsus. L'Europe nous préoccupe tous au premier chef depuis un certain temps que le droit à contestation en la matière est totalement interdit.

Les aléas constatés et vécus de la dotation globale de fonctionnement, les difficultés rencontrées avec la réforme des bases de la fiscalité locale ne peuvent que nous inciter vivement à cette prudence et à cette réflexion.

Cela constitue de ma part une première remarque, que je ne suis sans doute pas le seul à faire dans cette enceinte.

La seconde remarque que je formulerai m'amène à constater qu'en matière financière le texte qui nous est proposé n'engage pas la véritable réforme des finances locales telle que l'attendent les communes et les départements et qui devrait leur apporter sans plus attendre des ressources nouvelles correspondant aux responsabilités qui sont les leurs ou à celles qu'on voudrait leur déléguer.

De quoi s'agit-il en vérité ? Prenons un exemple. Alors que nos routes départementales et nos voies communales sont détériorées d'une manière permanente et désolante par la circulation abusive des poids lourds et des convois exceptionnels, qu'elles viennent de subir les rigueurs et les conséquences particulièrement graves et coûteuses d'un hiver exceptionnellement long et rigoureux, le moment ne serait-il pas venu d'envisager enfin, dans le cadre du F. S. I. R. — le fonds spécial d'investissement routier — une plus juste répartition de la taxe sur les carburants entre l'Etat et les collectivités locales, tout au moins pendant le temps où il existe encore des carburants ce qui, au rythme où vont les choses en ce domaine, ne risque pas de durer éternellement.

Voilà le genre de réforme que les collectivités locales, entre autres, attendent de l'Etat !

La difficulté des temps qu'elles vivent les rendent plus avides de concret et de tangible que de philosophie administrative, quels qu'en soient la qualité ou les aspects séduisants.

Au plan des transports scolaires, nous attendons aussi des mesures financières concrètes et je me réjouis de voir, sur ce point, le rapporteur de notre commission des lois rappeler au Gouvernement sa promesse à l'occasion et dans le cadre de ce débat.

C'est après tout l'Etat qui a décidé la réforme portant création des anciens C. E. S., aujourd'hui devenus collèges, réforme dont une des conséquences était l'organisation obligatoire des transports scolaires. C'est donc bien logiquement à lui d'en supporter la charge financière. Nos communes et nos départements n'étaient pas demandeurs en cette affaire.

Examinant la situation de nos collectivités locales depuis le retour à la légalité républicaine en 1944, le rapporteur de la commission des finances, notre collègue M. Joseph Raybaud, disait textuellement, le 17 mai dernier, à cette même tribune :

« Les collectivités locales ont 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 et qui représente 60 p. 100 des investissements — formation brute de capital fixe — de l'ensemble de la catégorie des administrations, en termes de comptabilité nationale. »

Il ajoutait par ailleurs : « La part des subventions dans les investissements des communes et de leurs groupements est tombée de 27,9 p. 100 en 1962 à 14,77 p. 100 en 1970 et à 11,7 p. 100 en 1977. »

Ces chiffres m'ont particulièrement frappé comme ils vous frappent sans doute.

Le nœud du problème est là, bien davantage que dans la réforme des structures de nos collectivités locales et peut-être de leurs compétences.

Il est dans le déséquilibre constaté entre cette proportion considérable et croissante des investissements communaux et départementaux — 60 p. 100 du total des investissements réalisés — et cette chute vertigineuse — de 27,9 p. 100 à 11,7 p. 100 en quinze ans — des subventions qui leur sont attribuées par l'Etat.

Nous ne pouvons, face au projet gouvernemental, que demeurer inquiets et préoccupés en constatant qu'on nous propose d'établir la dotation globale d'équipement sur la base de ces réalités contestables et décevantes.

Il s'agit là, monsieur le ministre, mes chers collègues, d'une situation qui ne saurait se prolonger sans conduire un grand nombre de nos communes à l'état de léthargie, à la paralysie ou à l'étouffement.

En vérité, nous attendions avec impatience et curiosité une réforme des finances locales. Or, mise à part l'institution de la dotation globale d'équipement dont je viens de parler, le texte proposé n'accorde que peu d'attention concrète à ce problème et, comme le disait mon collègue et ami, M. Paul Séramy, il a toutes les apparences « d'une réforme administrative plus que d'une réforme budgétaire ».

En effet, sur le plan financier, il n'énonce que deux règles qui sont les suivantes :

La première stipule qu'une dotation globale d'équipement sera substituée progressivement aux subventions spécifiques pour les opérations d'intérêt local et sera fondée sur les critères de population, le nombre de logements construits dans la période récente, la longueur de la voirie communale et le potentiel fiscal par habitant. Chaque année, la loi de finances indiquera le montant des crédits affectés à cette dotation ainsi que la liste des subventions supprimées.

La deuxième règle, qui découle de l'exposé des motifs, précise : « Un bilan global des charges supprimées ou créées sera dressé. La compensation s'effectuera soit par un ajustement du montant de la dotation globale de fonctionnement, soit par l'attribution de recettes fiscales assurant la pleine autonomie des collectivités bénéficiaires. »

Quand on sait la déconvenue qu'a été pour les collectivités de ma région, l'Ile-de-France, l'application des règles de la nouvelle dotation globale de fonctionnement et que, par ailleurs, la réserve de l'article 88 stipule que « ces ressources sont équivalentes aux charges existant à la date du transfert », il apparaît comme douteux que les élus puissent se satisfaire de ces deux règles.

Elles comportent en effet à mes yeux deux défauts majeurs : d'abord, elles sont énoncées en termes trop généraux et je préférerais qu'elles le fussent en termes trop « généreux » ; ensuite, elles n'apportent, en fait, nulle garantie concrète en matière de ressources nouvelles évoluant dans le même sens que les charges transférées.

Or nos collectivités locales ont essentiellement et avant tout besoin de ressources nouvelles à caractère évolutif, comparables à ce qu'est pour l'Etat l'impôt sur le revenu.

Je ne nie pas que la dotation globale d'équipement constitue une innovation intéressante et pratique. Elle apporte indéniablement une simplification de certaines procédures d'attribution.

En revanche, elle comporte le risque de voir l'Etat se désengager de l'impérieuse nécessité de faire évoluer sa participation aux dépenses d'équipement, quand ce ne serait qu'au rythme de l'inflation.

Des précédents fâcheux existent qui ne peuvent que nous inciter à réfléchir. Je n'en citerai que trois qui suscitent l'inquiétude et l'irritation des élus locaux : le blocage pendant des années des subventions forfaitaires pour les constructions scolaires au taux fixé par le décret du 31 décembre 1963 ; les règles de subvention pour les acquisitions foncières destinées à la construction des collèges d'enseignement secondaire, qui sont restées inappliquées ; enfin, plus récemment, le déclassement d'un grand nombre de voies nationales qui ont été transférées au réseau départemental selon un processus qui est tout à fait comparable à celui qui nous est, aujourd'hui, proposé.

En vérité, le projet de loi n° 187 porte en lui une ambition réelle et nécessaire : celle d'une profonde et véritable réforme de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dont j'ai toujours été et je demeure un fervent partisan.

Mais cette réforme apparaît à la majorité d'entre nous comme absolument inséparable d'une réforme fondamentale de nos finances locales. Or ni la modernisation, non encore réussie d'ailleurs, des bases de la fiscalité locale, ni le remplacement du V. R. T. S. par la dotation globale de fonctionnement ne nous apparaissent comme engageant au fond cette réforme tant souhaitée et tant attendue.

La situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui me fait penser à celle de ce cavalier qui affectionnait particulièrement son cheval. Un jour, il s'avisa que l'étable qui l'abritait présentait quelques signes de faiblesse et de vétusté. Alors, pendant une semaine, sans discontinuer, il s'ingénia à gâcher le plâtre et la chaux, à manier la truelle, à consolider les poutres et les chevrons, à remplacer les tuiles défilantes de la toiture. Il apporta à ce travail beaucoup de conscience, d'ingéniosité et d'attention. Puis, son labeur achevé, il alla chercher sa monture dans le pré et l'installa dans l'étable ainsi rénovée.

Satisfait de son travail, il convint de prendre un temps de repos et, pendant un certain nombre de jours, il rendit visite à ses amis et à ses voisins, la conscience en paix et avec le sentiment que son meilleur cheval goûtait les délices et le confort de sa nouvelle demeure.

Quelles ne furent pas sa déconvenue et sa stupeur de trouver à son retour l'animal étendu au sol et frappé d'inanition ! Il avait tout simplement oublié, en partant, de lui laisser l'eau nécessaire pour étancher sa soif et de garnir son râtelier !

Par certains de ses aspects, le projet de loi n° 187 rappelle cette fâcheuse situation. Il a l'ambition louable de bâtir pour nos collectivités locales une nouvelle demeure, mais il oublie que celles-ci ont besoin de forces pour vivre et prospérer et que leur aliment essentiel est celui de ressources nouvelles évolutives, adaptées à leurs besoins et à leurs responsabilités.

En rappelant au Gouvernement que l'indemnité de logement des instituteurs est un complément de traitement qui doit être payé par l'employeur, à savoir l'Etat, le rapporteur de la commission des lois lui donne, entre autres, un bon moyen de ne pas laisser nos communes tomber d'inanition.

J'espère que le Gouvernement, sur ce point que je considère comme un test de bonne volonté et un engagement de nature à laisser bien augurer de ses intentions fondamentales, suivra notre rapporteur. Je suis de ceux qui y comptent bien.

Mais, monsieur le ministre, mes chers collègues, si le projet gouvernemental nous préoccupe au premier chef au plan financier, il nous préoccupe aussi fortement en ce qui concerne nos personnels communaux dont nous connaissons bien la compétence et le dévouement. Il les préoccupe également, et je voudrais me faire ici l'interprète de ces préoccupations, voire de ces inquiétudes.

Bien qu'amélioré, le statut communal du personnel se révèle incapable de répondre à toutes les exigences actuelles et aux besoins futurs de nos collectivités locales.

On lui a fait subir, par ailleurs, de nombreuses entorses, telles que la contractualisation des emplois et la création d'emplois spécifiques.

La lecture du projet de loi, à ce sujet, nous laisse plutôt l'impression que ses dispositions stoppent la création d'une véritable fonction publique communale plutôt qu'elles ne la développent.

La proposition de création d'une passerelle entre la fonction publique communale et la fonction publique d'Etat préoccupe notamment nos cadres communaux et nos secrétaires généraux de mairie. Certes, l'intention est louable : elle a pour origine un réel souci d'équité envers des cadres communaux en butte à des changements d'ordre politique intervenus dans certaines collectivités et à leurs conséquences partiales ou injustes.

Mais il faut définir, entre ces échanges possibles, un juste équilibre de nombre à nombre car il est tout à fait inconcevable de laisser franchir ladite passerelle à sens unique, et plutôt dans le sens contraire à celui recherché à l'origine.

L'impression se dégage sur ce point qu'en partant d'une bonne intention on insère dans le cadre réglementaire une situation inacceptable sur le plan humain.

Ne serait-il pas bien venu, en cas de changement d'une municipalité, d'imposer plutôt au maire un temps de réflexion, d'une année par exemple, avant de changer de secrétaire général, ne serait-ce que par le biais de la distinction présentement proposée et subtile entre le grade et l'emploi ? La passerelle pourrait être ensuite éventuellement ouverte.

Les hommes ne doivent-ils pas apprendre à se connaître et à s'apprécier avant de prendre des décisions qui ne découlent que d'une approche et d'une appréciation purement politique des situations ?

Je crois qu'élus et collectivités locales ne pourraient que trouver un réel bénéfice moral à se donner ce temps réglementaire de réflexion avant de prendre toute décision.

C'est pourquoi je pense aussi, mes chers collègues, qu'il nous faut réfléchir très attentivement à certaines dispositions du projet touchant nos personnels communaux avant de les faire nôtres.

Je suis, par exemple, persuadé que, même s'il faut songer à certaines adaptations en ce qui les concerne, le centre de formation des personnels communaux constitue le meilleur garant et le meilleur outil de l'unité de la fonction communale parce qu'il permet à tous de s'instruire aux mêmes sources.

Je suis certain qu'il ne faut pas laisser remettre en cause le recrutement direct sur listes d'aptitudes que l'on annonce comme devant être la règle par l'institutionnalisation du recrutement direct à presque tous les niveaux.

Je signale encore le danger, pour l'unité de la fonction communale, de la création d'emplois spécifiques qu'on laisserait s'opérer dans un certain laxisme et sans contrôle approprié et valable.

Puis-je signaler enfin combien la création proposée « d'indemnités tenant compte de la manière de servir », laquelle sous-entend, si je comprends bien, la prise en compte de critères d'attribution éminemment subjectifs, me laisse perplexe et songeur ?

Il sera nécessaire, au cours de nos débats, pour les raisons que je viens de citer et pour d'autres, de pallier les imprécisions, voire les dispositions apparemment contradictoires, qui déroutent et inquiètent nos personnels communaux et que comporte le présent projet de loi.

Il ne faut pas que nous laissions la porte ouverte aux dangers que peuvent présenter pour nos collectivités locales la privatisation contractuelle ou l'étatisation dissimulée de certains emplois, pas plus qu'au risque de politisation de la fonction.

Mes chers collègues, telle est une part de mes préoccupations exprimée au moment où s'engage ce vaste débat.

N'ayons garde d'oublier, en y participant, que la loi de 1871 pour les conseils généraux et celle de 1884 pour les communes régissent encore nos collectivités locales et que, quoi qu'on en dise, elles le font bien, sans doute parce qu'elles furent en leur temps posément et mûrement réfléchies avant d'être bien faites.

Avant de les réformer profondément, songeons à donner à nos communes et à nos départements des structures, des responsabilités et des règles qui puissent prétendre révéler autant de sagesse, de clarté, de sérieux qui sont les marques indiscutables des textes du 10 août 1871 et du 5 avril 1884. Pour ce faire, ne précipitons pas les choses et n'allons pas nous tromper !

Si, dans la hâte ou l'improvisation, nous votons des textes qui permettent à certains adjoints de s'instituer en véritables chefs de service ; si le secrétaire général ne sait plus si ses compétences doivent s'exercer dans le cadre de son grade ou dans celui de l'emploi ; si le fonctionnaire d'Etat peut franchir sans réserve, sans risque et sans obligations les passerelles de la fonction communale ; si l'attaché communal se substitue au secrétaire général ; et si, par-dessus tout cela, la pression permanente de certaines associations ou de certains intérêts ne peut plus conduire qu'à gouverner à coup de référendums, je ne sais plus quel rôle, dans une telle confusion des principes et des hommes, pourront jouer le maire et son conseil municipal.

Nos communes pourront alors être conduites à s'exclamer, comme l'écrivait le délicat et talentueux poète Catherine Pozzi, fille d'un sénateur qui fut un hôte illustre de cette maison :

« Je ne sais plus de qui je suis l'amour,
« Je ne sais plus de qui je suis la proie. »

Sans doute, dans cette situation et cette contestation permanente, nos communes risquent-elles alors de se trouver encore plus malheureuses qu'elles ne le sont aujourd'hui.

Je ne pense pas que ce soit le but recherché par le Gouvernement. Ce ne peut davantage être le nôtre.

Un tel débat a le mérite d'être ouvert. Nous n'avons pas le droit de contester, dès le départ, son importance ni de faire à son sujet de procès d'intention.

M. Michel Giraud. Très bien !

M. Pierre Salvi. Nous avons, en revanche, celui de dire dès maintenant au Gouvernement que son projet, dans son état actuel, ne saurait nous satisfaire, que nous attendons pour nos collectivités qu'il soit accompagné de mesures ou de concessions concrètes et rapides en matière financière et que nous espérons qu'il prêterait la plus grande attention aux réflexions, aux propositions et à tous les amendements de fond présentés par nos diverses commissions.

Le succès est à ce prix. Il passe par un chemin étroit de patience, de persévérance, de sagesse, de réflexion et de foi dans la tâche entreprise. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R., de l'U.R.E.I. et du C.N.I.P.*)

M. le président. La parole est à Mme Gros.

Mme Brigitte Gros. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, après M. Salvi, je voudrais, à mon tour, féliciter nos rapporteurs, MM. de Tinguy, Séramy, Chérix et Raynaud, pour le travail considérable et intelligent qu'ils ont accompli pendant trois longs mois pour piquer le terrain sur lequel il sera peut-être possible, un jour — nous le souhaitons — de décentraliser le pouvoir de l'Etat sur les régions — je dis bien « les régions » — les départements et les communes. Le projet du Gouvernement, finalement, n'est qu'une préface au grand livre qui reste à écrire sur ce que devrait être, à la fin de notre siècle, le partage des responsabilités entre le pouvoir d'Etat, le pouvoir régional et les pouvoirs locaux. Sur cette préface, nos rapporteurs ont fait des propositions intéressantes, originales, réfléchies, qui honorent le Sénat. Nous les félicitons.

« Viser un véritable changement de nature dans les rapports entre l'Etat, les collectivités locales et le citoyen », tel était l'objectif que le Président de la République, en précurseur des grandes mutations de notre époque, avait tracé, voici trois ans, en vue de l'élaboration du projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui. Sans doute aurait-il souhaité que quelques chapitres puissent prolonger la préface que constitue, monsieur le ministre, votre projet de loi.

L'objectif du Président de la République était vaste. Il revêtait, en vérité, deux aspects : il s'agissait, d'une part, de changer les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ; il s'agissait, d'autre part, de changer les rapports entre le maire et le citoyen. Pour Valéry Giscard d'Estaing, le premier volet de cette grande réforme était clair : il devait annoncer une rupture spectaculaire avec des siècles d'hypercentralisation ; nous devions être les témoins — je cite les termes du Président de la République, car ils sont importants — « d'un puissant mouvement de décentralisation qui transférerait enfin à des collectivités locales revigorées les ressources financières appropriées — je dis bien, monsieur le ministre, « les ressources financières appropriées ».

L'objectif était ambitieux puisqu'il était finalement question de doter les élus de nos villes et de nos villages de ce pouvoir qu'ils ne cessent de réclamer depuis le Consulat et l'Empire : le pouvoir financier. Il s'agissait de leur transférer la maîtrise du financement des multiples actions qui concernent directement tout citoyen, à chaque étape de sa vie, dans sa cité : l'éducation, la culture, le sport, les loisirs, l'urbanisme, les transports, la circulation et bien d'autres choses encore.

Comment atteindre ces objectifs ? Tout le problème est là. Par une transformation radicale, un renversement spectaculaire de la conception des liens financiers entre l'Etat et les communes. Comment y parvenir ? En réformant de fond en comble, monsieur le ministre, le système fiscal archaïque, injuste de la III^e République, instauré voilà plus d'un demi-siècle par Joseph Caillaux, l'instigateur de l'impôt sur le revenu à caractère évolutif que s'attribuait l'Etat centralisateur, alors qu'il laissait aux communes démunies le reste du festin : les « quatre vieilles ».

Nous savons que les experts de la rue de Rivoli ont chiffré une telle réforme. Ils ont constaté qu'elle devrait entraîner un transfert aux collectivités locales de 8 à 12 milliards de francs, qui serait constitué soit par une partie du produit de

l'impôt sur le revenu, soit par la taxe intérieure sur les produits pétroliers soit encore par la taxe perçue lors de la délivrance des cartes grises.

Malheureusement, le Gouvernement ne s'est pas engagé dans cette voie bien que le ministre de l'intérieur l'eût souhaité. Nous le savons, monsieur Christian Bonnet, que vous l'auriez souhaité, vous qui êtes maire de Carnac depuis plus de quinze ans et conseiller général depuis plus de vingt-six ans.

Mais votre collègue le ministre du budget s'est opposé à une réforme fiscale et financière qui aurait finalement donné aux communes le véritable pouvoir financier. Comme toujours depuis plus de cinquante ans, et aujourd'hui avec une détermination beaucoup plus affirmée, le ministère des finances, cette citadelle impenable, a bloqué toute velléité de réformer notre système fiscal en faveur des collectivités locales. Les hauts fonctionnaires de cette administration, qui, seuls, ont accès aux chiffres, qui, seuls, peuvent procéder à leur interprétation, ont refusé une telle démarche; ils l'ont estimée impossible dans le contexte actuel.

Ainsi, monsieur le ministre, à notre grand regret, je dirai même à notre grande déception, la réforme qui nous est proposée aujourd'hui — beaucoup l'ont déjà dit — n'est qu'une réforme administrative. De nombreux maires, monsieur le ministre, de nombreux élus locaux estiment que le projet du Gouvernement ne va pas loin. Ils ne sont pas encore persuadés qu'il contribuera à alléger vraiment le poids étouffant de la tutelle de l'Etat sur la gestion quotidienne de nos villes et de nos villages.

Et pourtant, ils se rappellent, comme chacun d'entre nous, ce que le Président de la République écrivait dans *Démocratie française* il y a trois ans : « Il ne s'agit pas d'ajouter quelques mesures techniques à celles qui sont déjà intervenues dans ce sens au cours des dernières années. » Mais c'était il y a trois ans ! Si ce projet avait été élaboré à cette époque, au moment où les effets de la crise de l'énergie et des matières premières n'étaient pas aussi sensibles qu'aujourd'hui, peut-être alors, monsieur le ministre de l'intérieur, aurait-il été différent et aurait-il mieux tenu compte du souhait des élus locaux. Aujourd'hui, en ce mois de mai 1979, nous nous demandons tous quelles sont les intentions exactes du pouvoir d'Etat, en raison de la dégradation de la conjoncture économique et financière de la France. Nous nous demandons si, après ce clair partage des compétences entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, l'Etat sera vraiment en mesure d'appliquer la règle qu'il a lui-même établie : tout transfert de compétences sera accompagné d'un transfert de ressources correspondantes.

Bien sûr, monsieur le ministre, nous ne doutons pas de la sincérité de vos propos, ni de votre volonté réelle d'appliquer la règle que vous avez vous-même établie. Mais l'avenir nous inquiète. Le pouvoir d'Etat, dans un an, dans deux ans, dans trois ans, pourra-t-il tenir les engagements que vous prenez aujourd'hui ? En effet, le déficit du budget de la France nous préoccupe : 17,2 milliards de francs en 1976, 19,5 milliards de francs en 1977 et 33 milliards de francs en 1978. De combien sera le déficit en 1980 ? Telle est la grande interrogation, et elle est angoissante !

Dans ces conditions, vous comprendrez, monsieur le ministre, que nous puissions craindre que l'Etat ne laisse finalement à la charge des départements et des communes les dépenses nouvelles. Dans le domaine social, par exemple, nous craignons que, dans l'avenir, les collectivités locales ne voient croître leurs charges en raison d'un transfert de la part de l'Etat. On peut prévoir les besoins nouveaux auxquels, du fait de la simple évolution des choses, les collectivités locales seront obligées de répondre sous la légitime pression des habitants.

Nous voudrions éviter que le pouvoir d'Etat ne soit tenté, un jour, qui peut être proche, de profiter des nouvelles compétences qu'il aura consenties aux départements et aux communes pour alléger ses propres dépenses budgétaires. Tout désengagement de l'Etat est, à terme, une menace sérieuse et inquiétante qui pèse en permanence — nous sommes bien placés pour le constater — sur l'avenir des collectivités locales.

Dans son rapport, notre collègue M. Raybaud a cité des chiffres et reproduit un tableau qui me paraissent particulièrement intéressants. Il a montré qu'en quinze ans les subventions de l'Etat pour les équipements des communes sont passées de 30 p. 100 à 11 p. 100.

C'est pourquoi les textes que le Sénat puis l'Assemblée nationale voteront devront tendre à protéger le mieux possible les collectivités locales contre tout transfert de charges. C'est pourquoi nous souhaitons, comme l'a proposé M. Lionel de Tinguy au nom de la commission des lois, que tous les deux ans un rendez-vous soit organisé pour établir un vrai bilan pour chaque département et pour chaque commune et que, à la lumière des chiffres, nous puissions procéder aux aménagements financiers qui s'imposeront.

Notre inquiétude actuelle — et de nombreux collègues vous en ont déjà fait part, monsieur le ministre — porte sur deux dispositions qui peuvent avoir, à terme, des conséquences financières, c'est-à-dire des conséquences pour les contribuables locaux puisqu'elles augmenteraient la fiscalité locale.

La première de ces dispositions concerne le transfert complet aux collectivités locales d'un certain nombre de compétences, qu'elles partagent jusqu'à présent peu ou prou avec l'Etat : par exemple, l'aide aux personnes âgées, dont le nombre, dans les années qui viennent, ne cessera d'augmenter; les bourses scolaires, qui sont insuffisantes pour les petits revenus et qui sont mal réparties; la santé scolaire, ce service si pauvre, monsieur le ministre, si mal organisé et si insuffisant à tous les niveaux d'enseignement.

Or, pour ces différents services, les transferts, tels qu'ils sont conçus, ne tiennent pas compte de trois éléments pourtant essentiels.

D'abord, le coût réel de chaque service au moment du transfert — le rapporteur de la commission des lois l'a bien souligné — sera minoré, puisque la fixation de la recette sera fondée sur les comptes de l'année précédente. En deuxième lieu, n'est pas prévue la prise en charge par l'Etat de l'accroissement de la dépense d'une année sur l'autre pour chacune des compétences transférées. Enfin, aucun financement de l'Etat n'est envisagé pour l'amélioration de la qualité de certains services, ni même pour l'augmentation du nombre des personnes que ces services concerneront dans les années à venir.

La deuxième disposition concerne cette fameuse dotation globale d'équipement. Celle-ci, bonne dans son principe, monsieur le ministre, pose en vérité, dans son application, plus de questions qu'elle n'en résout.

D'abord, nous ne savons pas quels critères seront retenus pour la fixation de son montant par commune et Dieu sait si cela est important.

Ensuite, il nous semble que la prise en compte du nombre de logements construits pendant la seule dernière année est insuffisante.

Vous savez bien, monsieur le ministre, comment cela se passe dans les communes qui s'urbanisent : la réalisation d'un nombre important de logements s'étale sur trois ans, cinq ans, dix ans, quinze ans et même quelquefois davantage. Il n'est pas toujours possible aux communes pour des raisons financières de réaliser les équipements indispensables. Elles doivent donc espacer, dans le temps, la réalisation de ces équipements qui doivent accompagner les logements. C'est pourquoi il serait plus juste d'aller encore plus loin que la commission des lois et de tenir compte des logements construits dans les cinq dernières années.

De plus, nous ne savons pas la place qui sera attribuée au potentiel fiscal dans la fixation du montant de cette dotation. Les communes petites et moyennes ne seront-elles pas, finalement, défavorisées par rapport aux grandes cités dans vos décrets d'application ?

Enfin, dernier problème si important : la progression de cette dotation d'équipement, c'est-à-dire son indexation. Nous avons été frappés, j'allais dire choqués, monsieur le ministre, de voir que le Gouvernement n'avait rien prévu. C'est grave. Or, nous savons bien que le coût des équipements communaux augmente chaque année, et de beaucoup, car nous sommes en période d'inflation, une inflation qui se produit dans tous les pays industriels. Malgré cela, vous n'avez rien prévu dans votre projet. La commission des lois a essayé de combler cette lacune de taille — il faut le souligner — et elle a eu raison. Que propose-t-elle ? Que la progression de la dotation soit la même que celle du produit de la T. V. A. Mais 13 p. 100 par an, est-ce vraiment raisonnable ? Dans l'avenir, le taux de la T. V. A. peut diminuer.

Nous proposons donc, pour notre part, une progression plus sûre, j'allais dire plus prudente, face aux incertitudes de l'avenir : une indexation sur le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit 22 p. 100 par an et peut-être davantage, puisqu'il est question d'augmenter l'impôt sur le revenu pour combler une partie du déficit du budget de l'Etat en 1980.

L'attribution de la dotation globale par commune devant être réalisée à l'échelon de l'Etat, c'est-à-dire par des fonctionnaires de la rue de Rivoli qui ne portent pas particulièrement dans leur cœur les communes de France et leurs problèmes, nous proposons, monsieur le ministre, que l'attribution de cette dotation par commune soit contrôlée à l'échelon départemental, par le conseil général qui sera informé de sa répartition pour chaque commune. Ainsi sera-t-il possible d'assurer une surveillance de cette répartition par des élus qui sont proches des communes. On peut craindre, en effet, que ne se produisent certaines injustices entre communes suréquipées et communes sous-équipées.

Enfin, le projet de loi du Gouvernement contribuera-t-il, comme l'avait pourtant souhaité, voilà trois ans, le Président de la République, à changer la nature des relations entre l'Etat et les collectivités locales ? Nous ne le pensons pas. Contribuera-t-il à un changement de nature dans les rapports entre le maire et les citoyens ? La question reste posée. Nous reconnaissons qu'il a le mérite de définir une progression logique basée sur le triptyque suivant : information, association, participation.

Aujourd'hui, la participation active du citoyen à la vie de sa commune semble plus urgente que jamais. D'abord pour opposer une volonté plus pressante et plus efficace à la concentration et au gigantisme que l'Etat, depuis vingt ans, n'a cessé d'imposer pour l'aménagement de nos cités, contre la volonté de leurs élus et contre l'aspiration de leurs habitants. Ensuite, pour prendre en compte les changements profonds que la crise économique risque d'entraîner dans un proche avenir dans le mode de vie de chaque Français.

Une nouvelle forme de vie collective reste à créer dans le cadre de la cité. C'est ensemble que maire et citoyens devront l'inventer, en mettant leur imagination et leur volonté au service de tous.

Pour conclure, monsieur le ministre, je dirai que ce projet de loi n'est donc qu'une préface au grand livre qui reste à écrire sur une réforme essentielle : la véritable décentralisation des pouvoirs financiers et administratifs de l'Etat sur des collectivités décentralisées. Depuis quatre-vingt-quinze ans, depuis la grande loi libérale de 1884, nous, maires, nous attendons cette réforme.

Comme il est long et difficile de réformer dans notre vieux pays ! Le Président de la République a eu le grand mérite, l'immense mérite — et nous devons le reconnaître — de poser le problème et d'attirer notre attention sur son importance. Aujourd'hui, notre souhait le plus cher, c'est que votre projet de loi sur le « développement des responsabilités locales » contribue de façon positive à ouvrir la voie à cette grande réforme qui reste à concevoir et à réaliser. Il ne faudrait surtout pas qu'il se présentât comme un arbre qui viendrait nous cacher la forêt. Ensemble, mes chers collègues, nous devons l'éviter. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Larché.

M. Jacques Larché. Monsieur le ministre, pour être utile, une réforme doit obéir à un certain nombre de critères simples.

Elle doit, tout d'abord, correspondre à un besoin profond, elle doit aussi être réalisée de telle sorte que l'on soit assuré qu'une fois décidées et mises en application, les choses qui allaient plus ou moins bien iront mieux qu'avant.

A l'égard de cette dernière exigence la plus évidente, la plus simpliste, disons immédiatement qu'il n'y a pas lieu de faire preuve d'intransigeance et que l'on peut se satisfaire d'une amélioration relative, à défaut d'un progrès absolu.

Notre rapporteur, avec beaucoup de talent et d'esprit d'apropos, nous a parlé du chantier que constituait cette loi. Le souhait que je formule est qu'il ne s'agisse pas d'un chantier de démolition. (Sourires.)

Nous avons, dans votre bouche, monsieur le ministre, et dans celle de certains orateurs, entendu un certain nombre de proverbes.

Puis-je, à tous ceux qui ont été proposés, en ajouter un autre et même deux autres : « Un tiens vaut mieux que deux tu l'auras », « chat échaudé craint l'eau froide ».

Nous nous sommes, en effet, engagés il y a quelque temps dans un débat sur la fiscalité locale, comme le Gouvernement l'a voulu et quand il l'a voulu.

Nous étions un certain nombre à penser qu'il eût été préférable d'opérer dans un ordre différent de celui qui nous était proposé.

Les principes d'abord, les impositions ensuite. Nous n'avons pas été entendus et nous voyons le résultat : une œuvre qui se voulait définitive et assurée, largement remise en chantier et le Gouvernement reconnaissant enfin, devant l'autre assemblée, qu'il n'est pas raisonnable de vouloir prendre ou faire prendre en ce domaine un certain nombre de décisions sans que des simulations suffisamment nombreuses et, espérons-le cette fois, objectives aient été accomplies.

Certes, vous pouvez nous assurer, avec de bons arguments à l'appui, que cette réforme qui tend à accroître les compétences des collectivités locales est attendue, espérée, exigée.

Vous avez rappelé, à juste titre, toutes les prises de position, tous les débats, tous les rapports qui ont été consacrés à cet important problème. Je voudrais immédiatement, à ce propos, porter une appréciation positive sur, non pas ce que contient ce projet, mais sur ce qu'il ne contient pas, en mettant l'accent uniquement sur le rôle futur, et accru, de la commune et du département.

Vous consacrez à vue prévisible l'existence de ces structures essentielles et vous y éliminez par là même tout progrès de l'institution régionale.

A ce *statu quo*, je souscris, même si cette appréciation négative doit aller à l'encontre des points de vue d'excellents amis, dont je me sens très proche, sur tous les points, sauf sur cette passion qu'ils éprouvent à l'égard de la région et que je ne partage pas.

Si j'en reviens à mon propos essentiel et m'interroge donc sur le besoin de cette réforme, je voudrais également faire justice d'une pratique de discussion qui me paraît se répandre et risque de devenir une habitude.

Il est vrai que la préparation de ce texte s'est accompagnée de consultations et d'enquêtes aussi nombreuses que diverses et cela est bien. Mais il ne faudrait pas insidieusement tirer argument de cette pratique pour laisser entendre que tout retour en arrière est désormais difficile : la capacité du Sénat demeure entière, son droit d'approuver, de modifier, voire même de rejeter, ne saurait être diminué par les avis, utiles sans doute, mais donnés dans des circonstances et dans des contextes qui doivent être appréciés à leur juste mesure.

Je bornerai volontairement, monsieur le ministre, mon propos très court à deux questions essentielles qui me paraissent, dès lors, pouvoir encore être posées et sur lesquelles, je l'avoue, les réflexions d'ensemble de très haute qualité que nous avons jusqu'à présent entendues me paraissent un peu brèves.

L'une est politique au sens le plus élevé du terme, et l'autre économique.

Cette loi, c'est là son mérite, et c'est la raison pour laquelle nous nous interrogeons de façon aussi complète à son sujet, est une loi d'organisation du pouvoir. Rappelons, à cette occasion, que toute précipitation doit être exclue, notamment si nous faisons référence à ce grand exemple qui nous a été donné en 1884. Il a fallu pratiquement cinq ans pour voter cette grande loi municipale.

Les grandes lois de 1871 et 1884, dont nous entreprenons la réforme, ont établi au sein de la collectivité nationale un certain style de relations, fondé sur un principe qui a longtemps correspondu à la réalité, principe qui intéresse la répartition des pouvoirs et la nature des décisions prises.

A l'Etat la décision politique, à la collectivité locale la décision administrative.

Les conseils généraux, les maires et les conseils municipaux, dans la logique de cette conception, sont des organes d'administration locale ; si besoin en était, par sa tutelle, le représentant de l'Etat assure la légalité de la décision, voire son opportunité. L'Etat centralisateur a autrefois maintenu l'unité nationale contre les tendances centrifuges ou les périls extérieurs ; il se doit aussi de maintenir l'impartialité de la décision publique à quelque échelon qu'elle intervienne. Il ne sert à rien de se dissimuler que cette conception théorique et harmonieuse sur laquelle nous avons vécu a fait place peu à peu à un autre état de fait ; la lutte politique s'est emparée des consultations locales et les autorités qui gèrent légitimement les communes et les départements tiennent leur pouvoir de prises de position partisans, ce mot n'étant en rien négatif et traduisant simplement un état de fait.

Or, la lutte politique dans notre pays, que nous le voulions ou non, revêt avec plus ou moins de netteté à tous les échelons un caractère global qu'elle ne connaît dans aucun autre pays de civilisation équivalente. Elle ne met pas seulement en cause les modalités de la gestion collective à l'échelon national ou local ; elle met en cause la conception même de la société dans laquelle nous vivons. Vous voulez accroître les pouvoirs des collectivités désormais dominées par des idéologies divergentes. Etes-vous bien sûr, monsieur le ministre, que vous n'êtes pas ainsi en train d'assurer la naissance de véritables contre-pouvoirs, qui ne manqueront pas de poser de véritables problèmes ?

En tout cas, vous êtes-vous suffisamment préoccupé de ce devoir qui demeure celui de l'Etat et qui est d'assurer, à quelque échelon que ce soit, la garantie des droits des citoyens et l'impartialité des décisions qui les concernent ?

Mon autre réflexion sera d'ordre économique : nous nous préoccupons, à juste titre, de ne pas accepter ces transferts de compétences empoisonnés dont l'Etat a le secret et nous voulons être assurés d'une ressource évolutive qui nous permettra de suivre dans le cadre de compétences nouvelles l'inévitable évolution des besoins.

Sur ce point, je crains qu'il n'y ait entre nous une divergence de conception. L'idée-force qui vous anime ne pourrait-elle pas, en ce domaine, se résumer de la façon suivante : à partir du moment où la collectivité exerce la compétence, il lui appartient d'exercer aussi la maîtrise de la dépense correspondante ? Cela est vrai sauf lorsque l'évolution de cette dépense est fonction de facteurs échappant par eux-mêmes à toute capa-

cité de décision, par exemple le nombre d'enfants dont le département doit assurer le transport scolaire, par exemple encore le nombre des vieillards à assister dans le cadre de chaque commune.

Nous reprendrons point par point cet aspect des choses au cours de la discussion du projet, mais je voudrais poser une autre question de portée plus générale : quel est, plus exactement quel sera le coût économique global de la réforme proposée ? Jusqu'à ce jour, les différentes prestations fournies, les différents services étaient assurés en fonction d'un certain type de relations entre l'Etat et les collectivités locales. Désormais, ce type de relations se trouve modifié ; l'autorité responsable de la prestation est également changée. En résultera-t-il pour l'économie tout entière une surcharge ou, au contraire, une économie ? Si la surcharge est prévisible, avons-nous le droit, dans les circonstances actuelles, d'accroître encore ainsi le prélèvement déjà trop lourd que le fonctionnement de l'appareil public opère sur une richesse nationale qui serait mieux utilisée si elle était disponible pour d'autres secteurs ?

Je vous avoue ma crainte sur ce point. Le triste exemple du fonctionnement des universités autonomes n'est pas là pour nous rassurer. A titre d'exemple, qu'advient-il à l'échelon de l'Etat du service qui assure actuellement le fonctionnement des bourses nationales en cas de départementalisation de ce service ? Y aura-t-il, sous quelle forme et comment — pourrez-vous le faire ? — des transferts de personnels ?

Voilà quelque vingt ans, on pouvait découvrir dans les couloirs de la rue Saint-Dominique un fonctionnaire fort heureux de son sort qui s'occupait de la liquidation des dossiers de la guerre de 1870. Ne craignez-vous pas que vous ou plutôt vos successeurs ne découvrent encore, aux alentours de l'an 2000, au hasard des dossiers entassés rue de Grenelle, quelques agents exerçant toujours, comme si rien ne s'était passé, une compétence qui ne leur appartient plus ?

J'ai tenu à vous faire ces réflexions, traduisant les sentiments de quelques-uns de ceux qui soutiennent habituellement et fidèlement le Gouvernement, pour vous marquer l'état d'esprit dans lequel certains d'entre nous abordent cette discussion. Sur des points précis, je vous dirai notre accord ou notre désaccord et ceux-ci seront fonction des préoccupations que je viens de rappeler.

En d'autres termes, nous attendons de cette discussion la preuve tangible que le projet qui nous est soumis contribuera à mieux assurer ce qui est l'essentiel, l'équilibre de notre société et l'efficacité de son économie. (*Applaudissements sur les trévées de l'U. R. E. I., du C. N. I. P. et du R. P. R.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Giraud.

M. Michel Giraud. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, une réforme profonde des collectivités locales répond, chez tous les élus locaux, à une longue attente et à de grandes espérances. M. le président de l'association des maires de France ne me contredirait certainement pas. Depuis quand ne souhaitons-nous pas des collectivités locales plus libres, plus responsables, et dotées de meilleurs moyens ?

Le rapport Guichard, puis le questionnaire des maires ont déclenché un vaste mouvement d'opinion autour des collectivités locales. Le projet de réforme, annoncé l'an dernier par M. le Président de la République, tend à prendre en compte ces grandes espérances.

Mme Gros rapportait tout à l'heure ces propos : « Il ne s'agit pas, affirme le chef de l'Etat, d'ajouter quelques mesures techniques à celles qui sont déjà intervenues dans ce sens au cours des années passées. Mais, ajoutait-il, il s'agit de viser à un véritable changement de nature dans les rapports respectifs de l'Etat, des collectivités locales et du citoyen. »

Un grand dessein, donc, qui doit entraîner une mutation en profondeur, une véritable révolution tranquille de notre société : telles sont les intentions, clairement affirmées.

Le texte dont nous commençons à débattre aujourd'hui s'inscrit-il dans ce grand dessein ? Oui, quant à l'inspiration. Oui, quant à un certain nombre de dispositions qu'il propose.

Mais je crains — le groupe R. P. R. le regrette — que, sur bien des points, il ne nous apporte que des réponses incomplètes ou par trop timides. Je ferai valoir ces insuffisances à propos de chacun des titres. En regard, je formulerai des propositions.

Mais, au préalable, qu'il me soit permis de souligner un décalage évident entre l'exposé des motifs, volontaire et normatif, et le corps du texte, qui, d'article en article, apparaît en retrait par rapport aux principes généraux énoncés dans le préambule. Tout semble s'être passé comme si la volonté réellement décentralisatrice du chef de l'Etat s'était peu à peu enlisée dans les sables de tel ou tel ministère technique ou de telle ou telle administration centrale.

En fait de redistribution générale et hardie des compétences et des moyens, c'est-à-dire des pouvoirs dans la société, nous trouvons souvent des aménagements, des améliorations de forme plutôt que, pour reprendre les termes du chef de l'Etat, des changements de nature. Les services de l'Etat se montreraient-ils à ce point jaloux de leurs prérogatives, soucieux de n'en rien perdre, pour retenir d'une main ce que le chef de l'Etat les convie à offrir de l'autre ?

Titre par titre, cette impression se vérifie : chacun d'eux se caractérise par un excès de prudence. J'évoquerai successivement les titres I, III, IV, V, VI. J'aborderai séparément le titre II, qui, quant à lui, laisse apparaître de grands vides.

Le titre I^{er}, dont l'ambition généreuse est d'alléger les contrôles administratifs, financiers et techniques sur les collectivités locales, en laisse encore par trop subsister. Je pense notamment qu'il faut clairement énoncer le principe général du caractère exécutoire de plein droit des délibérations, en ne réservant que deux cas d'exception.

D'une part, les délibérations financières, pour lesquelles il est normal de maintenir un délai de quinze jours pendant lequel l'autorité compétente peut adresser des observations au conseil municipal, observations qui ne seraient pas impératives, mais devraient entraîner une seconde délibération.

D'autre part, les deux types de délibérations qui appellent raisonnablement l'approbation : dans un souci de saine gestion des finances publiques, la délibération budgétaire, lorsque la commune vote un budget en déséquilibre ou lorsque le compte administratif du dernier exercice est en déficit, et, afin de garantir le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la délibération d'intervention dans le domaine industriel ou commercial.

En ce qui concerne la tutelle technique, le projet de loi innove heureusement en ne réservant qu'une valeur indicative aux normes qui ne sont pas prévues par la loi. En revanche, il ne comble pas le manque de moyens techniques ressenti par les petites communes, qui sont les plus nombreuses. Celles-ci n'ont pas d'autre choix, pour leurs études et le contrôle de leurs travaux, que de passer par les fourches caudines des services techniques de l'Etat. Loin de moi l'indélicate et injuste intention de mettre en cause la compétence de ceux-ci, mais il est évident que le système des rémunérations accessoires, qui est à la fois inéquitable et anachronique, fausse les relations entre les collectivités locales et les fonctionnaires.

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Michel Giraud. Aussi, la commission des lois — je l'approuve sans réserve — propose-t-elle, dans un article additionnel 32 A, de supprimer ces indemnités. Je pense toutefois, monsieur le rapporteur, qu'il n'est pas sain de prévoir que l'Etat puisse, pour maintenir les droits acquis de ses fonctionnaires, demander une compensation aux communes.

Mais je suis convaincu qu'il faut aller plus loin et permettre aux communes de choisir, pour leurs études et travaux, de faire appel ou non aux fonctionnaires de l'Etat. C'est dans cet esprit que je proposerai la création d'agences administratives et techniques intercommunales, gérées par des représentants des conseils municipaux et remplissant, dans chaque département, une mission de service d'études juridiques et d'assistance technique à la disposition des communes qui le désirent. Ces agences seraient composées soit de personnels recrutés directement, soit d'agents de l'Etat ou des collectivités locales en détachement. Cette diversité d'origine favoriserait la complémentarité des compétences et constituerait, pour les communes, un gage d'objectivité. L'existence de ces agences élargirait les possibilités de choix des communes et leur donnerait le moyen d'affirmer concrètement leur autonomie.

Enfin, le titre I, qui a le grand mérite de proposer la généralisation progressive de la dotation globale d'équipement — condition essentielle à l'autonomie financière des communes — laisse, en revanche, dans l'ombre le grave problème de l'évolution de son contenu et de l'indexation de son montant.

Le Gouvernement nous dit qu'elle représentera au total 2 milliards de francs la première année. La commission des finances fait très justement remarquer qu'une telle somme, répartie entre nos 36 000 communes, aboutit au montant moyen, très modeste, de 40 francs par habitant, alors que, à titre de comparaison, les communes de moins de 10 000 habitants ont investi dix fois plus en 1977. Il ne s'agit donc en rien d'une manne pour les communes : pas un centime supplémentaire ne leur est accordé et ce n'est sans doute pas ainsi que vont se trouver résolus leurs problèmes financiers.

De plus, comment cette dotation globale évoluera-t-elle ensuite ? Quelles subventions spécifiques lui seront incorporées ? Devant tant d'incertitudes, je me félicite que la commission des lois

précise, par voie d'amendement, que cette dotation devra évoluer, à contenu équivalent, comme la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire en suivant la progression du produit de la T.V.A. C'est là, monsieur le ministre, une exigence fondamentale.

Le titre III, qui traite de l'amélioration du statut de l' élu local, reprend certaines dispositions contenues dans la proposition de loi qu'avait déposée, l'an dernier, le groupe R.P.R. et qui avait été intégrée dans le rapport de synthèse de la commission des lois présenté par notre collègue M. Roger Boileau. Je pense, en particulier, à l'institution d'autorisation d'absence, à la suppression de la distinction entre adjoints réglementaires et adjoints supplémentaires, à la possibilité de rachat des cotisations de retraite par les maires et adjoints qui n'étaient plus en fonction au 1^{er} janvier 1973...

Les propositions du titre III méritent toutefois d'être complétées.

Les autorisations spéciales d'absence devraient, à notre avis, être étendues aux délégués des conseils municipaux au sein des organes de coopération intercommunale. De même, les présidents des syndicats ou des districts — je préciserai tout à l'heure mon opinion sur cette distinction — devraient pouvoir bénéficier d'indemnités calculées en fonction du nombre de communes comprises dans le groupement et du poids de sa population totale.

Le projet instaure, par ailleurs, la possibilité pour les maires de grandes villes, de se consacrer à temps plein à leur mandat. C'est à la fois reconnaître l'importance du travail du maire et les difficultés que rencontrent les salariés d'une entreprise privée pour concilier carrière professionnelle et engagement au niveau des responsabilités municipales. Cependant, le seuil de population prévu par le projet — 100 000 habitants — nous paraît trop élevé. On tiendrait davantage compte des réalités en l'abaissant, comme le suggère la commission des lois, à 30 000 habitants. Une telle disposition pourrait également s'appliquer à l'un des adjoints des communes concernées lorsque le maire y renonce.

Si le projet propose des orientations de nature à faciliter l'exercice des mandats locaux par les salariés du secteur privé, il introduit, en revanche, certaines rigidités qui risquent d'être insupportables aux petites entreprises en les obligeant à réintégrer leurs salariés élus maires qui auraient choisi de se consacrer à temps plein à leur mandat.

Contraindre une petite entreprise à réembaucher un employé au bout de six ans, en le faisant bénéficier de tous les avantages acquis au cours de cette période et même, éventuellement, en prenant en charge ses frais de formation permanente, risque de mettre en péril l'entreprise et de la dissuader plus que jamais de recruter ou de promouvoir des candidats à l'exercice de mandats locaux, ce qui, finalement, aurait un effet contraire au but poursuivi.

Il serait plus sage de prévoir que le salarié, quittant son mandat de maire exercé à temps plein, dispose d'une priorité de réengagement. Dans le cas où il ne pourrait être réintégré dans son entreprise, il serait alors normal qu'il continue à percevoir jusqu'à son engagement dans une autre entreprise, pendant six mois au maximum, son indemnité de fonction.

Enfin, le projet ne dit pas un mot du très délicat problème de la responsabilité du maire. Nous avons tous présents à l'esprit — comment le Sénat oublierait-il Saint-Laurent-du-Pont ? — de tristes exemples de maires, non responsables civilement, dont la responsabilité pénale a été engagée. Sur ce point, la commission des lois apporte au texte une amélioration sensible, sur laquelle nous ne pouvons qu'être d'accord, en précisant que, à moins de faute personnelle caractérisée, la responsabilité du maire ne saurait être engagée.

J'en viens au titre IV, qui vise à améliorer le statut du personnel communal, objectif essentiel pour que les élus puissent être entourés d'administrateurs efficaces et capables de résoudre les problèmes de plus en plus nombreux et de plus en plus complexes de la gestion communale, mais — permettez-moi de vous le redire, monsieur le ministre — le contenu de ce titre IV m'apparaît à la fois bien timide et bien incomplet.

Jusqu'à présent, il faut le reconnaître, les conditions de carrière et de rémunération du personnel communal étaient peu attrayantes, ce qui explique, notamment, le pourcentage très faible de cadres et son recrutement de plus en plus féminin. M. de Tinguy souligne, dans son rapport, qu'avec 14,1 p. 100 seulement de cadres, le personnel communal vient très loin derrière la fonction publique d'Etat ou le taux dépasse 53 p. 100.

Les diplômés de l'université ou des grandes écoles ne considèrent pas une carrière au service des collectivités locales comme un débouché souhaitable.

Il faut espérer que la création récente du corps d'attachés d'administration communale permettra de revenir peu à peu sur de tels préjugés.

De plus, les catégories de personnels sont multiples — il n'existe entre elles aucune coordination — et les techniques de formation sont insuffisamment adaptées aux exigences de gestion moderne des collectivités locales et des organismes qui en dépendent.

Il est donc urgent de repenser la fonction publique locale pour qu'elle ne se trouve plus dans une situation de notoire infériorité à l'égard de la fonction publique d'Etat.

Le projet, en créant une commission des emplois supérieurs, notre rapporteur, en reconnaissant le caractère de fonctionnaires aux agents titulaires des communes, vont bien en ce sens mais demeurent très en deça des ambitions de notre groupe en matière de revalorisation de la fonction publique locale.

La réforme doit d'abord être l'occasion d'accorder au maire une plus grande liberté dans le recrutement du personnel : la suppression du tableau des emplois par le projet, le soin laissé par la commission des lois aux communes de moins de 2 000 habitants d'organiser librement le recrutement des agents d'exécution constituent, certes, des mesures positives.

Le texte comporte, en revanche, de graves insuffisances, et même des risques.

Les insuffisances portent, à l'évidence, sur l'absence d'harmonisation des différents statuts, je dis bien « harmonisation » et non pas « unification ». Le but est, non pas d'aboutir à une unité rigide et paralysante, mais d'assurer un niveau comparable de rémunération, de mobilité et d'avancement à des agents recrutés dans des conditions similaires pour exercer des responsabilités équivalentes.

Dans cette perspective, le statut général du personnel communal doit être adapté, et cette mission, confiée à la commission nationale paritaire, dont le rôle mérite d'être renforcé. Cette commission, présidée par un représentant des maires, serait également chargée d'établir les conventions statutaires propres à chaque corps de personnels.

L'harmonisation implique aussi l'extension du statut communal aux personnels des établissements publics locaux, intercommunaux ou départementaux, avec le souci de mettre en place, dans une phase ultérieure, un statut du personnel départemental dont on nous a trop dit qu'il était impossible à définir pour que nous ne nous attelions pas à la tâche !

Quant à l'harmonie entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique locale, c'est par le jeu des passerelles qu'elle pourra s'apprécier.

Mais attention ! Il faudra veiller à maintenir une véritable réciprocité dans les passages entre les deux fonctions publiques. Les détachements se font trop souvent en sens unique, les fonctionnaires de l'Etat pouvant être tentés d'occuper les postes les plus intéressants de l'administration municipale, notamment dans les grandes villes.

Le remède à ce déséquilibre n'est pas simple : instituer des quotas serait sans doute trop rigide ; se contenter de publier, chaque année, ministère par ministère, l'état des détachements en cours serait insuffisant ; sans doute la solution relève-t-elle moins de la loi que d'un changement de pratique.

Mais si l'on veut revaloriser le personnel communal, le problème de sa formation est essentiel. Le centre de formation des personnels communaux effectuée en la matière un effort indéniable qu'il faut savoir reconnaître et souligner. Il apparaîtrait toutefois souhaitable pour conforter sa cohésion et son efficacité, de le placer sous le contrôle de la commission nationale paritaire.

Le titre V respecte le principe de liberté dans la coopération intercommunale que le R.P.R. a toujours prôné, et qui a été vigoureusement réaffirmé lors du congrès national des maires, dont notre mouvement a pris l'initiative, en septembre 1977, et qui a réuni près de 5 000 d'entre eux.

Pour favoriser la coopération qui conditionne l'exercice de la démocratie locale et qui correspond finalement à un mouvement spontané — sinon, l'on ne verrait pas plus de la moitié des communes participer à un organisme de groupement — il n'est nul besoin d'inventer des formules nouvelles, encore moins d'imposer une carte des regroupements de communes. Il suffit d'assouplir les règles de fonctionnement des syndicats dont le nombre — 1 858 Sivom intéressants plus de 18 000 communes et concernant 21 millions d'habitants — témoigne du succès.

Le projet de loi va bien dans ce sens : une liberté plus grande est accordée aux communes pour fixer, dans les statuts, les règles de fonctionnement du syndicat ou du district, de telle façon que les différences fixées jusqu'à présent par la loi, vont pratiquement s'effacer entre districts et syndicats. Et cela d'autant plus que le projet supprime, en matière de services de

logement, la compétence obligatoire du district. Ne subsiste plus, en fait, que la différence tenant à la fiscalité propre du district. Aussi, serais-je partisan d'abolir la distinction formelle entre les deux types de coopération, en étendant au syndicat la possibilité de bénéficier des mêmes avantages.

Afin de donner aux communes le maximum de liberté en matière de coopération, et de traduire le caractère « confédéral » du syndicat, je suis partisan de la règle de l'unanimité des conseils municipaux pour la décision constitutive.

En revanche, une commune serait libre d'adhérer au syndicat pour une partie seulement de ses compétences, comme le propose d'ailleurs la commission des lois. Je suis convaincu, en effet, que c'est la souplesse qui constitue, pour les communes, la meilleure incitation à coopérer. Plus le syndicat leur apparaîtra comme un instrument commode pour résoudre leurs problèmes d'aménagement et de gestion, plus elles seront tentées d'y adhérer et d'en accroître les compétences. Dans cet esprit, et comme y convie depuis longtemps l'association des maires de France, la création de syndicats d'étude et de programmation devrait constituer une expérience positive. Pour aller jusqu'au bout de cette logique de liberté, on peut même se demander s'il ne faudrait pas abroger la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes.

Reste le problème des grandes agglomérations et des mécanismes de solidarité financière qui doivent être mis en place entre villes centres et communes de banlieue. Le projet de loi est muet sur ce point. Et pourtant, quelles disparités de charges et de ressources ne constate-t-on pas entre elles !

L'association des maires des grandes villes présente, dans son récent livre blanc, l'exemple de la ville de Metz — qu'aurait pu confirmer notre collègue Jean-Marie Rausch — qui a payé, en 1978, au titre de la lutte contre l'incendie, plus de 104 francs par habitant alors que la contribution des communes périphériques était comprise entre 13 et 19 francs seulement. Est-ce normal ?

La coopération intercommunale ne doit-elle pas permettre d'éviter de telles distorsions qui sont autant d'injustices ? Certes, les concours particuliers prévus en faveur des communes centres dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement doivent-ils en partie résoudre le problème, mais est-ce suffisant et est-ce la meilleure méthode ?

Sans doute, le budget communautaire — lorsqu'existe une communauté urbaine — a-t-il un effet redistributeur. Il me semble toutefois que les dispositions en vigueur devraient être complétées, à l'occasion de la réforme, par une amélioration du statut des communautés urbaines, à propos desquelles rien n'est dit dans le projet, ce qui est d'autant plus surprenant que le Gouvernement est, depuis de nombreux mois, en possession du rapport d'orientation qu'il avait fait établir. La réforme devrait être l'occasion de mettre fin à certaines incohérences dans le partage des compétences : pourquoi la voirie est-elle confiée à la communauté, et l'éclairage aux communes ? Comment concilier les compétences du maire en matière de permis de construire et les responsabilités de la communauté pour tous les autres actes de l'urbanisme ?

Autant de questions auxquelles je regrette que le projet ne réponde pas, le Gouvernement préférant nous faire attendre un texte distinct sur les communautés urbaines. Il nous fait perdre ainsi l'occasion unique d'une vue d'ensemble des problèmes de coopération des collectivités locales.

Même réserve pour les villes nouvelles : les travaux de réflexion du groupe central des villes nouvelles relatifs à l'évolution de leur statut ne sont pas achevés et ce manque de coordination dans le processus de réforme est à déplorer. Il aurait été logique de fixer, pour l'avenir, dans le titre V de la loi, les règles d'évolution de ces agglomérations qui posent tant de problèmes : révision des périmètres, partage des compétences, maintien — qui semble nécessaire — de la péréquation fiscale au sein de la zone d'agglomération nouvelle, modalités de la représentation des habitants.

Dans l'attente d'un projet de loi ultérieur, nous sommes aujourd'hui condamnés à l'incertitude.

Les principes du titre VI — informer et faire participer les habitants — sont généreux mais l'application en est, à certains égards seulement, maladroite, voire démagogique.

Oui, il importe de favoriser la vie associative qui permet aux forces vives de s'exprimer au sein de la commune ; oui, il est indispensable de développer l'information.

Oui, il faut jouer sans réserve le jeu de la concertation véritable et même, en tant que de besoin, encourager la consultation des citoyens par les élus, au gré de ceux-ci.

Mais, en revanche, le référendum communal ne saurait constituer un moyen de décision opérationnel.

D'abord, il ne faut pas confondre participation et décision. Le conseil municipal est élu pour six ans sur un programme précis. A lui d'assumer pendant cette période l'entière responsabilité de ses actes, avant de soumettre son bilan à la sanction du suffrage universel. Telle est la lettre, tel est l'esprit de la Constitution. D'ailleurs, quel taux de participation attendre d'une consultation de la population sur une question nécessairement sectorielle, puisque sont *a priori* exclus du champ d'application — et c'est heureux ! — le budget et le plan d'occupation des sols, celui-ci faisant l'objet d'une enquête régulière ? Comment imaginer obtenir, dans une commune moyenne, une réponse engageant 25 p. 100 des inscrits ? Un tel seuil n'est pas toujours atteint aux élections cantonales. La reconstruction du pont de Tours a sensibilisé 7 p. 100 des Tourangeaux.

Pourquoi, au demeurant, figer dans la loi des règles relatives à la consultation du public ? Ne vaut-il pas mieux, s'agissant d'une matière qui évolue très vite et qui relève de la sensibilité locale, s'en référer à la pratique et laisser les élus seuls juges ? Je ne vous le cache pas, monsieur le ministre, nous sommes sceptiques devant l'intérêt de consacrer légalement des initiatives que, de toute façon, les élus ne manqueront pas de prendre — dans ma commune, je les ai faites miennes à plusieurs reprises — mais qui, aussi bien, pourraient se trouver dépassées dans quelques années. Et que l'on ne reproche surtout pas aux gaullistes de refuser la participation : elle est, chez eux, habitude de vie.

J'en viens maintenant au titre II, le seul qui ait justifié la première appellation de loi-cadre, celui qui suscite, à coup sûr, le plus de questions, le plus d'inquiétudes. Supposé définir une claire répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, il laisse, en fait, de grands vides. La brièveté, le caractère superficiel, pour ne pas dire allusif, avec lequel tel chapitre est traité — la police, l'urbanisme, par exemple — les préoccupantes incertitudes, notamment au plan des implications financières, qu'inspire tel autre — je pense à la santé et à l'action sociale — appellent la plus grande vigilance du Parlement.

Et d'abord, les compétences en matière de police. Elles sont évoquées avec une brièveté qui confine à l'ellipse : sept lignes. C'est suffisant pour supprimer les contingents de police, ce qui correspond, reconnaissons-le, à une revendication importante et constante des élus. Ce n'est pas suffisant, en revanche, pour préciser le contenu et les modalités d'expression de la responsabilité du maire. Comme le fait à juste titre remarquer la commission des lois, les rôles respectifs du préfet et du maire ne sont en rien clarifiés.

Venons-en à l'urbanisme, qui constitue, convenons-en, une des préoccupations majeures des collectivités locales. Il paraît essentiel au groupe R.P.R., qui a d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens, d'aller sensiblement plus loin que ne le propose le texte — de sept lignes également — du chapitre II, et même, au plan des responsabilités et sous l'angle de la cohérence, plus loin que ne le propose M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie par le projet de loi qu'il vient de déposer sur le bureau du Sénat. La pure logique veut, en effet, que si l'on décentralise le permis de construire, on décentralise aussi l'autre acte essentiel de l'urbanisme communal qu'est l'élaboration du plan d'occupation des sols.

Nous estimons que le conseil municipal d'une commune de plus de 10 000 habitants ou, éventuellement, l'organe exécutif d'un groupement de communes de même importance doit non seulement faire élaborer le P.O.S. sous son autorité, mais l'approuver. C'est cette unité de conception et de décision qui permettra à la commune d'avoir la maîtrise complète de son urbanisme.

Les communes de moindre importance bénéficieraient des mêmes prérogatives pour se doter d'un simple plan d'aménagement.

En matière d'éducation, d'action sociale et de santé, le projet s'appuie résolument sur le département. C'est au département que sont transférés bourses et transports scolaires. C'est le conseil général qui est chargé de la répartition des dépenses de santé et d'aide sociale entre les différentes collectivités locales. Je m'interroge. Je me demande si ce rôle ne risque pas de s'avérer parfois excessif, si le département ne risque pas de s'ériger, ici où là, en tuteur des communes, ce qui serait, avouons-le, totalement contraire à l'esprit de réforme. Je souhaiterais, pour ma part, plus de précisions dans la répartition, ne fût-ce que pour éviter d'inutiles situations conflictuelles. A cet égard — je ne le cacherai pas — l'article 89 m'inquiète.

Sur l'éducation, le texte est, en fait, fort peu décentralisateur. Il ne bouleverse en rien la forteresse qui a, c'est certain, freiné les projets, beaucoup plus novateurs, de répartition des compétences, qui avaient été un moment envisagés : les écoles maternelles et élémentaires aux communes, les collèges aux départements, les lycées et l'université à l'Etat.

Paradoxalement, le projet a manqué l'occasion de coordonner, au niveau du département, les actions menées en faveur de la jeunesse, qu'il s'agisse de la culture, de l'action sociale et de l'action culturelle. Il est dommage de perpétuer les cloisonnements qui existent entre les différentes administrations. Je regrette, pour ma part, que le conseil départemental créé pour l'éducation n'ait qu'une compétence consultative pour l'essentiel et qu'il ne soit pas convié à intervenir en matière sociale et culturelle. J'estime que, composé à parité de représentants de l'Etat et des collectivités locales, il devrait, entre autres, pouvoir déterminer le nombre d'emplois d'enseignant dans les écoles, décider de l'ouverture ou de la fermeture de classes. Il devrait également être consulté sur les besoins en établissements du second degré et sur toutes les questions intéressant la jeunesse dans le département.

De plus, il pourrait passer des conventions avec l'Etat ou les communes pour créer des enseignements spécifiques, des activités pédagogiques complémentaires ou des équipements éducatifs ou culturels. J'ai d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens, que je compte reprendre sous la forme d'amendements.

Le projet néglige enfin le problème, insupportable pour les communes, du logement des instituteurs. Je remercie le rapporteur de la commission des lois de l'avoir pris en compte avec détermination. Il s'agit rien moins que d'enlever aux communes, qui ne peuvent plus l'assumer, une charge annuelle de 1,5 milliard de francs. Monsieur le ministre, vous le savez — pourquoi le cacher ? — c'est là un des verrous de l'adhésion du Sénat au grand projet qu'avec courage vous vous apprêtez à défendre.

En matière d'action sociale et de santé, mon collègue et ami Jean Chérioux a excellemment souligné, dans le rapport qu'il a présenté au nom de la commission des affaires sociales, les insuffisances du texte. J'en rappellerai simplement certaines parmi les plus évidentes.

Les critères de répartition des compétences adoptés par l'Etat en valent probablement d'autres. Ils n'aboutissent pas cependant, dans tous les cas, à des blocs de compétences homogènes. Pourquoi, par exemple, confier aux collectivités locales l'hébergement des handicapés alors que l'Etat conserve les allocations compensatrices et les centres d'aide par le travail ? Pourquoi dissocier la protection maternelle et infantile donnée aux communes et l'aide sociale à l'enfance qui demeure à l'Etat ? Est-il logique que l'Etat conserve l'allocation simple aux personnes âgées, d'ailleurs résiduelle, alors que toutes les autres missions de la politique du troisième âge vont aux collectivités locales ? Quant au quatrième âge, il pose des problèmes tels que l'Etat ne peut raisonnablement le laisser à la seule responsabilité et à la seule charge des collectivités locales.

Financièrement, les problèmes sont plus préoccupants encore. Le fait que le barème de répartition des dépenses d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales ne soit pas modifié conduit à figer la situation à la date de... 1955 ! Il n'est tenu aucun compte des changements survenus depuis dans la richesse des départements ou dans leur structure démographique.

Un des objectifs du projet de loi est de mettre fin aux financements croisés qui empêchent d'avoir une vue claire des dépenses et de maîtriser leur évolution. Or, s'il tend à supprimer effectivement ces financements croisés entre l'Etat et les collectivités locales, il les fait subsister entre départements et communes en laissant planer la plus totale incertitude quant à la répartition des charges entre eux.

Par ailleurs, notre crainte est grande de voir les collectivités locales devenir victimes d'un marché de dupes — si je puis le qualifier ainsi — à l'occasion du transfert des dépenses d'aide sociale.

M. André Méric. Très bien !

M. Michel Giraud. Le texte du Gouvernement prévoit que l'opération sera blanche financièrement grâce à la modulation de la dotation globale de fonctionnement. Mais on oublie que les charges d'aide sociale sont essentiellement des dépenses de fonctionnement et d'assistance qui — l'expérience le prouve — ont toutes les chances d'augmenter au moins comme les salaires, c'est-à-dire en tout état de cause plus vite que la dotation globale de fonctionnement, indexée sur la T.V.A. C'est là un problème qu'à l'initiative de mon ami Christian Poncelet nous avons déjà abordé lors de la discussion du projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement, le Sénat adoptant — je vous le rappelle — l'amendement de sécurité proposé par notre collègue. Il nous faut donc être très attentifs à la nature des mécanismes de compensation, en déplorant, une fois de plus, que le Gouvernement ne nous ait communiqué aucune projection financière à long terme. Il

devrait pourtant savoir que nous n'allons pas recommencer la triste expérience du vote dans l'imprécision auquel nous avons été conviés, lors de l'examen des textes fiscaux, à la précédente session. La confusion actuelle en la matière justifie notre prudence aujourd'hui.

Reste le problème capital posé par l'article 88 qui prévoit les transferts de ressources.

Qui d'entre nous est disposé à considérer cet article 88 comme suffisamment complet et suffisamment précis pour garantir aux départements et aux communes l'équitable compensation des charges correspondant aux compétences transférées ?

Et, puisqu'il faut parler franc, qui d'entre nous, même parmi ceux qui tiennent le plus à l'aboutissement d'une grande réforme des collectivités locales — et vous savez, monsieur le ministre, à quel point j'y suis attaché — imagine que celle-ci peut se concevoir dans le cadre d'une opération strictement blanche pour l'Etat ?

Heureusement, la commission des lois et la commission des finances proposent des améliorations essentielles et des garanties minimales, tant au plan des indexations qu'à celui des références.

Vous nous demandez, monsieur le ministre, un acte de foi. Nous vous demandons une raison d'espérance.

Car, en fait, le projet ne règle vraiment aucun des deux problèmes fondamentaux que constitue l'évolution des ressources en fonction des charges nouvelles et la redistribution des personnels.

Plus que d'autres, d'ailleurs, ce dernier point est révélateur de la résistance au changement des ministères techniques et de leurs administrations, de leur réticence fondamentale à déléguer pouvoirs et moyens.

Et puis, pour le titre II comme pour le titre V, le Gouvernement nous demande d'attendre des projets de loi complémentaires, dont certains sont essentiels pour clarifier réellement les compétences, et de lui accorder, dès à présent, le préjugé de confiance.

Loi-cadre, a-t-on dit, titre-cadre à coup sûr.

Mais reconnaissez que l'incertitude est fâcheuse car elle nous empêche d'avoir une vue précise de l'ensemble des conséquences qu'auront les textes votés.

Aussi, la commission des lois fait-elle œuvre de sagesse en demandant qu'un rapport détaillé sur les résultats de la loi nous soit présenté, après les deux premières années d'application, afin de pouvoir, si besoin est, rectifier le tir.

Mais, en même temps, n'est-il pas dommage de voter ce qui devrait être la grande réforme du siècle en pensant qu'il faudra peut-être la remettre en chantier d'ici à deux ans ?

En définitive, l'impression dominante qui se dégage de ce projet est qu'il ne nous apporte pas encore, en l'état, la réforme en profondeur de la société que nous sommes en droit d'espérer. Pas plus que les textes sur la fiscalité locale et la dotation globale de fonctionnement, qui l'ont précédé et qui sont censés le compléter, il n'offre de remède à l'insuffisance cruciale des moyens financiers que les élus locaux sont unanimes à déplorer et ardents à réclamer.

De plus, en consacrant le rôle du département, dont on peut se demander s'il est vraiment le seul cadre adapté à tous les problèmes d'une société moderne, il enterre la région — pardonnez-moi, cher Jacques Larché — qui est la grande absente de ce débat. Comme si l'aménagement du territoire et l'animation économique pour lesquels elle est compétente ne devaient pas utilement passer par son relais !

Aussi, mes chers collègues, en prenant pour base le texte du Gouvernement, va-t-il nous falloir aller plus loin, pour que cette réforme se traduise par une réelle décentralisation politique et ne se limite pas à une série de replâtrages techniques dans l'organisation des pouvoirs de l'Etat et des collectivités locales. Comme l'a excellemment dit notre rapporteur, M. Lionel de Tinguy, auquel je tiens personnellement à rendre hommage, « le chantier est ouvert ». A nous de bâtir la cathédrale. Le groupe R. P. R. y est décidé. Il aborde ce grand débat dans un esprit de concertation, de courage et de confiance dans la volonté qu'ont les élus locaux d'assumer mieux de plus grandes responsabilités, à condition, bien entendu, que l'Etat ait le courage de les leur consentir et ne leur en refuse pas les moyens.

Le groupe R. P. R. a conscience que l'enjeu de ce débat, c'est l'existence d'une démocratie locale vivante qui est, elle-même, la pierre angulaire d'une démocratie durable. Comme chacun d'entre nous, j'en suis certain, il y est trop attaché pour ne pas chercher à la conforter, fût-ce au prix de l'inconfort. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et du C. N. I. P., ainsi que sur diverses travées de l'U. C. D. P. et de la gauche démocratique.*)

M. le président. La parole est à M. Debarge.

M. Marcel Debarge. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, annoncé depuis longtemps et parrainé par les plus hautes autorités du pays, ayant fait l'objet de multiples réunions et débats préalables, voici que vient en discussion, devant la Haute Assemblée, le projet de loi du Gouvernement pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

Titre prometteur, attirant, séduisant même. Hélas ! monsieur le ministre, il entretient, une fois de plus, une illusion. Il y manque la volonté permettant à l'élu d'assumer ses responsabilités.

Au tournant d'une phrase de ce texte apparaît comme une éclaircie qui pourrait permettre un petit bout de responsabilité. Vite, une autre phrase vient en briser l'élan.

En fait, monsieur le ministre, le projet gouvernemental s'inscrit dans le droit fil de votre politique. On y retrouve les mêmes intentions que dans d'autres réformes concernant d'autres secteurs. Ce faisant, il est vrai, vous êtes logique avec vous-même — c'est l'expression qui convient. Le texte qui nous est proposé répond à votre volonté de développer la mise en place du mécanisme de votre « société libérale ».

La réalité politique des collectivités locales risquant, à terme, de mettre en cause l'Etat centralisateur auquel vous tenez tant, vous prenez vos dispositions pour y parer. Votre philosophie à ce sujet est simple : assurer la maîtrise de l'Etat dans tous les domaines, tout en amorçant un désengagement progressif de ses responsabilités dans les effets négatifs de sa politique.

J'en montrerai, si vous le voulez bien, trois aspects qui concrétisent ce que je viens de dire : d'abord celui de la privatisation ; ensuite celui du service public, dans le sens d'un désengagement ; et, enfin celui que j'ai appelé — ne m'en veuillez pas — le « carnaval centralisateur ».

Privatisation : une plus grande liberté d'emprunt. Il s'agit, en fait, selon votre projet, d'une plus grande dépendance à l'égard du privé ; l'autonomie communale est à ce prix. Le préfet contrôlait toute souscription d'emprunt auprès d'un établissement privé dès lors que le taux était supérieur au taux plafond. Avec votre projet de loi, seul l'endettement excessif entraînera l'approbation du préfet. La liberté de souscrire des emprunts auprès de caisses privées est favorisée. Ce qu'on perd en tutelle administrative — et c'est bien peu — on le retrouve, en fait, en tutelle bancaire.

Les communes en déficit seront soumises à une procédure de redressement financier. Le but de l'opération est d'obliger les communes à combler leur déficit, non plus grâce à une subvention éventuelle — et bien rare, il est vrai — d'équilibre de l'Etat, mais par un emprunt dit exceptionnel à court ou moyen terme.

Les communes, monsieur le ministre, ont avant tout besoin de moyens, non pas au titre de la charité, mais tout simplement par justice, par bon sens et parce que les communes sont très proches du citoyen. Etre maire ou élu municipal d'une grande, moyenne ou petite commune, c'est une tâche exaltante dont, les uns et les autres, nous ressentons toute l'importance, mais qui nécessite certes l'engagement, l'initiative, mais aussi les ressources financières.

Dans la mesure où, en fait et en fonction des services rendus, ces ressources ne constituent pas, par rapport au budget de l'Etat, la simple mesure de justice, nous pouvons envisager la meilleure des réformes et — nous sommes ici loin du compte — son application dépendra en fait des moyens qui seront accordés. *(Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.)*

J'en viens au deuxième point, qui concerne le service public.

Quel avenir le projet lui réserve-t-il ? Il est à craindre qu'en raison de la forme envisagée dans son projet l'Etat ne mette en place le « système D » au lieu de la solidarité.

Citons quelques exemples. Au niveau de la santé, le projet redistribue les compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Mais cette conception répond à une volonté claire : l'ensemble des choix politiques sera toujours du ressort de l'Etat, quand celui-ci n'offre que des financements de base. L'Etat reporte ses obligations au niveau des collectivités locales. Ses retards et ses incapacités seront ainsi endossés par les communes et les départements.

Les collectivités prendront en charge la gestion de la santé scolaire, secteur, précisément, où les crédits furent inexistantes, où le manque d'équipements est notoire. Il est facile d'octroyer ce qui a été longtemps négligé par soi.

En ce qui concerne maintenant les formes d'aide sociale il faut reconnaître que leur transfert aux collectivités a été effectué selon un pur critère de voisinage. Au nom de quel principe le critère de voisinage concernerait-il plus les personnes âgées que

l'enfance ? En fonction de quelle utilité politique ? Comment peut-on parler de transfert quand on établit des critères pour le moins curieux dans la répartition, quand, enfin, aucune étude sérieuse ne prévoit l'évolution des charges ? Y a-t-il un ralentissement des dépenses ? Permettez ! l'aide aux personnes âgées, l'aide aux P. M. I. connaissent logiquement une véritable augmentation de dépenses.

Mais que transfère-t-on encore ? Les secteurs financièrement lourds. Par exemple, dans certaines régions offrant un suréquipement hospitalier, ce seront les collectivités locales qui assumeront les prix de journée et le surplus de dépenses provenant du suréquipement. Mme Veil estime que la progression du coût des formes d'aide « devraient connaître un ralentissement sensible dans les prochaines années ». Mais c'est aux collectivités qu'il revient d'en assurer le freinage. Il faut le dire clairement : c'est une volonté politique du pouvoir.

Tout se passe ainsi : les secteurs qui incomberaient à l'Etat pour le financement en raison de la solidarité nationale reviennent aux collectivités ; c'est cela qu'on appelle la gestion du quotidien. Mais voici que nous passons de plus en plus de la justice à la sélection, de la solidarité à la charité.

Dans le domaine éducatif se poursuit la même philosophie. L'Etat détermine l'axe politique par le volume des crédits, tandis qu'il revient aux collectivités locales d'en décider les formes d'utilisation. En abandonnant le contrôle de la carte scolaire, l'Etat fait d'une pierre deux coups : il poursuit le désengagement financier et veut faire cautionner ce désengagement par les élus départementaux.

Créer un conseil d'éducation, placé auprès d'un conseil général, est une bonne chose ; mais avec un rôle purement consultatif, on déchant vite ! Quel pourra bien être l'effet d'un avis, quand l'Etat a le monopole de la politique scolaire nationale : postes, enseignants et crédits ?

Les transports scolaires, autre exemple, étaient déjà des services départementaux. La participation de l'Etat était fixée à 65 p. 100 ; c'était là un modeste désengagement. Aujourd'hui « les transports scolaires relèvent de la compétence du département », dispose dans sa clarté l'article 83. L'Etat transfère ses charges aux communes au moment précis où la politique de regroupement pédagogique risque de démultiplier les besoins en ce domaine.

Alors, décentralisation ou déconcentration des difficultés sur le département ? Car enfin, les postes d'enseignants, les crédits pour les bourses, les crédits pour les transports scolaires, ce ne sont pas les élus mais bien l'Etat qui en dispose.

Or, c'est bien là que le projet regorge de visées politiques. En cas de suppression de postes, en cas de manque de crédits, qui sera le bouc émissaire, l'Etat ou le conseil général ? Tel est le désengagement du service public et à quelles solutions en définitive parviendrons-nous ?

Je voudrais, mes chers collègues, évoquer à ce stade de mon intervention la situation du personnel des collectivités locales, sous-rémunéré, sous-avagé. Il n'apparaît pas que le sort qui lui soit réservé dans ce projet puisse lui apporter un commencement de satisfaction. Parent pauvre des personnels des services publics, ceux-ci n'ayant pas pour autant un sort très enviable, le personnel communal restera à la traîne.

M. André Méric. Très bien !

M. Marcel Debarge. Décentralisation : la véritable politique de la « baudruche », qui inspire la philosophie réformatrice de ce régime dans les différents domaines de la vie sociale et économique, s'illustre admirablement dans ce fameux titre I^{er}. « Alléger les contrôles administratifs », le terme parle, en effet. On corrige certaines conséquences techniques de la tutelle ; mais ces aménagements rendent en réalité la tutelle plus opérante dans la mesure où l'Etat continue à assurer la totalité du contrôle.

Que sera la liberté des maires, sinon celle de s'exercer à gérer à qui mieux mieux, dans un cadre d'austérité économique et de malaise social ?

Et le libéralisme économique, qui pénètre de plus en plus notre société, contribuera encore à renforcer la sujétion des élus à des impératifs contraires aux intérêts et aux besoins matériels et démocratiques des populations.

Le contrôle financier se renforce. En matière budgétaire, ce renforcement se traduit par le passage du contrôle ponctuel, concrétisé par le système de l'inscription d'office, à un contrôle de la gestion globale. La tutelle préfectorale se porte donc bien et se voit assurée d'un bel avenir. Le préfet gardera la faculté d'annuler certaines délibérations dites « nulles de droit ». On maintient ainsi le régime d'annulation administrative.

Le projet socialiste propose, lui, la suppression de ce contrôle *a priori* et ne laisse subsister qu'un contrôle de légalité exercé par les tribunaux administratifs.

Dans les domaines essentiels — interventions en matière industrielle et commerciale de l'administration communale — toute délibération reste soumise à l'approbation préalable du préfet. On ne peut pas dire que les rapports entre le pouvoir central et les collectivités soient changés. En tout cas, ce n'est pas la suppression de certains contrôles administratifs qui pourrait le laisser croire, tant ses domaines sont limités.

C'est le type même de la réforme de l'accessoire. On profite de cette réforme pour supprimer des mesures qui surchargeaient l'administration. C'était devenu tellement désuet ! Aussi, parler de décentralisation serait inconvenant pour fixer des délibérations sur les dates de foires et marchés, par exemple.

Et puis, à y bien regarder, le préfet concentre les pouvoirs de délégué du Gouvernement et ceux d'exécutif du département. Si l'on veut supprimer cette confusion, le préfet doit apparaître comme un commissaire du Gouvernement, l'élu du suffrage universel assumant le pouvoir exécutif.

Regardons la dotation globale d'équipement. Quel en est l'objet ? La commune va se substituer à l'Etat dans les arbitrages en matière d'équipement. A première vue, cela peut paraître répondre aux souhaits exprimés de longue date par les élus. Mais, bonne dans son principe, la dotation globale d'équipement risque de se traduire au niveau de son application par un marché de dupes. La progression de la dotation globale d'équipement ne fait l'objet d'aucune garantie dans le projet. La dotation globale de fonctionnement sur laquelle il y aurait beaucoup à dire, est indexée sur la T.V.A., alors qu'aucun mécanisme d'indexation n'est prévu pour la dotation globale d'équipement. Les subventions sectorielles étaient insuffisantes et la dotation globale d'équipement ne fait que consacrer cette insuffisance.

M. Louis Perrein. Bien sûr !

M. Marcel Debarge. Il est regrettable que l'Etat écarte toute globalisation de certaines de ces subventions.

La plus grande incertitude pèse aussi sur les modalités qui seront employées. La globalisation n'est une garantie de liberté qu'à la condition que les sommes globalisées permettent d'appliquer une politique d'investissement qui réponde aux besoins.

M. André Méric. Très bien !

M. Marcel Debarge. Ce qu'on nous sert n'est en fait que la globalisation de l'austérité. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Les communes rurales qui se dépeuplent et sont réduites à la mendicité se heurteront encore à de graves problèmes de voirie.

A l'échelle communale, les dépenses de voirie sont considérables.

Il apparaît très significatif encore de la volonté politique que les équipements nationaux ne fassent pas partie du champ d'intervention de la dotation globale d'équipement. Il est vrai que cette forme de désengagement de l'Etat est l'application d'une logique politique qui, dans l'assaut de libéralisme et de privatisation qu'elle livre à la société, s'éloigne bien loin de tout système planificateur.

Quant aux applications de la démocratie à l'échelle des collectivités, tout se passe comme si le Gouvernement l'acceptait du bout des doigts.

Dans nombre de communes, l'indemnisation des conseillers municipaux représentera une charge supplémentaire. En refusant de faire participer l'Etat à la couverture de ces frais, le Gouvernement ne traduit-il pas la philosophie démocratique d'une manière limitative et ségrégative ?

Selon quelles interprétations les maires ou adjoints salariés, en fonction de leur appartenance à une entreprise de plus ou de moins de dix salariés, ne bénéficieraient-ils pas de mêmes droits ?

Quant aux stages de formation pour les élus, dont on pourra accorder qu'ils sont devenus une nécessité pour démocratiser la gestion des collectivités locales, ils ne font l'objet d'aucune aide de l'Etat. Celui-ci entend ne rien concéder au niveau de ses prérogatives et sur le plan financier. En conclusion, ce sont donc les communes qui y perdront. La philosophie est celle des principes. Mais aucune modalité n'est déterminée.

Monsieur le ministre, vous me permettrez de vous poser une question à laquelle vous ferez écho, je l'espère, dans votre réponse globale.

Le Gouvernement peut-il nous donner l'assurance, au moins, de s'engager à déposer sur le bureau d'une des chambres du Parlement un rapport annuel sur l'évolution des charges transférées aux communes ?

Un élément essentiel de la décentralisation est écarté. En effet, parce qu'inadmise par le pouvoir, la région, dans ce projet, est la grande oubliée. Le titre du projet est, à cet égard, révélateur.

Et pourtant, que faut-il ? Un conseil régional, élu au suffrage universel, pour intervenir dans la maîtrise du foncier, pour orienter le développement économique, social et culturel. L'espace de renaissance des collectivités locales, c'est la région décentralisée et démocratique.

Ce projet de loi que vous nous proposez est, en réalité, une charte octroyée dont le principal effet pour les collectivités locales sera la mise en cause du service public. C'est une sorte de loi de la jungle qui s'installe au détriment des populations. C'est l'économie de marché pour les collectivités locales. Non seulement vous fabriquez l'austérité mais vous voulez nous la faire gérer.

La décentralisation attendue et évoquée dans bien des discours, je crains bien, monsieur le ministre — mais pouviez-vous faire autrement ? — que vous ne veniez de la rater. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées communistes et de la gauche démocratique.*)

M. le président. Le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pour les reprendre à quinze heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Béranger.

M. Jean Béranger. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de loi pour le développement des collectivités locales tel qu'il nous est soumis a été qualifié de vaste et ambitieux. Il constitue, nous dit-on, une sorte de synthèse des deux rapports consacrés aux collectivités locales : celui de la commission de développement des responsabilités locales, établi sous la présidence de M. Guichard et publié en septembre 1976 ; celui de M. Aubert, qui a mis en forme les réponses des maires aux questions posées par le Gouvernement à la fin de 1977.

En réalité, qu'en est-il ? Il apparaît clairement, d'une part, que la consultation des maires a été de peu de poids au regard d'un rapport technocratique et brillant, celui de M. Guichard, d'ailleurs lui-même trahi dans sa cohérence par le projet de loi que nous examinons ; d'autre part, que la philosophie qui préside à cette réforme est *a priori* ambiguë : l'Etat est-il, selon le vœu des élus locaux, l'expression des collectivités locales, permettant à « notre nation de renforcer son unité tout en reconnaissant sa diversité locale », ou bien plutôt l'expression jacobine d'un Etat « qui se consacrera à l'essentiel, allégé qu'il sera des tâches que les collectivités locales peuvent accomplir mieux que lui » ?

Le malaise est là, car ces deux approches contradictoires ont été l'une et l'autre formulées par le Président de la République. Pour le chef de l'Etat, « la France doit renforcer son unité ; elle le fera grâce à un Etat qui saura se consacrer à l'essentiel par le relais de collectivités locales fortes et responsables ».

Ainsi, c'est l'Etat que l'on veut réformer, et les collectivités locales doivent être au service de cette réforme d'envergure.

Mais si l'Etat se consacre à l'essentiel, comment les communes pourrissent-elles être « fortes et responsables » sans compétences essentielles véritablement et clairement réparties ?

En vérité — et, après le chef de l'Etat en Alsace, monsieur le ministre de l'Intérieur, vous l'avez dit sans ambages à notre assemblée : « Face aux nouveaux défis d'un monde dangereux et incertain, l'objectif de ce projet est d'affirmer l'Etat dans ses missions essentielles » et, en particulier — je cite l'exposé des motifs — « faire face aux incertitudes de la vie internationale et faciliter les changements économiques ».

Incertitudes de la vie internationale ? Certes, notre monde actuel est instable et dangereux ; mais la proximité des élections européennes n'est-elle pas à rapprocher de ces incertitudes internationales trop souvent symbolisées par la puissance allemande ?

Quant à faciliter les changements économiques, les Français, qui les subissent concrètement, ont bien besoin d'être rassurés sur les capacités de l'Etat à les prendre en charge.

Cela exposé, la philosophie du projet nous apparaît plus clairement. Les collectivités locales, cadre naturel de la vie publique française depuis la Révolution, doivent être subordonnées à un Etat fort et centralisé, dont le rôle moderne essentiel est d'assurer une fonction économique.

Sous cet éclairage, on voit mieux la distance qui sépare le projet de loi et les deux rapports Guichard et Aubert, qui — cela apparaît clairement à l'analyse simultanée — ont un objectif commun : redonner des responsabilités réelles à la commune. Mais les divergences profondes entre les maires de France et la commission Guichard apparaissent très vite lorsque l'on analyse les moyens.

Pour M. Guichard, le préalable à des compétences nouvelles et à l'exercice des responsabilités traditionnelles passe par la restructuration des communes, c'est-à-dire par une coopération intercommunale accrue allant de pair avec un regroupement. Cette restructuration lui paraît tellement fondamentale que la commission propose une carte définitive des communautés de communes établie par la loi.

De ce nouveau découpage territorial résulterait un nouveau partage des compétences, marqué en particulier par le désengagement radical de l'Etat en matière d'urbanisme, par une meilleure maîtrise du logement social et par des responsabilités claires en matière d'enseignement.

En outre, pour assumer leurs responsabilités, les communes devaient pouvoir disposer de finances propres. Il était précisé que « la ressource nationale ne devait pas être l'instrument de la subordination des collectivités aux caprices de l'administration », et que, « si le régime financier des communes était amélioré, leur gestion n'en serait que plus claire et l'attitude de l'Etat plus confiante à leur égard ».

C'est le rapport Guichard qui a proposé le passage du régime des subventions à celui de la dotation globale unique, dont les communes seraient libres de disposer. On doit convenir que la tutelle de l'Etat en sera réellement assouplie et que les élus locaux en seront plus clairement responsables aux yeux de leurs électeurs. Qui n'adhérerait à ces réformes ?

Mais si une majorité de maires a ainsi retenu certaines excellentes propositions de la commission Guichard, la quasi-unanimité a rejeté, sans aucune ambiguïté, le principe des restructurations ou regroupements autoritaires, démantelant ainsi la cohérence globale du projet.

Cette vision « fonctionnaliste » et administrative du découpage territorial pour une plus grande efficacité a été la plus grave critique qu'on ait pu faire à cette proposition. Car la commission n'a pas su comprendre et respecter la légitimité profonde de la commune, qui va bien au-delà d'une circonscription administrative à dépoussiérer. Cette légitimité est fondée, encore aujourd'hui, sur une communauté d'hommes et de femmes qui veulent vivre ensemble et dont la volonté est sous-tendue par une sorte de patriotisme local.

Cette donnée de base, fondamentale pour l'ensemble des communes et des maires, nous a conduits à souligner, dans nos réponses au questionnaire du Gouvernement, notre volonté d'assumer des responsabilités réelles et plus étendues au niveau de nos cités.

Mais pour nous, maires de France, à l'encontre des propositions Guichard, la priorité des priorités va à la réforme des finances locales, quelles que soient la taille, la situation géographique et aussi la tendance politique de la commune.

Les maires veulent, d'une part, un accroissement réel de leurs ressources, par une répartition plus équitable entre l'Etat et les communes du produit fiscal national ; d'autre part, une liberté plus grande dans l'emploi de ces ressources, considérant la globalisation des subventions comme moyen privilégié de la décentralisation. Ils ont proposé la création d'une caisse spécialisée dans l'octroi des prêts aux collectivités locales, en réaction contre les règles trop lourdes du Trésor public.

Sous réserve de moyens financiers nouveaux et adaptés, nous nous sommes déclarés prêts à assumer des responsabilités nouvelles et des compétences élargies, basées sur un principe extrêmement simple : « celui qui paie, commande ».

Ainsi, la place donnée aux moyens financiers par le rapport Guichard, qui les subordonnait à la restructuration autoritaire des communes, et celle prioritaire que leur attribuent les maires, traduisent bien une approche différente du problème de la réforme des collectivités locales.

Mais lorsqu'on en arrive aux moyens humains, le divorce est total entre les deux conceptions. Toujours animée du même souci de clarté, la commission proposait, en une seule phrase, la parité de statut entre le personnel communal et celui de l'Etat, résolvant ainsi avec brutalité un problème pourtant essentiel et complexe.

Ainsi, le rapport Guichard, d'une parfaite cohérence, apportait de grandes satisfactions à un esprit cartésien. Mais, nous, les maires, aux prises avec les réalités journalières, n'avons les moyens ni financiers ni humains de faire face à nos responsabilités.

Quant les maires se font, avec véhémence, exigeants à propos de leurs finances, il faut bien comprendre que ces demandes sont les corollaires d'un vouloir exister pour les petites communes, et le moyen pour les grandes villes d'assumer les tâches aux-

quelles elles ont à faire face. Or, les finances ne constituaient que le troisième thème du questionnaire, et le problème du personnel communal était quasiment évacué, ce qui a conduit M. Aubert à s'étonner que les maires aient largement dépassé l'invitation qui leur était faite à ce propos.

M. Maxime Javelly. Mon cher collègue, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean Béranger. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. Javelly avec l'autorisation de l'orateur.

M. Maxime Javelly. Je n'ai rien à reprocher à l'exposé de mon collègue et ami M. Béranger, mais, dès lors que l'on parle de finances locales, un problème important se pose. Monsieur le ministre, c'est à vous que je m'adresse au travers de cette interruption. Les présidents de conseils généraux ont, en effet, procédé à certaines fusions de communes pour lesquelles on leur avait promis des subventions exceptionnelles. Pour mon département, tel a été le cas. Mais, monsieur le ministre — et que mon ami M. Béranger veuille m'excuser d'évoquer cette question — je crois que l'Etat n'a pas rempli son devoir en ce qui concerne l'octroi de ces subventions exceptionnelles.

Veillez m'excuser, monsieur le président, monsieur le ministre, mon cher collègue, de cette interruption.

M. Jean Béranger. Le Gouvernement, à son tour, surpris sans doute par les demandes, voire les exigences des maires de France, n'a pas su, pu ou voulu les prendre en compte, et le projet de loi qui nous est proposé n'apporte pas de réponse à bien des questions fondamentales pour eux.

Quels sont les axes de ce projet de loi ?

Je ne me lasserai pas de rappeler que la priorité absolue des maires va aux moyens financiers, préalable à toute réforme, et que la coopération intercommunale, l'information-participation — titres VI et VII — n'en sont qu'une résultante.

Force est de constater que le projet de loi inverse ces préalables.

Or, nous savons tous que la réalité communale repose sur trois bases : les finances, les moyens humains et la solidarité pour ce qui concerne un pourcentage important de petites communes, dont l'existence dans une totale autonomie pose problème.

Quel est l'intérêt d'un Sivom — syndicat intercommunal à vocation multiple — n'ayant pas de ressources financières suffisantes pour mettre sur pied un projet commun à plusieurs communes, rarement riches ?

De fait, depuis quelques années, on peut constater que la tendance, en ce domaine, est à la régression.

Que l'on retourne le projet de loi en tout sens, on voit qu'il ne règle pas le problème essentiel souligné dans le dépouillement du questionnaire : l'amélioration des moyens financiers des communes.

Les réponses à la onzième question du questionnaire laissaient entendre clairement que l'ensemble des maires « espéraient que la dotation globale future serait plus importante que la somme des subventions spécifiques qu'ils reçoivent aujourd'hui ». Il n'en est rien.

Nous souhaitons aussi une globalisation des prêts. Le projet, certes, en tient compte. Mais il risque de réserver à l'Etat les fonds publics en orientant les communes vers les fonds privés qui atteignent des taux insoutenables pour elles.

Dans son analyse fort pertinente, notre collègue M. Raybaud, au nom de la commission des finances, a de surcroît souligné que « les conséquences financières des transferts de compétences et les propositions du Gouvernement se traduiraient pour l'Etat, par un supplément de dépenses sociales de 420 millions de francs et, pour les collectivités, par un allègement équivalent des charges d'aide. Mais, globalement, les transferts de compétences se traduiraient par une « opération blanche ». Et il a déploré que le projet n'apporte ainsi aucun moyen financier nouveau aux collectivités locales. C'est ainsi souligner clairement la vacuité pratique du projet, car nous le savons tous, la conjoncture a aggravé la charge des budgets communaux et celles des maires.

Ne sommes-nous pas, par exemple, de plus en plus communément tenus pour responsables de l'emploi sur notre territoire ?

Les impératifs économiques et la gravité qu'ils revêtent depuis quelques années, ont contraint à un effort de planification, encore insuffisant à mon avis. Mais le pouvoir central a-t-il bien conscience que la décentralisation permettrait une plus grande efficacité, puisque les problèmes seraient traités sur place par ceux qui y sont le plus attachés.

Au lieu de cela, le Gouvernement propose un projet contenant, au mieux, les collectivités locales dans leurs rôles traditionnels.

Qu'est-ce à dire, si ce n'est que l'Etat a un rôle économique prépondérant à jouer, qu'il le jouera seul, se réservant les moyens d'intervention dans le domaine économique et n'entendant user ni de la commune ni de la région comme relais ?

La région reste ainsi une circonscription parfaitement artificielle, s'opposant à la réalité historique de la commune et du département. Pour le Président de la République, la région n'existe pas, « laissant toute la place aux meilleurs cadres de participation à la vie locale que sont la commune et le département », ce que le projet de loi traduit par le titre VII, qui, à défaut d'apporter quelque chose, ne nuit pas, comme l'a souligné l'excellent rapport de M. de Tinguy au nom de la commission de lois.

Si l'Etat accepte de déléguer en partie sa fonction administrative au département, j'estime très regrettable qu'il renonce à la région pour mettre en œuvre une planification économique diversifiée.

La région actuelle est, certes, insatisfaisante. Elle ne présente aucune homogénéité et, pour qu'elle acquière quelque réalité, une péréquation financière interrégionale s'imposerait.

Mais toute imparfaite qu'elle est, est-ce suffisant pour la nier et donner toutes les prérogatives économiques au pouvoir central ? La conception gouvernementale de la vie locale — communale et départementale — se limite en fait à admettre des responsabilités limitées aux services de voisinage et d'échanges quotidiens — l'état-civil, l'école, l'eau, les ordures — ce qui est certes une réalité aujourd'hui, mais doublée d'une autre réalité qui intègre, de plus en plus, les problèmes économiques.

L'Etat dénie ainsi aux collectivités locales tout rôle économique et, en bonne logique, les moyens éventuels de l'assumer — moyens financiers et moyens humains suffisants en nombre et en compétence — car, à l'autre revendication fondamentale des maires, à savoir le statut du personnel, le projet de loi répond que l'Etat ou des structures intercommunales ont la priorité dans le choix des fonctionnaires de catégories A et B, laissant aux maires au niveau de leur commune une liberté élargie quant aux emplois subalternes.

Pourtant, la demande des élus est claire : ils s'élèvent contre les contrôles et les restrictions qui limitent leur propre liberté de recruter, gérer et rémunérer le personnel communal. Cette réglementation est incompatible avec l'importance de leurs responsabilités. Ce ne sont certes pas les dispositions du projet concernant le nouveau statut du secrétaire général qui satisferont les maires ou les intéressés d'ailleurs.

Dans l'ensemble, l'alignement sur le statut du personnel de l'Etat leur apparaît comme l'effritement du statut communal, si ce n'est la négation du statut lui-même.

Comment, dans ces conditions, considérer que le projet qui nous est soumis est une bonne réponse à nos attentes ?

A ce propos, une phrase du rapport Aubert a retenu toute mon attention : « La commission a la conviction que les réponses des maires apporteront une contribution utile à un débat qui a déjà une longue histoire ».

C'est bien reconnaître que les bases d'élaboration du projet de loi ne sont pas le fidèle reflet de l'expression des maires.

Comment voudrait-on que ce projet nous satisfasse ?

Est-ce alors pour mieux légitimer un projet en réalité centralisateur que les maires ont eu la parole, et qu'ils s'en sont servis parfois au-delà des limites du questionnaire, sans pour autant — le rapport Aubert le souligne — mettre en cause l'Etat, car pour les maires, agents de l'Etat autant que de la commune, l'Etat et la commune participent d'une même légitimité, ce qui implique des devoirs réciproques qu'ils ne nient pas ?

Il est incontestable que le Gouvernement a tenu à respecter les formes en donnant au questionnaire toutes les apparences d'une consultation, mais sans détermination réelle, et le projet le prouve, de prendre en compte les aspirations essentielles des élus, qui n'allaient ni dans le sens de M. Guichard, ni dans celui des administrations de tutelle.

Ainsi, et une fois encore, le Gouvernement a excellé à mettre en œuvre sa théorie des apparences.

Je regrette, au nom des radicaux de gauche, qu'un grand espoir soit ainsi déçu, et mon collègue M. Josy-Auguste Moinet ne manquera pas, dans son analyse plus détaillée du dispositif du projet, de le souligner.

Les maires de France attendaient une grande réforme : nous ne pouvons nous contenter d'un simple dépoussiérage. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées socialistes et communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Camille Vallin.

M. Camille Vallin. Ce qui frappe, monsieur le ministre, lorsqu'on examine votre projet, c'est la discordance qui existe entre vos déclarations d'intentions, excellentes, et les mesures que

vous proposez et qui leur tournent le dos. Quel maire, quel élu local, ne souscrirait-il pas, en effet, au développement des responsabilités locales, des compétences des communes, de leurs moyens financiers, de leurs libertés ? C'est ce qu'ils demandent, en vain, depuis des années. Malheureusement, c'est tout le contraire que prépare votre projet, en dépit de ses indéniables habiletés.

Parlons d'abord des libertés. J'ai noté, monsieur le ministre, que vous n'employez jamais, dans votre texte, le mot « tutelle ». Vous préférez parler « d'allègement des contrôles », parce que vous savez que le seul mot de tutelle est considéré comme injurieux par les élus locaux, traités en citoyens mineurs et incapables. Mais le fait de parler d'allègement situe bien votre démarche, qui est le maintien de la tutelle. Or, je montrerai tout à l'heure qu'elle est, non pas allégée, mais au contraire aggravée.

On peut, d'ailleurs, se demander si les dispositions que vous nous proposez ne sont pas anticonstitutionnelles. L'article 72 de la Constitution dispose, en effet, que les « collectivités s'administrent librement par des conseils élus... ». Cette liberté constitutionnelle est-elle respectée lorsqu'une multitude de dispositions contraignantes la restreignent ? Je crois que l'interrogation est légitime et je la soumets aux éminents juristes de notre assemblée et — pourquoi pas ? — au Conseil constitutionnel.

Cela dit, j'ai noté que, si le chapitre I du titre I traite de « l'allègement des contrôles administratifs », le chapitre II, lui, parle de « l'adaptation du contrôle financier ». Là, on n'allège plus, on adapte. Le titre plus exact devrait d'ailleurs être « Renforcement du contrôle financier », car c'est cela qui constitue, en réalité, l'orientation essentielle de votre projet.

Celui-ci comporte sans doute quelques dispositions qui allègent un peu la tutelle juridique classique. Vous avez élagué du code des communes quelques branches mortes et quelques dispositions tombées en désuétude.

Que les conseils municipaux n'aient plus besoin désormais de l'approbation préfectorale pour l'établissement ou les changements de date de foires et de marchés ou pour la fixation du droit de visite des monuments historiques, qu'ils ne soient plus obligés d'entretenir leur hôtel de ville ou leur cimetière, voilà, monsieur le ministre, qui ne va pas leur faire entendre des hymnes à la liberté retrouvée !

Beaucoup plus sérieux est le problème de l'exécution des délibérations des conseils municipaux. Si l'on ne peut que souscrire à la disposition qui rend exécutoires les décisions des conseils municipaux dès qu'il a été procédé à leur publication, indépendamment de leur expédition par le maire dans la huitaine à l'autorité compétente, en revanche, les dispositions concernant les documents financiers subissent le plus étroit des encadrements. Vous supprimez la procédure de l'inscription d'office des dépenses obligatoires au coup par coup pour la remplacer par un contrôle global sur l'équilibre réel du budget, sanctionné éventuellement par un règlement d'office. Cette procédure est plus radicale que celle de l'inscription d'office, car elle donne au préfet la possibilité d'exercer un contrôle *a priori* et d'opportunité sur le contenu du budget. De plus, elle permet au préfet de régler le budget sans l'intervention d'une commission, si le conseil municipal ne rétablit pas l'équilibre.

Le projet de loi prévoit, par ailleurs, un régime spécial applicable aux délibérations financières : les délibérations sur les budgets, les avances, les emprunts, les garanties d'emprunt et les marchés. Celles-ci ne seront exécutoires de plein droit que quinze jours après leur dépôt à l'autorité supérieure ; sous plusieurs réserves : budget en déficit soumis à approbation, matières soumises à approbation, budget en déséquilibre réel, emprunts par voie de souscription publique soumis à approbation, emprunts à l'étranger également soumis à approbation.

Ainsi on peut constater que les délibérations financières font l'objet d'une surveillance et d'un contrôle très étroits. L'orientation générale qui se dégage du projet de loi est de privilégier le contrôle financier de l'Etat et de le renforcer. Ainsi est alourdie l'intervention *a priori* de la tutelle sur les délibérations financières en dehors des cas prévus jusqu'à présent par la loi.

Il s'agit, en effet, de l'extension aux délibérations financières exécutoires de la procédure de la seconde lecture. Son utilisation en dehors des contrôles de la légalité, de l'opportunité et d'ordre financier permet donc à l'autorité de tutelle de donner « une opinion d'opportunité *a priori* » et, par conséquent, d'intervenir dans les délibérations locales. Un budget en équilibre réel, nullement déficitaire, pourra donc susciter des observations.

Cette procédure ouvre ainsi la voie à un type de contrôle nouveau préconisé par le rapport « Vivre ensemble », ayant pour objectif de confronter l'action des collectivités locales

« aux critères objectifs d'appréciation de la bonne gestion locale », c'est-à-dire, en fait, de renforcer le pouvoir d'orientation de l'Etat.

Ainsi, derrière les mesures d'allègement de la tutelle juridique classique, de la suppression de dispositions tombées en désuétude, se cache, en vérité, le renforcement réel du contrôle de l'Etat sur la politique budgétaire et financière des municipalités.

On pourrait s'étonner, monsieur le ministre, que vous fassiez preuve d'autant de rigueur pour fustiger ces mauvais gestionnaires locaux qui se retrouvent parfois avec un compte administratif en déficit. Votre vertueuse indignation gagnerait à ne pas être à sens unique. Que l'exécution du budget de l'Etat pour 1978 accuse un déficit de l'ordre de 35 milliards de francs devrait vous inciter à plus de modération, sinon à un petit effort d'autocritique.

M. Gérard Ehlers. Et de modestie !

M. Hector Viron. Très bien !

M. Camille Vallin. Je vous rappelle d'ailleurs, à toutes fins utiles, que ces 35 milliards de francs de déficit représentent exactement le montant des subventions que votre collègue des finances a généreusement octroyées aux six plus grandes sociétés multinationales à base française. En supprimant ces cadeaux, vous pourriez équilibrer le budget de l'Etat.

Le Gouvernement donne si souvent des conseils éclairés aux élus locaux pour équilibrer leur budget que vous comprendrez que ces derniers aient parfois la tentation et aussi des raisons sérieuses de renvoyer l'ascenseur. En tout cas, pour conclure sur ce point, permettez-moi de dire que, si vous accordiez aux 36 000 communes de France seulement un tiers de ce que vous donnez aux six sociétés géantes, vous résoudriez, pour une grande part, leurs difficultés financières.

En vérité, les raisons de ce contrôle renforcé, qui donne la véritable mesure de ce projet, lequel tourne le dos à la décentralisation et aux libertés communales, on les trouve dans le rapport « Vivre ensemble » établi par la commission que présidait M. Olivier Guichard.

Dans un chapitre consacré aux fonctions de régulation de l'Etat en matière économique, il était écrit dans le rapport : « Les équipements collectifs réalisés par les collectivités locales représentent 60 p. 100 des investissements des administrations... Même si ce pourcentage devait décroître, la masse économique et financière est telle qu'elle ne saurait échapper à cette régulation. Responsable des grands équilibres économiques du pays, le Gouvernement ne peut pas faire l'impasse sur le taux de croissance des investissements collectifs locaux, ni sur l'équilibre global de leur financement, ni sur les prélèvements opérés à ce titre sur l'épargne nationale. » Après avoir fait cette analyse, le rapport préconisait le « freinage » des dépenses d'équipement des collectivités locales en raison de la crise.

Tel est le fond de l'affaire : intégrer les collectivités locales à la politique d'austérité du Gouvernement, à sa politique d'intégration européenne. Imposer l'austérité locale, tel est, en réalité, votre objectif.

Vous ne nous l'aviez d'ailleurs pas caché, monsieur le ministre de l'intérieur, le 20 juin 1978 à cette tribune — je dois vous rendre cette justice — en déclarant : « ...l'effort de redressement... serait compromis si les responsables des collectivités locales n'y participaient pas activement... Priorité doit être désormais donnée aux équipements fondamentaux et à une gestion rigoureuse... Le temps est révolu de certains investissements superflus. » Je pense que vous ne faisiez pas allusion aux abattoirs de La Villette, par exemple. « Dans nos communes et nos départements aussi doit être conduite une politique de vérité. »

Quelques semaines plus tard, le 9 septembre 1978, le Premier ministre, M. Raymond Barre, confirmait à Chambéry : « Il ne faudrait pas croire que le développement des responsabilités locales signifie celui des dépenses locales. Il faut, ajoutait-il, ajuster les dépenses aux ressources. »

Eh bien, mesdames, messieurs, avec ces trois textes, nous avons toute la philosophie du projet de loi dont nous discutons. Derrière les déclarations d'intention, le but essentiel du projet est d'accrocher les communes au char de l'Etat et de les contraindre à pratiquer une politique de sous-équipement, de non-satisfaction des besoins sociaux de toute nature, bref, de gérer la crise et l'austérité.

Tout votre projet, en effet, monsieur le ministre, tend à permettre à l'Etat de freiner massivement les investissements des collectivités locales.

D'abord, avec la création de la dotation globale d'équipement, vous voulez régulariser, en quelque sorte, ou légaliser le désengagement financier de l'Etat en matière de subventions d'équipement et accentuer encore ce désengagement.

A cet égard, les chiffres tirés des rapports officiels sont éloquent. Ils expriment la diminution régulière des subventions de l'Etat dans les investissements des communes et de leurs groupements : 27,9 p. 100 en 1962, 14,7 p. 100 en 1970, 11,7 p. 100 en 1977. Ainsi, les subventions de l'Etat sont tombées en chute libre. Encore, monsieur le ministre, ces pourcentages ne reflètent-ils pas toute la réalité, puisqu'en 1962 le taux de 27,9 p. 100 était réel, les équipements communaux n'étant pas alors frappés par la T.V.A., tandis qu'en 1977 celui de 11,7 p. 100, théorique, représente en réalité, grâce à la T.V.A., une subvention des collectivités locales à l'Etat.

Depuis des années, monsieur le ministre, vous discutez pour tant féroce aux communes ce remboursement intégral et immédiat de la T.V.A., qui, avec votre système, est tout à fait théorique, puisque vous avez réduit d'autant les subventions que vous leur accordiez précédemment.

A ce propos, je dois souligner combien il est déplaisant, parce que contraire à la réalité, de vous entendre citer des chiffres qui témoigneraient d'une aide accrue de l'Etat aux collectivités locales. Permettez-moi de vous dire que c'est absolument faux. Vous englobiez dans les subventions de l'Etat le montant du V.R.T.S., devenu dotation globale de fonctionnement, alors qu'il ne s'agit là que...

M. Hector Viron. D'un dû !

M. Camille Vallin. ...du remboursement aux collectivités locales d'une recette qui leur appartenait, la taxe locale, et que vous leur avez supprimée. Dans l'opération, le budget de l'Etat a été largement gagnant.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Pas du tout.

M. Camille Vallin. Si ! Je suis prêt à vous en faire la démonstration, monsieur le ministre. Le budget de l'Etat a été largement gagnant puisqu'il a augmenté la T.V.A., qui a rapporté plus à l'Etat que ce qu'il donnait aux communes au titre du V.R.T.S. Je peux vous en faire la démonstration chiffrée quand vous le voudrez.

Vous englobiez la part de l'Etat dans les dépenses d'aide sociale que vous versez aux départements...

M. Hector Viron. C'est un véritable scandale !

M. Camille Vallin. Oui, c'est un véritable scandale : l'Etat ne paie pas la part qu'il devrait dans des dépenses qui relèvent de la solidarité nationale. Le peu que vous donnez, monsieur le ministre, vous le comptez encore comme subvention de l'Etat aux collectivités locales !

Vous y incluez également le remboursement de la T.V.A., qui n'est que le remboursement d'un prélèvement indu opéré sur les collectivités locales. Vous y incluez même les subventions pour compensation des exonérations foncières qui ne sont que le remboursement d'une recette communale que vous avez supprimée.

Non, monsieur le ministre, ce tour de passe-passe dans lequel vous vous complaisez et destiné à tromper les élus, ne peut masquer la réalité, celle d'un désengagement financier massif pour ne pas dire total de l'Etat à l'égard des collectivités locales.

C'est précisément ce désengagement qu'on voudrait nous faire entériner en supprimant progressivement les subventions spécifiques actuelles, dont le montant est dérisoire, pour les affecter à la dotation globale d'équipement.

Certes, l'idée pourrait être bonne si vous dotiez ce nouveau fonds de crédits suffisants. Or, vous nous annoncez 2 milliards de francs pour 1980, c'est-à-dire 40 francs par habitant. Vous ne voulez pas, sur les fonds de l'Etat, augmenter la dotation. Vous allez vous contenter — comme vous l'avez fait pour la dotation globale de fonctionnement dont il faut modifier les conditions de distribution — de prendre de l'argent à certaines communes pour en donner à d'autres, l'Etat restant neutre et réalisant ainsi une « opération blanche ».

Ce faisant, vous allez à la fois priver de ressources un certain nombre de communes et aboutir à un saupoudrage dépourvu de toute efficacité. Les plus petites communes percevront des sommes ridicules. Vous en avez tellement conscience que vous leur permettez de thésauriser pendant plusieurs années afin qu'au terme d'une période de dix, quinze ou vingt ans, je ne sais, elles puissent réaliser un équipement valable.

Pour les villes moyennes et les grandes villes, il en est de même. Veuillez m'excuser de prendre l'exemple de ma commune qui, au dernier recensement, comptait 22 000 habitants : en

appliquant la moyenne de 40 francs par habitant, elle toucherait 880 000 francs. Or, l'Etat lui réclame 6 millions de francs pour la construction d'un C. E. S. et 8 millions de francs pour un lycée d'enseignement professionnel. Or, si nous empruntons pour payer ces sommes, nous dépasserons probablement de très loin le ratio que vous allez fixer par décret.

La situation que vous créez ainsi pour les communes est donc absolument impossible.

A propos des constructions scolaires, je voudrais, monsieur le ministre, vous poser une question. Allez-vous supprimer les subventions pour les établissements scolaires ? Le Gouvernement prépare un projet de loi sur les problèmes de l'éducation. Que proposera-t-il ? Nous n'en savons rien.

Vous nous demandez de voter des projets avec une hâte suspecte et dans le brouillard puisque tous vos projets en matière d'éducation, de santé et d'urbanisme ne sont pas exactement connus.

Vous nous obligez, monsieur le ministre, à débattre dans la précipitation d'un projet complexe sur lequel 1 500 pages de rapports officiels ont été écrites, et qui modifie la moitié des articles du code des communes. Vous aviez précipité, de la même manière, nos travaux, à l'automne dernier, pour voter le projet de loi concernant la fiscalité locale. Or, il est en panne devant l'Assemblée nationale qui entend — paraît-il — le modifier de fond en comble.

Pourquoi, alors, ne pas nous avoir laissé le temps suffisant de la réflexion ? Cela vous aurait évité, monsieur le ministre, deux mois et demi après nous avoir fait voter le projet sur la dotation globale de fonctionnement, de revenir devant le parlement avec un nouveau projet de loi modifiant deux dispositions essentielles de cette loi, sous prétexte que les simulations que vous aviez faites avaient montré qu'elles étaient inapplicables.

Vous auriez mieux fait de retenir notre suggestion d'effectuer ces simulations avant le vote du projet plutôt qu'après. Non, ce n'est pas du travail législatif sérieux. Mais vous perséverez — j'allais dire « diaboliquement » — dans cette voie. En vérité, votre projet annonce la paralysie des communes car elles ne pourront pas disposer de l'autofinancement que vous voulez leur imposer, à moins de majorer des impôts qui ont déjà atteint des niveaux qu'on ne pourra pas longtemps dépasser.

Quant aux emprunts, vous affirmez que les communes auront une plus grande liberté pour les réaliser. Comment y croire lorsque l'article 11 fixe le principe d'un ratio d'endettement déterminé par décret, au-delà duquel la liberté d'emprunt n'existerait plus pour un grand nombre de communes ?

Ajoutons que ce n'est pas sans inquiétude que nous avons pris connaissance du rapport Mayoux tendant à réserver les crédits des caisses publiques aux entreprises — j'aimerais que vous nous disiez ce qu'en pense le Gouvernement — tandis que les collectivités locales devraient emprunter auprès des banques à des conditions que l'on peut imaginer.

Voilà, mes chers collègues, ce qu'il en est de ce projet qui condamnerait rapidement nos communes à une complète asphyxie. S'il était voté, il asservirait encore plus les communes à l'Etat. Il est tout le contraire de la nécessaire décentralisation.

Je voudrais renvoyer ceux qui pourraient douter de l'objectivité de mon propos, à Tocqueville dont l'avis fait, je pense, autorité. Il écrivait : « L'Etat centraliste tend volontairement à maintenir les collectivités locales dans l'impécuniosité. »

Et bien ! monsieur le ministre, c'est exactement ce que vous faites. Mais vous auriez tort de penser que les maires et les élus locaux, qui attendent depuis si longtemps une véritable réforme et que vous allez une nouvelle fois profondément décevoir, se laisseront endormir et accepteront de voir leurs communes courir au désastre.

L'austérité, la misère des communes n'ont rien de fatal. Les communistes ont proposé une autre politique pour la nation et pour les collectivités locales.

D'ores et déjà, nous appelons les élus locaux à refuser le nouveau carcan dans lequel vous voulez les insérer plus fortement que jamais et à lutter pour la grande réforme qui reste à faire pour accorder des compétences nouvelles aux collectivités locales, pour leur donner des libertés réelles et des moyens financiers à la mesure de leurs besoins. *(Applaudissements sur les travées communistes et sur quelques travées des socialistes et de la gauche démocratique.)*

M. le président. La parole est à M. Pierre Schiélé.

M. Pierre Schiélé. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je m'en voudrais d'analyser, dans un grand discours général, l'ensemble de l'économie du texte qui nous est soumis. D'abord, le pourrais-je ? Et, au demeurant, monsieur le ministre, il serait irrévérencieux de ma part de vouloir refaire le discours de Thann.

Je signalerai simplement, par une sorte de lapalissade, dans quel état d'esprit j'ai abordé ce texte qui suscite et a suscité tant d'espoirs dans les communes : « Celui qui paie commande, celui qui commande doit payer, celui qui ne commande pas n'a pas à payer et celui qui ne paie pas ne commande pas ».

J'aurais aimé trouver, effectivement, cette grande partition de responsabilité, d'autorité et aussi de moyens financiers entre les deux grandes collectivités territoriales que sont, d'une part, les collectivités locales, d'autre part, l'Etat. A cet égard et sous réserve de la discussion des articles, je reste un peu sur ma faim ; mais tant d'amendements sont ou seront déposés, tant de possibilités sont encore ouvertes, qu'à l'orée de ce débat, tout, je crois, est encore possible.

Je n'interviendrai donc pas — ce n'est pas mon propos ce soir — sur l'économie générale du texte. Je me contenterai plutôt, en ma qualité de président d'un organisme de formation, qui est dévoué et entièrement destiné au personnel communal, de redresser un certain nombre d'erreurs, et peut-être de contre-sens formulés et admis par certains.

J'ai lu, en effet, et j'ai entendu aussi, depuis quelque temps, des critiques adressées au centre de formation des personnels communaux, le C. F. P. C. Celles-ci portent sur différents points que je voudrais énoncer rapidement.

D'abord, le centre participe à un système rigide et confus, notamment dans ses relations avec les syndicats de communes et les villes non affiliées. Ses examens et ses concours sont trop systématiques et trop rigides. Les marges de compétence, entre les syndicats de communes et le C. F. P. C. ne sont pas claires. Le C. F. P. C. est cher ; il est boulimique en matière de personnel ; il est ambitieux dans ses compétences ; il fonctionne mal, parce qu'il est beaucoup trop centralisé ; il est mal géré ; on va jusqu'à dire qu'il gaspille, ce qui est une accusation grave. Enfin, il est isolé du contexte communal comme du contexte intellectuel de la nation.

En commission des lois, à laquelle je voudrais, avec sincérité, rendre tout particulièrement hommage, notamment à son rapporteur, les débats ont porté sur différents points. Cette discussion a été cursive, mais suffisamment nette pour que la commission, dans sa sagesse, et je l'en remercie, maintienne l'organisation et les prérogatives du centre de formation des personnels communaux en l'état actuel.

Je dois à la vérité, monsieur le ministre, de dire que le texte du Gouvernement n'y touchait pas non plus.

C'est une manière de rendre hommage à l'action d'un organisme qui, quoique sujette à des critiques légitimes, n'en a pas moins été globalement positive. D'ailleurs, on ne critique que ce qui existe et si le centre de formation des personnels communaux était un ectoplasme, il ne ferait pas de bruit, mais il serait inefficace.

Les remèdes envisagés par les membres de la commission portent sur la cotisation qui serait soumise à la loi de finances, donc votée par le Parlement. La tutelle serait maintenue, par votre propre autorité, sur le budget du centre de formation des personnels communaux. Ensuite, le travail serait exécuté de préférence avec les universités et les grandes écoles. Enfin, il est survenu à statuer sur le devenir de cet organisme jusqu'en 1983.

Sur ces différents points, qu'il s'agisse de critiques ou de remèdes, je voudrais apporter quelques réponses car je les dois, je crois, au Sénat.

D'abord, je voudrais clarifier les compétences, pour le personnel, entre les syndicats de communes, les villes non affiliées et le centre de formation des personnels communaux. Nous n'avons pas la même vocation, nous n'avons pas la même tâche, nous n'avons pas la même raison d'être. Il est vrai que quelquefois, les syndicats de communes ou les villes non affiliées qui existaient avant la création du centre de formation des personnels communaux, avaient pris un certain nombre de moyens pour satisfaire aux besoins des communes, alors que depuis la création de l'organisme intercommunal, il revient au centre de formation des personnels communaux de le faire ; de ce fait, certaines ambiguïtés ont pu être établies.

Je voudrais les lever et dire, pour ma part, qu'en matière de concours et d'examen, tout ce qui ressortit aux catégories C et D est le fait des syndicats de communes ou laissé au libre exercice des villes non affiliées. En ce qui concerne les catégories A et B, les concours d'accès et les examens professionnels sont de la compétence du centre de formation des personnels communaux. Voilà qui me semble de nature à clarifier les choses, alors qu'actuellement, des interférences peuvent effectivement prêter à confusion. Au demeurant, dans son état actuel, le centre de formation des personnels communaux se conforme aux prescriptions de la loi et des décrets et ne va pas au-delà.

Je crois utile, au cours de ce débat et dans le cadre de la loi, de clarifier certaines choses.

On a dit également que le C. F. P. C. était cher ; cela, je l'ai entendu très souvent. Je voudrais d'abord faire observer que sur les 36 600 communes que compte la France — non seulement dans l'hexagone, mais aussi dans les départements d'outre-mer, de la Guyane à la Réunion — 8 800 cotisent, les autres, non.

Il est vrai que la loi l'a voulu ainsi ; il est vrai que la masse des cotisations s'impose aux seules communes cotisantes, alors que les actions sont ouvertes à toutes les communes, même non cotisantes. Il est vrai qu'à l'époque, l'assiette de la cotisation était malaisée à définir et le paramètre mauvais. Par une proposition de loi que j'ai eu l'honneur de présenter et que les assemblées parlementaires ont bien voulu accepter, nous avons modifié l'assiette de cette cotisation. Aujourd'hui, il est possible — ce qui est juste — de faire cotiser l'ensemble des communes. Ce n'est pas une mesure scandaleuse ; au contraire, elle supprime les discriminations qui finissent par agacer ceux qui cotisent.

On dit aussi que le C. F. P. C. est cher par rapport au secteur privé. J'ai fait réaliser une étude extrêmement précise à cet égard. La masse salariale qui est citée en référence pour le C. F. P. C. est celle de 1977, alors que, pour le secteur privé, c'est celle de l'exercice courant. Si l'on ramène les choses à leur juste valeur et si l'on élimine des missions du centre de formation le recrutement et la bourse de l'emploi, la cotisation du C. F. P. C. ressortit à 0,63 p. 100 de la masse salariale constatée cette année, contre 1,1 p. 100 dans le secteur privé. Cette notable différence tient compte du fait, je vous l'accorde, que le C. F. P. C. ne rembourse pas les communes des salaires distribués au personnel en formation, contrairement à ce qui se passe dans le privé.

Il n'y a là rien d'exorbitant de la part du conseil d'administration qui, jusqu'ici, a tenu compte des difficultés des communes et a voulu que l'argent ne soit pas inutilement prélevé sur leurs budgets.

Ma proposition, je le rappelle, tend à faire cotiser toutes les communes pour autant qu'il s'agit là d'une mesure de justice distributive dont tout le monde, je crois, se trouvera satisfait.

On a dit également que les effectifs de cet organisme — 727 agents — étaient boulimiques et que cela constituait un scandale. Je me suis référé à l'annuaire des communes et j'y ai relevé que la ville de Laval comptait, au dernier recensement, 725 agents pour 55 000 habitants. Pour un organisme qui est chargé des actions de recrutement, de la bourse de l'emploi, de la préformation, de la formation, du perfectionnement de plus de 600 000 agents pour plus de 180 emplois propres au domaine communal, qui doit également constituer ses propres investissements, un effectif de 727 agents, dont 25 p. 100 au siège et 75 p. 100 dans les délégations départementales et régionales, ne me paraît pas particulièrement exagéré si on le compare à celui que nécessite l'administration d'une ville moyenne. Je rappelle que notre activité s'étend jusqu'à la Guyane et à l'île de la Réunion, ce qui n'est pas toujours chose aisée, comme nous allons le voir tout à l'heure.

On a dit encore que cet organisme était ambitieux dans ses compétences et désordonné dans ses actions. Il est vrai que d'année en année, depuis sa création voilà six ans, le C. F. P. C. a accru considérablement ses actions de formation. Pour les seules actions de formation et de perfectionnement des agents après recrutement, j'indique au Sénat qu'en 1978, 1 200 000 heures de formation de stagiaires ont été dispensées, contre 800 000 heures en 1977. Ce singulier accroissement nécessite bien évidemment une grande mobilisation d'énergies. C'est ainsi que nous avons été amenés à constituer des équipes d'animateurs-formateurs sur l'ensemble du territoire. Mais que cela ne fasse pas illusion : les 1 200 000 heures de formation sont réparties à raison de 40 p. 100 seulement en régie directe contre 60 p. 100 par conventions.

En réponse à la critique selon laquelle le C. F. P. C. veut tout faire par lui-même, je vous renvoie à des chiffres qui, eux, sont incontestables. Le nombre de conventions au titre de ces actions dépasse 600 000, ce qui, je vous le laisse à supposer, mobilise tout de même un certain nombre de rédacteurs, ne serait-ce que pour en analyser le contenu et en rédiger les termes.

Au total, 11 millions de francs sont dépensés par conventions, sur les 17 millions de francs attribués.

Le coût moyen d'un stagiaire par convention est de 16 francs par heure, alors qu'en régie il est de 11 francs. Il faut considérer les chiffres et ne pas se laisser aller à des comparaisons trop hâtives. Je précise que la convention coûte généralement plus cher que la régie propre. Mais lorsque nous ne sommes pas capables de faire des opérations en régie, lorsque nous ne nous sentons pas compétents, nous n'hésitons pas à payer plus cher pour chercher la compétence là où elle est, et ce dans tous les domaines.

Nous avons travaillé, contrairement à ce que l'on pourrait penser, en relation étroite avec les universités, dans le cadre non seulement de la formation, mais aussi de la préformation.

Le C. F. P. C. a installé sur l'ensemble du territoire français des centres universitaires régionaux d'études municipales — C. U. R. E. M. — qui, tous, sont régis en commun avec les universités selon une convention générale, dite « convention-cadre », qui a été signée il y a trois ans entre le C. F. P. C. et le ministère des universités. Une deuxième convention est d'ailleurs en cours d'élaboration.

Quarante conventions ont été signées intéressant l'ensemble des C. U. R. E. M. disséminés sur le territoire national. Leur coût est de 10 millions de francs. Etant donné que l'on compte environ 10 000 élèves dans les cours oraux, le coût par élève ressortit à 1 000 francs par an.

Les cours par correspondance sont beaucoup moins importants : 2 500 seulement, soit le quart des élèves inscrits aux cours oraux. Ces élèves suivent des stages de soutien qui sont dispensés dans le cadre des centres universitaires, donc contrôlés par les universités.

Au total, ces actions — formation, préformation et perfectionnement — ont concerné plus de 50 000 agents en 1978, soit environ 10 p. 100 de l'ensemble du personnel communal. Ce n'est qu'un début, ce n'est pas encore la gloire, je le reconnais volontiers. Mais alors qu'il devait se structurer, asseoir sa propre pédagogie et mesurer ses ambitions et ses moyens, le C. F. P. C. a participé utilement, me semble-t-il, à la promotion et à la progression de la fonction locale.

Quant aux diplômes, qu'il s'agisse des certificats, diplômes ou diplômes supérieurs d'administration municipale, ils sont dispensés conjointement par le C. F. P. C. et les universités ; ils ont donc une valeur universitaire. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de l'opération. Sinon, le centre de formation délivrerait peut-être de très beaux diplômes, mais ils n'auraient aucune valeur, ce serait de la poudre aux yeux. Or, nous n'avons pas l'habitude de travailler ainsi.

Autrement dit, cette homologation nous permet de dispenser certains stagiaires, certains personnels, soit du baccalauréat, soit du D. E. U. G., soit de la licence, ce qui facilite la promotion interne du personnel en place qui a la volonté et est capable d'y accéder. Là encore, nous n'entendons pas, bien au contraire, faire de ces centres une université *bis*.

Je passerai rapidement sur le recrutement aux emplois communaux.

Depuis 1974, date de sa création, le C. F. P. C. a organisé les concours et examens pour 127 000 candidats. Vingt-trois mille lauréats en sont issus sur lesquels nous n'avons eu à compter que quatre cas contentieux, soit une quantité négligeable. C'est l'exception qui confirme la règle du sérieux avec lequel ces concours et examens ont été organisés.

M. Philippe Machefer. Très bien !

M. Pierre Schiélé. J'entends aussi dire que la fonction communale doit chercher ses cadres dans les universités et les grandes écoles. Je suis tout à fait d'accord. D'ailleurs, le C. F. P. C. n'a pas du tout l'intention, à cet égard, de faire concurrence à qui que ce soit. Dans le cadre de la législation actuelle, que le projet de loi ne modifie pas, le maire aura toujours la possibilité de procéder au recrutement direct des cadres supérieurs de son organisation municipale à partir des titres et des diplômes possédés par certains candidats. C'est le cas des secrétaires généraux, des directeurs généraux de services techniques. Par conséquent, aucune concurrence n'est possible.

Restent cependant les cadres moyens, notamment les ingénieurs subdivisionnaires, pour lesquels aucun diplôme n'est décerné par le C. F. P. C. L'année dernière, sur les 204 candidats au poste d'ingénieur subdivisionnaire, 154 — donc la grande majorité — ont été recrutés sur titres. Il s'agissait aussi bien d'architectes D. P. L. G. — il y en avait un grand nombre — que d'ingénieurs de l'I. N. S. A. de Lyon, de l'Ecole centrale de Paris, de différentes écoles d'arts et métiers et d'écoles supérieures de génie rural et des travaux ruraux. Ces architectes et ingénieurs formés dans les grandes écoles de l'Etat sont donc venus concourir pour faire carrière dans l'administration communale.

Compte tenu de leurs qualités personnelles, soixante candidats sont devenus ingénieurs au titre de la promotion interne ; c'est tout à fait normal puisque cela fait partie de la vocation du C. F. P. C.

Si j'ai tenu à apporter ces précisions, c'est parce que je ne voulais pas que l'on voie une espèce d'ambivalence ou de concurrence anormale entre les actions que mène le C. F. P. C. et les cours et enseignements qui sont dispensés par les instituts d'Etat.

Entre 15 p. 100 et 55 p. 100 des postulants aux concours de rédacteur — le pourcentage est très variable selon les régions — sont licenciés en droit ou en sciences économiques. Le niveau de recrutement à cet échelon est donc nettement supérieur au minimum exigé par les textes.

Quant aux adjoints techniques, dont je souhaite que la situation soit réexaminée tant ils sont utiles et nécessaires à nos communes, je vous ai demandé, monsieur le ministre, et vous m'avez répondu récemment, la reconnaissance des titres qui leur sont délivrés par le ministère du travail et de la participation. Vous avez bien voulu me donner satisfaction et je vous en remercie pour eux.

C'est dire que le C.F.P.C. n'entend pas, par une sorte d'attitude autarcique, constituer une sorte de citadelle interne, une « université bis » ou une « grande école bis ». Le prétendre relève de la légende.

Mais, me direz-vous, pourquoi ce centre de formation construit-il tant d'écoles en tous lieux, notamment à Montpellier, Lyon, Toulon, Toulouse ou Angers ? Le C.F.P.C. construit et investit dans des centres de compétences car, pour organiser des stages d'une façon correcte, il convient que, sur certains points du territoire et pour des techniques de pointe, nous disposions d'endroits privilégiés, sortes de hauts lieux de la compétence technique. Lorsqu'il s'agit, notamment, d'informatique — technique dans laquelle nous balbutions tous un peu — d'espaces verts ou de problèmes d'eau et d'assainissement, nous avons intérêt à rechercher les endroits où l'Etat, avec ses grandes écoles et ses universités, a déjà créé des lieux privilégiés, afin d'installer dans cet environnement des centres de compétences comportant des internats propres à recevoir des stagiaires dans de bonnes conditions, avec des chambres individuelles et des salles de cours. Concurrentement avec les personnels communaux qualifiés et les professeurs de grandes écoles et d'universités, nous pourrions alors organiser valablement des stages destinés au perfectionnement des personnels de haut niveau et de haute technicité.

Nous construisons des ensembles qui peuvent paraître onéreux, mais ils sont nécessaires car il n'est pas possible — je l'ai dit une fois en forme de boutade — d'organiser la formation sur la place de la Concorde ! Il nous faut donc des lieux où nous puissions être chez nous, des lieux où, véritablement, l'esprit souffle et le message passe. C'est cela, le centre de compétences.

L'école supérieure d'application d'Angers n'est pas une école d'ingénieurs, ni une super-école de « sciences-po ». Ce n'est rien de ce genre. C'est une école dans laquelle doivent passer obligatoirement — cette obligation découle d'un arrêté de votre ministère — pendant cinq mois après leur recrutement, les jeunes attachés communaux. C'est là qu'ils viendront chercher l'adaptation nécessaire à la réalité communale.

L'école est une école d'application. Que leur apprendra-t-on ? Des sciences ? Non, on leur apprendra la commune, le devoir communal, leur vocation, leur métier. Le savoir est dispensé dans les écoles de l'Etat ; qu'on nous laisse quand même le savoir-faire comme étant de notre compétence !

Voilà ce qu'est l'école d'Angers. Ni plus ni moins.

Alors le C.F.P.C. fonctionne mal, il est trop centralisé. C'est vrai, c'est même très vrai en ce qui concerne la comptabilité. Imaginez un comptable unique pour tout le territoire national, non seulement l'hexagone, mais y compris la Réunion et la Guyane. Imaginez plusieurs centaines de milliers d'actes administratifs comptables qui passent dans les mains d'un seul homme, qui est le comptable à Paris, et vous comprendrez aisément que l'on paye mal, tard, beaucoup trop tard. C'est la critique fondamentale que j'ai entendue partout et à laquelle j'adhère de toutes mes forces.

J'ai demandé, voilà deux ans, après avoir obtenu les ordonnateurs secondaires que sont les délégués régionaux dans chaque région française, qui, eux, ont la charge de l'exécution du budget, qu'on place à leur côté des comptables assignataires de façon à alléger leur charge.

J'ai la sympathie de votre ministère et de la direction générale des collectivités locales, monsieur le ministre, mais je présente peut-être un vice rédhibitoire aux yeux des fonctionnaires du Louvre. En tout cas, je ne me rappelle pas que la rue de Rivoli ait acquiescé à notre demande, cependant déjà ancienne.

Je voudrais que l'on statue sur des responsabilités. Il est certain qu'après longtemps que l'on ne nous permettra pas d'avoir un système plus souple, le C.F.P.C. apparaîtra comme un instrument excessivement centralisé et un mauvais payeur, ce qui, pour un responsable — croyez-le bien — n'est pas du tout agréable à entendre, surtout quand il n'y peut rien.

Il est vrai que cette centralisation, nous avons essayé de la débrider tant que nous avons pu : un délégué par région, un délégué par département avec un secrétariat — cela explique, d'ailleurs, la charge en personnel — pour le recensement des besoins et pour essayer de collecter tout ce qu'il est nécessaire de connaître, toutes les informations concernant nos communes, afin d'organiser des actions de formation répondant effectivement à des besoins recensés et ressentis.

C'est tellement vrai que nous avons mis en place, très récemment, des plans de formation, c'est-à-dire un menu à la carte pour les villes qui auront à nous dire ce qu'elles souhaitent pour leur personnel et, à travers les commissions paritaires consultatives, pourront discuter des besoins tels qu'ils sont ressentis sur le terrain.

Cela est vrai aussi auprès des syndicats de communes pour le milieu diffus et dans les petites communes.

On ne gère bien que de près et, contrairement aux apparences, le C.F.P.C. ne s'isole pas superbement dans son siège à Paris, que l'on pense pléthorique. Je le crois très fourni. Je souhaite que l'on arrive à le dégarnir pour davantage impulser au niveau des départements et des régions. Seulement, pour cela, il nous faut quelques moyens, notamment des moyens administratifs et comptables dont nous sommes encore privés.

Je rappellerai ensuite — c'est une des critiques qui a été également formulée — que nous sommes isolés. Nous sommes isolés et il faut reconnaître que le centre de formation, par ses délégués, a des ramifications profondes : cinquante-neuf délégués sont présidents de syndicat de communes ; pour le personnel dans les départements, vingt et un sont sénateurs et dix-sept députés. Parmi les administrateurs, on compte quatre sénateurs et quatre députés au conseil d'administration. Ainsi, les ramifications, tant au niveau du Parlement qu'à celui des communes, sont étroites. Que je sache, toute le monde s'attelle à la tâche et chacun essaie de faire pour le mieux.

Aussi, au terme de cette intervention que j'ai voulue, monsieur le ministre, essentiellement une information, je rappellerai que la loi de 1972, qui a créé le C.F.P.C. et qui a organisé la fonction communale, avait souhaité que cette fonction soit non pas concurrente, mais complémentaire, non pas subordonnée, mais accompagne celle de l'Etat.

Cette loi voulait, à travers les organes qu'elle avait créés, faire que les communes soient servies à la mesure du rôle qu'elles ont dans la nation. Les communes sont le siège de la vie quotidienne des hommes. Elles sont libres de leurs décisions et maîtresses de leurs moyens. En tout cas, c'est ce que nous souhaitons qu'elles soient, et pour ce faire, il faut un personnel qui soit le traducteur fidèle de la décision des élus. C'est le prix de la démocratie locale, de la liberté.

Il faut aujourd'hui continuer de construire ce qui a été fondé voilà six ans. C'est en nous appuyant sur ces fondations, cette construction, que nous pourrions atteindre des objectifs que l'on peut critiquer aujourd'hui au regard d'une vision cursive des choses, mais non pas au regard d'une analyse fondamentale et approfondie.

Le C.F.P.C., me direz-vous, est encore sujet à beaucoup de critiques. Les objectifs ne sont pas atteints, c'est vrai. De plus, il a déjà six ans d'âge. C'est beaucoup et c'est peu à la fois. C'est beaucoup parce qu'au bout d'un tel laps de temps, on a le droit de penser que l'efficacité a quand même triomphé. C'est peu au regard des institutions séculaires que le C.F.P.C. doit servir et dont il est l'instrument.

Aussi revendique-t-il, avec moi, le droit à la jeunesse ; il revendique le droit de balbutier et de faire son expérience. Il revendique aussi, à travers les erreurs qu'il peut commettre, celui d'être enthousiaste dans son entreprise et d'y croire. Cela est vrai, non pas simplement d'un président qui serait euphorique ; ce n'est pas mon cas, je suis assez déçu et passablement amer. Mais il y a la foi et l'enthousiasme. Depuis le directeur jusqu'au dernier des employés, il n'est pas un homme ni une femme dans cette maison qui n'ait vraiment adhéré à cette philosophie parce que, pour eux, elle représente une aventure dont on ne savait pas où elle irait. Si chacun avait voulu la sécurité de l'emploi, notamment la routine, il serait resté dans sa commune et ne serait pas venu avec nous créer quelque chose d'original et de complexe.

Cependant, ce droit à l'erreur, monsieur le ministre, je vous demande de le partager avec nous, avec nous, administrateurs élus locaux ou administrateurs du personnel, vous qui, par l'intermédiaire de deux de vos représentants, siégez au conseil d'administration, vous qui réglez nos budgets et qui, par l'intermédiaire du préfet de Paris, approuvez nos délibérations. L'entreprise n'est pas simple ; elle suppose beaucoup de cohésion et de concertation. C'est dans cet esprit que je souhaite que l'on travaille.

Gardons-nous des solutions précipitées. Dans ce domaine, le mieux est parfois l'ennemi du bien. Le C.F.P.C. s'est voulu, depuis sa naissance, le garant de l'unité de la fonction communale, mais également le serviteur des différences des situations communales. C'est ce qui fait sa difficulté, mais également sa richesse.

Aussi, s'il m'est permis de me référer, en terminant cette trop longue intervention, aux grands classiques, comme il se doit à la tribune du Sénat, je ne choisirai pas, peut-être, contrairement

aux apparences, le célèbre vers de Boileau sur l'art et la critique ; je préférerais que nous suivions son conseil — pour ma part, je le fais — selon lequel cent fois sur le métier il faut remettre l'ouvrage. Je l'accepte et je pense qu'effectivement il faut que nous analysions régulièrement les pas que nous avons faits et voir s'ils vont toujours dans la même direction.

Mais je ne puis, à l'égard de quelques censeurs — je le dis encore : ils ne sont pas dans cette assemblée — empêcher que me remonte à la mémoire l'apostrophe célèbre que Beaumarchais a mis dans la bouche de Figaro : « Monseigneur, aux qualités qu'on exige d'un serviteur, connaissez-vous beaucoup de maîtres qui soient dignes d'être valets. » (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, voir reconnaître, par un projet de loi, les collectivités locales comme écoles de responsabilité pour les cadres politiques de demain et comme lieux d'apprentissage d'une démocratie proche et vivante ; entendre le ministre de l'intérieur, parlant au nom du Gouvernement, souhaiter que, grâce au texte soumis à l'examen du Sénat, les collectivités locales françaises deviennent, sinon un modèle, du moins un exemple de démocratie et de gestion décentralisée dont pourraient s'inspirer d'autres pays européens, voilà de quoi combler de satisfaction tous ceux qui, depuis des décennies, ont cherché à faire prévaloir ces idées, groupés autour de ces chefs de file qu'ont été et restent les présidents successifs de l'Association nationale des maires de France depuis la guerre : les présidents Herriot, Trémintin, Le Gallo, de Tinguy du Pouët et Alain Poher.

Mais les praticiens de la vie publique, si habitués à la distance qui sépare les textes de leur application, après avoir lu les articles proposés, après avoir écouté les remarquables interventions du ministre et des rapporteurs, se demandant si, à l'orée de ce débat, il n'y a pas une équivoque à lever sur le sens des mots « responsabilité » et « démocratie ».

En filigrane des pages conférant des tâches administratives et financières aux collectivités locales sous la responsabilité de leurs élus, deux images s'imposent à l'esprit de celui qui en garde un souvenir indélébile : le cortège funèbre de M. Auvray, maire de Sallen, suivi par ses collègues portant leur écharpe en sautoir, en signe de muette protestation contre ce qui avait conduit le défunt à sa funeste détermination et d'étroite solidarité avec lui ; la salle d'audience du palais de justice de Lyon, où comparait M. Perrin, maire de Saint-Laurent-du-Pont, que la sympathie de ses collègues de l'Isère devait, à la suite de ce procès, envoyer siéger parmi nous et que retient aujourd'hui loin de ce débat un état de santé devenu fragile, mais que nous espérons voir s'améliorer prochainement.

L'évocation de ces événements tragiques a pour objet de rappeler qu'il n'y a pas de responsabilité sans moyens et que, pour assurer la charge collective de leurs responsabilités et être efficaces dans leur vie quotidienne, les communautés de base adhèrent, dans la forme et le fond, par l'esprit et par le cœur, au système de la démocratie représentative.

Le présent projet de loi vise à proportionner les ressources humaines et financières des collectivités locales à leurs besoins. Il engage un processus en vue de parvenir, à plus ou moins long terme, à un réel transfert de compétences vers les communautés de base et, malgré l'affirmation de ce que l'autonomie des communes ne saurait être mise en cause, le maintien des structures actuelles ne permettra sans doute pas à la plupart des communes rurales et même à nombre de petites villes de faire face aux charges qu'elles auraient à assumer dans le cadre des relations de proximité.

Comme l'a souligné mon éminent ami M. de Tinguy, dans son remarquable rapport qui sera dorénavant un document de base pour tous ceux qui se livreront à des études sur les collectivités locales dans notre pays, « L'importance de ce texte tient finalement peut-être plus à ce qu'il implique qu'à ce qu'il contient. »

Les perspectives administratives et financières qu'il découvre ne manquent pas de rendre perplexe.

« Ainsi que l'a indiqué à plusieurs reprises le chef de l'Etat — ce sont vos propres paroles, monsieur le ministre — la réforme des collectivités locales est donc aussi une réforme de l'Etat, une réforme de ses missions, une réforme de son administration. »

Notre excellent collègue M. Larché s'est déjà interrogé ce matin sur ce point. Les fonctionnaires de l'Etat comme les collaborateurs des municipalités se sont émus et les maires sont troublés.

Tel responsable syndical écrit : « On ne peut modifier l'administration française sans modifier le statut des agents qui travaillent. Beaucoup de droits acquis des fonctionnaires seront remis en cause. »

Bien que cela ne se soit pas produit dans sa propre ville, tel cadre de tempérament fort calme « avoue qu'il est véritablement scandalisé par ce texte qui tend à officialiser les abus que constituent les évictions de fait des secrétaires généraux dévoués et compétents dont la seule faute a été de ne pas prendre d'option ou de « virage » politique dans le sens souhaité par les élus. »

Quant aux maires, il leur arrive de temps à autre de lire dans les comptes rendus de réunion de fonctionnaires de l'Etat des phrases dont la reproduction dans la presse en caractères gras-laisse penser qu'elles figurent dans un texte écrit avant d'être lu : « Nous avons là une partie formidable à jouer, à condition de nous adapter à la libéralisation des rapports entre Etat et collectivités locales. »

« Dans les toutes petites communes, nous n'avons pas de problèmes très difficiles à résoudre. Les conseils sont relativement simples et la consultation à peu près automatique... Dans les villes très importantes, le maire dispose de services municipaux bien organisés. Quand un ancien membre de notre administration dirige ces services, notre rôle est d'autant moins important. »

Reste le cas des villes intermédiaires. « Là, nous avons un rôle important à jouer. Les maires ne sont pas assez informés de ce qu'on peut leur apporter. En même temps qu'ils disposeront d'une plus grande liberté, ils auront besoin d'une sécurité accrue. Ils en sont conscients. Il faudra que nous sachions nous rendre indispensables pour nous imposer. »

J'ai volontairement passé sous silence le nom et les fonctions de l'auteur de ces lignes, car il ne s'agit ici de mettre en cause ni un corps de fonctionnaires ni — moins encore — un grand commis de l'Etat, mais de constater une orientation de pensée assez fréquente.

Lorsqu'une osmose est envisagée entre la fonction d'Etat et la fonction locale, il est permis d'escompter un fonctionnement plus cohérent de l'administration, mais celle-ci ne saurait avoir sa fin en soi et chacun proclame qu'elle est d'abord au service de l'administré.

L'un des caractères fondamentaux de l'élu local est précisément d'avoir sans cesse cet objectif présent à l'esprit et de le rappeler à temps et à contretemps.

Dans les assemblées de maires, à certains vœux présentés par eux, il est parfois répondu que leur réalisation irait à l'encontre de la loi et du règlement par des hommes fort dévoués au bien public mais respectueux de la lettre des textes, alors que les élus cherchent les moyens de modifier ceux-ci ou de les adapter pour qu'ils correspondent mieux aux réalités pratiques.

L'autorité que leur confère leur mandat le leur permet souvent avec la distinction actuelle entre une fonction d'Etat qu'ils peuvent souvent remplacer dans un rôle de conseil et la fonction communale appelée à exécuter les délibérations de l'assemblée municipale et les décisions de la municipalité.

La conjonction des deux fonctions ne limiterait-elle pas les possibilités d'action des élus dans le sens voulu par les citoyens et répondant à leurs situations particulières ?

Ces problèmes doivent être posés aujourd'hui, même si le texte soumis à l'examen du Sénat n'en fait deviner l'imminence que dans son article 87 consacré au transfert de compétences en matière d'urbanisme.

Le cadre que trace cet article ne paraît pouvoir être étudié valablement que conjointement avec un projet plus détaillé qui en précise le dessein et en explicite le contenu. Mais engager la responsabilité de la commune par une décision du maire en fonction d'études menées par des administrations de l'Etat semble difficilement concevable.

Le faire par des décisions référendaires ou par des suggestions d'associations dont les incidences financières sont difficilement perceptibles par ceux qui n'ont pas à les prendre ne paraît pas davantage logique, sans avoir besoin pour écarter cette hypothèse de prendre en compte le risque pour l'Etat de voir élargir abusivement la notion d'« affaires relevant de la compétence des communes », alors que ses services omettent trop souvent de consulter les maires sur leurs projets affectant le territoire et parfois même la vie de la commune.

Ces aspects particuliers du projet devaient être d'autant plus cités que leurs conséquences pourraient être graves pour l'équilibre des budgets locaux, sujet sur lequel s'est particulièrement penchée la commission des finances et qui a été magistralement traité par mon excellent ami, le président Raybaud, dans un rapport rédigé à la lumière d'une expérience de cinquante années de mandats locaux.

L'objectivité oblige à reconnaître avec lui les progrès appréciables amorcés au cours des toutes dernières années pour ouvrir une certaine liberté de choix aux conseils municipaux.

Les maires des grandes villes apprécient, en général, le système de la globalisation des prêts dont les facilités d'emprunt, récemment accordées aux villes moins importantes et aux communes même petites, sont l'utile complément.

Le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée sur les investissements des collectivités locales est une mesure de justice qui répond à une aspiration maintes fois exprimée par les congrès de l'Association des maires de France.

Tout a été excellemment dit sur les incidences directes du présent projet de loi et, dans leurs rapports très précis, nos aimables collègues, MM. Jean Chérioux et Paul Séramy, ont exposé les conséquences chiffrées des transferts envisagés, regretté leurs limites et l'absence actuelle de compensation des charges imposées naguère par l'Etat aux collectivités locales par divers moyens souvent difficiles à percevoir à l'origine.

Le souvenir de ces expériences est trop présent à l'esprit des sénateurs pour qu'ils ne cherchent pas à obtenir maintenant le maximum de garanties à ce sujet et la promesse du ministre de l'intérieur d'éviter le renouvellement de l'aventure des routes nationales départementalisées a été enregistrée avec une satisfaction particulière.

Il est toutefois des questions qui n'ont guère été traitées, concernant le coût de la réforme tant pour les collectivités locales que pour l'Etat lui-même, à moins que le Gouvernement n'envisage la prise en charge par les premières d'un personnel devenu excédentaire pour le second.

Le président Raybaud a très justement observé 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 ».

Quel sera aussi, monsieur le ministre, le coût de l'assurance du risque considérable que constituerait dorénavant la responsabilité civile des collectivités locales ?

La répartition des aides de l'Etat sous forme de dotation globale de fonctionnement et de dotation globale d'équipement pose des problèmes de choix des critères dont l'expérience prouve déjà — pour la première — à quelles difficultés elle se heurte.

Il semble que des ajustements périodiques et rapprochés de ces critères, du moins dans les premières années, soient indispensables pour éviter la cristallisation de situations qu'il est ensuite impossible de débloquent, quelles que soient leurs incidences fiscales, même si elles se révèlent très inéquitables : chacun ne regarde que sa propre feuille d'impôts sans se soucier de celle du voisin, ainsi que l'a encore démontré le récent débat sur la modification de la loi de janvier 1979.

Les mêmes blocages se produisent en matière de contingents et notre collègue, M. Chérioux, a fort opportunément souligné ce point, après le président Raybaud qui avait rappelé, dans son rapport, que le Parlement n'était pas seul à s'en émouvoir puisque la Cour des comptes elle-même avait suggéré à deux reprises, en 1959 et en 1975, qu'une réforme intervint.

L'institution de la dotation globale d'équipement pourrait, dans certains domaines qui exigent des investissements considérables, aller à l'encontre de la conception initiale de la subvention qui avait pour objet de manifester la solidarité nationale à l'égard de charges particulièrement lourdes pour les collectivités concernées et de tendre à une péréquation des prix de revient et des services rendus par certains équipements publics.

Cette dotation, que certains considèrent comme un saupoudrage inadéquat, pourra être prise en compte lors de la conclusion d'emprunts par une collectivité locale, mais, dans l'appréciation de la solvabilité de celle-ci, la référence à certains pourcentages définis par décret en Conseil d'Etat laisse perplexe, aucune différence n'étant faite entre les annuités couvertes exclusivement par l'impôt pour des équipements non productifs et celles assurées partiellement, ou même entièrement, par des redevances pour services rendus.

Les emprunts naguère contractés pour des investissements dont la charge incombera dorénavant à l'Etat ne paraissent pas, par ailleurs, devoir être pris en charge par lui, ce qui pénalisera les départements et les villes qui en avaient pris l'initiative.

Ainsi, sur le plan financier, ce projet semble devoir entraîner de lourdes conséquences pour les collectivités locales et rendre plus difficile encore qu'actuellement la compensation par l'Etat des inégalités entre elles dues à la géographie, à l'histoire, à l'économie, à l'évolution de la démographie et des mœurs.

J'aurais préféré, pour ma part, comme je l'ai répondu au questionnaire des maires, dans un souci de réalisme, voir proposer et appliquer une série de mesures successives sur le plan financier pour ne pas bouleverser les budgets des collectivités locales plus que celui de l'Etat, dont le souci de l'équilibre est affirmé dans le projet actuel, lequel ignore, en revanche, les contrecoups qu'il provoquera dans les budgets locaux.

Fort heureusement, les institutions valent ce que valent les hommes, et je ferai confiance aux élus locaux pour que, demain comme hier, même avec des moyens financiers toujours précaires, et avec le concours de fonctionnaires de tous ordres, au sens

incontestable du bien public, ils fassent preuve de l'esprit d'initiative, de l'autorité et du dévouement que leurs concitoyens attendent d'eux pour assurer à leur commune le meilleur des avenir. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du C. N. I. P., du R. P. R. et de l'U. C. D. P.*)

M. le président. La parole est à M. Kauss.

M. Paul Kauss. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, après avoir écouté avec attention les orateurs qui m'ont précédé et pour éviter des redites, je me bornerai à aborder deux problèmes : celui de la police municipale qui s'inscrit dans le titre II, chapitre 2, articles 59 et 60, et celui du personnel communal et des syndicats de communes pour le personnel traité au titre IV.

Pour ce qui est de la police municipale, le projet prévoit son étatisation à la demande du conseil municipal dans les communes qui justifient, au 1^{er} janvier 1979, dans leur service de police, de certains effectifs et grades restant à définir par décret en Conseil d'Etat.

Bien qu'il entende ainsi fixer des critères d'étatisation et faire un droit de ce qui n'est, à ce jour, qu'une possibilité et en laisser l'initiative exclusive au conseil municipal, le projet de loi reste cependant assez vague dans la mesure où l'essentiel de la réforme restera à préciser par un décret en Conseil d'Etat qui pourrait, le cas échéant, en restreindre sensiblement la portée.

En ce qui concerne plus particulièrement le personnel, il faut remarquer que les agents de police communaux étatisés sont intégrés dans le corps des gradés et gardiens de la paix de la police nationale dans les conditions qui ont été fixées par le décret n° 76-831 du 24 août 1976, annexe 1, et qui ne sont pas favorables aux agents communaux puisqu'ils ne conservent leur ancienneté d'échelon qu'à compter de la date où la police d'Etat est instituée, qu'ils ne perçoivent qu'une indemnité compensatrice dans le cas où l'échelon qu'ils détenaient comporterait un indice supérieur à celui afférent à l'échelon le plus élevé du grade de gardien de la paix, que, pour l'avancement de grade, les services accomplis dans la police municipale ne sont assimilés que pour moitié et, dans la limite de six ans, à des services effectifs accomplis dans la police nationale ; enfin, les brigadiers-chefs et brigadiers-chefs principaux ne sont reclassés dans les grades de gardien de la paix et de brigadier et ne conservent leur ancienneté dans les grades de brigadier-chef et de brigadier-chef principal qu'ils avaient acquise dans la police municipale que dans la limite de quatre ans. En outre, ils ne peuvent qu'à titre honorifique, et dans la mesure où ils restent affectés dans la même commune, conserver leur appellation de grade.

Par ailleurs, je ne comprends pas la suppression des articles L. 221-2 et L. 261-4 en ce qui concerne l'obligation des traitements et autres frais de personnel de la police municipale, dès lors que l'étatisation de la police municipale n'est pas généralement possible et risque même d'être très limitée, tout dépendant d'un décret pris en Conseil d'Etat.

On peut toujours penser, il est vrai, que les agents de police des communes où la police d'Etat n'est pas instituée, conservent le bénéfice de l'obligation des traitements de la part des communes, en vertu de l'article L. 221-2 qui cite, comme dépense obligatoire, d'une manière générale, « la rémunération des agents communaux » ; mais, dès lors que le législateur, à ce jour, a établi une distinction entre l'obligation des traitements des agents communaux en général et celle du personnel de police en particulier, on peut se demander ce que, finalement, cache cette suppression.

En ce qui concerne le statut du personnel communal, deux points méritent que l'on s'y attarde, et d'abord l'allègement de la tutelle sur les créations d'emplois.

La suppression du tableau indicatif des emplois communaux est une bonne disposition à première vue dans la mesure où, bien qu'il n'eût qu'une valeur indicative, l'autorité de tutelle avait coutume de s'y référer pour imposer les créations d'emplois prévus pour les communes relevant d'une catégorie démographique supérieure.

Cependant, à la réflexion, cette suppression apparaît plutôt inquiétante, surtout compte tenu de la modification corrélative du point 5 de l'article L. 121-38 et de l'article L. 412-2, comme nous allons le constater par la suite.

Le tableau indicatif des emplois communaux, s'il a pu gêner parfois les municipalités et le personnel, parce qu'il pouvait apparaître, à l'occasion, comme trop étriqué et contraignant avait tout de même le grand mérite de dresser le catalogue de tous les emplois que l'on peut rencontrer en mairie et, surtout, le ministère de l'intérieur avait fixé les grilles indiciaires et les durées de carrière que la loi du 20 décembre 1969 avait rendu obligatoires pour chacun de ces emplois.

On aurait très bien pu conserver ce tableau en supprimant simplement les limites démographiques des communes pour la création de chaque emploi.

En ce qui concerne la modification du point 5 de l'article L. 121-38, on peut se demander quels sont ces mystérieux emplois correspondant à des catégories définies par décret en Conseil d'Etat.

Actuellement, nous avons : premièrement, les emplois communaux dotés d'une échelle indiciaire fixée par décision de l'autorité supérieure après avis de la commission nationale paritaire, soit tous les emplois figurant au tableau indicatif des emplois communaux ; deuxièmement, les emplois communaux dotés d'une échelle indiciaire fixée par le conseil municipal et soumise à approbation, soit les emplois spéciaux non prévus au tableau indicatif des emplois communaux.

Dorénavant, nous aurions : premièrement, les emplois communaux dotés d'une échelle indiciaire fixée par décision de l'autorité supérieure après avis de la commission nationale ; deuxièmement, les emplois communaux dotés d'une échelle indiciaire fixée par le conseil municipal et soumise à approbation ; troisièmement, les emplois communaux correspondant à des catégories définies par décret en Conseil d'Etat et dotés d'une échelle indiciaire fixée par le conseil municipal et non soumise à approbation.

Avec la suppression du tableau indicatif des emplois communaux et la liberté donnée aux conseils municipaux non seulement de créer des emplois comme ils l'entendent, mais aussi de fixer les grilles indiciaires pour des catégories entières d'emplois communaux, on peut se demander ce qui va rester de la loi du 20 décembre 1969 et des garanties de rémunération si difficilement acquises depuis le 1^{er} janvier 1970.

La modification projetée de l'article L. 412-2 constitue le prolongement logique de la suppression du tableau indicatif des emplois communaux et de la modification du point 5 de l'article L. 121-38.

Actuellement, les conditions de recrutement sont fixées par arrêté ministériel pour tous les emplois figurant au tableau indicatif des emplois communaux. Les conseils municipaux ou le comité du syndicat de communes pour le personnel fixe les conditions de recrutement des emplois spéciaux non prévus au tableau indicatif des emplois communaux par délibération soumise à approbation.

Dorénavant, les seuls conseils municipaux pourraient, en plus, fixer librement, par délibération non soumise à approbation, les conditions d'accès aux emplois d'exécution appartenant à des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ainsi, il est à craindre que nous ne revenions aux lois d'antan, les conseils municipaux fixant, pour « certaines catégories » — sans précision d'ailleurs — tout à fait librement, les conditions de recrutement et de rémunération. C'est là, me semble-t-il, une brèche importante ouverte dans les garanties statutaires d'accès aux emplois communaux et de rémunération des titulaires à ces emplois, si difficilement obtenues.

Voilà, je pense, une liberté donnée aux municipalités qui ne coûte pas grand chose à l'Etat et dont le personnel pourrait, finalement, faire les frais ! En clair, cela pourrait aboutir au démantèlement du statut et de la carrière communale, d'autant que la commission nationale paritaire est totalement écartée du projet, ce qui me paraît particulièrement inquiétant.

Je traiterai maintenant du recrutement et de l'avancement des agents communaux.

A ce jour, le centre de formation des personnels communaux est chargé de l'organisation des concours d'attaché, de rédacteur, de commis, de sténodactylographe, d'ingénieur subdivisionnaire, d'adjoint technique.

Les concours sont ouverts pour le nombre de postes déclarés vacants, diminué du nombre de lauréats des concours précédents qui figurent encore sur les listes d'aptitude, et majoré de 20 p. 100. Les listes d'aptitude, départementale ou régionale selon les emplois, sont établies par des commissions paritaires locales. Pour les autres emplois, c'est-à-dire la majorité, les concours sont organisés en mairie.

Selon le projet, ce sera désormais une commission des emplois supérieurs qui décidera de l'organisation des concours de recrutement à certains emplois. On ignore d'ailleurs lesquels. Pour ces mêmes emplois, elle établira également les listes complémentaires d'aptitude pour l'avancement au choix.

Il convient également de relever que seuls les maires membres de cette commission établiront les listes d'aptitude, les représentants du personnel n'étant appelés qu'à donner leur avis.

En ce qui concerne la bourse de l'emploi, il faut relever la suppression du qualificatif « communal » visant le personnel concerné par la mobilité d'emploi. S'agit-il d'une omission, le

terme communal est-il sous-entendu, ou s'agit-il, en fait, de la mise en place de passerelles permettant le passage des fonctionnaires des administrations de l'Etat dans les administrations communales, et *vice versa* ?

Il serait bon d'établir des délais limites pour favoriser la publication des vacances d'emploi.

Pour ce qui est des syndicats de communes pour le personnel, je rappellerai que l'association des présidents de syndicats de communes pour le personnel avait demandé que le seuil d'affiliation des communes au syndicat de communes pour le personnel soit porté de 100 à 300 agents. Il semble que le Gouvernement ait finalement transigé à 200 agents.

Selon le projet, le syndicat de communes pour le personnel serait désormais chargé de décider de l'ouverture des concours pour le recrutement aux emplois qui donnent lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude intercommunale et qui restent à déterminer par l'autorité supérieure. Il arrêterait également les listes d'aptitude pour le recrutement et l'avancement des personnels dans ces mêmes emplois. Il pourra également, sur la demande des maires intéressés, assurer le recrutement des agents dont les emplois sont pourvus par une procédure communale.

Il faut aussi relever que la nouvelle rédaction de l'article L. 411-28 ne prévoit plus la gestion des agents intercommunaux par le syndicat de communes pour le personnel et n'a retenu, pour ces agents, que les possibilités d'organisation du recrutement par le syndicat de communes pour le personnel.

On peut se demander si ces décisions doivent être prises par le président du syndicat de communes pour le personnel seul, le bureau ou le comité directeur, ce qui constituerait, pour ce dernier, une procédure bien lourde, notamment pour l'établissement des listes d'aptitude, vu la composition pléthorique de cette assemblée, et, pour le président seul, une responsabilité bien incommode. Il aurait été préférable de confier l'établissement des listes d'aptitude à la commission paritaire intercommunale.

Dans ce domaine, la compétence du syndicat de communes pour le personnel paraît dépasser les seules collectivités locales affiliées, puisque le projet de loi lui confie la décision d'ouverture des concours et l'établissement des listes d'aptitude intercommunales sans fixer de limite. Si tel devait effectivement être le cas, de nouvelles sources de conflits pourraient surgir.

Quant à la création d'œuvres sociales, elle aurait l'avantage d'accorder des prestations sociales égales à tous les agents communaux des communes affiliées et non des montants extrêmement variables à une partie seulement d'entre eux. Elle aurait l'inconvénient de devoir limiter les prestations aux seuls agents en activité, en écartant donc les retraités, et de plafonner le montant des avantages aux sommes consenties aux agents de l'Etat se trouvant dans une situation équivalente. Or, dans la comparaison avec les fonctionnaires de l'Etat, il n'est jamais tenu compte de l'ensemble des indemnités et avantages accessoires dont ces derniers bénéficient, mais de la seule prestation en cause. Les agents des sociétés nationalisées ne connaissent pas ces limites. Pourquoi donc l'Etat entend-il imposer ce plafond aux agents communaux, alors que ses propres agents perçoivent des avantages variables selon les administrations et les sociétés ?

On pourrait, par exemple, envisager la création d'œuvres sociales tout en maintenant les associations, dont le rôle consisterait à pallier les insuffisances du système officiel qui, lui, comblerait les lacunes des associations d'aide sociale au personnel. Au fond, œuvres sociales et associations d'aide sociale se complèteraient. Reste à savoir si les associations ne connaîtront pas des difficultés et dans quelle mesure elles seront encore autorisées à intervenir en faveur du personnel, dès lors que la possibilité de création et de gestion d'œuvres sociales sera réglementée.

Un grand nombre d'agents communaux ne bénéficiant pas actuellement d'avantages sociaux, la création et la gestion d'œuvres sociales par les syndicats de communes pour le personnel seraient certainement intéressantes pour eux. Encore faudrait-il veiller à sauvegarder les avantages acquis grâce au comité national d'action sociale et aux associations locales.

Quant aux services sociaux en faveur des agents communaux — et qu'il ne faut pas confondre avec les œuvres sociales — qui sont actuellement pratiquement inexistantes, sauf dans certaines grandes villes ou communautés urbaines qui disposent de personnels sociaux pour leurs agents, leur mise en place ne serait pas du luxe vu le grand nombre d'agents concernés et l'ampleur des problèmes qu'ils peuvent connaître dans ce domaine.

Quant aux commissions d'hygiène et de sécurité, leur mise en place devrait être généralisée au lieu d'être seulement obligatoire dans les communes importantes; les risques, en effet, ne sont pas liés à l'importance démographique des communes.

La modification des articles L. 443-2 et L. 443-3 du code des communes entraînera la création d'un syndicat de communes pour le personnel dans chaque département des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, au lieu et place du syndicat unique qui couvre actuellement ces trois départements, tout en conservant la particularité de l'affiliation obligatoire de toutes les communes de ces départements.

Je dirai quelques mots sur les modalités de recrutement.

Les nouvelles dispositions prévues à l'article L. 412-19, outre qu'elles posent le principe de la répartition des emplois en trois catégories selon les limites territoriales du recrutement, éliminent totalement la commission nationale paritaire, dont le rôle apparaît de plus en plus limité.

Selon l'article L. 412-21, le centre de formation des personnels communaux aura compétence pour l'organisation des concours nationaux et de certains concours intercommunaux; les syndicats de communes pour le personnel organiseront certains concours intercommunaux. Là aussi, la commission nationale paritaire se trouve court-circuitée, l'autorité supérieure décidant seule des emplois concernés par les nouvelles dispositions.

L'article L. 412-22 précise que les listes d'aptitude intercommunales sont arrêtées par le syndicat de communes pour le personnel. Il faudrait préciser si seul le président dresse ces listes ou si la décision est du ressort du bureau, voire du comité directeur, ce qui constituerait une procédure bien lourde. Il aurait été plus indiqué d'en charger la commission paritaire intercommunale. Les commissions siégeant à la préfecture et chargées à ce jour de l'établissement des listes d'aptitude seraient donc supprimées. Par ailleurs, la possibilité des recours devant le tribunal administratif au sujet de ces listes d'aptitude n'est plus explicitement reconnue.

Actuellement, aux termes de l'article R. 412-20, le candidat inscrit sur la liste d'aptitude qui a refusé plus de trois propositions de nomination est rayé de la liste.

Je n'aborderai pas le problème du centre de formation des personnels communaux, excellemment traité, tout à l'heure, par notre collègue M. Schiélé, ni, d'ailleurs, celui de la promotion sociale.

En ce qui concerne les secrétaires généraux, l'article L. 422-2 du livre IV du code des communes précise que les communes ne peuvent recruter d'agents temporaires pour les emplois permanents qu'en vue d'assurer le remplacement des titulaires momentanément indisponibles.

Le fait de transformer l'emploi de secrétaire général en simple fonction et surtout de prévoir la possibilité de la nomination à cette fonction d'agents non titulaires, outre qu'il constitue une brèche de plus ouverte dans le statut du personnel communal, est contraire aux dispositions de l'article L. 422-2.

N'oublions pas que le décret n° 77-185 du 1^{er} mars 1977 relatif aux règles de nomination aux emplois de secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général et directeur de la commune de Paris — *Journal officiel* du 4 mars 1977 — a précisé en son article premier que les nominations à ces emplois sont essentiellement révocables. Et voilà déjà le principe étendu à toutes les communes en ce qui concerne l'emploi de secrétaire. De fil en aiguille, on en arriverait au démantèlement complet du statut, comme j'en ai déjà exprimé la crainte tout à l'heure.

Il faut encore relever, à ce sujet, qu'aucune condition ne paraît fixée pour la nomination à la fonction de secrétaire pas plus que pour l'éviction de cette fonction « dans l'intérêt du service ». C'est le « fait du prince » et le risque, à mon avis, de politisation de la fonction communale. Ce ne sera plus le parti politique localement au pouvoir qui sera au service de la commune, mais la commune et ses services administratifs qui seront au service du parti. On prétend ainsi résoudre certains conflits locaux. Nous ne ferons, je le crains, que les étendre et en créer d'autres. Quelle sera, en effet, l'autorité de ce secrétaire général vis-à-vis du personnel et quelles seront ses responsabilités? S'il n'est pas agent titulaire communal, les articles L. 411-16, L. 411-17, et suivants deviennent sans objet pour lui.

Le personnel titulaire serait noté par un agent auxiliaire ou contractuel qui, lui, n'est pas soumis à la notation. On peut se demander quelle sera la déontologie applicable à ce personnel flou puisque les dispositions statutaires ordinaires ne le concerneront pas. Voilà un responsable irresponsable qui coiffera les services administratifs!

Par ailleurs, s'il est titulaire, il risque d'avoir des conflits avec ses collègues de même grade, voire d'un grade plus élevé, de la commune. Voilà un supérieur qui ne sera pas véritable-

ment considéré comme tel, mais plutôt comme une sorte de favori puisque sa nomination à la fonction de secrétaire n'est pas accompagnée d'une promotion et n'est soumise à aucune condition de titres ou d'aptitudes particulières.

Quant aux secrétaires en fonction à la date du 1^{er} janvier 1979, ils pourraient pratiquement être dégradés puisqu'ils peuvent être intégrés dans un grade donnant vocation à occuper l'emploi dont ils étaient titulaires. Un secrétaire général d'une ville de 2 000 à 5 000 habitants pourrait donc être rétrogradé dans l'emploi d'agent principal, puisque le titulaire de ce grade justifiant de dix années d'ancienneté, dont quatre ans dans le grade d'agent principal, a vocation à occuper l'emploi de secrétaire général de ville de 2 000 à 5 000 habitants.

Il faut d'ailleurs relever au sujet de ces mises à l'écart, que la décision n'est soumise à aucune formalité particulière; aucune instance quelconque n'est appelée à intervenir, aucun recours n'est prévu.

Si ce projet est adopté, on verra la fonction communale finalement mise en cause et la naissance d'une nouvelle caste.

En ce qui concerne l'avancement, l'obligation de transmettre les fiches de notation des agents titulaires de certains grades à la commission des emplois supérieurs aura sans doute pour effet de consolider le système de la notation, ce qui me paraît positif.

La péréquation des notes incombera désormais au syndicat de communes et à la commission des emplois supérieurs et non plus à la commission paritaire intercommunale.

L'ancienne rédaction de l'article L. 414-10 contenait sans doute des dispositions trop simples. La nouvelle rédaction est tellement limpide qu'il faut lire le commentaire qui accompagne le projet pour saisir les nuances et les intentions qu'il comporte.

Il faut aussi comprendre qu'il ne s'agit pas de l'avancement « à » ces emplois, puisque ceux-ci sont pourvus par voie de concours, mais de l'avancement « à partir de » ces emplois, donc des titulaires de ces emplois aux grades supérieurs.

Enfin, l'accès des agents communaux à la fonction publique donne lieu aux réflexions suivantes.

A ce jour, un agent communal détaché dans une administration de l'Etat peut être intégré dans un emploi de cette administration, à condition de satisfaire aux règles générales et particulières de recrutement à cet emploi. Il sera soumis à un stage d'une durée minimum d'un an et nommé à l'échelon de début. Il pourra tout au plus prétendre à une indemnité différentielle lorsque la rémunération qu'il percevait dans son administration d'origine était plus élevée que celle à laquelle il peut prétendre dans son nouvel emploi.

Cette règle comporte cependant des exceptions. C'est ainsi que des conditions d'intégration plus avantageuses avaient déjà été fixées par décret pour certains emplois.

La possibilité d'être détaché dans une administration de l'Etat n'est donc pas nouvelle, pas plus que celle d'être intégrée dans les services de cette administration.

La revendication du personnel ne portait d'ailleurs pas sur cette possibilité déjà acquise, mais sur les droits et conditions d'intégration. Il souhaite notamment que soient intégralement pris en compte les services effectués auprès de l'administration communale, ainsi que les nominations et promotions de grade et d'échelon obtenus au sein de cette administration.

Or, le projet indique seulement qu'ils peuvent être intégrés et reclassés dans les conditions fixées par le statut particulier de ce corps. Il apparaît ainsi que, d'une part, cette intégration est facultative et laissée à la discrétion de chaque administration considérée et que, d'autre part, les conditions d'intégration restent à fixer par le statut particulier de chaque corps. Je ne pense donc pas que la situation soit débloquée.

Je pense aussi que ces dispositions sont insuffisantes. Ainsi, une partie seulement de l'ancienneté sera retenue, et encore variera-t-elle d'une administration à l'autre. C'est la prise en compte intégrale de la situation acquise dans l'administration communale qu'il faudrait inclure dans le texte même de la loi.

A titre d'exemple, je citerai le cas du personnel communal en fonction dans les établissements d'enseignement, qui, lors de la nationalisation de ces derniers, avait, soit perdu son emploi, soit bénéficié d'une reprise précaire dans les services de l'éducation en qualité d'agent non titulaire. J'avais demandé l'intégration pure et simple de ce personnel. En réponse à cette demande, M. le Premier ministre m'avait fait savoir que l'affaire pouvait être réglée dans le cadre du projet de loi sur le développement des responsabilités locales. Or, je suis forcé de constater que le projet reste bien timide et vague à ce sujet.

En ce qui concerne l'intégration des fonctionnaires de l'Etat dans les administrations communales, elle existe depuis longtemps dans les faits et, le plus souvent, elle s'est faite en violation des dispositions légales en vigueur, c'est-à-dire que les

intéressés sont intégrés avec prise en compte de leur situation acquise dans les administrations de l'Etat avec l'accord de ces mêmes administrations, qui, quant à elles, n'ont jamais absorbé le moindre agent communal dans des conditions de faveur analogues. Il n'est d'ailleurs pas précisé dans le projet de loi qui fixera les conditions officielles de l'intégration des fonctionnaires de l'Etat dans l'administration communale. Les communes se trouvant sous la tutelle de l'Etat, et non l'inverse, il est fort à craindre que cette intégration-là ne se fasse pas dans les meilleures conditions et ne réussisse qu'à renforcer la passerelle à sens unique existant entre les administrations de l'Etat et l'administration communale. Les fonctionnaires de l'Etat risquent d'accaparer les emplois intéressants dans les communes, alors que les administrations de l'Etat resteront fermées aux agents communaux, car les communes, elles, de par leur état de subordonné, n'auront pas les moyens d'imposer des conditions d'intégration favorables pour leurs agents aux administrations de l'Etat.

Monsieur le ministre, je conclurai en disant que, finalement, le problème du statut du personnel communal est une chose trop importante et psychologiquement trop délicate pour que l'on ne s'y attarde pas d'une façon très précise et pour que l'on n'y apporte pas toute l'attention voulue. L'existence d'un corps de fonctionnaires municipaux efficace, protégé par un statut moderne et adapté aux multiples responsabilités qui sont les siennes, m'apparaît comme une garantie supplémentaire pour les collectivités locales. Lors de la discussion des articles de ce projet de loi, l'occasion me sera certainement donnée de concrétiser dans les faits, par des amendements appropriés, un certain nombre des réflexions que je me suis permis de faire au cours de ce débat. (Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et du C.N.I.P.)

M. le président. La parole est à M. Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'histoire législative des communes, tout au moins si l'on en prend le départ à la grande Révolution, a connu deux moments historiques. Je mets à part le grand moment qui a étonné, le coup de tonnerre de la Commune, qui a apporté tellement de novations et de perspectives que la bourgeoisie du moment, apeurée et affolée, l'a écrasée dans le sang. Elle reste quand même un sommet, une référence de ce qu'aurait pu devenir ce pays.

Deux moments historiques, dis-je. Le premier fut celui qui a vu la nature juridique, la nature politique des communes précisées et c'est le débat de 1789-1791, celui de Mirabeau et de Sieyès, débat qui, d'ailleurs, n'est pas fini, qui se rouvrira certainement, celui de la taille des communes. Le second fut celui de 1884, précédé de dix ans de conciliabules dans les cénacles conservateurs pour essayer de proposer un texte qui réussisse à laisser croire à quelques propositions généreuses et concrètes, alors que la bourgeoisie tentait, et a su, confisquer le pouvoir que d'autres avaient arraché à la féodalité d'autrefois, à la royauté d'autrefois.

Serions-nous aujourd'hui, à un troisième moment, à nouveau historique, de cette évolution de l'histoire communale ? Certes, c'est l'ambition du Président de la République, c'est son ambition de marquer pendant son septennat cette évolution communale. Et cela n'est point anormal en soi, c'est même tout à fait naturel et un peu tardif après un temps aussi long de gouvernement du pays et de maîtrise des possibilités administratives et juridiques que vous avez. Mais pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que l'homme et ses libertés fussent la cause et le but d'une réforme pour donner un souffle à un projet afin qu'il ne s'enlise pas dans les problèmes mesquins, pour ne pas dire sordides, financiers, économiques et ceux créés par le respect du profit.

Ce projet intervient à un moment particulier de l'évolution de notre société, à un moment où élus comme citoyens sont déconcertés par la persistance de structures figées qui craquent de toutes parts, moment où hommes et femmes, en plus grand nombre chaque jour, sont capables d'être citoyens à part entière et aspirent, chaque jour un peu plus, à l'être. Ce projet était donc attendu et il vient enfin, mais il tend vers un autre but que celui qu'espéraient les élus et leurs électeurs et que j'évoquais au début de mon intervention. Il tend seulement à soumettre les collectivités locales aux deux lois fondamentales du libéralisme avancé.

Peut-on vous en faire grief ? Non. On peut seulement vous demander de le reconnaître et de le dire. Deux lois fondamentales du libéralisme avancé : la première est la priorité accordée à l'argent, à l'argent-roi et au profit, à sa défense et, particulièrement en période de crise, à sa soumission, à la gestion de l'austérité ; la deuxième loi fondamentale est de soumettre

les collectivités locales au dogme de la concurrence, cette sacro-sainte concurrence qui assainirait les marchés, ce qui vous conduit à démanteler les services publics.

Fidèle à vos engagements, particulièrement développés lors du discours de Blois, vous poursuivez les transferts financiers sur les usagers, sur les contribuables. Ce projet n° 187 consacre en même temps le désengagement financier, le transfert des responsabilités y compris politiques, j'allais dire constitutionnelles, sur les élus locaux, en tout ce qui est investissement et fonctionnement des équipements et services publics dits « de voisinage », en tout ce qui est investissement et équipement pour la commodité de la vie quotidienne, pour l'aménagement et la qualité de la vie, en tout ce qui concerne l'essentiel pour le développement et l'épanouissement de l'homme depuis l'enfance jusqu'au dernier âge de la vie. Toutes les astuces pour faire passer ce projet sont bonnes ; toutes les flatteries et tous les faux-semblants le seront aussi.

Le Gouvernement, monsieur le ministre, prétend donner plus de liberté, prétend clarifier la répartition des compétences, prétend permettre une plus grande efficacité dans la gestion, prétend améliorer le statut des agents communaux, prétend faciliter la coopération et la participation. Permettez-moi de vous dire que dans le texte vous ne dites vrai presque à aucun moment, en dépit des intentions que vous affirmez. Permettez-moi de vous dire que vous installez quasiment le contraire en jouant de l'équivoque des termes, en jouant de l'ambiguïté des textes et des solutions.

En début d'analyse de ce projet, il convient de parler clair et de bien s'entendre. C'est pourquoi je souhaiterais, brièvement mais aussi complètement et précisément que possible, enlever le masque à trois des mots de votre discours généreux et dénoncer la supercherie de leur emploi : décentralisation, liberté et autonomie. Il importe qu'il n'y ait aucune confusion dans le contenu de ces mots et, donc, dans les articles de votre loi qui en concrétisent les conséquences.

« Décentralisation », dites-vous ? Mais vous savez fort bien que, par là, vous entendez « déconcentration », déconcentration qu'a définie tout récemment le préfet de la région Rhône-Alpes par ces mots très clairs : « La déconcentration, c'est donner au préfet le pouvoir du ministre. »

Et vous organisez cette déconcentration sur le département. Vous en savez les raisons. De fait, la maîtrise du département est entre les mains du préfet, bien que la loi créatrice des conseils généraux ait donné, en droit, pouvoir de souveraineté nationale aux conseils généraux, mission de remplacer les ministères ou les gouvernements défallants s'il s'en trouvait.

Mais, dans la pratique, c'est bien le préfet qui a maîtrise de tout ce qui se passe au conseil général. Et vous n'envisagez à aucun moment de modifier les situations, afin qu'effectivement les conseillers généraux aient pouvoir et moyen d'exercer ces pouvoirs, aient le temps pour le faire. Ainsi cette décentralisation — vous le savez — n'est qu'une déconcentration ; si vous aviez voulu une décentralisation, c'est à l'échelon régional qu'il faudrait la prévoir avec une assemblée régionale élue au suffrage universel, à l'échelon régional où il y a maîtrise de l'évolution industrielle et économique, maîtrise possible du foncier, maîtrise souhaitable du domaine culturel.

Ce ne sont pas là vos prévisions, ni vos intentions. Par crainte de perdre votre pouvoir d'Etat, vous n'envisagez pas de donner pouvoir à la région. Cette structure pourtant — vous le savez — peut aujourd'hui assumer une partie des pouvoirs d'Etat et cela sans mettre en cause l'unité nationale. Elle peut, en plus, faciliter une décentralisation jusqu'à l'échelon de la commune et elle peut contribuer à la construction d'une Europe démocratique, d'une Europe des régions et des peuples ; elle peut être ainsi le pivot d'une décentralisation vraie et d'une Europe démocratique. Mais vous ne voulez ni l'une ni l'autre, ni une décentralisation à l'échelon communal, ni une construction européenne qui ne soit pas celle des marchands, des technocrates et des multinationales.

Libertés et responsabilités, dites-vous. Qui ne souscrirait à cette intention ? Mais — vous le savez — pour que libertés et responsabilités puissent être assurées par tous, il faut une organisation de la société qui le permette : lois, règlements et plans. Il faut aider les moins favorisés et savoir mettre des freins aux plus astucieux ; sinon, c'est la liberté du plus fort, celle du plus habile, celle de la jungle : c'est la liberté du libéralisme.

Autonomie, dites-vous. L'autonomie vraie suppose qu'il y ait solidarité et coresponsabilité entre les acteurs responsables de l'évolution d'un pays — pour nous, l'Etat et les collectivités locales — sinon, c'est l'indépendance que vous imposez, ce qui vous permet d'abandonner la coresponsabilité de l'Etat dans la gestion et l'animation du pays, y compris financière, ce qui vous permet d'abandonner le rôle irremplaçable de l'Etat dans la péréquation nationale pour qu'il n'y ait pas zones riches et zones pauvres, les unes continuant à s'enrichir et les autres à s'appauvrir.

Malgré les discours politiques, la technique de ce projet tend à déconcentrer le pouvoir, à donner libertés aux collectivités locales qui ont les moyens de les payer, à créer des collectivités locales indépendantes entre elles, indépendantes entre elles et l'Etat.

Chaque titre recèle des articles qui confirment cette analyse et leur addition constitue l'armature de ce projet, de cette sorte d'iceberg où la partie émergente porte quelques illusions et mirages et la partie immergée toutes les vérités du projet.

Je ne veux pas pour l'instant l'analyser titre par titre : le débat permettra, à l'occasion de l'étude de chacun d'eux, de le faire. Je souhaiterais simplement ramasser quelques articles pour montrer que chacun des arguments que j'avance n'est pas sans fondement. D'abord, quelques articles significatifs de ce désengagement financier, de cet abandon des coresponsabilités dans les situations financières difficiles, de ce glissement vers une gestion des communes conçue comme une gestion libérale, étroitement adaptée aux canons de l'entreprise privée.

Ce sont — vous le savez — les articles 27, 36, 38 et 88.

L'article 27 permet à l'Etat de se dégager totalement de toute responsabilité dans le déficit communal. Or, vous le savez, le devenir d'une commune est lié aux décisions de redéploiement économique ou de transferts industriels que vous pouvez décider ; il est lié aussi aux conséquences de toute une politique, généreuse dans les termes, de création de crèches, d'écoles, de services culturels et autres dont les communes ensuite auront à assumer les charges d'investissement et de fonctionnement. Il eût donc été normal que soit prévue la possibilité d'analyser la cause du déficit et que déjà la commission désignée à cette fin soit paritaire.

Le texte prévoit des représentants de l'Etat — « des », article indéfini —, le maire et deux conseillers municipaux, c'est-à-dire trois d'un côté et combien de l'autre ? Surtout, il ne prévoit pas qu'une analyse de la cause du déficit soit faite. Vous auriez pu confier à cette commission une mission pour déterminer son origine : gestion de la commune ou une part de responsabilité de l'Etat.

Il est prévu — vous le savez — de contraindre les communes au recours à l'emprunt, d'abandonner les subventions dites d'équilibre, mais les taux de référence des emprunts sont supprimés.

Certes, vous nous avez dit qu'il y aurait concurrence, que les banques, pour pouvoir prêter, se mettraient au niveau des conditions de prêt de la caisse des dépôts, à moins que ce ne soit cette dernière qui se mette au niveau des banques. De toute façon, quand le quota de la caisse de dépôts sera épuisé, il ne restera bel et bien que les banques. Il faut, d'autre part, lier les décisions éparées de la vie d'un pays.

Une proposition de M. Mayoux tend à faire admettre que la collectivité, par le biais des caisses de dépôt, pourrait aider les entreprises privées ; en même temps on suggère aux collectivités locales de moins compter sur les caisses de dépôt et de faire appel aux banques et assurances privées. Ne se dessine-t-il pas là un double mouvement convergent ? D'un côté, aider collectivement l'entreprise, pour la dégager des risques de la concurrence, et soumettre les collectivités locales aux risques bancaires.

Circonstances aggravantes pour les communes, vous avez une certaine maîtrise — par la décision par décret du ratio entre les annuités d'emprunt et les recettes de fonctionnement — de créer la raison d'un déficit.

Si vous aviez voulu qu'il en soit autrement, il suffisait de décider que la commission fût paritaire. Il suffisait aussi d'envisager que la commission aurait pour mission de déterminer la cause du déficit et de soumettre au comité des finances locales son analyse et ses conclusions pour que soient décidés emprunts et, ou, subventions d'équilibre, pour que les divers partenaires participent.

Mais les articles 36 et 38, qui concernent la dotation globale d'équipement, sont encore peut-être plus significatifs. Je le dis sans passion, mais il faut employer les mots exacts. Ils sont à la fois démagogiques et pervers. Qui, en effet, refuserait cette globalisation des moyens d'équipement et d'investissement ? Qui refuserait que l'on en finisse avec ces subventions qui transforment les maires en mendiants ou qui facilitent le favoritisme et la répartition pour opportunité ?

M. André Méric. Très bien !

M. Franck Sérusclat. Qui serait hostile à l'idée que toutes les communes, même celles qui n'avaient pas à investir jusqu'à maintenant, reçoivent de l'argent en fonction de la longueur de leur voirie ou du potentiel fiscal ?

Mais à l'étude, que découvre-t-on ? Que 2 milliards de francs vont être distribués à 52 millions d'habitants, ce qui fait à peine 40 francs par habitant ; par conséquent, les communes vont disposer, en définitive, de sommes inutilisables face aux investissements à réaliser.

Certes, elles peuvent thésauriser ; elles peuvent même — ce n'est pas sans importance — se regrouper — mais alors, appréciez la nuance, ne sera-ce pas un regroupement obligé ? — pour parvenir à faire quelque chose. La commune qui aura perçu, en fonction de sa longueur de voirie, une certaine somme n'aura plus aucune aide pour la construction de son école ou tout autre équipement important, et ce ne sont pas les 40 francs par habitant qui lui permettront de l'entreprendre. Il y a donc démagogie et perversité ; on arrive au contraire de ce que l'on promet, de ce que l'on dit souhaiter : mettre des moyens financiers à la disposition des communes.

Là aussi, le comité des finances locales devrait intervenir, non pas pour fixer la somme à inscrire dans la loi de finances, mais pour faire un tri à partir des besoins, soumettre ses conclusions au Gouvernement, qui inscrirait les crédits nécessaires dans la loi de finances, les ferait voter par les assemblées. En effet, monsieur le ministre — je ne veux vous faire aucune injure — en ce domaine, nous n'avons pas confiance dans le ministère de l'intérieur pour nous défendre et arracher le plus de moyens financiers possible, afin de les mettre à disposition des élus et de leurs communes.

Nous devrions pouvoir bénéficier, par ce comité des finances locales, d'une possibilité de contrainte auprès du Gouvernement comme le peuvent les ministres des armées, de l'éducation ou de tout autre budget. La formule proposée ne peut nous satisfaire.

L'article 88 est le dernier que je citerai pour montrer la réalité de mon premier argument. Qui va faire l'évaluation du coût des transferts de compétences ? Sera-t-elle contradictoire ou sera-t-elle le fait de vos services très bien équipés en informatique ? Sera-t-elle « gelée » ? Une étude de son indexation est-elle envisagée ?

Là aussi, le comité des finances locales aurait un rôle à jouer ; il devrait faire cette évaluation et surtout procéder chaque année à une réévaluation, en mesurant les différences entre les deux systèmes, l'actuel et le nouveau que vous proposez.

D'autres articles sont significatifs de la privatisation croissante des services publics, de l'abandon d'obligations constitutionnelles, de devoirs d'Etat : ce sont les articles 43 et 115, ce sont aussi les articles 70, 81 et 85.

L'article 43 supprime le cahier des charges type, et tout service, y compris celui de l'état civil, peut être concédé à des entreprises privées ; aucune règle autre que celle qui est prévue par la loi n'est à observer, comme dans le cas des entreprises privées.

L'article 115 — nous aurons l'occasion d'en débattre plus à fond — politise et privatise la situation du secrétaire général. Certes, on a, enfin, tendance à reconnaître que la vie municipale est aussi une vie politique, ce que les socialistes affirment depuis longtemps. Est-ce une raison pour en faire subir les conséquences au secrétaire général, chef du personnel et administratif avant tout ? L'an passé, j'ai eu l'occasion de faire un exposé lors des conférences de perfectionnement des cadres supérieurs. Le thème en était la communication ; j'avais, entre autres, affirmé que je ne concevais pas qu'on impose à un administratif d'avoir la carte d'un parti pour obtenir ou conserver son poste. (Applaudissements sur de nombreuses travées.)

Il y a effectivement une situation de fonctionnaire d'Etat qui, pour être occupée, requiert des qualités et des capacités, mais qui ne doit pas conduire à la situation proposée par votre loi, qui, en définitive, monsieur le ministre, est celle des cadres de l'entreprise privée ou américanisée, où, selon l'humeur du patron ou les circonstances — en l'espèce, pour nous, ce seraient les circonstances politiques — on est gardé ou chassé.

En revanche, que soit légalisé ou reconnu le cabinet politique autour des élus, ce serait tout à fait normal et simplement reconnaissance du contenu politique de la vie municipale.

Les autres articles — 70, 81 et 85 — marquent l'abandon d'obligations constitutionnelles ou, tout au moins, de devoirs d'Etat.

Dans le domaine de la santé scolaire, pour laquelle, actuellement, il est prévu quatre visites obligatoires pendant toute la scolarité — cela représente, je crois, quatre francs par élève et par an — cette surveillance médicale c'est un devoir d'Etat, à mon sens, et vous n'avez pas le droit de vous en décharger sur les collectivités locales, sauf à avouer que vous voulez leur en confier les charges financières croissantes.

Quant à l'article 81, qui vise les transferts des aides financières aux familles — j'insiste sur l'expression « aides financières », car il s'agit non seulement des bourses, mais bien de tout ce qui permet de rendre aussi identiques que possible les chances matérielles pour chaque enfant — vous faites, tout simplement, monsieur le ministre, un grave abandon de vos responsabilités ; vous avez mission de mettre à la disposition de chaque enfant ce service public de l'enseignement. Vous savez fort bien que des disparités naîtront de la différence de

richesse d'un département à l'autre. Vous abandonnez le principe de l'égalité des citoyens, garanti par la Constitution. Vous abandonnez aussi le principe de l'égalité des citoyens face au service public de l'éducation...

M. André Méric. Très bien !

M. Franck Sérusclat. ...garanti par la constitution de 1946, confirmé par celle de 1958.

Vous aggravez cette situation par l'article 85, qui met à charge des collectivités locales, donc de leurs finances, mais aussi de l'ouverture d'esprit des élus en faveur de l'enseignement, de son apport initial dans l'acquis tant culturel que technique en leur concédant, en leur imposant les enseignements complémentaires. Vous aggravez cette différence, au lieu de l'égalité garantie par la Constitution.

Enfin, troisième volet d'articles significatifs, ceux qui installent la déconcentration à l'échelon départemental ; les articles 63 et 65 précisent que c'est à ce stade que sont transférées les compétences, confirmant le département dans la mission d'élaborer les modes de répartition, certes, en faisant participer les communes au financement ; mais vous réunissez en même temps la déconcentration en amont et la centralisation en aval au niveau départemental, la vie des communes étant rythmée par les décisions du conseil général, certes élu au suffrage universel, mais un peu éloigné malgré tout de la vie quotidienne.

Le département est — chacun le dit — devenu trop petit dans le contexte européen — c'est la région qui y correspond — et il est resté trop grand malgré les moyens offerts par l'informatique ou la téléinformatique pour connaître de la vie quotidienne dans les communes.

C'est cette centralisation départementale qui détermine le degré de ces libertés, de ces responsabilités que vous prétendez concéder aux collectivités locales.

Enfin, les derniers articles que je citerai font éclater l'insincérité de votre propos, montrent que votre foi dans la démocratie locale n'est qu'un propos et non une conviction, monsieur le ministre.

S'il en était autrement, les articles L. 123-4 et L. 123-5 et le titre VI du code des communes auraient d'autres contenus.

L'article L. 123-4, dites-vous, prévoit ce qu'il convient pour faciliter l'exercice de certains mandats, vous devriez dire pour que certains salariés puissent accéder ou ne pas accéder aux fonctions municipales ; il ne faudrait pas de différence entre salaires et ne pas la permettre ou l'interdire selon que l'on appartient à une entreprise de plus ou de moins de dix salariés. C'est comme si le suffrage universel pouvait s'appliquer selon que la ville est importante ou ne l'est pas, ou qu'on se trouve ou non dans des conditions économiques pour l'exercer. Cette fausse sollicitude envers les petites et moyennes entreprises ne doit pas faire illusion ; j'ai vécu dans une toute petite entreprise, celle de mon officine. Il est fort possible, si les partenaires en sont d'accord, de permettre non seulement au patron, le pharmacien, d'avoir des activités électives, mais aussi à son préparateur.

Je crois d'autant moins à la validité de votre argument sur la taille de l'entreprise et les conséquences économiques de la présence d'un salarié élu qu'il est couramment admis qu'au niveau des petites et moyennes entreprises, une sorte de consensus familial permet son développement et la répartition des rôles.

Quant à l'article 123-5 s'il assure la garantie de retrouver son emploi, il conviendrait qu'il soit assorti de garanties pour éviter les licenciements pour fait électif. Certes, dans l'article 123-5, il est stipulé qu'il ne pourra y avoir licenciement pour cause élective ; mais le code du travail reste ce qu'il est et tout employeur peut, moyennant une indemnité, quel qu'en soit le prétexte, licencier quelqu'un.

Nous venons de vivre dans la région du Rhône trois situations de ce type, dont une quelques jours après le passage de M. Bécam à Lyon, ce qui a incité le maire concerné à lui téléphoner pour qu'il y ait une intervention. Il y a eu intervention, mais il n'était pas normal qu'il y ait ce risque de licenciement pour un salarié, simplement parce qu'il était maire et qu'on pouvait le licencier en payant des indemnités.

M. André Méric. C'est un scandale !

M. Franck Sérusclat. Venons-en enfin au dernier titre, le titre VI, celui qui prétend donner possibilité aux citoyens de participer à la vie de la commune. Dans son texte actuel, vous ne faites, en définitive, que légaliser des pratiques mises en œuvre dans presque toutes les communes.

Si la volonté avait été autre, des dispositions auraient permis la création de radios locales, en dérogeant aux monopoles de la télévision et des P. T. T., pour que le discours, la discussion s'instaurent à tout moment, en tous lieux et sur tous projets entre élus et citoyens.

M. Louis Perrein. Très bien !

M. Franck Sérusclat. Tels sont les résultats pratiques que l'on peut attendre de votre projet de loi qui s'inscrit, je le répète, dans votre logique, ce que je vous demande simplement de reconnaître.

Ce projet me paraît pernicieux pour le développement de l'autonomie des libertés et des responsabilités des élus, pour le développement de la décentralisation.

Toutes les imperfections dont il est entaché constituent, en quelque sorte, des vices qui, peu à peu, entraîneront la destruction du tissu communal tel que nous le connaissons.

Au-delà de la tromperie des mots, il y a cette volonté de confisquer le pouvoir au profit de ceux qui, pour l'instant, disposent de plus de moyens pour l'assumer. C'est ce combat constant de Prospéro, qui veut contenir la progression de Caliban. C'est ce combat par lequel s'accroît la différence entre ceux qui ont déjà les pouvoirs et ceux qui voudraient en avoir.

S'il en avait été autrement, monsieur le ministre, si la volonté du Gouvernement était autre, ce projet de loi aurait commencé, par dire que les recettes nationales de la France seraient réparties pour deux tiers à l'Etat et pour un tiers aux collectivités locales.

Alors, une autre histoire commencerait pour les communes. Mais cette histoire, monsieur le ministre, ce sera celle du socialisme restitué à la France. (Nombreux applaudissements sur les travées socialistes et communistes.)

M. le président. La parole est à M. Paul Girod.

M. Paul Girod. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, après les très remarquables rapports qui ont été présentés hier par M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, par MM. Raybaud, Chérioux et Séramy, au nom des commissions saisies pour avis, il pourrait paraître un peu présomptueux d'avoir beaucoup de choses à ajouter.

Cependant, président d'une association départementale de maires qui a — M. le secrétaire d'Etat peut en porter témoignage — beaucoup travaillé sur la réforme, j'ai tenu à vous exprimer mon sentiment sur un certain nombre de points.

Tout d'abord, je voudrais vous poser une question générale : ce projet de loi est-il — je vous prie d'excuser la vulgarité du terme — un projet de loi « croupion », comme certains ont tendance à l'affirmer, ou bien un projet de loi ambitieux ? Je crois que cela dépend du point de vue à partir duquel on l'examine.

Juridiquement, c'est un pas important, mais dont on sent — et je serai aussi d'accord avec certains orateurs sur ce point — que le Gouvernement veut qu'il soit expérimental, d'autant plus qu'il est plus novateur.

On peut, certes, rêver, là comme ailleurs, de tout et tout de suite ; mais une suppression brutale de tout cadre serait-elle compatible avec la nécessaire continuité d'un minimum d'administration communale ?

Les principes qui inspirent votre projet sont bons ; identité et dignité des communes reconnues solennellement et affirmées ; démocratisation du mode de recrutement des responsables, élus ou administratifs ; affirmation de la responsabilité des élus, avec les risques d'erreurs que, certes, cela comporte, mais avec la richesse qu'implique, en conséquence, la multiplication des réflexions. Mais ce point n'est valable que s'il se développe dans la clarté et si seule la logique de leur libre raisonnement gouverne les élus, donc si aucun piège ou aucune influence extérieure ne viennent troubler leurs libres réflexions.

Financièrement, on ne peut pas dire que votre projet recueille la même approbation ou satisfasse ce que les maires attendaient.

Le projet est, pardonnez-moi ce mot, un peu « court », même si du côté de la dotation globale de fonctionnement, vous avez globalement donné un coup de fouet ou un ballon d'oxygène particulièrement sensible pour les petites communes. Mais surtout, sur certains points financiers, j'ai peur que le projet ne soit illogique ou imprudent, d'autant qu'il ne comporte aucun amortisseur.

Or, on sait bien que les transferts ne s'effectueront pas sans quelques erreurs. J'ai peur, monsieur le ministre, que vous n'ayez pas les moyens de faire face aux erreurs de détail qui peuvent se produire.

En prenant le projet titre par titre, on pourrait dire, en partie sur le titre I^{er}, que l'allègement de la tutelle préfectorale, considérée d'ailleurs, dans l'état actuel des choses, par la plupart des maires, comme tout à fait supportable, va dans le bon sens, dans celui de l'évolution qui a guidé la France de 1936 à 1970, avec une prudence que, pour ma part, je trouve tout à fait louable.

En matière de gestion financière, l'ouverture à divers circuits financiers des possibilités d'emprunt devrait s'accompagner d'une ouverture parallèle des mécanismes de bonifications d'in-

têrêt et nous aurons sûrement l'occasion d'en reparler lorsque viendra la discussion des conclusions que le Gouvernement tirera du rapport Mayoux.

La novation majeure du projet me semble, en revanche, être la suppression de la tutelle que les communes ressentent avec le plus grand malaise, je veux parler de la tutelle technique des grands corps de l'Etat, malaise non attaché aux hommes, généralement de grande qualité et d'un exemplaire dévouement, mais au système actuellement en vigueur, qui fait d'un agent de l'Etat, rémunéré en fonction du volume de ses travaux, à la fois le concepteur, le censeur au niveau de la subvention, le réalisateur et le contrôleur du même projet, ce qui laisse l'élue perplexe face à son seul rôle de payeur et de responsable de l'opération en question.

Tant par la réduction des normes que par la modification du système de rémunération des agents et par l'instauration de la dotation globale de fonctionnement, vous cherchez à rompre ce cercle vicieux. Mais, concernant cette dotation, laissez-moi vous dire que son indexation est non seulement indispensable, mais qu'elle ne saurait pas être fixée sur les investissements de l'Etat dont il n'est que trop patent qu'ils baissent en valeur relative d'année en année, ce que chacun déplore et vous-même, je le sais bien, tout le premier.

Elle devrait aussi pouvoir tenir compte de la charge — souvent dramatique dans les petites communes — des bâtiments communaux ne relevant pas du classement des monuments historiques.

Enfin, la commission des lois a prévu de limiter les prélèvements de l'Etat. C'est, je crois, le moins, puisque le projet de loi prévoit que doit être réelle la responsabilité des élus locaux.

Il conviendra aussi de prévoir que cesse le scandale des cadeaux que l'Etat fait aux uns avec l'argent des autres, devant un conseil municipal impuissant : je veux parler des dégrèvements d'impôts locaux décidés par Paris et non compensés, qu'il s'agisse de reboisement, ou d'aide à l'artisanat par exemple.

En ce qui concerne le titre II, le système qui consiste à prévoir des « blocs de compétence » homogènes, dont la responsabilité entière appartiendra à l'Etat ou aux collectivités locales, est cohérent et intelligent, donc à première vue justifié. Il a, en particulier, le mérite de déterminer clairement les responsabilités et, par conséquent, d'amener l'ensemble des décideurs à faire preuve de rigueur dans leurs choix et de vigilance dans leur gestion.

Cependant, quatre réserves viennent très rapidement à l'esprit. Il importe, en effet, qu'il y ait une cohérence véritable dans la définition des missions de chacun ; une claire détermination des coûts actuels et prévisibles des domaines transférés ; une compensation financière adaptée aux cas réels des communes ou départements touchés par le transfert. Enfin, il convient que les personnels nécessaires au bon fonctionnement des différents domaines ainsi clarifiés soient effectivement mis sous l'autorité des responsables. Le statut de ces personnels devra bien entendu, de toute façon, être préservé.

Sur le plan de la cohérence, si le transfert vers l'Etat des charges de police et de justice semble aller de soi et ne faire que réparer de vieilles incohérences — contingents de police urbaine, frais de fonctionnement des tribunaux de prud'hommes, coût des bâtiments judiciaires — le mode de transfert des biens immobiliers correspondant à ces missions, en particulier celui des bâtiments judiciaires, doit être parfaitement clair ; il doit être prévu que les emprunts en cours, supportés à ces différents titres par les collectivités locales, doivent être repris par l'Etat en même temps que la propriété, définitive ou temporaire, des bâtiments dont il s'agit.

En ce qui concerne la santé on demeure perplexe devant certaines prévisions : pourquoi, par exemple, le cancer et la lèpre restent-ils à la charge des collectivités locales alors que la tuberculose entre dans celle de l'Etat ?

Pourquoi laisser aux collectivités locales la totalité de l'aide aux personnes âgées, sauf leur allocation, alors que l'on sait bien que le quatrième âge va devoir faire, dans les années qui viennent, l'objet d'une politique particulière dont il ne semble pas certain que la partie médicale, forcément coûteuse et de haut niveau, puisse être directement imputable aux seules collectivités locales ?

Pourquoi également, et spécialement sur le chapitre consacré à la santé et à l'aide sociale, ne parle-t-on dans le projet que de confier aux collectivités locales le financement d'un certain nombre d'opérations, sans jamais parler de l'organisation et du financement ? Mais sur ce point, la commission des lois a, je crois, déposé une série d'amendements en rafale qui remettent les choses parfaitement en place.

En matière d'éducation, il me semblerait plus logique de rester aux idées émises dans le rapport Guichard qui avait prévu une répartition beaucoup plus nette et beaucoup plus

simple, consistant à confier aux communes le pré-élémentaire et le primaire, aux départements le secondaire, et à l'Etat les lycées et l'enseignement secondaire.

D'autre part, le rôle du conseil d'éducation semble relativement flou, et on se demande pourquoi maintenir l'ancien conseil départemental de l'enseignement primaire pour les problèmes disciplinaires, alors qu'une section du conseil d'éducation pourrait parfaitement remplir le même rôle juridictionnel, à condition de veiller à la composition de cette section. Cette organisation aurait au moins le mérite de maintenir l'unité du rôle du conseil d'éducation, ce qui semble tout à fait logique.

Reste l'irritant problème qui a été soulevé maintes fois et en particulier par le rapporteur de la commission des lois, source de procès d'intention et de difficultés depuis des décennies entre les communes et l'Etat, celui de l'indemnité de logement des enseignants que le projet de loi en question aurait pu être une bonne occasion de régler une fois pour toutes. Il est, en effet, agaçant de constater que l'Etat, par ce biais, introduit chaque année un complément de salaire des enseignants dont l'évolution est plus rapide que celle du salaire lui-même, ce qui est une façon d'introduire une confusion des rôles que le projet de loi prétend précisément éviter.

Enfin, en matière d'urbanisme, si certains maires envisagent sereinement de prendre la responsabilité du permis de construire, certains autres pensent qu'il serait délicat de leur demander d'assumer la totalité de cette responsabilité, alors qu'ils sont tellement au contact des candidats qu'ils risquent de subir des pressions contre lesquelles ils n'auront que peu de moyens de défense. Il conviendrait — la commission des lois a eu raison de le prévoir — d'évoquer la possibilité, pour les communes rurales qui accepteraient de s'engager dans cette responsabilité, de mettre en place une carte communale. Ce serait un mode d'instruction plus léger qui n'aurait pas la lourdeur des P. O. S.

J'en viens au problème des coûts actuels et à venir des responsabilités transférées. L'examen critique des domaines de compétence gardés par l'Etat laisse souvent perplexe, la caractéristique des risques qu'il reprend n'apparaissant pas des plus évolutives pour l'avenir.

La médecine scolaire — cela a été souligné — n'existe pratiquement pas.

Les personnes âgées, pour lesquelles l'Etat a fait un effort important au niveau de l'allocation, vont devoir être de plus en plus entourées dans les années qui viennent par les services de proximité, dont la charge est laissée intégralement aux collectivités locales. En cette matière, l'exemple des aides ménagères, dont la rémunération a été prévue sur les fonds d'action sanitaire et sociale des caisses, lesquelles sont maintenant pratiquement toutes en état de rupture de paiement, alors que la politique n'en est encore qu'à la moitié à peine de sa mise en place, est particulièrement évocateur.

De la même manière, et si la crise doit continuer encore quelques années, les bourses sont malheureusement appelées à se développer considérablement, le nombre de familles incapables de faire face aux obligations scolaires ne devant pas, hélas ! diminuer dans un avenir prévisible.

En matière de transports scolaires, le coût affecté au calcul des ressources transférées vers les collectivités locales sera évalué à la suite de la longue période d'un respect plus que relatif des engagements que l'Etat avait pris en matière de blocage des prix, lequel avait amené dans de nombreux cas les collectivités à traiter avec des régions, dont elles supportaient par ailleurs un déficit croissant, ce qui diminue d'autant la participation de l'Etat aux frais réels et, par conséquent, fausse les calculs.

Le problème des formations de complément est évoqué dans le projet de loi. Une méfiance est née au sein de nombreuses associations qui craignent de voir, par ce biais, leurs rapports avec l'Etat traités comme des perfectibilités de l'enseignement qui, facultatives au début, risqueraient de devenir obligatoires ensuite. L'exemple de la mise en place des C. O. S. E. C. nous conduit à être relativement prudents dans ce domaine.

De toute façon, et globalement, l'estimation actuellement faite des charges transférées doit pouvoir faire l'objet de concertations ou d'observations de la part des départements et des collectivités locales concernés. La seule appréciation portée par vos services, monsieur le ministre, quelle que soit la confiance que l'on ait dans les services de l'Etat, risquerait de recouvrir des erreurs volontaires ou non qui provoqueraient, dans l'avenir, des procès d'intention et des difficultés de nature à nuire à la bonne mise en œuvre des réformes que vous souhaitez.

Pour ce qui est de l'adaptation des compensations financières, il semble difficile de se contenter de la dotation globale de fonctionnement telle qu'elle est actuellement, puisque celle-ci est répartie entre départements et communes suivant des critères qui ne prennent nullement en compte ni la réalité actuelle, ni surtout l'évolution des charges supportées par

les uns ou les autres quant aux missions transférées. Il y aura donc lieu, au minimum, de réfléchir à l'introduction de nouveaux critères faisant référence aux charges actuellement supportées.

De la même manière, il existe actuellement, spécialement en matière d'aide sociale, une distorsion entre les départements, certains supportant des charges beaucoup plus importantes que d'autres. Ce problème a été évoqué par M. Chérioux, et de nombreux orateurs représentant les départements touchés par les illogismes actuels ne manqueront pas d'y revenir.

L'article 88 du projet de loi est donc à revoir complètement. Les propositions de la commission des finances et de la commission des lois comportent de notables améliorations. De toute façon, l'examen, deux ans après la mise en vigueur de la loi, permettra de juger le bien-fondé des mesures arrêtées.

A propos des personnels, je ne reviendrai pas sur ce qui a été dit. Autant il est indispensable de garder unitaire la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, autant, en ce qui concerne les directions départementales de l'agriculture et de l'équipement, qui fonctionnent actuellement à près de 85 p. 100 de leur capacité pour les collectivités locales, le fait que l'Etat ne garde que quelques domaines très précis d'interventions en matière routière ou en matière d'organisation de marchés agricoles mais que l'ensemble des tâches techniques sont transférées soit au département, soit aux communes, devrait amener les services d'Etat à ne garder dans leurs attributions que les missions de contrôle que la loi leur délègue.

L'ensemble des services techniques devraient, à notre sens, être transférés à un organisme départemental ou intercommunal directement placé sous l'autorité du conseil général et des conseils municipaux, étant entendu que, en cas de modification de leur encadrement juridique, les avantages de statut devraient être conservés par les personnels.

En ce qui concerne le titre III, la reprise en compte par le projet de loi de l'ensemble des réflexions menées au sein du Sénat et visant à une démocratisation plus importante du recrutement des élus ne peut aller que dans le sens souhaité par l'ensemble des maires de ce pays. Il n'y a pas d'observation particulière à formuler sur ce point, à l'exception de modifications de détail.

Le problème des personnels communaux est difficile et complexe. Vous cherchez à mettre fin à l'état de choses actuel, que l'on pourrait à la limite qualifier « d'anarchie sévèrement encadrée ». En ce domaine, il est essentiel de préserver le pouvoir de domination des maires, préservation qui doit pouvoir se combiner avec l'amélioration du statut, la souplesse du recrutement, l'efficacité de la formation des personnels dont on ne redira jamais assez le dévouement.

La coopération intercommunale est un point important et délicat, car c'est autour d'elle que, dans les années passées, nous avons vu se développer un certain nombre de tentatives visant à des regroupements de communes. Votre texte de loi dit vouloir les écarter; je crois en votre entière bonne foi à ce sujet, monsieur le ministre.

Qui, cent fois oui, nous sommes pour que les communes fassent au mieux ensemble ce qu'elles ne peuvent faire que moins bien isolées, autant pour construire que pour gérer, ou simplement pour réfléchir. Je pense aux syndicats d'études et de programmation, si utiles.

Mais là plus qu'ailleurs peut-être, il faut que tout se passe dans la clarté et la logique. C'est notre hostilité à toute coopération artificielle qui nous fait refuser tout traitement privilégié aux S. I. V. O. M., toute dissolution automatique des syndicats d'études et de programmation qui ne se seraient pas transformés coûte que coûte en syndicats de réalisation, toute condition préalable à subvention mise dans la création d'un syndicat. Il ne faudrait pas voir là resurgir une de ces normes que l'on pourchasse ailleurs!

En revanche, et pour que toute réticence infondée devant la coopération disparaisse: oui aux assouplissements statutaires, oui, avec les précautions financières normales, à la libre sortie des communes qui voudraient se dégager de liens devenus insupportables, inutiles ou inadaptés.

Reste un problème fondamental, celui de l'éventuelle fiscalité directe des syndicats. Elle me semble incompatible avec la responsabilité claire des conseils municipaux, qui doivent pouvoir doser exactement la pression fiscale que subissent les électeurs. Cette observation serait encore plus absolue si une libéralisation, même partielle, des taux devait intervenir.

Enfin, en ce qui concerne la participation des citoyens à la gestion de leur commune, il faudra, bien sûr, améliorer l'information des citoyens, mais sans équivoque, là aussi, et veiller à ce que les ratios dont on envisage la publication automatique soient parfaitement objectifs et ne prêtent pas d'avance à une interprétation tendancieuse.

Mais c'est aux conseils municipaux, c'est aux maires que la Constitution a confié la gestion des communes. Votre texte cherche à renforcer les moyens dont ils disposent pour remplir ce rôle. C'est au nom de cette responsabilité, qu'il ne faut pas diluer au moment même où on la renforce, que je ne saurais approuver le référendum délibératif, ni accepter que des tribunaux, fussent-ils des échelons déconcentrés de la Cour des comptes, jugent le bien-fondé des décisions municipales de gestion.

Nos communes, creuset et ferment, au cours des siècles, de la lutte pour la liberté, communautés démocratiques essentielles, méritaient que soit reconnue leur dignité, quelle que soit leur dimension. Ni croupion, ni révolutionnaire, votre projet, qui réaffirme également la nécessité de leur indépendance, peut être, si vous acceptez les améliorations que les commissions du Sénat vous ont suggérées, l'un des instruments qui les renforcera dans leur rôle de formation civique au service de l'égalité.

Peut-être pourront-elles mieux alors nous aider à évoluer vers une fraternité qui s'exprime plus facilement au niveau des collectivités locales qu'à aucun autre niveau de notre vie publique! (Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I., du C. N. I. P., ainsi que sur les travées socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Ooghe.

M. Jean Ooghe. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le 20 juin 1978, le président du Sénat, en ouvrant le débat sur le projet de loi de prétendu développement des responsabilités locales, rappelait que « ce dossier a été ouvert il y a quarante ans ». Je ne remonterai pas aussi loin. J'observerai simplement que, depuis une vingtaine d'années, les projets de réforme locale se sont multipliés. On a ainsi vu se placer au chevet de nos collectivités d'éminents docteurs et professeurs dont les remèdes devaient faire miracle. M. Marcellin dans les années soixante, M. Peyrefitte en 1973, M. Guichard en 1976, avant vous-même, monsieur le ministre, s'y sont employés toujours avec le même insuccès. Nos collectivités locales, loin de recouvrer la santé, sont allées de mal en pis.

Une telle persistance dans l'erreur aurait dû enlever un peu de leurs présomptions à des guérisseurs dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils ont malmené leur malade. Cela n'est pas pour me surprendre, encore moins pour surprendre les membres du groupe communiste, car les choix de votre gouvernement sont connus. En revanche, ce qui est surprenant, ce qui nous paraît choquant, monsieur le ministre, c'est de retrouver dans votre projet la même prétention arrogante; vous nous assénez avec la même assurance des affirmations aussi péremptoires que celles de M. Marcellin lorsque ce dernier prétendait résoudre le problème de nos collectivités locales par son plan de regroupement autoritaire des communes.

La chanson n'a pas beaucoup varié depuis cette époque. C'est toujours le même refrain ou, pour reprendre une expression utilisée à cette tribune, c'est toujours la même sonate dans l'attente de la symphonie espérée.

Monsieur le ministre, vous proclamez que vous ne voulez que le bien des collectivités locales, mais M. Marcellin ne disait en fait rien de bien différent. Quelque chose pourtant a changé. Hier, on nous disait que la liberté, l'avenir des communes exigeaient, préalablement à toute autre chose, la disparition de la majorité d'entre elles. Aujourd'hui, vous nous promettez le développement des responsabilités des collectivités locales, mais cette fois, faisant de nécessité vertu, votre plan — je dis bien votre plan — de regroupement autoritaire ayant été rejeté par les élus locaux et les populations, c'est au nom d'une pseudo-décentralisation que vous relancez l'assaut contre les collectivités locales.

En 1970, le projet de M. Marcellin avait au moins le mérite de dire crûment les objectifs réellement poursuivis. Je me suis permis de relire les textes. A l'époque, on ne faisait pas mystère qu'il s'agissait de fusionner les communes afin, écrivait-on, « de créer des collectivités locales qui aient une surface financière capable de supporter les charges des investissements ».

J'ai le sentiment que vous n'avez pas abandonné cet objectif. Mais, dans les conditions actuelles de crise financière aiguë et permanente de nos collectivités, il vous faut présenter les choses plus habilement pour tenir compte de la méfiance profonde des élus locaux au projet de regroupements autoritaires.

A vous croire, aujourd'hui, vous ne seriez inspiré, ainsi que ceux qui vous soutiennent, que par la seule, l'unique préoccupation d'accorder enfin aux collectivités locales « la liberté réelle » dont votre politique les dépossède chaque année un peu plus en les asphyxiant sous le poids de charges nouvelles.

Dans le débat d'aujourd'hui, je voudrais apporter ma contribution à ce que j'appellerai l'entreprise de démythification de votre projet de réforme, qui fait peser des dangers considé-

rables sur nos collectivités locales, et proposer des mesures concrètes qui permettent de leur donner les moyens financiers sans lesquels toutes vos déclarations d'intention s'inscriraient une fois de plus au recueil des promesses et des rêves jamais réalisés.

Mon intervention portera tout spécialement sur les dispositions concernant vos projets de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, ainsi que sur celles qui sont relatives à la coopération intercommunale.

C'est sous le titre ambitieux de répartition et d'exercice des compétences que sont rassemblés vos projets de modification des tâches entre l'Etat et les collectivités locales. Ma première remarque portera sur les problèmes de cette pseudo-décentralisation.

Monsieur le ministre, le 17 mai dernier, dans votre allocution à cette tribune, vous avez tenu à souligner que votre projet de réforme a été déposé, je vous cite, « au terme de trois années de gestation », et vous avez dû tenter de justifier l'excessive lenteur du Gouvernement. Mais je n'y insiste pas, car ce serait vraiment trop facile. Je relève seulement que vous avez eu, par conséquent, tout le temps nécessaire pour réaliser votre réforme.

Vous avez disposé de trois années pour élaborer les propositions destinées à réaliser ce que M. le président de la République promettait dans sa lettre aux maires de France, le 30 décembre 1976 : un effort vigoureux de décentralisation en faveur des collectivités locales. Or, on cherche, en vain, dans votre projet de réforme dont nous discutons aujourd'hui, cette « décentralisation vigoureuse ». C'est d'ailleurs si vrai que M. le Président de la République a déclaré, dans le discours qu'il a prononcé à Thann, lundi dernier, qu'avant de décentraliser, « il faut d'abord défaire l'écheveau ».

Ainsi, les choses sont claires. La décentralisation, une fois encore, c'est pour demain, sans doute au terme de trois nouvelles années, étant donné que vous avez choisi une vitesse de croisière qui rappelle assez l'époque des diligences. Mais alors, je vous le demande, que signifient les mesures que vous proposez dans le titre II du projet de loi ?

J'en viens à ma deuxième remarque. Elle est relative aux conditions financières dans lesquelles vous envisagez un certain nombre de transferts. Désormais, si l'on vous suivait, les compétences de justice et de police seraient, pour l'essentiel, transférées à l'Etat. On a dit avant moi qu'elles relèvent manifestement de l'Etat.

Je constate que la protestation des élus locaux contre les charges inadmissibles que l'Etat leur a imposées pendant tant d'années pour ces compétences a permis d'aboutir non pas, contrairement à ce qu'on peut croire généralement, à la suppression de transferts de charges, mais à ce que vous appelez — je vous en donne acte — une « clarification » que, pour ma part, j'estime souhaitable.

Une telle clarification ne vous coûte pas un sou en francs courants. En fait, vous prétendez, si j'ai bien compris, maintenir à leur niveau actuel les charges en matière de police et de justice imposées aux collectivités locales en les faisant intervenir dans le calcul de ce que vous appelez la « compensation générale ». C'est d'ailleurs ce que font apparaître les calculs financiers réalisés département par département, calculs fournis à la commission des lois par les services officiels. A cette tribune, un orateur a estimé qu'il s'agissait pour l'Etat d'une opération blanche en francs courants.

Je le répète à nouveau : votre projet en matière financière n'est même pas, monsieur le ministre, une réformette, moins encore un *statu quo* ; c'est un pas supplémentaire et considérable sur la voie du désengagement financier de l'Etat.

En réalité tous vos efforts, par-delà l'habillage verbal officiel habituel tendent à dissimuler la réalité des choses. Ils ne nous semblent avoir qu'un seul but : réduire la part du budget de l'Etat qui va aux collectivités locales pour permettre d'augmenter la part des fonds publics qui va aux grandes firmes privées.

Pour tout dire, monsieur le ministre, cela n'étonne point les membres du groupe communiste. Dans cette affaire de dupes, sera surpris qui le voudra, car M. le Premier ministre avait été fort clair, récemment, en indiquant que le développement des responsabilités locales ne signifiait pas celui des dépenses locales.

J'en arrive à ma troisième remarque : elle concerne les problèmes de l'urbanisme.

En matière d'urbanisme, vous consentez à transférer aux maires la possibilité, dans un nombre limité de communes, de délivrer les permis de construire à condition que celles-ci soient dotées d'un P. O. S. — plan d'occupation des sols — approuvé.

Mais, je vous le demande, peut-on parler à cette occasion de décentralisation, ou plus exactement de pouvoirs nouveaux donnés aux élus locaux ? Il faudrait beaucoup d'audace pour oser le prétendre car la possibilité n'est donnée, à un nombre très limité de maires, sous certaines conditions, d'accomplir des actes individuels, décentralisés, que dans le cadre de règlements

étatiques. Le maire aurait désormais la liberté de délivrer les permis de construire — ce dont je vous donne acte — mais seulement à la condition qu'ils soient conformes à la prescription de l'acte réglementaire en vertu duquel il est pris, c'est-à-dire du P. O. S. ou du règlement national d'urbanisme.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. C'est normal !

M. Jean Ooghe. Ainsi, le pouvoir accordé aux maires n'est que subordonné, il est soumis à la toute-puissance de l'Etat dans le domaine des procédures d'urbanisme et d'aménagement, procédures qui demeurent entièrement étatisées.

J'en viens à ma quatrième remarque. Ce sera, pour moi l'occasion d'examiner le rôle que le projet de loi entend faire jouer aux départements, à l'avenir, dans le cadre de votre réforme.

Les transferts que vous envisagez dans le domaine de l'éducation, de l'aide sociale, de la santé présentent à mes yeux une double caractéristique : d'une part, ils n'apportent en fait aucun pouvoir réel nouveau aux communes ; d'autre part, ils concernent essentiellement le département.

En vérité, il s'agit non point de décentralisation, pas même de l'annonce d'une timide décentralisation, mais simplement de mesures de déconcentration administrative. L'exposé des motifs de votre projet a d'ailleurs le mérite de souligner que votre réforme a pour objet principal d'alléger les moyens de fonctionnement de l'administration de l'Etat pour les « aligner », comme vous le précisez implicitement, sur ceux des autres pays du Marché commun et, pour alléger l'appareil d'Etat, vous avez imaginé d'alourdir celui des départements.

Ce n'est pas un hasard si vous avez choisi le département, car il constitue sans aucun doute un terrain éminemment favorable aux mesures de déconcentration administrative.

Le département est une collectivité locale, c'est vrai. A ce titre, il devrait, comme la Constitution le précise en son article 72, « s'administrer librement », mais ce n'est pas le cas. En fait, l'essentiel du pouvoir, en dépit des efforts de beaucoup de conseillers généraux, est détenu par le préfet. C'est lui, le préfet, qui détient le pouvoir d'instruction des affaires, de préparation et de présentation du budget ; c'est lui, le préfet, qui, après la décision du conseil général, dispose de la prééminence du pouvoir d'application, pour ne pas dire du pouvoir réel d'exécution. J'en parle en connaissance de cause, pour avoir assumé la présidence de la commission départementale d'un département d'un million d'habitants.

Il est souvent question, pour définir les tâches du préfet, de ce que l'on appelle sa « double casquette ». En vérité, le préfet est, d'abord et avant tout, le représentant du pouvoir central, le représentant direct de chacun des ministres. Et quand survient une contradiction entre ses responsabilités d'exécuteur des volontés gouvernementales et celles d'exécutif du département, on sait par avance dans quel sens cette contradiction sera surmontée.

A ce sujet et pour éviter, monsieur le ministre, toute ambiguïté dans l'interprétation, je tiens à préciser que mon propos, par-delà les hommes qui assument ces fonctions, vise essentiellement l'institution préfectorale.

C'est, vous le savez, Napoléon, l'incarnation même de l'autoritarisme, qui a fait de l'institution préfectorale l'instrument politique et administratif de l'Etat, un instrument essentiel du pouvoir central et à son service exclusif dans les départements ; et cela aujourd'hui comme hier.

Si vous avez choisi le département comme le lieu privilégié de transfert de certaines compétences, c'est notamment parce que l'institution préfectorale vous permettrait de conserver, par l'entremise des préfets, la haute main sur les services que vous proposez de transférer aux départements.

C'est le préfet, en effet, qui assurera automatiquement la direction des services qui seraient transférés au plan départemental et qui, dans bien des cas, pèsera dans le sens que vous souhaitez sur les décisions des conseils généraux.

En fait, ce qui est en cause, c'est le rôle que le Gouvernement a décidé de faire jouer au département dans ce que vous appelez, jeudi dernier, monsieur le ministre de l'intérieur, « l'adaptation nécessaire aux nouvelles données économiques », c'est-à-dire de votre effort, vigoureux celui-là, pour associer les collectivités locales à votre politique de restriction, de pénurie, en un mot d'austérité.

Je veux bien reconnaître, monsieur le ministre, qu'il n'est pas facile de « démêler l'écheveau » que vous avez tissé pour embrouiller les choses et dissimuler vos intentions véritables.

Pour autant, il ne fait pas de doute pour qui veut vraiment découvrir la réalité derrière les apparences, que le rôle nouveau que vous voulez faire jouer au département constitue bien un point essentiel de votre politique de déconcentration administrative et de renforcement de la machine étatique.

Avec ma cinquième remarque, j'en arrive au caractère fallacieux du principe que vous brandissez pour surprendre la vigilance des élus : celui de l'équivalence entre les compétences transférées et les moyens financiers qui les accompagneraient.

Le Gouvernement — je l'ai déjà dit — voit dans le département le moyen de prendre le relais du pouvoir central pour faire, dans des conditions avantageuses pour l'Etat, aussi bien sur le plan financier que sur le plan politique, la même politique de restriction des dépenses sociales et de tutelle des communes.

Vous en avez apporté vous-même — je crois — monsieur le ministre, la preuve dans vos affirmations de jeudi dernier, à cette tribune, où vous vous êtes prononcé pour « une contribution élargie des collectivités locales à la gestion des intérêts publics ». Afin que tout soit bien clair, vous avez tenu à préciser ce même jour : « En toute franchise, un accroissement des charges de l'Etat est incompatible avec la situation actuelle ».

Concrètement, à mes yeux, cela signifie que vous n'admettez de transférer des services, qu'il s'agisse des bourses, des transports scolaires ou de certains éléments de l'action sanitaire et sociale, qu'à la condition absolue de les maintenir au niveau actuel, c'est-à-dire à un niveau dont l'insuffisance est reconnue par la plupart, sinon par tous les élus locaux.

Vous affirmez, en effet, que le transfert d'une compétence particulière s'accompagnerait du transfert des seules ressources que l'Etat y consacre actuellement. Encore s'agit-il d'un problème analysé sommairement à l'article 88.

En vérité, vous envisagez, comme j'ai déjà essayé de le montrer, de diminuer les ressources à transférer du montant des crédits que les collectivités locales auraient, selon vous, « économisés » en matière de police et de justice.

Mais je ne veux retenir pour ma démonstration que le principe d'équivalence que vous opposez comme un postulat définitif et contre lequel vous n'admettez pas que soit envisagé le moindre appel. En clair, cette équivalence aboutit à enchaîner les compétences transférées au niveau des compétences actuelles, c'est-à-dire à les enchaîner à l'austérité, à les enchaîner par exemple au délabrement du service de médecine scolaire, à les enchaîner à un système de bourses scolaires qui n'apporte pas présentement aux familles et aux étudiants les aides minimales qui s'imposent, à les enchaîner à des transports scolaires trop coûteux pour les parents d'élèves. On pourrait ainsi continuer longuement !

Au total, votre promesse d'équivalence des compétences transférées et des moyens financiers — dans l'hypothèse idyllique où elle serait tenue — votre promesse, dis-je, loin de rassurer, a tout lieu d'inquiéter, car elle me paraît exprimer et votre volonté de laisser les choses en l'état actuel et votre refus d'améliorer la satisfaction de besoins aussi essentiels pour la jeunesse, son avenir, sa santé, pour les familles et le troisième âge, que ceux qui sont concernés par la médecine scolaire, les bourses, les transports scolaires et l'action sanitaire et sociale.

Par ailleurs, j'observe brièvement que votre projet de loi propose la suppression des contingents obligatoires que l'Etat imposait jusqu'alors aux communes sans pour autant, d'ailleurs, faire disparaître, bien au contraire, les dépenses obligatoires.

Mais, fait nouveau, c'est désormais le département qui aurait la charge de déterminer le montant des participations communales, par exemple aux dépenses d'aide sociale. Or, ce contingent, fixé par le département à l'encontre des communes, deviendrait obligatoire. C'est donc bien un rôle de tutelle que le Gouvernement entend faire jouer au département à l'égard des communes, afin de permettre simultanément au pouvoir central, semble-t-il, de tirer, dans cette affaire, son épingle du jeu.

Au fond, vous envisagez de transférer aux départements votre politique d'austérité dans ces domaines et d'en tirer un avantage politique car, désormais, la responsabilité de cette austérité serait supportée non plus par le Gouvernement, mais par les conseils généraux.

Monsieur le ministre, j'en arrive maintenant à la seconde partie de mon intervention, plus particulièrement au titre II du projet qui est, à l'évidence, commandé par la volonté délibérée et vigoureuse de transférer aux collectivités locales des charges nouvelles d'une ampleur et d'un niveau sans précédent.

Avant moi, nombreux ont été, à cette tribune, les sénateurs qui ont fait part de leurs appréhensions à propos des conséquences de votre réforme des finances des collectivités locales ; ce fut le cas, notamment, du rapporteur de la commission des lois.

Le débat l'a montré : votre réforme suscite une inquiétude profonde et quasi générale. Les élus locaux, dans leur immense majorité, redoutent que votre réforme n'aboutisse à donner un nouvel élan à votre politique insidieuse et permanent de transferts de charges.

Il est vrai que, de ce point de vue, ils ont été, au cours des dernières années, à rude école. Vous ne leur avez pas ménagé les occasions de vérifier l'impossibilité d'accorder crédit aux promesses du Gouvernement à l'égard des communes.

Il est significatif, à cet égard, qu'à plusieurs reprises soit revenu, dans ce débat, comme un leitmotiv, le problème de la compensation des dépenses d'entretien de la voirie nationale secondaire transférée aux départements, problème sur lequel j'entends bien revenir.

Les promesses faites à l'époque par le Gouvernement se sont inscrites dans l'histoire récente comme le modèle le plus éclatant du marché de dupes dont sont si généralement victimes les élus locaux.

Est-il besoin de rappeler les péripéties de la loi relative à la taxe professionnelle ou encore les mécomptes survenus avec le vote de la dotation globale de fonctionnement, ce qui a fait dire, le jeudi 10 mai, à cette tribune, à M. Jean Colin, sénateur de l'Essonne, qui soutient pourtant régulièrement le Gouvernement : « Je considère, sans exagérer, que le vote de la loi du 3 janvier 1979 a été, pour nous qui sommes ici les représentants directs des maires, une opération extrêmement néfaste et qu'aux yeux de certains — je n'ai pas peur de le dire puisque telle est la vérité — les parlementaires qui ont voté cette loi se sont ridiculisés. »

Ce n'est pas moi qui l'affirme, c'est M. Colin, qui ajoutait : « En ratifiant ce texte, nous prendrions la lourde responsabilité de couvrir ce qui était la « face cachée » de la loi du 3 janvier 1979 et qui, aujourd'hui, apparaît en pleine lumière, c'est-à-dire — c'est toujours M. Jean Colin qui s'exprime — une très grave conséquence par rapport à ce que nous voulions. »

Si je me suis permis de citer aussi longuement les commentaires désabusés de M. Colin, après la découverte de la supercherie dont il a été dupe, c'est que le projet actuel de réforme communale conduirait demain aux mêmes déceptions si, par malheur, il était approuvé.

M. Bécam, jeudi dernier, devant le groupe des sénateurs-maires, a tenté de rassurer les élus locaux. J'ai sous les yeux le compte rendu sommaire de ses déclarations. M. Bécam a abordé cette affaire en réaffirmant son engagement de ne pas reconduire, pour les transferts de ressources correspondant aux transferts de compétences, le régime financier applicable aux anciennes routes nationales incorporées dans la voirie départementale ; il ajoutait : « et donc de donner un caractère évolutif à ces ressources transférées ».

Je me suis reporté au débat, car, en fait, monsieur Bécam, vous nous demandez de vous croire sur parole. Vous affirmez que les ressources seront évolutives et vous nous dites « croyez-moi » !

Si je parle de ces questions et du débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale à cette occasion, ce n'est pas dans un souci d'information, car c'est connu, mais c'est afin qu'à ce sujet chacun puisse prendre toutes ses responsabilités.

Le 28 octobre 1971, à l'Assemblée nationale, M. le ministre de l'équipement et du logement, en l'occurrence M. Chalandon, expliquait :

« Cette réforme est incitatrice, puisque ce transfert s'accompagne d'un transfert de recettes correspondant à une subvention annuelle de 5 400 francs par kilomètre, donc sensiblement supérieure... »

« Par conséquent, un département qui accepte de prendre à sa charge l'entretien de ce réseau est assuré, sans consentir le moindre effort financier supplémentaire... »

Mais, ce n'est pas tout. Il ajoutait : « M. le rapporteur a demandé comment évoluerait cette subvention. Celle-ci a été fixée forfaitairement à 300 millions de francs. » Et le ministre de l'équipement et du logement précisait : « Nous avons retenu le principe d'une révision loyale de la subvention, dont le Parlement aura à connaître, dans le cadre... »

Toujours dans le même débat, au cours de la séance du 28 octobre 1971, ce ministre revenait à la charge en disant : « Reste le problème de la garantie quant à l'avenir qui préoccupe toute l'Assemblée... » Vous constatez que ces choses ne sont pas nouvelles.

Il ajoutait : « Cette question sera débattue au cours de l'examen de l'article 56 du projet de loi de finances. Dès maintenant, je puis dire qu'une solution raisonnable, susceptible de recueillir l'accord de tous, me semble pouvoir être trouvée. Mais je laisserai à M. Taittinger, secrétaire d'Etat chargé du budget, le soin de parler au nom du Gouvernement puisqu'en l'occurrence la responsabilité financière du Gouvernement est en cause. »

Je me suis reporté à la discussion sur l'article 56 et à l'intervention de M. Taittinger. Ecoutez donc ce que disait le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances : « Lors du débat en commission des finances, le rapporteur spécial du budget de l'équipement, M. Ruais, a demandé que le transfert facultatif de la voirie nationale secondaire aux départements, prévu par l'article 56 du projet de loi de finances, soit assorti de deux garanties. Tout d'abord, M. le rapporteur demandait —

pour reprendre ses propres termes — qu'en aucun cas la dotation ne se trouve diminuée par la suite. » C'est bien là le problème dont nous parlons aujourd'hui.

Il ajoutait : « A cet effet, il a été déposé un amendement n° 90 rectifié qui propose une nouvelle rédaction... »

Le secrétaire d'Etat aux finances déclarait encore : « C'est très volontiers que je confirme devant l'Assemblée nationale l'intention du Gouvernement, déjà mentionnée dans son exposé des motifs, de maintenir la subvention compensatrice de l'Etat au niveau de 300 millions de francs. »

Hier, vos prédécesseurs, monsieur Bécarn, ont juré leurs grands dieux qu'ils respecteraient leurs promesses. Aujourd'hui, vous n'êtes pas moins prodigue pour ce qui est de l'avenir ! Mais convenez avec moi qu'il faut une dose assez exceptionnelle, j'allais dire de naïveté, pour ne pas parler de complaisance, pour accorder foi à vos garanties verbales d'aujourd'hui.

J'ajouterai, sous le contrôle de mes collègues de la commission des lois, qu'après avoir entendu dans cette même commission le ministre du budget, M. Papon, dire son opposition à une véritable indexation de la dotation globale d'équipement, j'ai la conviction intime que vous faire confiance relèverait de la complicité. C'est pourquoi le groupe communiste ne le fera pas.

Je reviens aux préoccupations de M. Colin concernant la « face cachée » des choses. Je parlerai d'abord de leur « face dévoilée ».

En vérité, la « face dévoilée » de la réforme, c'est votre refus, monsieur le ministre de l'intérieur, et le refus résolu de tout le Gouvernement d'accorder toute nouvelle ressource aux communes.

Or, vous le savez, les maires sont unanimes, leurs réponses au questionnaire en font foi, à considérer que la priorité des priorités, le point de départ de toute réforme, ce sont des moyens financiers supplémentaires. Cela, c'est la « face dévoilée » des choses.

La « face cachée » du projet de réforme, c'est la volonté du Gouvernement d'utiliser les transferts de compétences proposés pour décharger l'Etat de tâches accaparantes et coûteuses.

Je n'hésite pas à l'affirmer, votre projet de réforme n'est qu'un alibi pour transférer de nouvelles charges financières aux collectivités locales.

La meilleure preuve, c'est le mécanisme même de compensation générale qui a été imaginé par le Gouvernement.

Mais, sans même m'arrêter pour l'instant à la question de savoir si les compétences transférées aux communes sont plus coûteuses, plus évolutives que celles revenant à l'Etat, en matière d'aide sociale, par exemple, par-delà cette querelle de chiffres, je livre, mes chers collègues, à votre réflexion non point une interprétation, qui est toujours discutable, mais un fait officiel, à savoir le bilan financier des compétences transférées, en tout cas le bilan financier tel qu'il a été transmis à la commission des lois.

Les chiffres officiels qui nous ont été donnés établissent que, dès la première année, les compétences transférées aux collectivités locales dépasseraient de 700 millions de francs celles qui restent à la charge de l'Etat.

Voilà ce qui devrait faire réfléchir tous ceux qui, dans cette assemblée, sont vraiment soucieux de ne pas faire une nouvelle expérience de duperie et d'éviter d'être ridicules.

Mais, désireux d'apporter ma contribution aussi large que possible à la découverte par tous de la « face cachée » du projet de loi, je voudrais, mes chers collègues, attirer tout spécialement votre attention sur les transferts qui sont préconisés par Mme le ministre de la santé dans les domaines de la santé et de l'aide sociale et qui entraîneraient les conséquences les plus graves, pour ne pas dire les plus insupportables, pour les collectivités locales et pour les Français.

Lors de son audition par la commission des lois, Mme le ministre de la santé s'est défendue d'avoir divisé les tâches de l'aide sociale pour des motifs financiers. Mais comment pourrait-on la croire quand elle propose, par exemple, de confier aux collectivités locales les compétences et les charges de la lutte contre le cancer ?

C'est là, mes chers collègues, l'un des pires fléaux de notre temps. Chaque année, des dizaines de milliers de femmes, d'hommes et d'enfants succombent, victimes de cette cruelle et impitoyable maladie, en dépit du dévouement du corps médical et des efforts acharnés de tous nos services de recherche, notamment de l'institut de cancérologie de Villejuif auquel je tiens, pour des raisons personnelles, à rendre hommage. Pour des millions de Françaises et de Français, le cancer constitue le cauchemar des temps modernes, une malédiction qui s'abat inexorablement sur ce bien le plus précieux des hommes, leur existence.

Prétendre confier aux communes la lutte contre le cancer et son dépistage, quelle dérision ! Cette lutte ne se conçoit pas en dehors de moyens matériels et humains très importants. Elle implique des dépenses relativement élevées. Imaginer d'en confier le soin aux communes, c'est, en fait, refuser d'engager les ressources d'Etat nécessaires et, au total, essayer de ne pas consentir aux frais de dépistage.

M. Marc Bécarn, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur (collectivités locales). Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean Ooghe. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Marc Bécarn, secrétaire d'Etat. Je veux simplement dire à la Haute Assemblée qu'il s'agit non pas de la lutte contre le cancer, qui est particulièrement coûteuse et qui est prise en charge à 100 p. 100 par les caisses de sécurité sociale, mais seulement des opérations de prévention qui représentent, pour l'ensemble du pays, une dépense de l'ordre de quelques centaines de milliers de francs et qu'il faut, bien sûr, développer quelque peu.

Mais le coût quotidien de cette lutte contre la maladie, que vous évoquez, je le répète car cela pourrait tromper l'ensemble des sénateurs, est pris en charge à cent pour cent par les caisses des régimes divers de la sécurité sociale.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Ooghe !

M. Jean Ooghe. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous remercie de votre interruption. Vous confirmez en effet pleinement que voulez confier la charge de la lutte pour le dépistage du cancer aux communes de France. Je n'ai rien dit d'autre et je prends acte de votre déclaration.

C'est la même « imagination » qui a abouti à la proposition invraisemblable de division artificielle de l'action sociale en blocs de compétences dont d'aucuns relèveraient de l'Etat et d'autres des collectivités locales.

Je le dis nettement, au risque de mécontenter M. le secrétaire d'Etat — mais nous ne sommes pas là pour « nous passer la main dans le dos », si vous me permettez cette expression populaire — c'est une aberration que de prétendre confier l'aide à l'enfance à l'Etat et l'aide aux personnes âgées et aux handicapés aux collectivités locales.

C'est non seulement courir le risque de nouvelles confusions bureaucratiques et, en définitive, onéreuses, mais c'est en tout cas tourner le dos à la clarté qu'on nous promet.

Pour justifier ces choix hasardeux, on nous explique que l'aide à l'enfance relève de la solidarité nationale, ce qui n'est pas contestable, car l'enfance et, j'ajoute, une politique active de la natalité me paraissent les garants de l'avenir de la nation.

Mais je pose la question, mes chers collègues : les personnes âgées qui nous ont montré le chemin, qui ont fait la France d'aujourd'hui, ne sont-elles pas en droit, elles aussi, de bénéficier de la solidarité de toute la nation ?

Les communistes, pour ce qui les concerne, se refusent à écarter de la solidarité nationale les personnes âgées et les handicapés.

Nous considérons que l'aide sociale et la santé, dans leur ensemble, relèvent, aussi bien pour l'enfance que pour les personnes âgées, de la solidarité nationale et donc du financement de l'Etat.

En outre, nous proposons de décentraliser avec hardiesse l'aide sociale et la santé et de confier l'essentiel de leur gestion aux collectivités locales.

C'est la réponse la plus humaine qui puisse être donnée, car il est indéniable que la commune, parce qu'elle est plus proche des habitants, est la mieux placée pour résoudre, avec la sensibilité qui s'impose, les problèmes souvent dramatiques de l'aide sociale et sanitaire aux familles et aux personnes frappées par le malheur, la maladie ou les calamités de la société.

Non, décidément, il ne faut pas accepter les propositions aberrantes qui nous sont faites, bien sûr pour des raisons d'humanité, mais aussi parce que ce démantèlement de l'aide sociale et sanitaire résulte, avant tout, de l'obsession du Gouvernement à transférer, une fois encore, aux collectivités locales des charges qui relèvent de la solidarité nationale.

D'autant que — j'en viens ici à un débat qui est ouvert — contrairement aux affirmations officielles, les charges que l'Etat voudrait faire supporter aux communes au titre des personnes âgées évolueront à l'avenir plus rapidement que les charges qui restent à la charge de l'Etat.

Je pose une première question : oui ou non, y a-t-il une baisse sensible de la natalité ? Sans doute — je vous en donne acte — dans le meilleur cas, peut-on espérer, à condition d'engager une politique active de natalité, ce qui n'est pas tout à fait le cas, freiner cette tendance, ce que je souhaite personnellement.

Je pose une autre question : oui ou non, y a-t-il vieillissement continu de la population ? Ces phénomènes démographiques existent, et il faut être aveugle pour refuser d'en tirer les conclusions qui sautent aux yeux. En disant cela, je n'accuse pas le Gouvernement de cécité ; je crois, au contraire, qu'il est parfaitement conscient de cette évolution démographique et que c'est en toute connaissance de cause qu'il s'est attribué l'aide à l'enfance, car il est incontestable que les dépenses d'aide sociale et de santé en faveur des personnes âgées connaîtront, dans les prochaines années, un accroissement continu et important. Je suis prêt à en faire le pari. L'avenir nous départagera !

Non seulement le nombre des personnes âgées hospitalisées ou hébergées s'élèvera, mais aussi, comme c'est nécessaire, la société devra toujours mieux les entourer de sa sollicitude et de sa solidarité.

Ce n'est pas être imprudent que de prédire l'accroissement de services relativement nouveaux, comme les services d'aide à domicile intervenant en matière d'aide ménagère et d'aide médicale, la création de résidences ou de foyers-logements.

De plus, qui pourrait contester la nécessité actuelle et à venir, pour la société, de faire face, compte tenu du vieillissement de la population, aux exigences nouvelles de la solidarité à l'égard des personnes du quatrième âge.

Enfin, qu'il me soit permis d'attirer l'attention de la Haute Assemblée sur un autre aspect financier essentiel : les charges considérables de l'aide sociale aux personnes âgées étaient jusqu'ici supportées par le budget de l'Etat, lequel est alimenté, monsieur le ministre, par des impôts productifs et modernes. Si l'on vous suivait, à compter de 1980, ces charges d'aide sociale pour les personnes âgées seraient financées par les budgets locaux, qui sont, eux, alimentés par des impôts anachroniques et de faible rendement.

On imagine aisément les conséquences pour les budgets des communes et ceux des départements, qui, d'ores et déjà, ont tant de peine à assurer la satisfaction des besoins, alors même que le poids des impôts locaux ne cesse de s'alourdir. Je me demande si, en définitive, ce n'est pas précisément ce que le Gouvernement recherche, afin d'associer toujours plus les communes à sa politique d'austérité, afin de les contraindre à prendre leur part dans ce que vous appelez l'adaptation aux nouvelles données économiques, à déséquilibrer leur budget par des charges insupportables et, ainsi, à réduire leurs activités et leurs services au service des populations.

Au risque de surprendre, je dirai mon accord avec M. Lionel de Tinguy quand il voit dans la réforme l'ouverture d'un chantier.

Mais il y a chantier et chantier, et, pour ma part, j'ai la conviction profonde — comme M. Larché — que ce qu'on nous propose d'ouvrir, c'est un nouveau chantier de démolition de nos collectivités locales. Mais, à la différence de M. Larché, ni moi ni mes collègues du groupe communiste n'apporterons la moindre caution à cette entreprise de démolition de nos communes ! Qu'on ne compte pas sur nous, en tout cas, pour jouer le rôle de fossoyeur de nos collectivités locales.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean Ooghe. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur avec l'autorisation de l'orateur.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Soyez assuré, monsieur Ooghe, que si j'avais le moindre doute et si je pensais que la réforme doive amener quelque mal que ce soit aux collectivités locales — sans même les envoyer à la fosse, comme vous le présumez — j'y serais tout à fait défavorable ! Il en va de même pour mes collègues de la commission des lois — et vous avez été l'un des rares à participer en permanence aux débats de cette commission. Il n'est pas raisonnable de dire que nous nuirons aux collectivités locales, encore moins que nous les condamnons à mort. Je ne vois aucune apparence de motif pour une affirmation aussi invraisemblable.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Ooghe, et conclure.

M. Jean Ooghe. En tout cas, nous aurons bientôt l'occasion, au cours des débats, de vérifier l'attitude des uns et des autres à l'égard des collectivités locales !

Puisque M. le président m'invite à conclure, je dirai que les communistes sont des partisans convaincus et résolus d'une véritable décentralisation, qui donnerait de réels pouvoirs nouveaux aux collectivités locales et, singulièrement, aux communes de France.

Pour ce qui nous concerne, nous n'avons pas douté un seul instant des capacités des communes françaises. Faut-il rappeler que nous avons été parmi ceux, peu nombreux, qui ont voté contre la loi de 1971 de fusion autoritaire des communes ?

Aujourd'hui, ce qui nous différencie de tous les autres, c'est précisément notre volonté d'assurer une totale liberté, une entière autonomie communale, dans le cadre d'une véritable décentralisation.

Aujourd'hui, je tiens à le répéter, nous sommes les seuls à nous opposer à la création d'un nouvel échelon intermédiaire entre la commune et le département.

Nos propositions de liberté nouvelle et réelle pour les collectivités s'appuient sur un postulat de base. Nous partons de l'idée fondamentale que la République française est une et indivisible. C'est pourquoi nous proposons une véritable décentralisation qui consiste, selon nous, à donner davantage de pouvoir aux collectivités locales à condition, bien sûr, de réduire ceux de l'Etat.

Cette décentralisation réelle des pouvoirs nous paraît possible, car compatible avec les impératifs de l'unité nationale. En effet, la souveraineté populaire s'exprime à travers les élections des assemblées élues — surtout si, comme nous le proposons, elles le sont à la proportionnelle. Tous les élus du suffrage universel sont partie intégrante, à leur niveau, de cette souveraineté populaire, du fait même de leur élection.

Ai-je besoin de souligner combien cette approche novatrice de la souveraineté dépasse les conceptions timorées, conservatrices et retardataires de tous ceux qui continuent, comme au lendemain du Second Empire, à vouloir enserrer la souveraineté dans les mailles d'un pouvoir central qui déléguerait ensuite aux différentes collectivités des parcelles d'autorité révocables à merci ?

Nous nous prononçons pour une République unitaire, décentralisée, à base autogestionnaire.

Nous préconisons un système démocratique comportant quatre échelons disposant chacun d'une totale autonomie, à savoir : l'Etat, la région, le département et la commune. Ces quatre échelons, nous proposons de les articuler de manière complémentaire, mais sur la base de l'autonomie communale et avec pour objectif la plus large décentralisation.

J'ajoute que chacun de ces échelons s'appuiera à la fois, pour l'accomplissement de ses compétences définies par la loi, sur sa propre responsabilité fiscale et sur la solidarité nationale.

Concrètement, cela implique une modification des rapports actuels entre ces différents échelons, surtout en matière de répartition des ressources publiques. J'affirme ici avec force que l'on ne sortira pas les collectivités locales de la crise actuelle si l'on ne modifie pas la structure même de la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Nous considérons qu'au-dessous d'un tiers des ressources publiques affectées aux collectivités locales il ne peut y avoir de réelle décentralisation.

Nous voulons une démocratisation de la nation française, qui assure une construction cohérente des collectivités autonomes et solidaires. Dans cet esprit, nous proposons la création d'un ministère des collectivités territoriales de la République, qui soit indépendant du ministère de l'intérieur. Et qu'on veuille bien, à ce sujet, éviter de nous faire je ne sais quel procès d'intention, car cette idée a été exprimée, voilà trois quarts de siècle, par d'aussi éminents juristes que Henri Chardon, vice-président du Conseil d'Etat, et Léon Duguit, professeur à la faculté de droit de Bordeaux, dont personne n'osera prétendre qu'ils étaient de dangereux révolutionnaires.

Simultanément, nous agissons pour la constitution d'un conseil supérieur des collectivités locales, qui serait garant de leur libre administration, qui les défendrait de façon résolue, qu'elles soient petites ou grandes.

J'évoquerai, pour terminer, la coopération.

La commune de France a résisté à bien des assauts. Elle a résisté avec succès à la fièvre de la « fusionnisme » du projet Marcellin. Aujourd'hui, ce dont elle a besoin, ce n'est pas d'une reconnaissance formelle, comme le suggérerait le rapport Guichard, mais, au contraire, de la plénitude des compétences pour tout ce qui relève de l'action au plan local. Il faut qu'elle puisse, sans la moindre restriction, participer à la satisfaction de tous les besoins collectifs ou individuels dans tous les domaines de la vie quotidienne.

Selon nous, la commune doit faire face à l'ensemble de ses compétences seule ou en coopération volontaire avec d'autres communes.

Mais cette coopération volontaire que nous imaginons sous des formes souples et les plus diverses, nous la concevons — et c'est en cela que nous divergeons du projet gouvernemental — essentiellement à partir du respect intransigeant de l'autonomie et du développement de la démocratie locale.

Nous enregistrons avec une satisfaction non dissimulée l'obligation dans laquelle se trouve aujourd'hui le Gouvernement d'abroger la loi de regroupement autoritaire des communes. Avec satisfaction, mais aussi avec inquiétude, car nous ne suivons pas le Gouvernement lorsqu'il propose le maintien d'organismes autoritaires de regroupement comme, par exemple,

les districts. Inquiétude aussi devant certaines dispositions du projet de loi qui ne reprennent pas ouvertement les propositions de M. Guichard, mais qui, sous des formes insidieuses, cherchent manifestement à combler le retard pris par la France en matière de regroupement intercommunal.

L'assimilation des Sivom aux districts, la possibilité pour eux de se doter d'une fiscalité propre, les nouvelles modalités de création et de retrait des syndicats, qui laissent la porte ouverte à la possibilité de l'entrée obligatoire d'une commune dans un syndicat, contre son gré, et n'assurent pas la réelle liberté pour chaque commune de se retirer d'un syndicat, dans le respect des engagements extérieurs, ces différentes dispositions traduisent la volonté d'accélérer le regroupement communal et de favoriser ainsi l'établissement de structures portant atteinte à l'autonomie communale.

Enfin, je voudrais vous dire combien me paraît surprenant et dommageable le projet, envisagé par des élus socialistes dans une réunion tenue dimanche, de création d'offices cantonaux, ruraux et urbains, qui seraient élus au suffrage universel et associeraient obligatoirement les communes en assurant l'essentiel de leurs prérogatives. Une telle proposition irait dans le sens du centralisme, et je regrette profondément qu'elle ait pu être formulée.

A l'inverse, nous préconisons une coopération intercommunale exclusivement volontaire.

J'en arrive à ma conclusion, monsieur le président, en vous remerciant de votre patience.

Autonomie véritable et entière des communes, qui disposeraient enfin de ressources supplémentaires, coopération volontaire, qui respecte et conforte la liberté communale, sont les seules réponses possibles et efficaces aux exigences nationales, aux exigences démocratiques.

Ces solutions modernes et démocratiques, les communistes — élus locaux et populations unis — feront, comme toujours, l'impossible, par leur lutte, pour vous les imposer. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Puisque M. Ooghe a fait allusion à ma patience, je tiens à rappeler que les dispositions de l'article 36 du règlement, alinéa 2, précisent qu'aucune intervention ne peut excéder quarante-cinq minutes. Mais comme M. Ooghe a été interrompu deux fois, j'ai cru devoir en tenir compte.

La parole est à M. Vallon.

M. Pierre Vallon. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, après les exposés très complets de mon excellent collègue M. de Tinguy et des différents rapporteurs — dont je partage les principales conclusions — mon intervention portera brièvement sur trois points très différents, qui, à mon avis, appellent certaines observations : je veux parler des communautés urbaines, de la protection sanitaire et sociale et des territoires d'outre-mer.

Je commencerai par les communautés urbaines.

Je ne suis pas sans savoir qu'un projet de loi spécifique aux problèmes des communautés urbaines doit être examiné ultérieurement. Toutefois, il est évident qu'un certain nombre de décisions qui seront prises lors de la discussion de ce texte sur les collectivités locales aura, *ipso facto*, des incidences importantes pour les communautés urbaines. C'est pourquoi je voudrais, monsieur le ministre, vous faire part de quelques réflexions et attirer votre attention, comme celle du Sénat, sur ce sujet.

A différentes reprises, M. le Premier ministre a rencontré les présidents des communautés urbaines venus lui faire part de leurs préoccupations, de leurs difficultés et de leurs suggestions concernant leur avenir. Lors de ces rencontres, M. le Premier ministre n'a pas caché à ses interlocuteurs les intentions gouvernementales en ce qui concerne la vie des collectivités locales, de leurs établissements et de leurs groupements.

« Chaque chose en son temps, et les problèmes les plus urgents d'abord ! » Ainsi M. le Premier ministre justifiait-il la chronologie de ses initiatives et l'absolue nécessité de favoriser le projet qui porte aujourd'hui le numéro 187 et qui concerne toutes les communes, en particulier les plus modestes en population et en ressources.

La réforme ou la révision du statut actuel des communautés urbaines viendrait ensuite, et un projet en ce sens était mis en chantier par votre ministère. C'est désormais chose faite, la direction des collectivités locales de votre ministère ayant sollicité sur ce sujet la réflexion de l'association professionnelle des secrétaires généraux des communautés urbaines.

Est-ce à dire que les élus et responsables communautaires n'auraient, de ce fait, aucune observation à formuler à l'égard du projet n° 187, qui est maintenant en discussion devant le Sénat ?

Il ne semble pas que ce soit le cas. Malgré les précautions prises, certaines des propositions contenues dans ce projet risquent, à notre sens, d'avoir des répercussions indéniables sur les communautés urbaines, leurs attributions, leurs ressources et leurs personnels.

Je prendrai quelques exemples significatifs.

Le titre I^{er} concerne l'allègement des contrôles administratifs, financiers et techniques sur les collectivités locales et la création d'une dotation globale d'équipement.

Au chapitre I^{er}, qui est relatif à l'allègement des contrôles administratifs, les articles 2 et 3 du projet suppriment l'approbation préalable pour la création des foires et marchés. Ils abrogent en conséquence le 7^e de l'article L. 121-38, l'article L. 376-1 du code des communes et le deuxième alinéa de l'article L. 376-3.

N'est-ce pas l'occasion de régler, une fois pour toutes, la compétence des communes et celle des communautés quant au nettoiement des foires et marchés, qui est la source de maints conflits entre communes et communautés ?

L'article 7 du projet de loi évoque le régime de la taxe locale d'équipement et la possibilité offerte au conseil municipal de fixer son taux entre 3 et 5 p. 100 sans approbation préfectorale.

Il s'agit d'une ressource communautaire, lorsqu'il existe une communauté. Ce plafond suffit-il alors ? Si le cas n'est pas évoqué à cette occasion, il n'en sera plus question lors du débat sur les communautés.

Au chapitre II, relatif à l'adaptation du contrôle financier, l'article 14 adapte l'article L. 236-7 du code des communes, pour préciser que la réalisation d'emprunt à l'étranger demeure soumise à autorisation ministérielle.

A diverses reprises, les communautés ont souhaité que, compte tenu de leurs compétences d'équipement, de leurs responsabilités d'agglomération, cette possibilité de recours à l'emprunt à l'étranger leur soit offerte. Pourquoi recourir à l'approbation ministérielle préalable ?

Le chapitre III, qui traite de l'institution d'une « dotation globale d'équipement » par suppression des subventions spécifiques, ne fait, à aucun moment, allusion aux communautés urbaines et à leurs droits éventuels au regard de cette ressource nouvelle. Cela est particulièrement regrettable pour différents motifs, dont les principaux sont les suivants.

D'abord, même si le projet de loi n° 187 ne concerne que les collectivités locales, et non leurs groupements, il est cependant facile de rappeler que, lorsque cela est nécessaire, ledit projet fait référence soit aux groupements, soit même aux communautés. Exemples : article 42, nouvel article L. 315-1 du code ; article 43, nouvel article L. 321-1 du code ; article 89, et j'en trouverais d'autres. On est donc en droit de penser que, si les communautés sont « ignorées » à propos de la dotation globale d'équipement, il sera plus difficile d'y revenir ultérieurement pour en « réserver » une partie à leur profit, et ainsi diminuer d'autant celle des communes membres.

Ensuite, la dotation en question doit être pourvue par la suppression des subventions spécifiques. Or, les communautés perçoivent des subventions spécifiques. Qu'advient-il si on les leur supprime ? Seront-elles remplacées, et comment ?

Enfin, la vocation première des communautés, telle qu'elle a été définie par la loi du 31 décembre 1966, est d'équiper, et ce, au niveau des agglomérations. A ce titre d'ailleurs, depuis dix années, elles réclament des ressources et des moyens financiers appropriés, jusqu'ici en vain, d'ailleurs.

Or, le projet n° 187 institue une « dotation globale d'équipement », autant dire une ressource spécifique d'équipement, et le projet est muet quant aux droits des communautés.

Il est vrai que l'article 36 du projet de loi, qui énonce la rédaction du nouvel article L. 235-9 du code, précise au deuxième alinéa dudit article : « A la demande du conseil municipal, la dotation globale d'équipement peut être versée directement, en tout ou partie, à l'organisme de coopération auquel appartient la commune. »

Les communautés sont des « groupements de communes », des établissements publics à caractère administratif. Ce ne sont donc pas, pour le rédacteur, des « organismes de coopération ». Elles ne peuvent donc pas prétendre à la dotation globale d'équipement.

Même si les communautés étaient considérées comme telles, elles percevraient alors des communes, et du fait des communes seules, tout ou partie de ladite dotation. Autant dire que les communautés perdraient ainsi toute prétention à une ressource qui devrait leur revenir de droit, là où elles existent, du fait de leurs compétences légales.

Il est donc absolument indispensable que l'ambiguïté soit levée quant aux intentions gouvernementales sur ce sujet.

Les communautés sont-elles ou non concernées par le chapitre III du projet de loi ?

Si oui, le texte doit être clair sur ce sujet, et définir leurs droits — et non une « possibilité », tenant au bon vouloir des communes membres — compte tenu de leurs obligations légales.

Sinon, quelles sont pour l'avenir les intentions gouvernementales à l'égard des communautés, puisque, aux termes de l'article 37 du projet de loi, la dotation globale d'équipement serait attribuée à compter du 1^{er} janvier 1980, et qu'elle se substituerait progressivement aux subventions spécifiques d'investissement ?

L'article 38 du projet de loi prévoit des majorations de subvention en faveur des communes « fusionnées », pendant un délai de cinq années, et à certaines conditions.

Des dispositions de même nature seront-elles reprises en faveur des communautés ? Une déclaration de votre part, monsieur le ministre, permettra peut-être d'éclaircir à ce propos la Haute Assemblée.

Au sujet du titre II, qui concerne l'urbanisme, je serai assez bref.

Au chapitre V, si la commune est dotée d'un P. O. S., l'article 87 du projet prévoit alors le transfert au maire du pouvoir d'instruire et de délivrer le permis de construire au nom de la commune.

L'occasion se trouve ainsi, à nouveau, offerte de préciser les pouvoirs du président des communautés à l'intérieur desquelles toutes les communes membres vont être dotées de P. O. S.

Au chapitre VII, qui concerne les relations entre les départements et les communes, l'article 89 prévoit la possibilité de transfert de compétences du département aux communes ou à leurs groupements.

Ainsi, le projet de loi n'ignore pas les communautés pour certains cas. Pourquoi donc ignorer ces dernières dans certains autres ?

J'en viens au titre IV, l'amélioration du statut du personnel communal.

Aux termes de la loi du 31 décembre 1966 et de celle de juillet 1977, les personnels des communautés bénéficient du statut du personnel communal, et de certains droits acquis notamment confirmés et explicités par la loi de juillet 1977.

C'est dire s'ils sont directement concernés par les dispositions du titre IV du projet de loi n° 187.

En particulier, le problème des secrétaires généraux de communautés peut se poser dans les mêmes conditions que pour les secrétaires généraux de villes. Les amendements que propose la commission des lois améliorent la rédaction du projet de loi qui a provoqué de nombreux remous chez les secrétaires généraux.

Autant de questions rapidement posées qui suscitent une vive inquiétude pour les élus des communautés, et qui demandent, de la part du Gouvernement, des éclaircissements. Je ne doute pas, monsieur le ministre, de votre intention de nous apporter dès la fin de cette discussion générale, des éléments de réponse à ces interrogations, et je vous en remercie à l'avance.

Il est un autre domaine sur lequel je souhaiterais attirer votre attention : c'est celui de l'incidence du projet de loi sur le développement des responsabilités locales en ce qui concerne la protection sanitaire et sociale.

Entre deux solutions extrêmes : le transfert total à l'Etat ou la décentralisation complète, le Gouvernement a choisi une position médiane qui consiste à répartir les compétences en matière sanitaire et sociale entre l'Etat et les collectivités locales.

Cette solution est dans la ligne du rapport de la commission Guichard et tient compte d'un certain nombre de critères de répartition, basés sur le principe de la solidarité nationale, pour ce qui concerne les compétences de l'Etat et sur une certaine solidarité locale qui détermine celles du département ou de la commune.

Je souhaiterais sur ce point vous faire part de mes appréhensions.

Le système précédemment en vigueur, qui consistait à répartir les charges entre les trois collectivités, faisait jouer dans toutes les communes la solidarité nationale et la péréquation par le moyen du barème, assurant l'égalité de la protection sociale pour tous les citoyens.

En limitant au niveau local la solidarité pour certaines formes d'action, telles que le service social, la protection maternelle et infantile, la santé scolaire, l'hébergement des personnes âgées invalides, nous courons le risque de limiter les moyens d'action dans les collectivités locales les moins aisées, c'est-à-dire souvent celles où les besoins sont les plus importants.

Par ailleurs, une telle répartition des compétences risque d'être arbitraire et de méconnaître les liaisons qui existent entre les différents domaines de la protection sociale et médico-sociale.

Ne risque-t-on pas de démanteler les actions pluridisciplinaires menées depuis quelques années, tendant à répondre à la globalité des problèmes sociaux et médico-sociaux au niveau de circonscriptions découpées autour d'un centre urbain ou rural et susceptible d'attirer la population environnante ?

Ce démantèlement naîtra de l'éparpillement des actions de protection selon l'autorité dont elles relèveront et par la possibilité offerte aux communes d'exercer certaines compétences à leur niveau, ce qui va favoriser les grandes entités au détriment des communes rurales.

Nous souhaiterions, par ailleurs, avoir des assurances sur l'organisation des services et des personnels. Dans le système actuel, en effet, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ont, sous l'autorité du préfet, le caractère d'un service extérieur de l'Etat et d'un service administratif du département.

L'article 78 du projet de loi évoque l'obligation pour chaque département de disposer d'un service de la santé publique.

Cela veut-il dire qu'il existera dans chaque département un service regroupant les compétences des collectivités locales, ce qui serait la porte ouverte à la création d'une administration départementale distincte des services de l'Etat ?

C'est un risque de démantèlement, dont les conséquences seraient graves pour les agents concernés, la population et la cohérence même de la protection sanitaire et sociale.

Enfin, je ne saurais aborder ce problème sans évoquer la situation des agents départementaux des directions des affaires sanitaires et sociales. Il y a plus de 30 000 agents départementaux qui attendent depuis plusieurs années des garanties statutaires et je souhaiterais à nouveau attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de prendre en considération leur situation.

Il me reste à vous présenter une troisième observation au nom de mon excellent collègue M. Millaud, empêché.

Les parlementaires des territoires d'outre-mer, et le Sénat en particulier, peuvent s'étonner que le projet de loi n° 187 ne prévoit pas l'extension aux communes des territoires d'une partie des dispositions prévues pour les communes des départements de métropole et des départements d'outre-mer.

A cela il y a sans doute deux raisons : d'une part, le souci de ne pas aliéner des attributions propres aux assemblées territoriales et conseils de gouvernement de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française dans le cadre des statuts d'autonomie adoptés par le Parlement ; d'autre part, le dépôt à l'Assemblée nationale de deux projets de loi, l'un concernant la Nouvelle-Calédonie, l'autre la Polynésie française, qui visent à compléter le régime communal dans ces deux terres françaises du Pacifique.

Dans un souci de bonne coordination, il serait donc souhaitable que ces textes, quand ils seront adoptés par l'Assemblée nationale, puissent faire l'objet d'amendements du Gouvernement quand ils viendront en discussion devant le Sénat. Des mesures concernant l'allégement de la tutelle et de la dotation globale d'équipement — rappelons que la dotation globale de fonctionnement a été étendue aux trois territoires du Pacifique par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 — seraient sûrement appréciées par les élus municipaux concernés.

Avant de terminer cette intervention et à la suite du rapport de mon collègue et ami M. Séramy, je voudrais insister auprès de vous, monsieur le ministre, sur l'importance qu'attachent les maires à voir régler une fois pour toutes, le problème de l'indemnité de logement des instituteurs. Pour beaucoup d'entre nous, la position du Gouvernement sera un test de sa bonne volonté à l'égard des difficultés que connaissent les maires et elle sera aussi, pour moi, déterminante lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Mézard.

M. Jean Mézard. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans cette discussion sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, le groupe du centre national des indépendants et paysans ne saurait rester indifférent, étant donné, en particulier, son implantation rurale. Dans cette très brève intervention, j'émettrai, tout en apportant une approbation d'ensemble à ce projet de loi, quelques réflexions et quelques réticences ponctuelles.

Comme les autres, les maires ruraux et les conseillers généraux des départements ruraux prêtent une attention particulière à ce projet de loi et se sentent concernés au premier chef, comme nous avons pu le constater souvent ces derniers temps dans les réunions de maires. Ils nous ont fait part de leur satisfaction sur de nombreux points, mais aussi de leurs désirs et de leurs craintes sur d'autres.

L'on ne dira jamais assez combien il est réconfortant dans ces réunions de maires de voir avec quels sentiments de responsabilité et quelle compétence, vite apprise parfois, ces repré-

sentants du monde rural, du monde ouvrier, de l'artisanat font face aux difficultés de tous ordres que représentent les besoins des communes, si petites soient-elles. Il est donc juste et essentiel de les écouter.

La présentation magistrale de ce projet de loi par les divers rapporteurs, l'analyse qui en a été faite de façon particulièrement compétente par les divers orateurs qui m'ont précédé me dispensent de longs commentaires. Je me contenterai donc d'insister sur quelques points particuliers et, s'ils concernent un département rural, je pense qu'ils peuvent être extrapolés à de nombreux autres.

Ce projet de loi marque l'effort vers une plus grande liberté, mais il transfère aussi aux collectivités locales de nouvelles compétences. Il respecte les structures ; il respecte les institutions ; il traduit un effort vers la liberté par la quasi-disparition de la tutelle administrative, l'accroissement des possibilités financières, notamment par des mécanismes globaux, la suppression des normes techniques et cherche à donner aux départements et aux communes les moyens et les hommes qui leur sont nécessaires.

L'amélioration du statut des élus est envisagée sur le plan financier et sur le plan du fonctionnement, grâce aux mesures qui concernent le personnel. Cependant, il reste muet sur certains points relevant de leurs fonctions, qui font l'objet de maintes réclamations.

Je ne veux me faire l'écho que d'une seule de celles-ci, qui n'a d'ailleurs qu'une place restreinte dans ce projet, mais qui provoque un agacement réel de ces élus : je veux dire la multitude et la multiplicité des scrutins dont ils ont obligatoirement la surveillance. Bien entendu, cela fait partie de la fonction municipale, mais il ne faut pas oublier le nombre de communes de moins de 500 et même de 200 habitants, où c'est pratiquement le maire qui est là toute la journée pour assurer le vote de quatre ou cinq inscrits au maximum lors des élections pour les chambres consulaires, les prud'hommes, etc. Mon collègue M. Malassagne pourrait en témoigner. Ce fut dans ses réunions une réclamation unanime.

Un regroupement de ces élections simplifierait le travail des maires.

J'en arrive à quelques points concernant le partage et les transferts des charges et compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

En ce qui concerne l'éducation, c'est évidemment sur l'indemnité de logement des instituteurs que tous les désirs, non toutes les réclamations sont unanimes. Il s'agit là des servitudes de la compétence de l'Etat et il est particulièrement pénible dans certaines villes de voir ces indemnités constituer à elles seules une part extrêmement importante de la partie « Education », de la partie fonctionnelle du budget communal et de constater également avec une certaine amertume certains logements de fonction inoccupés.

La santé scolaire ? Cadeau empoisonné. Tout est là à reprendre à la base, à la fois la politique générale, les objectifs à préciser, qu'il s'agisse de la prévention — et dans quel sens — de la vaccination, du recrutement, de la rémunération du médecin et du personnel. Je connais un médecin dont la rémunération est inférieure au Smic.

Se fonder sur les chiffres actuels serait une injustice, car les départements vont avoir tout à reprendre sur ce sujet.

Il en est un peu de même du transport scolaire, pour lequel le taux de subvention de l'Etat varie beaucoup d'un département à l'autre, le montant des trois participations — département, commune et famille — étant extrêmement inégal. Il ne saurait donc être question, comme le dit le rapporteur de la commission des lois, M. de Tinguy, de décider par un texte de réforme de faire supporter aux départements la totalité de ces lourdes dépenses, dont le total s'élève, d'après les prévisions pour 1978-1980, à 1 800 millions de francs.

Par ailleurs, il serait normal et cause supplémentaire de dépenses de modifier les normes d'application. En effet, les enfants de moins de six ans vont avoir besoin d'être scolarisés. Trois kilomètres de marche en montagne — c'est la limite au-dessous de laquelle il n'y a pas de transport scolaire — sont particulièrement rudes pour de petites jambes et la neige est un handicap souvent imprévu. Autant d'améliorations à apporter, autant de charges nouvelles.

Pour ce qui est de la répartition des compétences en matière sanitaire et sociale, sans entrer dans le détail, car le rapport de M. Chérioux est bien complet et les divers intervenants ont apporté des arguments nouveaux, il nous paraît que l'essentiel, c'est l'évolution de la compensation, évolution qui doit être, comme la dotation globale de fonctionnement ou à l'intérieur de la dotation globale de fonctionnement, indexée régulièrement sur la T.V.A.

A ce sujet, contrairement aux affirmations de certains, nous avons pu entendre des maires exprimer leur satisfaction sur la dotation globale de fonctionnement.

Mais je reviens encore sur l'importance du rôle de l'élu dans les diverses assemblées où il est appelé à siéger, rôle de l'élu qui n'est pas partout ce qu'il devrait être, par exemple dans les commissions d'admission à l'aide sociale. Je sais bien que les dossiers ont été particulièrement bien étudiés par la D. D. A. S. S., la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, et les bureaux d'aide sociale des villes. Néanmoins, en dernier ressort, il y a la commission. C'est l'avis de l'élu que l'on demande et, même aidé par le conseiller général, le maire d'une commune rurale, qui, quant à lui, connaît bien la situation matérielle des intéressés, se trouve souvent un peu seul en face des délégués de l'administration et du président magistrat, qui sont la majorité. Ce n'est qu'un exemple, mais il me semble qu'il faut toujours laisser ou donner à l'élu l'importance et la prépondérance qui lui sont dues dans un régime démocratique.

Ces diverses réflexions n'apportent qu'un faible appoint à un projet de loi d'une importance aussi grande. Elles veulent simplement signifier que, dans le pays, tout le monde attend beaucoup de cette réalisation. (Applaudissements.)

M. le président. A ce point du débat, le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite de ses travaux à vingt et une heures trente. (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinq minutes, est reprise à vingt et une heures quarante minutes.)

M. le président. La séance est reprise.

M. Serge Boucheny. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Boucheny.

M. Serge Boucheny. Monsieur le président, malgré le désir de cacher la réalité, nous savons aujourd'hui de source sûre que, sous le régime de Bokassa, des centaines d'enfants ont été assassinés.

Le sinistre Bokassa n'a pu perpétrer ses forfaits que parce qu'il a disposé du soutien, à une certaine période, du Gouvernement français, qui l'a intronisé. Bokassa se vante d'ailleurs de l'amitié du Président de la République.

Nous attendons ce soir, monsieur le ministre, que le Gouvernement français se désolidarise de son allié en Centrafrique. Nous exigeons qu'il cesse immédiatement toute l'aide militaire, économique et politique qu'il accorde à Bokassa.

M. le président. Monsieur Boucheny, je vous en prie, vous dépassez les limites d'un rappel au règlement.

Le sujet est tellement émouvant et bouleversant, l'indignation de toute la population française est telle que je n'ai pas voulu vous interrompre tout d'abord.

J'aurais pu le faire, car il est bien évident que votre rappel au règlement est fondé sur une interprétation abusive de l'article 39. A partir du moment où vous instruisez le procès de la politique française et où vous mettez directement en cause le chef de l'Etat et la politique du Gouvernement, je suis dans l'obligation de vous dire que vous outrepassiez les droits que je vous avais concédés.

M. Serge Boucheny. C'est M. le ministre de l'intérieur que nous voulions entendre, monsieur le président.

M. le président. Nous poursuivons la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

La parole est à M. Dagonia.

M. Georges Dagonia. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai suivi assidument et avec le plus grand intérêt le déroulement de ce débat sur le développement des responsabilités sociales, et après avoir entendu quatre rapports dont la qualité honore leurs auteurs, après avoir écouté le long exposé de M. le ministre et les divers intervenants qui m'ont précédé à cette tribune, je renoncerais volontiers à mon temps de parole si je représentais ici un département de l'hexagone, considérant que tout ou presque tout a été dit et très bien dit.

Toutefois, je ne peux m'empêcher d'attirer votre attention sur les collectivités locales qui, malgré l'importance du projet de loi que nous sommes en train de discuter, semblent avoir été complètement oubliées, celles des départements d'outre-mer.

En ma qualité de représentant de l'un de ces départements, il est de mon devoir de relever cette lacune et d'essayer de préciser devant vous ce que nous, citoyens français résidant dans ce que l'on a l'habitude d'appeler les départements d'outre-mer, nous attendons d'un véritable développement des collectivités locales.

Je ne reprendrai pas les remarques générales concernant l'esprit de ce projet, remarques qui ont été largement développées par les intervenants qui m'ont précédé. Je ne puis que partager leur position quant au caractère timide et ambigu de ce projet.

La question fondamentale me semble être la suivante : le Gouvernement a-t-il la volonté d'accroître les responsabilités des collectivités locales que sont les départements et les communes d'outre-mer ? Si tel est le cas, quelle forme juridique et technique doit prendre cette décentralisation qui, pour être efficace, doit tenir compte des caractères spécifiques liés à la situation économique, sociale et culturelle des départements d'outre-mer ?

Ces questions sont, pour moi, d'autant plus importantes que, jeudi dernier, lors de votre long exposé, monsieur le ministre, vous avez soigneusement évité de répondre à la question de notre collègue M. Chérioux, rapporteur de la commission des affaires sociales, qui s'inquiétait de savoir quelle situation serait réservée, dans cette réforme, aux départements d'outre-mer.

Or, je voudrais que chacun de nous, ici, comprenne et admette que les départements d'outre-mer, parties intégrantes de la collectivité nationale, sont d'une spécificité telle qu'il est indispensable que leur soit consacré un chapitre spécial, tout en restant évidemment dans le cadre des institutions de la République.

La centralisation actuelle est inadaptée. Elle ralentit, quand elle ne paralyse pas complètement, les initiatives des élus locaux. Nous avons conscience que seul un pouvoir local, attribué par le biais d'une réelle décentralisation, peut prendre les décisions nécessaires au développement des départements d'outre-mer, contrôler leur exécution et susciter l'adhésion des populations. Cette forme d'administration décentralisée rendrait d'ailleurs les élus beaucoup plus responsables face à leurs administrés.

Depuis 1946, date de leur accession à la départementalisation, les départements d'outre-mer bénéficient d'une organisation administrative particulière qui a été renforcée par le décret du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et à l'organisation administrative des départements d'outre-mer. C'est d'ailleurs en référence à ce décret que des dispositions les concernant ont été, à plusieurs reprises, soumises pour avis à l'appréciation des conseils généraux.

Malgré un certain nombre de déceptions que nous avons connues quant au cas que les gouvernements successifs ont fait de nos différents avis, nous persistons, aujourd'hui, à déplorer que les conseils généraux des départements d'outre-mer, dont la plupart des élus sont également maires de communes, n'aient pas été appelés à se prononcer sur ce texte. Je demeure quant à moi convaincu que leurs avis auraient été précieux au Gouvernement pour faire des propositions concrètes au Parlement, et aux parlementaires pour se prononcer en toute connaissance de cause sur la situation à réserver à ces provinces lointaines dont on devrait, à tout moment, tenir compte des spécificités.

Ce projet de loi, loin de préconiser une véritable décentralisation, se limite à la déconcentration d'une partie des pouvoirs de l'Etat sur les départements. En effet, l'Etat doit se consacrer aux missions d'intérêt national en confiant aux collectivités locales le soin d'administrer la vie quotidienne.

L'exposé des motifs précise bien que la répartition des compétences est le fruit de l'histoire et de la mentalité collective, tout autant que de concepts juridiques abstraits. Il n'existe pas, dans ce domaine, de frontières naturelles intangibles et objectives.

Or, les départements d'outre-mer se trouvent dans une situation propre et originale. Ils ne peuvent être comparés ni à des régions qui seraient de l'hexagone ni à des pays sous-développés du tiers monde. On se demande parfois si leur spécificité ne constitue pas, pour eux, de véritables handicaps. Ces départements ont comme voisins immédiats les pays de la Caraïbe où les niveaux de salaire et de vie sont inférieurs aux nôtres, ce qui constitue pour nous une menace directe et grave depuis la conclusion des accords de Lomé, dont nous souhaitons d'ailleurs très vivement la renégociation.

Dans nos départements — autre spécificité — le chômage des jeunes et des femmes constitue un véritable fléau dont on n'entrevoit pas la solution.

D'autre part, le passé historique de ces départements, dont nous ne sommes responsables ni les uns ni les autres, les a maintenus dans un état de sous-développement économique et social pendant plusieurs siècles. Ces territoires n'ont connu un début de développement économique et social qu'à partir du moment où le statut départemental leur a été appliqué.

Mais, quels que soient les progrès réalisés au cours des trente dernières années, on ne peut s'empêcher de constater qu'il y a encore beaucoup à faire pour que le niveau de vie de ces départements atteigne celui d'un département moyen de la métropole.

N'est-ce pas le Président de la République lui-même qui, en 1974, proclamait, lors de sa visite en Guadeloupe, de manière tout à fait solennelle et officielle, qu'il y avait une importante politique de rattrapage à faire dans ces départements, et qui annonçait que tout allait être mis en œuvre pour faire disparaître les séquelles du colonialisme en mettant rapidement en place la départementalisation économique ?

Mais hélas ! nous attendons toujours, car le Président de la République avait oublié que, pour atteindre cet objectif ambitieux, il faudrait que des moyens financiers supplémentaires et exceptionnels soient mis à notre disposition dans le cadre de la solidarité nationale.

Or que nous propose le texte actuellement en discussion ? Il nous propose le contraire de ce que nous espérons, c'est-à-dire la régression à brève échéance, parce que tous les critères d'attribution de la dotation globale d'équipement défavorisent les départements d'outre-mer, que ce soit le nombre d'habitants, la longueur des voiries, le nombre des logements construits par an, et surtout le potentiel fiscal par habitant. Il faut savoir que le niveau des rémunérations est très bas dans les départements d'outre-mer, que le Smic y est inférieur de 20 p. 100 par rapport à la métropole, et surtout que le taux de chômage est au moins cinq fois supérieur à celui que nous enregistrons dans l'hexagone.

Je voudrais ajouter qu'en dépit de cette situation difficile de l'emploi, les Guadeloupéens ne bénéficient pas encore de la législation métropolitaine sur le chômage, ce qui impose d'ailleurs à nos collectivités des inscriptions budgétaires très importantes pour faire face aux dépenses d'aide sociale. Il faudra étudier et traiter cette situation de manière particulière et la dotation globale d'équipement ne devra en aucune manière être inférieure à la somme globale des subventions de l'Etat que nous recevons actuellement. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrions poursuivre l'œuvre de promotion et d'épanouissement de ces départements, politique qui ne peut d'ailleurs que rejaillir sur le prestige de la France dans cette région du monde.

Toutefois, nous pouvons, me semble-t-il, sortir de l'impasse ; la législation en vigueur nous en donne la possibilité. En effet, le décret du 26 avril 1960 précité dispose, en son article 2 : « Les conseils généraux des départements d'outre-mer pourront saisir le Gouvernement, par l'intermédiaire du ministre d'Etat, de toute proposition tendant à l'intervention de dispositions spéciales motivées par la situation particulière de leur département. Ces propositions ne devront pas porter atteinte aux principes énoncés par la Constitution. »

Par conséquent, la solution qui s'impose pour l'instant est que le conseil général se saisisse de ce texte lors de sa prochaine session, de manière que les élus départementaux fassent au Gouvernement des propositions adaptées aux conditions particulières de ces départements. Le Gouvernement pourra alors prendre les mesures réglementaires d'adaptation de cette loi aux départements d'outre-mer.

Telles sont, messieurs les ministres, mes chers collègues, les quelques réflexions que j'avais à faire sur ce projet de loi soumis à notre appréciation. J'espère, monsieur le ministre, que votre réponse contribuera à apaiser les inquiétudes qui sont également celles de tous les élus de la Guadeloupe et nous permettra d'envisager l'avenir sinon avec optimisme, en tout cas avec moins d'angoisse. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Legrand.

M. Bernard Legrand. Monsieur le ministre, j'ai eu l'occasion, à la fin de l'année dernière, de vous dire que le Gouvernement, en présentant des textes financiers concernant les collectivités locales avant de nous présenter la loi-cadre annoncée, mettait la charrue avant les bœufs. Cet avis, à l'époque largement partagé, est aujourd'hui sûrement admis par tout le monde, y compris par vous, ce que, bien sûr, je ne pourrais vous obliger à confirmer.

Aujourd'hui, nous parlons enfin des bœufs, c'est-à-dire de la dynamique, alors qu'une partie de la charrue est accidentée gravement dans les couloirs de l'Assemblée nationale. (Sourires.) Je veux, bien entendu, parler du projet sur la fiscalité locale.

Pourquoi, lorsque le moment était favorable, le Gouvernement n'a-t-il pas entendu les appels à la sagesse qui lui étaient lancés par le Sénat ?

Votre projet comporte de bonnes propositions, de moins bonnes pour ne pas dire de mauvaises, et surtout, en grand nombre, des propositions qui n'ont pas grand intérêt.

Si je devais, avant et après tant d'autres, procéder à une analyse de l'ensemble, je commencerais par les bonnes choses, un peu pour vous faire plaisir, mais aussi par facilité, celles-ci étant les moins nombreuses.

En définitive, je ne me livrerai pas à une critique systématique — nous avons autre chose à faire — et me contenterai d'attirer votre attention afin d'obtenir de votre part des réponses sur des points précis.

Vous avez affirmé, monsieur le ministre de l'intérieur, à de multiples reprises et solennellement, ici même, le 24 ou le 25 juin de l'année dernière, qu'à un transfert de compétences correspondrait dans tous les cas un transfert de ressources financières. Bravo pour le principe ! Mais, dans la pratique, comment cela se passera-t-il ? Je ne prendrai que quelques exemples.

Vous dites, et vous l'avez écrit : « La responsabilité de la sécurité des Français incombe à l'Etat, qui doit seul en supporter la charge. » Il en était bien ainsi avant que vous n'élaboriez ce projet de loi, notamment en ce qui concerne la gendarmerie, toujours nationale. Or si les gendarmes sont aujourd'hui décentement logés, c'est parce que les collectivités locales ont dû, dans tous les cas, suppléer à l'insuffisance de l'Etat. Il faut le noter.

M. Robert Schwint. Très bien !

M. Bernard Legrand. Est-ce cela le transfert de ressources correspondant au transfert de charges ? Si c'est cela, les élus locaux ont le droit d'être inquiets.

Deuxième exemple : le transfert aux départements des routes nationales, avec la promesse du Gouvernement d'apporter sa contribution annuelle. Il est vrai que ces routes, qui furent nationales et en mauvais état, sont aujourd'hui, pour la plupart d'entre elles, départementales et en bon état. Tant mieux pour les utilisateurs, tant pis, bien entendu, pour les finances départementales.

Vous nous présentez aujourd'hui, sous couvert de clarification — ce qui est intellectuellement satisfaisant — un certain nombre d'autres possibilités de transfert. Vous leur donnez l'appellation, que je trouve très agréable, de « services de voisinage ». Parmi ces transferts — et je reste dans le cadre des exemples — figurent les services de santé scolaire. En admettant — et je l'admets — que le Gouvernement soit profondément honnête et qu'il dise aux collectivités locales : je vous confie la gestion de la santé scolaire et, en fonction de mes déclarations, non seulement les crédits affectés par l'Etat jusqu'à maintenant vous seront accordés mais, tenant compte de l'érosion monétaire, j'y ajouterai chaque année ce qui est nécessaire pour faire face à cette érosion, eh bien ! le compte n'y serait quand même pas, tout simplement parce que, aujourd'hui — vous le savez bien et chacun le sait — les services de santé scolaire ne correspondent pas aux besoins. L'Etat n'a pas fait pour la santé scolaire ce qu'il devait faire, et dire qu'il fera demain ce qu'il a fait aujourd'hui, c'est une duperie supplémentaire. On ne peut donner à quelqu'un que quelque chose de valable. Ce n'est pas le cas. C'est un troisième exemple malheureux.

Après avoir indiqué que le projet n'apporte même pas l'assurance de cette indexation, j'ajoute que, de toute façon, elle serait insuffisante pour éviter la duperie. Il faut que le contrat entre l'Etat et les collectivités soit une contrat passé entre personnes honnêtes, mais il faut préciser les conditions de cette honnêteté. Or, chacun sait, notamment pour ce problème de santé scolaire — j'oublie d'autres problèmes, j'oublie tout ce que vous avez indiqué à propos des transferts de compétences, des transferts de ressources — que si le projet prévoit effectivement un transfert de charges, il ne prévoit pas, avec toutes les garanties nécessaires, les transferts de moyens correspondants malgré les affirmations qu'à maintes reprises vous avez lancées notamment ici, devant le Sénat.

Je voudrais maintenant aborder rapidement quelques questions qui m'apparaissent capitales, que votre projet ne fait qu'effleurer ou, le plus souvent, n'évoque pas du tout.

Les collectivités locales ne peuvent, aujourd'hui, adhérer aux Assedic — aux associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce — pour leur personnel auxiliaire. C'est un aspect technique du problème, mais je vous demande de bien vouloir reconnaître son importance. Le Gouvernement estime, au travers d'une réponse qui m'a été faite, que le problème ne se pose pas, puisque les personnels départementaux et communaux, étant titulaires, sont parfaitement protégés.

Or, comment peut-on ignorer que des membres du personnel peuvent être malades ou bénéficier des nouvelles lois sociales, qui accordent jusqu'à deux ans de congé après la maternité et qu'il faut bien remplacer les intéressés. Par qui ? Quelles en sont les conséquences ? Les communes, bien plus que les conseils généraux, sont dans l'obligation de payer l'indemnité de licenciement ou l'indemnité de chômage pendant un an, sans parler des autres.

Tel est le problème qui n'est pas réglé. Je souhaite vivement que nous réfléchissions à la situation dans laquelle se trouvent notamment les petites communes et les communes rurales qui devront, un jour ou l'autre, faire appel à des personnels temporaires et qui, ne pouvant pas participer aux Assedic pour une

somme modique, se trouveront dans l'obligation d'assurer elles-mêmes, comme le projet de loi le prévoit, les charges du chômage.

Il faut absolument, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette loi, qui est une loi-cadre, donne aux collectivités locales la possibilité d'adhérer aux Assedic. Je ne rappellerai pas, bien entendu, parodiant la publicité pour la pile Wonder, que l'assurance n'est chère que lorsqu'on ne s'en sert pas. Il importe donc que vous donniez aux collectivités locales la possibilité d'adhérer aux Assedic.

Dans le même esprit de recherche et de clarification, j'ai déjà attiré votre attention, monsieur le ministre, sur la situation parfaitement ambiguë d'un certain nombre de syndicats mixtes. Bien entendu, j'ai dans mon collimateur — vous ne vous y tromperez pas — les syndicats mixtes de gestion des parcs naturels régionaux. Pourquoi est-elle ambiguë ? Parce que leur régime est celui des collectivités locales pour ce qui est mauvais, mais hors collectivités locales quand il pourrait leur être favorable ; en un mot, ils ont le derrière entre deux chaises.

Monsieur le ministre, j'ai entendu votre message d'espoir au moment de la discussion du projet de loi de finances, mais je voudrais qu'il allât plus loin et débouchât sur des décisions. La situation équivoque dans laquelle nous nous trouvons avec ces syndicats mixtes de gestion des parcs naturels nationaux ne peut durer.

Je vous ai remis, voilà bien longtemps déjà — j'aborde là un autre sujet, qui me tient particulièrement à cœur — une proposition de loi qui avait été signée également par mes amis Schiélé et Béranger, tendant à assurer la protection sociale des élus salariés. En vous remettant ce texte, l'essentiel était, pour moi, non pas d'obtenir le vote d'une loi Legrand sur les élus locaux, mais une loi Bonnet ou Bécam, peu importe, qui puisse remédier à cet état de choses. J'ai eu la faiblesse de penser qu'avec la vigueur caractéristique de votre poignet breton vous alliez, à bras-le-corps, travailler à partir de ma proposition de loi. Malheureusement, à la lecture du projet que vous nous proposez, je n'ai retrouvé qu'un tout petit morceau de mon enfant, et en tout cas, pas sa tête. (*Sourires.*)

Bien sûr, dans l'exposé des motifs, vous êtes gentils pour les élus salariés vous dites même que « l'exercice d'un mandat local ne bénéficie pas aujourd'hui des mêmes facilités que celui des fonctions syndicales ». C'est bien de le dire ; encore faudrait-il en tenir compte ! C'est tout ce que vous avez retenu de ce que j'avais essayé de vous souffler. C'est peu, c'est insuffisant, c'est dérisoire !

Pourquoi vouloir faire des élus de grandes villes des fonctionnaires à plein temps ? Qui, sinon l'arbitraire, dira qu'à cause de la population tel maire travaille plus que tel autre ? Les dispositions prévues manquent totalement de réalisme. Les maires des communes rurales exercent en plus des fonctions prévues par la loi celles d'ingénieur des travaux publics, d'assistante sociale, de juge de paix et, depuis que les curés ont abandonné cette fonction capitale, celle de confesseur. (*Rires.*)

Qui mesurera le temps passé, sans services suffisamment structurés ? Et l'on voudrait faire une distinction en fonction de la population !

Les fonctions municipales doivent rester gratuites. Un maire ne doit pas gagner de l'argent parce qu'il est maire ; il ne doit pas non plus en perdre. Or, tel est le cas aujourd'hui et le projet ne prévoit pour eux que de belles paroles.

Des maires salariés dans le secteur privé, parce qu'ils doivent s'absenter pour exercer leurs fonctions, sont brimés dans la plupart des cas par leur employeur dans leur promotion qui est définitivement arrêtée, dans leurs revenus qui sont largement diminués, dans leur retraite qui est compromise parce qu'ils sont, à titre tout à fait gratuit, au service des autres !

Il convient, et c'est ce qu'indiquait la proposition de loi que j'ai eu l'occasion de déposer, de leur donner les moyens, limités mais réels, mis à la disposition des délégués syndicaux.

En vertu de quels principes pourrions-nous admettre qu'un mandat civique soit encore inférieur en qualité à un mandat syndical ? Alors, vous le reconnaissez dans l'exposé des motifs, mais on ne trouve rien dans le texte.

Enfin, monsieur le secrétaire d'Etat, voulez-vous dire que vous donnez quelque qualité à la manière dont cette action pourrait se manifester en disant : on pourra récupérer ? Avez-vous une certaine notion de ce qui peut être récupéré dans l'industrie ? C'est irréalisable, en tout cas irréaliste. Il faut trouver autre chose.

Mais qui paiera, voilà le problème. L'employeur ? Non, évidemment. Pourquoi paierait-il des gens qui ne le servent pas ? Il convient de dire très clairement que ce n'est pas l'employeur qui doit payer.

Il faut que ce soit l'Etat. Vous, l'Etat, vous, le Gouvernement, vous avez décidé de le faire pour vos fonctionnaires, ne l'oubliez jamais.

Les communes ? Non, car, de manière évidente, le principe de la démocratie serait bafoué. On appellerait les électeurs, dans les campagnes électorales, à voter pour les candidats qui coûteraient le moins cher et l'on risquerait de voir fleurir, sur les murs de nos villes des slogans — et Dieu sait que nous en avons assez ! — qui seraient aussi sots mais aussi efficaces que ceux-ci : « Nous sommes rentiers et pharmaciens ; votez pour nous, cela ne coûtera rien », ou encore : « Votez pour les enseignants, à tous les coups vous serez gagnant. » (Rires.)

Je dis cela pour mes amis qui sont enseignants ou pharmaciens : attention, dans ce pays de France, nous sommes en train de créer de nouveaux notables, et ils ne seront pas forcément meilleurs que les anciens.

En dehors et au-dessus de ces vilains jeux de mots, je voudrais, monsieur le ministre, que vous perceviez qu'ils traduisent une évolution dangereuse. La commune, qui est la base même de la démocratie, est en train de changer de notables.

Votre projet doit avoir d'autres ambitions, des ambitions infiniment plus grandes. Alors, c'est l'Etat qui doit prendre en main cette dépense nécessaire. Il accorde parfois des facilités à ses fonctionnaires. Pourquoi pas aux autres citoyens ?

L'Etat auquel nous avons affaire aujourd'hui dans l'étude de ce texte de loi, ce n'est pas l'Etat patron, ce n'est pas celui qui est chargé de régler ses différends avec ses employés. C'est l'Etat qui, en vertu de la Constitution, est chargé d'assurer l'égalité entre les citoyens.

Enfin, monsieur le ministre, je voudrais vous interroger — et je vous demande de me pardonner mon ton passionné ; on ne se passionne jamais que pour les choses qu'on aime — sur ce que deviendra, demain, la région.

Vous n'en parlez pas et vous pouvez me répondre, en respectant la forme, que je suis en dehors du sujet car la région ne constitue pas une collectivité locale. Mais qui serait dupe ? La région n'aurait-elle pas à participer à cette nouvelle et large répartition des compétences ? Une région qui aurait enfin une âme et une colonne vertébrale ne pourrait-elle être l'outil privilégié de l'aménagement du territoire dont on a largement fait état ?

Mais certaine région que nous connaissons bien, vous et nous, n'a pas eu l'occasion de voir les retombées. Qu'allez-vous en faire ? La laisser mourir par asphyxie ? C'est facile. Il suffit de poursuivre la politique déjà entreprise qui consiste à empêcher l'augmentation des ressources des régions. Vous en porterez la responsabilité.

Sur ce point, vous le savez, je suis en désaccord fondamental avec vous. Allons-nous, au contraire, vous et nous, affirmer la nécessité absolue d'aider cette région en lui fournissant des moyens de participer à la vie de l'Etat et de l'Europe, en décidant de l'élection de ses représentants au suffrage universel pour qu'elle devienne une collectivité locale ?

Dans notre pays, une seule structure reste sans reproche : la commune. Ni les anarchistes de gauche, ce qui n'étonne pas, ni les anarchistes de droite, car cela existe, ne l'ont mise en cause, bien que par ailleurs, ils aient récusé tous les autres pouvoirs.

Pourquoi, lorsque nous mettons en place des structures nouvelles, essayons-nous de les baser sur ce qu'il y a de moins bon, alors que nous pourrions les fixer sur ce qu'il y a de meilleur ? Le meilleur dans notre pays de France, au niveau de la démocratie, c'est la commune, seule structure dont le législatif et l'exécutif sont issus du suffrage universel. Pourquoi chercher ailleurs le « bon choix » ?

Messieurs les ministres, vous serez saisis, au cours de ce long débat, de nombreux amendements, tendant à faire de votre projet autre chose qu'un texte de dépoussiérage. Soyez attentifs. Les élus de France n'admettraient pas que la montagne de documents, de recherches, d'efforts que vous avez accumulée — je le reconnais et je vous rends hommage — n'accouche que de nombreuses petites souris. (Sourires et applaudissements sur plusieurs travées.)

M. le président. La parole est à M. Jacques Eberhard.

M. Jacques Eberhard. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, par un de ces abus de langage auxquels il nous a accoutumés, le Gouvernement a intitulé le titre IV de son projet de loi : « Amélioration du statut du personnel communal ».

Cependant, tous ceux dont l'attention avait été attirée par cette appellation prometteuse ont été déçus à la lecture des articles regroupés sous ce titre. C'est en vain qu'ils auront cherché les améliorations annoncées. Bien au contraire, ils y auront trouvé de nombreux motifs d'inquiétude.

Non seulement le texte proposé n'améliore pas le statut actuel, mais il en aggrave le caractère anachronique et autoritaire. Bien mieux — ou plutôt pis encore — les propositions contenues dans le rapport de la commission des lois accentuent l'aspect

négalif de certaines des propositions gouvernementales. Et pourtant, s'il est une catégorie de travailleurs qui mérite notre attention, c'est bien celle-là.

Suivant l'I. N. S. E. E., la fonction publique locale se place globalement, au point de vue des rémunérations, au dernier rang des salariés puisque, à égalité avec les salariés agricoles et les gens de maison, 65 p. 100 du personnel gagnent moins de 2 500 francs par mois et 92 p. 100 moins de 3 500 francs. Près de 50 p. 100 sont des auxiliaires, c'est-à-dire n'ont pas de garantie d'emploi.

Le personnel d'encadrement se situe à 10 p. 100 des effectifs, contre 23 p. 100 en moyenne dans les secteurs privés.

Lorsque ces agents réclament le treizième mois, on leur répond que le statut des agents locaux interdit aux collectivités locales de leur accorder des rémunérations et avantages supérieurs à ceux que l'Etat attribue à ses fonctionnaires. C'est le plus souvent une hypocrisie quand on connaît les possibilités qui existent dans certains ministères entre lesquels règne d'ailleurs la plus parfaite inégalité.

Le rapporteur prétend que le domaine de la loi est plus vaste pour le personnel communal que pour le personnel d'Etat. C'est une affirmation contestable lorsqu'on constate que les 800 pages du statut des agents communaux sont occupées par des centaines de décrets, arrêtés et autres textes plus ou moins réglementaires, et surtout lorsque, fondamentalement, la Constitution, si elle couvre la fonction publique d'Etat, ignore la fonction publique communale.

Par exemple, la possibilité de suppressions d'emplois par mesure d'économie, combinée avec les charges écrasantes imposées par l'Etat aux budgets locaux, retire à ces agents la sécurité de l'emploi puisque, par exemple, un arrêté préfectoral peut supprimer des emplois dans une commune sous prétexte de déséquilibre « réel » de son budget.

La proportion élevée de non-titulaires — 200 000 — ajoute une catégorie plus démunie encore de perspectives de carrière que les titulaires.

L'examen du projet de loi qui nous est soumis montre qu'il ne répond à aucune des grandes revendications du personnel communal.

Il ne marque aucun desserrement de la tutelle. En matière de rémunérations, l'approbation de l'autorité de tutelle reste la règle pour la détermination des échelles indiciaires.

Le projet marque un accroissement de la centralisation. Il porte de graves atteintes aux droits des fonctionnaires locaux.

Je voudrais schématiquement énumérer quelques-uns de ses aspects les plus négatifs : création de primes sur la manière de servir qui, à l'évidence, constituent une mesure antigreve ; création de primes différentielles qui permettent aux agents de l'Etat d'être surrémunérés par les communes ; maintien du verrou de l'article 413-7 du code des communes, qui interdit de verser le treizième mois aux agents communaux ; développement du système des contractuels vacataires, non couverts par les dispositions du statut ; possibilités de licenciement arbitraire.

Je citerai encore la liquidation des cadres supérieurs spécifiques aux communes, remplacés par des « énarques » et autres fonctionnaires des grands corps de l'Etat.

Quant à la commission paritaire, elle continue à ne pas être paritaire. Son règlement est fixé par le seul ministre de l'intérieur.

Je mentionnerai aussi la suppression des trois possibilités de choix offertes aux agents inscrits sur une liste d'aptitude, ainsi que la manœuvre politique évidente en ce qui concerne les syndicats de communes de la région parisienne, qui prouve votre souci de ne rien laisser au hasard.

Enfin, il y a lieu de dénoncer vigoureusement l'atteinte au statut du personnel que constitue la proposition de la commission de limiter aux communes de plus de 2 000 habitants les principales dispositions de ce statut.

Monsieur le rapporteur, vous tentez de nous faire croire que ne sont concernés que quelques gardes champêtres. La vérité, c'est qu'il s'agit d'exclure des garanties statutaires 24 p. 100 des personnels qui en dépendent actuellement. La vérité, c'est aussi, pour reprendre les chiffres mêmes de votre rapport, que, sur 526 561 employés communaux, 126 168 sont au service de communes de moins de 2 000 habitants et que, dans ce chiffre, la police municipale et rurale — les gardes champêtres sans doute — ne représente que 6,54 p. 100 du total, tandis que les personnels administratifs, de service et technique, totalisent 64,42 p. 100 de l'ensemble.

Quand on sait que ce sont dans ces communes que les personnels, du fait de leur dispersion, ont le plus grand besoin d'être défendus, on aperçoit tout de suite le caractère de la manœuvre inspirée par les propositions du rapporteur.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Eberhard ?

M. Jacques Eberhard. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Lionel de Tinguy, rapporteur. Je ne vous ai pas interrompu, monsieur Eberhard, tant que votre ton était courtois mais, à partir du moment où vous parlez de « manœuvre », je suis obligé de faire une mise au point.

Vous avez additionné des chiffres qui correspondent à des emplois à temps très partiel spécialement fréquents dans les petites communes et des emplois à temps complet qui sont la règle dans les communes importantes. Il se trouve que, dans de nombreuses petites communes, le recrutement pour certains emplois est devenu pratiquement impossible du fait des exigences, théoriquement satisfaisantes mais pratiquement contraires aux faits, qui assimilent ces emplois à temps partiel à des emplois à temps plein.

Si j'ai cité le cas des gardes champêtres, ce n'était qu'un exemple.

Par conséquent, vos pourcentages ne sont absolument pas valables. Il aurait fallu prendre tous les cas similaires pour avoir un pourcentage exact. Il est quand même extraordinaire qu'en six ans le corps des gardes champêtres ait diminué d'un tiers, que ce soit un corps en voie d'extinction et que la seule solution, pour les maires des communes rurales, soit d'embaucher des terrassiers et de les faire assermenter comme gardes particuliers.

Si vous estimez que la loi est faite pour être tournée de cette façon, c'est un point de vue qui vous est personnel. Mais c'est vous qui me paraissez faire une manœuvre, et non pas moi qui cherche d'abord à défendre le droit, pour ces ressortissants des petites communes, d'être embauchés.

Si l'on demande à un homme âgé de trente ou quarante ans, qui a quitté l'école à quatorze ans, voire à seize ans, de subir l'examen nécessaire pour devenir garde champêtre, il va être interrogé sur le droit pénal, sur la manière de rédiger un procès-verbal, etc. Que répondra-t-il ? Qu'il est dans l'incapacité d'accomplir une telle tâche.

Voilà à quoi aboutissent les réglementations théoriques totalement inadéquates !

Le texte proposé par la commission maintient complètement le droit des employés des petites communes puisque, s'ils le veulent, ils ont la possibilité d'opter pour une solution ou pour une autre. S'ils entendent bénéficier du régime actuel, ils le peuvent ; si, au contraire, ils ne s'estiment pas capables de répondre aux exigences d'un tel examen, ils sont libres de choisir l'autre solution. Autrement dit, nous allons à la fois vers la liberté des élus dans l'administration des petites communes, vers le renforcement de la liberté et des droits des personnels, et non pas vers l'inverse. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I. et du C. N. I. P.*)

M. le président. Monsieur Eberhard, veuillez poursuivre !

M. Jacques Eberhard. Monsieur le rapporteur, dans l'explication que vous venez de présenter, vous ne faites que répéter ce que vous nous avez exposé en commission pour justifier votre proposition.

Cependant, vous n'avez pas contesté les chiffres que j'ai donnés puisqu'ils sont les vôtres et qu'ils figurent dans votre rapport.

En réalité, dans les communes de moins de 2 000 habitants, on saura maintenant que les garanties du statut ne sont plus appliquées ni applicables. Non seulement on ne se dirigera pas vers un renforcement de la stabilité du personnel communal, mais on ira vers l'écrasement d'une catégorie de gens qui ne seront plus du tout protégés. C'est contre cette situation que nous protestons.

Je reviens à mon propos. Dans ces conditions, les quelques aménagements de détail ne sauraient effacer l'inquiétude et le mécontentement que suscite le dispositif d'ensemble que j'ai dénoncé. Par exemple, la suppression du tableau indicatif des effectifs serait assez alléchante si sa traduction au plan réglementaire ne créait pas, comme c'est le cas, un ensemble de dispositions néfastes.

Par exemple encore, la plus grande perméabilité au sein de la fonction publique locale n'est pas inintéressante, mais, dans l'état actuel des choses, elle risque surtout de faciliter l'accès dans les grandes villes de cadres supérieurs de l'Etat sans avoir de contrepartie réelle pour les cadres communaux. Ce serait le mariage de l'eau et du feu.

Comme on le constate, la prétendue amélioration du statut du personnel communal se traduit par l'aggravation de ses dispositions centralisatrices et autoritaires.

Pour notre part, dans le cadre de notre perspective autogestionnaire pour les collectivités locales, nous avons déposé une proposition de loi tendant à la création d'une véritable fonction publique locale dotée d'un statut général ayant pour objet de consacrer la spécificité de la fonction publique locale, de garan-

tir les droits fondamentaux des fonctionnaires locaux, d'assurer leur participation effective à la gestion de la fonction publique locale, de permettre une meilleure adaptation des fonctions des personnels aux compétences des collectivités territoriales de la République et de les doter de cadres de fonctionnaires hautement qualifiés.

Le conseil supérieur des collectivités territoriales, organisme paritaire, dont nous préconisons la création, disposant du pouvoir réglementaire, connaîtra et proposera, dans le respect des attributions des collectivités locales, toutes mesures visant à organiser la fonction publique locale sous tous ses aspects : application du statut, recrutement, rémunérations et effectifs, formation et perfectionnement, œuvres sociales, retraites et pensions, comité technique paritaire, comité d'hygiène et de sécurité, liberté politique et syndicale, égalité des sexes.

Un programme d'intégration de fonctionnaires locaux non titulaires dans les cadres de la fonction publique locale sera établi, portant sur cinq années, avec l'aide de l'Etat.

En nous inspirant de ces préoccupations, nous avons préparé une série d'amendements que nous défendrons en temps utile. Nous sommes persuadés que leur contenu montrera aux fonctionnaires communaux où se trouvent leurs véritables défenseurs. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. David.

M. Jean David. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, mon propos de ce soir sera, pour ce qui est des affaires communales, réduit au problème des secrétaires généraux de mairie, que je connais bien. J'aborderai, dans un deuxième temps, des questions départementales, dont j'ai été saisi au cours des heures qui viennent de s'écouler.

J'ai dit, monsieur le ministre, que je connaissais bien le problème des secrétaires généraux. J'ai, en effet, effectué toute ma carrière — elle a duré vingt-cinq ou trente ans — dans cette fonction, auprès de différents maires. Je l'ai commencée dans une région qui vous est familière et qui est aussi ma région d'origine. C'est donc en famille et un peu comme au coin du feu que je parlerai de cette question avec quelqu'un qui connaît bien les problèmes des secrétaires généraux et qui, je le sais, n'a aucun préjugé contre la fonction.

La situation actuelle des secrétaires généraux de mairie nous est connue, mais nous ne savons pas très bien quel sort leur sera réservé par le texte qui est soumis à l'appréciation de la Haute Assemblée.

Vous savez quelle est la caractéristique de la fonction du secrétaire général de mairie — sans doute du personnel communal en général, mais du secrétaire général en particulier — c'est le respect : le respect de l'élu que le corps électoral lui envoie d'abord — il n'a pas à juger le choix du corps électoral — le respect de la population ensuite, à la défense de laquelle l'élu lui fait l'honneur de l'associer.

Il est d'usage, depuis quelque temps, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, d'évoquer au sujet du personnel communal, un travail scientifique — et certains s'y complaisent — pour autant que l'objectivité scientifique soit possible en matière de sciences humaines.

Selon ce rapport sur la fonction communale dans son ensemble — et je ne mets pas en doute les bonnes intentions du chercheur — le personnel communal, qui compte plus d'un demi-million de serveurs loyaux, est le moins diplômé, le moins encadré, le moins formé malgré l'existence du centre de formation du personnel communal, qui fait pourtant beaucoup, bref, le moins compétent. Les chiffres cités dans ce rapport sont éloquentes et ils sont probablement vrais.

Force m'est pourtant de reconnaître, avec cette distance prise depuis quelques années par rapport à ma propre fonction, que le sondage le plus spontané, le plus improvisé, auprès d'une population, quelle qu'elle soit, au village ou en ville, fait apparaître entre celle-ci et l'administration municipale des liens profonds, irréductibles, de sympathie, de reconnaissance, de gratitude, de confiance et de communicabilité, qu'aucune administration de l'Etat n'a avec le citoyen. Sans doute faut-il voir là la reconnaissance des services rendus dans le passé, et dans un passé qui se perd probablement dans la nuit des temps, car si les communes sont nées en 1884, elles existaient avant sous une autre forme.

Cette reconnaissance des services rendus est profondément ancrée dans la conscience populaire. Je citerai un seul exemple : en 1968, qui a assuré la permanence du service public dans les mairies ? On mariait les jeunes, on enterrait les morts ; dans les écoles, on servait les enfants, même quand l'enseignement n'était pas dispensé.

Reconnaissez avec moi, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, que cet immense capital de confiance ne doit pas être dilapidé par l'intervention de mesures imprudentes ou légères. Ce capital, nous le devons, certes, aux

grandes qualités des élus, mais aussi, probablement à la valeur de ceux qui les servent. A cette valeur, dans ce qu'elle a de profondément original et qu'il est délicat d'apprécier, je le sais bien, en termes juridiques et même avec des mots du langage courant, je souhaiterais que la réforme actuelle ne porte pas trop atteinte.

J'ai entendu trop souvent dire — hors de cette enceinte, Dieu merci ! — que la fameuse spécificité à laquelle faisaient allusion les fonctionnaires communaux était un leurre. J'ai souvent entendu ironiser, dans les milieux administratifs, politiques, journalistiques, et tout simplement mondains, sur cette fameuse spécificité, à laquelle tient le personnel communal, notamment le secrétaire général. Personne n'a jamais mis en doute l'originalité fondamentale du sous-préfet, de l'ingénieur des Ponts et chaussées, de l'ingénieur du génie rural, de l'inspecteur des impôts ou de l'inspecteur du Trésor. Seul le secrétaire général de mairie est renvoyé au marais égalisateur du cadre moyen interchangeable. Je vous le dis, monsieur le ministre, avec toute la force que je dois, me semble-t-il mettre dans la défense de cette fonction.

Existe-t-il une fonction publique locale ? Existe-t-il une fonction de secrétaire général ? Si elle existe, doit-elle être défendue ? Je crois que c'est une des grandes questions que nous avons à nous poser ce soir.

Pour ma part, je pense qu'elle existe, je pense que les emplois d'exécution des mairies, qu'ils soient de l'ordre administratif ou de l'ordre technique, ne sont pas, dans la pratique, tellement différents des emplois d'exécution des mêmes services de l'Etat.

Mais il y a dans chaque emploi communal — et ce caractère culmine dans l'emploi de secrétaire général — une originalité par rapport aux autres. Entre les directeurs de ministère, à la limite entre les ministres et l'agent le moins élevé en grade d'une administration centrale, entre le préfet et l'agent ou le commis de préfecture il n'existe pas de solution de continuité dans la nature de la subordination. Entre le maire et le secrétaire général, cette subordination, si elle est de règle et si elle repose sur un fonds moral commun, est, en vérité, subtile et variable ; elle se nourrit de l'expérience, et elle peut même, nous le savons, se pervertir.

Hors de la personne du maire, le secrétaire général n'a pas de maître, il ne trouve devant lui qu'une sorte de vaste sujétion extérieure non formelle : les critiques, les assauts de la population, les observations plus ou moins aimables du comptable, celles de l'autorité de contrôle dont il est l'interlocuteur, autorité quelquefois ferme, quelquefois inflexible, quelquefois soumise, mais dont il n'est jamais le subordonné. Cela ressemble à la liberté, mais à une liberté sous contrôle, à une liberté avec mise à l'épreuve permanente. Ce n'en est pas moins une certaine image de la liberté.

Et la liberté du secrétaire général est elle-même au service de la liberté du maire. C'est ce qui fait finalement que l'administration municipale est spécifique et ressemble si peu aux autres.

Pourquoi les gens sont-ils à ce point attachés aux mairies ? Ce que « débient » les services du Trésor, des postes et télécommunications, bref, les services de l'Etat, à travers des guichets quelquefois très étroits, ce sont des services codifiés, nets, précis, qui ne sont pas susceptibles de correction ni d'aménagement. En revanche, dans une mairie, quel que soit le niveau auquel on s'adresse, pour quelque service que ce soit, la loi, certes, est la loi, mais c'est quand même la mairie. Ce n'est pas le guichet, ce n'est pas le service débité à petits morceaux et coupés à coup de ciseaux juridiques et réglementaires. C'est une autre forme de service, et chaque employé de la mairie, s'il est chargé d'appliquer des lois et des règlements, est aussi, à quelque niveau qu'il se trouve — éboueur, balayeur, agent des pompes funèbres — le représentant du maire, le représentant d'un pouvoir personnalisé, d'un pouvoir différent, qui essaie de rapprocher le droit et le fait. L'employé de mairie essaie d'être inventif, de trouver des solutions, et souvent il en trouve effectivement.

Au sein de la commune, qui est un appareil de médiation entre l'ancien et le moderne, entre le passé et l'avenir, le secrétaire de mairie et le personnel communal jouent un rôle de médiateur. Si ce n'est pas là être un petit peu original par rapport à un service de l'Etat, alors, qu'est-ce que l'originalité ?

Cette fonction de secrétaire général, que devient-elle ?

Les agents communaux, d'une part, les personnalités extérieures, de l'autre, peuvent accéder à un emploi de secrétaire général sous réserve de remplir certaines conditions de diplômes et de titres, conditions parfaitement admises déjà dans le passé et qui sont confirmées, conditions que le centre de formation des personnels communaux essaie de faire remplir par le plus grand nombre possible d'agents communaux en place, ce qui représente un effort herculéen. Mais, à mon avis, le C. F. P. C. y parviendra, et cela est très bien.

La commission des lois propose de remplacer la formule du recrutement direct des cadres supérieurs parmi les personnels par la formule du recrutement parmi les fonctionnaires des collectivités locales et de l'Etat ou parmi les agents titulaires des établissements publics. Telle est, si j'ai bien compris, la proposition de la commission, et je l'approuve.

Ce texte est, à mon avis, restrictif par rapport au système actuel ; il est toutefois plus ouvert que le texte initial du Gouvernement.

Il a été ajouté dans le rapport de la commission des lois, comme dans le projet de loi, que la nomination à cet emploi d'agents qui n'ont pas la qualité d'agents titulaires communaux n'entraîne pas leur titularisation. C'est très net. C'est donc un texte respectable, qui essaie de définir les sources naturelles du recrutement vers lesquelles pourra se tourner le maire.

Ce qui me paraît inquiétant, c'est qu'en ne conférant pas au nouveau secrétaire général la qualité d'agent titulaire communal vous allez l'encourager à continuer de se tourner vers ses sources extérieures, ses sources exogènes de carrière et de réussite. Le secrétaire général qui ne devient pas agent titulaire et qui ne peut pas poursuivre sa carrière dans la commune sera soucieux de conserver un enracinement externe, qui sera probablement celui que vous avez défini, principalement dans les services de l'Etat ou d'autres collectivités publiques. Ainsi, en cas de tempête politique ou de désaveu électoral ou dans toute autre situation de distance prise par rapport au maire, le secrétaire général, qui n'est là que pour assurer le secrétariat général de la mairie, repartira tout naturellement vers ses sources de carrière parce qu'il n'aura pas été confirmé dans ses fonctions.

Ce n'est pas la présence, dans la fonction communale, d'agents supérieurs d'origine extra-communale, que ce soit au départ ou même dans le cours de la carrière, qui choque actuellement les secrétaires généraux ; c'est le danger, à travers ce texte, de l'institutionnalisation de prothèses politiques passagères — je m'adresse aussi à M. le ministre — susceptibles d'évacuer progressivement de l'emploi tout ce qui en fait l'originalité un peu farouche, mais qui est, au regard de beaucoup, quelque chose comme le respect des lois et la neutralité à leur égard.

Si un tel texte était adopté en l'état, il jetterait les fondements d'une possible généralisation du système des détachements dans les communes de fonctionnaires de l'Etat qui, pour l'essentiel, resteraient tributaires de leur ministère d'origine. Ces fonctionnaires qui seraient distingués par les élus, pour de multiples raisons, pendant quelque temps, puis s'en sépareraient, serviraient deux maîtres à la fois. Je ne fais pas offense à leur conscience professionnelle, dont je ne doute pas qu'elle est grande ! Mais peut-on demander à un agent de travailler auprès de quelqu'un tout en dépendant de quelqu'un d'autre pour l'essentiel ? N'est-ce pas difficile ? N'est-ce pas lui demander une acrobatie morale qu'il convient de ne demander à personne ?

Ne faudrait-il pas simplifier les choses en disant que lorsque l'on entre dans la fonction communale, on y entre pour de bon ? Cette fonction a sa dignité, sa force et ses garanties, que vous essayez de mettre en place, monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, et vous avez raison. Alors, pourquoi essayer de donner aux uns cette sorte de possibilité de retourner à l'extérieur si, finalement, l'expérience est « ratée » ? Pardonnez-moi, monsieur le ministre, de m'exprimer avec trop de simplicité.

En ce qui concerne la cessation de fonction, ici aussi l'apport de la commission des lois a été particulièrement important et je voudrais lui rendre hommage. Je vous ai écouté avec attention, monsieur le rapporteur, et j'ai trouvé que les propos que vous teniez sur ce point étaient particulièrement fondés.

Sans doute tout était-il trop simple dans cette affaire et fallait-il aller plus loin. Un principe a été adopté visiblement par le Gouvernement, et la commission des lois n'y a pas dérogé, c'est le principe de la distinction du grade et de l'emploi. Il faudrait des heures, pour ne pas dire des semaines, de réflexion en matière de philosophie juridique ou de sciences politiques pour arriver à traiter ce problème de la distinction du grade et de l'emploi. Je me contenterai de dire que, pour ma part, ce principe ne me paraît avoir manqué ni de justesse, ni d'efficacité dans le passé immédiat de notre pays, dans la mesure où il s'agissait de corps constitués, de gens qui faisaient partie d'un ensemble, qui étaient sûrs de l'emploi, sûrs de leurs espérances acquises, par conséquent, à l'intérieur d'un système de distinction du grade et de l'emploi. De toute façon, étant dotés des mêmes droits, ils étaient sûrs de s'y retrouver.

Est-ce que ce principe, solide lorsqu'il est question d'avoir affaire à des corps constitués et homogènes, ne devient pas plus discutable, dès lors que son application fait entrer en collision « politiquement » — je souligne ce mot — précisément les corps constitués dont je viens de parler, sûrs de leurs droits et de leurs espérances, et des individus finalement au service des

collectivités locales, à qui, jusqu'à présent, on a toujours disputé le nom de corps ou le nom de cadres ? Encore une fois, je ne discuterai pas le principe, mais je dirai simplement ici que la balance n'est pas égale : d'une part, une structure cohérente, solide, d'autre part, cette diaspora, cet éparpillement — tout comme si l'on appliquait les mêmes règles aux préfets et aux attachés commis. Je crois franchement que la distinction entre le grade et l'emploi doit être revue à la lumière de cette observation.

La commission a relevé, monsieur le rapporteur, le cas du secrétaire général évincé de ses fonctions pour des motifs disciplinaires. Vous avez bien fait d'ajouter ces mots qui manquaient, ce qui devrait, à mon sens, inciter les responsables syndicaux de la profession à une vigilance exceptionnelle. C'est leur affaire, mais je le souligne au passage.

La commission a précisé, et je l'en félicite, les conditions dans lesquelles les secrétaires généraux relevés de leurs fonctions dans l'intérêt du service devraient garantir leurs droits à venir, en particulier par le reclassement dans un emploi équivalent dans la fonction publique d'Etat. Cette disposition, je vous le dis très simplement, est tout à fait positive.

Mais alors quelle est l'origine de ce texte ? Nous le savons tous. Il s'agit de liquider, sans dommage pour l'agent et dans le respect des pouvoirs propres du maire, les situations de méfiance venues d'hostilité unilatérale ou réciproque, fondées ou fallacieuses, qui suivent, parfois moins qu'on ne le dit et en tout cas de façon très minoritaire par rapport à l'ensemble des communes, les élections municipales. Bref, il s'agit de rendre plus aisée et plus confortable juridiquement pour les maires et moins désagréable aussi pour l'agent, c'est vrai, la répudiation de ce dernier.

Le reproche que je ferai à ce texte, monsieur le rapporteur, c'est d'aller loin dans la commodité recherchée. En effet, ce sont des péripéties électorales qui ont été à l'origine de la solution envisagée et recherchée, péripéties dont le renouvellement est largement étalé dans le temps, c'est-à-dire chaque fois qu'un mandat municipal est renouvelé. Mais, le texte est et sera d'utilisation courante, et si on le met en complément de l'article antérieur dont nous venons de parler, relatif au recrutement d'agents en détachement d'origine externe, il aboutit à permettre de façon permanente le renouvellement indéfini d'expériences, tandis que s'accroît le nombre des agents destitués et par là même, qu'on le veuille ou non, dépréciés. Croyez-vous que ce soit un titre que de se présenter devant n'importe quelle administration communale ou d'Etat comme quelqu'un qu'un maire a renvoyé ou condamné, sauf à ajouter, monsieur le ministre — votre mimique m'y fait penser — une dimension politique que nous voulons écarter...

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Et qui pourtant existe !

M. Jean David. Je vous le dis très simplement, si le texte final devait être celui qui nous est soumis à cet égard, et quelles que soient ses intentions qui me paraissent bonnes, je proclamerais volontiers ma préférence pour les errements anciens. J'espère qu'il est possible de limiter par des amendements appropriés l'effet d'une mesure dont la portée mérite d'être plus justement évaluée.

On pourrait ainsi prévoir, comme dans les procédures relatives au divorce, un temps de conciliation, un sursis. L'expérience nous prouve qu'après un premier temps de prévention ou d'incompréhension, l'intelligence prévalant de part et d'autre, les choses s'arrangent. On pourrait aussi limiter le nombre des répudiations susceptibles d'intervenir dans le courant d'un mandat, car leur multiplication risquerait à la fois de détruire la substance de l'action municipale et de faire apparaître ce pouvoir municipal comme frivole, ce qui n'est pas notre objectif.

Telles sont, monsieur le ministre, les réactions premières, sommaires que j'ai entendu opposer à un texte qui comporte par ailleurs, bien entendu, beaucoup d'éléments positifs, mais je n'étais pas là pour le dire.

Je voudrais tout de même affirmer que je défends non pas des carrières — ce ne sont pas les secrétaires généraux que je défends — mais le principe d'un secrétaire général digne de ce nom pour le service de la population. Il est clair, monsieur le ministre, que, si le secrétaire général apparaissait dans l'avenir comme le garant sûr du respect des lois et de l'application du règlement, comme le bras séculier et politique du seul pouvoir élu, c'est vers d'autres arbitrages que l'inquiétude populaire se tournerait, ceux de l'Etat peut-être.

Je parlerai maintenant des départements en des termes beaucoup moins pathétiques, parce que beaucoup moins personnels, qui découlent de l'analyse qui nous a été soumise.

Le projet de loi ne traduit pas toujours, me semble-t-il, dans sa rédaction initiale, au bénéfice des départements, les propos officiels tenant au développement des responsabilités des conseils généraux, tout comme à la confirmation et à l'affirmation du rôle du département dans la vie de la nation.

Les nouvelles compétences prévues pour les conseils généraux dans le texte gouvernemental sont timides et, pour ma part, je ne puis que prendre acte avec satisfaction du fait que la commission des lois se soit efforcée de préciser, de modifier, et partant, d'accroître les textes qui servent de base à la discussion.

Nous souhaitons, en particulier, que notre assemblée puisse apporter les garanties nécessaires permettant aux élus départementaux d'être assurés qu'à tout transfert de responsabilités et de charges correspondra d'une manière permanente une affectation de ressources nouvelles. A ce titre, il faut remarquer que l'article 88 du projet est très imprécis. Or, la nécessité de reviser les barèmes de l'aide sociale doit être clairement affirmée et la rédaction ne doit laisser aucun doute sur la répartition des charges découlant de cette révision. Il est indispensable que la dotation globale d'équipement ne soit pas réservée aux seules communes. Les conseils généraux ont un rôle trop grand en matière de réalisation d'infrastructures et d'équipement public pour être écartés du bénéfice de cette dotation.

Les avis émis par la commission des lois pour aménager le texte initial du projet de loi paraissent conformes à l'intérêt bien compris d'une bonne gestion départementale. Chaque fois que cela lui est apparu souhaitable, elle a procédé à l'extension aux départements des améliorations apportées à la situation des communes, en particulier par l'allègement des procédures administratives et des prescriptions techniques.

La commission a heureusement précisé la rédaction des articles 42 et 46 et a comblé une lacune : l'allègement des prescriptions techniques ne s'appliquait pas à la conception et à l'exécution des travaux des départements et des ententes interdépartementales. Il devient clair, désormais, que le code des prescriptions techniques, qui rassemblera les seules prescriptions ayant force de loi et pouvant, par conséquent, s'imposer aux collectivités locales, s'appliquera également aux départements.

En ce qui concerne le fonctionnement des conseils généraux : la commission a repris sous la forme d'un article additionnel, après l'article 50, la proposition de loi déjà adoptée par le Sénat et autorisant les délégations de vote.

Quant au statut des membres de l'assemblée départementale, la commission a étendu aux conseillers généraux et aux présidents des conseils généraux les améliorations qu'elle avait apportées aux conditions d'exercice des mandats municipaux.

Elle a étendu par un article additionnel, après l'article 92, les nouvelles modalités d'autorisation d'absence applicables aux maires et aux adjoints.

Par un article additionnel, après l'article 96, elle a modifié l'article 36 bis de la loi du 10 août 1871, de façon à étendre la responsabilité du département dans le cas de dommages résultant des accidents subis par les présidents et les membres des conseils généraux dans l'exercice de leurs fonctions.

Il serait utile d'aller sans doute plus loin et, dans le respect de l'autonomie des assemblées départementales, de mieux assurer les conditions d'exercice du mandat de conseiller général.

Pour améliorer le statut du personnel départemental, la commission a adopté un article additionnel, après l'article 24, demandant au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi portant statut de ce personnel. Je ne saurais que m'y associer.

Il convient de noter que la commission a été sensible aux précisions données sur les conséquences administratives et financières de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Elle a affirmé l'autorité du conseil général sur les compétences qui auront été étendues au bénéfice du département et n'a pas cru devoir mettre en cause la structure actuelle de l'organisation départementale. Elle a maintenu aux préfets le rôle d'exécutif des décisions de l'assemblée départementale.

Sur le plan financier, les modalités de la compensation sont précisées et la revision du barème des charges d'aide sociale devient un préalable à l'application des transferts de compétences.

En ce qui concerne les compétences, les amendements adoptés par la commission élargissent les compétences départementales, notamment en matière d'éducation où il est posé en principe que le département aura dans l'avenir la charge des collèges.

Il était normal, et nous en savons gré au rapporteur, à la fois maire et conseiller général de Vendée, d'avoir tiré les conséquences des modifications ainsi proposées pour modifier la loi du 10 août 1871. C'est l'objet du chapitre additionnel VII au titre II.

De ces différentes observations, je tirerai la conclusion, monsieur le ministre, que nous pouvons souhaiter que notre assemblée prenne en considération les amendements de la commission des lois sur le rôle accru du conseil général, étant entendu que nous pourrions, sur tel ou tel point particulier, préciser, voire améliorer les textes qui nous sont proposés, mais qui doivent tous être inspirés par la seule volonté de rapprocher l'appareil

administratif de l'administré. Or, le cadre départemental offre, pour un certain nombre d'actions, le privilège d'être celui qui garantit le mieux le respect de la démocratie et le meilleur service des hommes dans le respect, encore une fois, du premier des pouvoirs à partir, du bas, le pouvoir communal. (*Applaudissements.*)

(M. Etienne Dailly remplace M. Maurice Schumann au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY,

vice-président.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous voici donc à l'instant où, après quarante ou quatre-vingts ans, selon les versions, nous discutons d'une réforme qui est très attendue.

Je ne vais pas l'analyser : nous la connaissons tous dans ses grandes lignes et même, dans ces moindres détails, grâce au travail persévérant et courageux de notre rapporteur, ce dernier ayant beaucoup ajouté à un projet de loi qui était une bonne base.

J'ai suivi autant que je l'ai pu les travaux de la commission des lois. J'ai parfois été un peu effrayé de l'abondance des textes qui s'ajoutaient les uns aux autres. Mais, à la réflexion, je me suis dit, comme le rapporteur sans doute avant moi, que, dans cette matière où l'on veut réformer, préciser, modifier, il faut être aussi précis que possible. Je reconnais donc bien volontiers, même si le texte tel qu'il nous revient de la commission des lois est ardu, même s'il doit susciter alinéa après alinéa des discussions parfois serrées, qu'il était vraisemblablement indispensable.

Je ne suis pas venu ici, monsieur le ministre, pour souligner les aspects positifs de la réforme : ce n'est pas mon rôle. Je veux simplement formuler quelques observations critiques sur trois points précis.

Je constate, dans le texte qui nous est soumis, entre autres, trois zones d'ombre : une zone d'incertitude, une zone d'injustice, qui ne se révèle qu'après examen et non à première vue, et une zone de vide. Je ne prétends pas couvrir toute la matière. Beaucoup de choses ont été dites et je m'en voudrais de les répéter.

La zone d'incertitude — j'en traiterai brièvement — concerne les secrétaires généraux, dont vient de parler avec force détails et connaissances mon collègue M. David.

J'en parle d'autant plus à mon aise que je suis maire d'une ville qui n'a pas changé de municipalité à l'occasion des dernières élections. C'est dire que mes relations avec le secrétaire général de la ville de Caen sont du type de celles dont rêve M. David. Mais j'ai été, comme de nombreux secrétaires généraux, témoin d'une évolution qui suscite des inquiétudes quant à l'avenir de la fonction, même si elle subsiste, même si on l'affirme, et quant à l'avenir du secrétaire général qui, parce que la municipalité a changé, n'est plus en communion avec le maire nouvellement en place.

Je dis que la fonction est en danger car, dans bien des municipalités, on a pris l'habitude — c'est surtout vrai des villes — de créer des cabinets. M. David disait tout à l'heure que le secrétaire général est un peu le reflet du maire aux yeux de la population. Il est vrai que l'administration communale est proche de l'habitant. Le secrétaire général est là. Jouant parfois le rôle de médiateur, il exécute les ordres du maire et les délibérations du conseil municipal. On le connaît, ce qui fait sa spécificité par rapport à des fonctionnaires d'Etat, il est « embrayé » sur la population.

Je considère que les cabinets sont un désastre...

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. C'est bien mon avis.

M. Robert Schwint. Mais pas du tout !

M. Jean-Marie Girault. ...parce que c'est un système qui consiste à court-circuiter. Certains maires sont d'ailleurs pris à leur propre jeu et sont court-circuités par leur propre cabinet, mais ce qui est très grave, c'est que les cabinets donnent des instructions à tous les services, au besoin sans que le secrétaire général en soit informé.

M. Robert Schwint. Ce sont de mauvais cabinets !

M. Jean-Marie Girault. Oui, il y a de mauvais cabinets.

L'institution mérite tout de même d'être regardée de plus près. Pour l'instant, elle est informelle. Je décris ses défauts, mais, en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration communale, c'est, à coup sûr, un risque excessif de politisation, au détriment de l'administration à l'état pur.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Bien évidemment !

M. Jean-Marie Girault. Lorsque le secrétaire général n'est plus en cour, le maire ne souhaite pas le conserver à ses côtés, ce que je conçois. Cela arrive de la même façon dans les ministères, même si l'on ne change pas de majorité politique : un nouveau ministre arrive et il entend avoir à ses côtés une équipe homogène qui réponde à ses vœux, ce que je conçois bien, de sorte que je ne suis pas, dans l'absolu, choqué qu'un changement de majorité dans une municipalité puisse correspondre à un changement de secrétaire général.

D'où l'esprit de la réforme que vous nous proposez, aussi bien vous-même, monsieur le ministre, que M. le rapporteur, qui a complété votre texte. Que deviendra le secrétaire général qui n'est plus en cour ?

La règne une incertitude. Certes, on envisage bien de le reclasser dans la même administration municipale, sans que sa carrière soit pour autant compromise, mais qu'est-ce que cela signifie ? Comme il était au sommet de la hiérarchie municipale, où pourra-t-on lui trouver une fonction, un emploi correspondant ? On parle de passerelle vers les fonctions d'Etat. Je souhaite que ce soit possible, mais je souhaiterais surtout que cela soit plus affirmé. On dit qu'il pourra être accueilli dans les corps d'Etat, mais ce ne sera pas un droit, d'où une incertitude pour le secrétaire général déchu. Une question se pose donc et je souhaiterais qu'à l'occasion de la discussion de l'article qui traite de ce problème les choses soient précisées et que l'on fasse disparaître un certain nombre d'incertitudes.

La zone d'injustice, monsieur le ministre — je ne vais pas vous étonner, car je vais revenir sur un sujet qui m'a beaucoup tenu à cœur pendant la discussion devant la commission des lois et que tout le monde ici connaît — c'est le problème...

M. Jacques Eberhard. ...de la répartition !

M. Jean-Marie Girault. Oui, monsieur Eberhard, vous en souriez, mais j'espère que vous serez de mon avis le jour où il faudra voter sur des textes précis.

M. Jacques Eberhard. Mon département est dans le même cas que le vôtre !

M. Jean-Marie Girault. Je le sais.

M. le président. Monsieur Eberhard, vous n'avez pas la parole.

M. Jean-Marie Girault. Ce n'est pas grave, monsieur le président : nous nous entendons très bien. (*Sourires.*)

M. le président. Monsieur Girault, si c'était grave, il y a longtemps que je serais intervenu.

Veuillez poursuivre votre exposé.

M. Jean-Marie Girault. Vous avez ainsi défini, monsieur le ministre, l'un des principes majeurs de la réforme : à tout transfert de compétences correspondront des transferts de ressources. C'est limpide, c'est excellent en soi. L'article 88 en dispose ainsi dans sa première phrase et, comme pour concrétiser le principe, la phrase qui suit prévoit que, lorsqu'il y aura lieu à transfert de ressources, le transfert se concrétisera par « un ajustement du montant de la dotation globale de fonctionnement » ou par « l'attribution de nouvelles recettes fiscales ». Bien !

Mme Veil est entendue par la commission des lois et je l'interroge, parce que l'article 88 ne présente pas, *a priori*, de danger. Un ajustement de la dotation globale de fonctionnement n'est pas forcément annonciateur d'injustices. On peut penser que l'Etat — et lui seul — ajoutera la différence, de façon que le transfert de compétences n'entraîne pas de charges supplémentaires pour le département.

A Mme Veil, je rappelle ce que vous connaissez tous : la répartition des dépenses d'aide sociale s'effectue en vertu du barème de 1955, que tout le monde estime injuste, un barème que personne ne défend. Par conséquent, si, dans le cadre de la réforme, les compétences entre le département et l'Etat sont clarifiées, déterminées sur les bases que vous proposez et auxquelles j'adhère, il va s'ensuivre indiscutablement, pour les départements, des bilans tantôt positifs, tantôt négatifs selon qu'en vertu du barème de 1955 ils étaient plus ou moins favorisés par l'intervention financière de l'Etat. Je demande donc à Mme Veil comment elle entend procéder à l'ajustement de la dotation globale de fonctionnement.

La réponse vient, brutale, une interprétation très précise de l'article 88 : s'il apparaît qu'un département, à l'occasion de la nouvelle répartition des compétences, a moins à dépenser que précédemment, il donnera à ceux qui auront plus à dépenser. C'est dire que l'article 88 pérennise le barème de 1955...

M. Jean Chérioux. Exactement !

M. Jean-Marie Girault. ... au point que j'ai entendu dire qu'après tout, si le département du Calvados, pour ne rien vous cacher, devait économiser 12 ou 25 millions de francs à l'occasion de la modification des compétences, alors qu'un autre département devait ajouter autant, par un système de péréquation qui s'établirait entre les départements, on dégagerait des sommes qui constitueraient l'assiette de l'ajustement de la dotation globale de fonctionnement.

Il n'est pas possible, monsieur le ministre, qu'à l'occasion d'une réforme par laquelle vous prétendez vouloir clarifier les compétences et intervenir pour compenser les dépenses nouvelles qu'entraîneront les transferts de compétences, il soit demandé aux départements qui ont été injustement classés jusqu'alors de bien vouloir compenser la charge de ceux qui avaient été avantagés.

Que ce soit la commission des lois, la commission des finances ou la commission des affaires sociales, tout le monde a exactement compris le problème. Le Gouvernement, sur ce point, devra cependant apporter des réponses claires et définitives. Pour ma part, il me sera impossible d'accepter une réforme qui reposerait, pour un point essentiel, sur le maintien d'une injustice.

Je sais bien qu'il est difficile de modifier le barème de 1955. Il y aurait, bien sûr, deux façons — vous préférez l'une d'elles et je la devine — de remédier à cette injustice. C'est de dire aux départements qui avaient été favorisés : vous ferez les frais de l'opération ; ou aux départements qui ne l'étaient pas : on ne vous enlèvera rien ; si vous y trouvez du bénéfice, tant mieux. Mais alors, ou bien les départements qui avaient été antérieurement défavorisés et qui retrouveront aujourd'hui l'équité ne vont rien donner aux autres, qui eux, perdraient dans l'opération, ou bien c'est l'Etat qui va intervenir pour que la réforme soit neutre.

Vous ne paraissez pas de cet avis, monsieur le ministre. Je crois qu'il faut y réfléchir aujourd'hui, alors que le débat viendra très précisément sur l'article 88 dans quelques semaines.

Vous rencontrerez de la part du Sénat une résistance à laquelle je m'associerai. Sans doute, avec le système de la réforme des compétences, allez-vous pouvoir nous répondre qu'il n'y a plus de barème. Mais dès l'instant que l'on met les choses à plat, que l'on prend l'état des bilans de l'aide sociale dans chaque département, et que l'on va introduire un système de péréquation qui défavorisera à nouveau les départements qui étaient déjà défavorisés, je dis que ce n'est pas acceptable. J'espère que la Haute Assemblée saura vous mettre en garde pour vous inciter à trouver une autre solution. Même si elle est échelonnée dans le temps, il faut une solution.

Enfin, j'en viens à la zone de vide. Certes, sur ce sujet de la coopération intercommunale, je ne partage pas toujours l'avis de mes collègues du Sénat, surtout en ce qui concerne ce que l'on appelle « l'autonomie communale ». Et si je dis qu'il y a une zone de vide dans le titre concernant la coopération intercommunale, c'est à propos des communes agglomérées.

Que l'on me comprenne bien. Je ne mets nullement en cause la liberté des communes ; je dis qu'il y a un problème spécifique pour les communes agglomérées. Il tient au fait que, dans les agglomérations, il existe des solidarités entre les habitants, qui s'expriment par des besoins qui sont satisfaits et qui le sont quelquefois, dans les communes d'une même agglomération, d'une façon très disparate, très inégale et, je dirais même, très inégalitaire.

Or le chapitre de la coopération intercommunale n'a rien dit sur ce point. C'est l'article 131, avec son chapitre premier, intitulé : « Réunions et conventions intercommunales ».

Monsieur le ministre, vous avez fait preuve, là, de bonne volonté. Que prévoit ce projet de loi ? Si les communes ont un problème à régler ensemble, l'une d'entre elles rassemblera les autres. Si elles ne répondent pas, le préfet interviendra. Ensuite, sur les propositions faites, chaque conseil municipal délibérera. Il fera ce qu'il voudra et il devra publier sa décision. Ajoutons que cette procédure peut également être appliquée lorsqu'il s'agit d'équipements ou de services déjà réalisés et pas seulement pour des services que l'on veut créer.

C'est un coup d'épée dans l'eau car cette disposition législative n'est pas nécessaire pour que des maires de bonne volonté tentent une opération de rapprochement pour la création d'un équipement collectif. C'est dire que, sur ce point, le projet de loi n'apporte rien. En effet, on ne va pas au bout de cette logique qui me paraît imposer, dans les agglomérations, une certaine contrainte.

Je sais que mon propos ne plaira pas à tout le monde, mais je considère qu'à notre époque l'organisation, la production et la distribution de l'eau, par exemple, ne devraient pas rester strictement de la compétence d'une commune, ni même de

dix, quinze, vingt-cinq ou trente-cinq syndicats dans la même agglomération. Ce n'est pas normal, car cela aboutit à des différences d'investissement d'un secteur à l'autre, à des différences de tarification, à des inégalités que ressentent très bien les habitants des communes agglomérées, qui se connaissent et vivent ensemble.

Il en va de même pour les réseaux d'assainissement, de même pour les stations d'épuration. Une ville construit une station d'épuration. L'administration lui impose de lui donner une capacité permettant d'accueillir dix, vingt ou trente communes. On la construit, mais on se heurte à la réticence des communes qui n'ont rien demandé. Est-ce normal ? Ne peut-on pas raisonnablement envisager des mesures qui permettent d'assurer cette solidarité si elle ne se manifeste pas spontanément ?

Pour les transports en commun, le problème se pose dans les mêmes termes, encore qu'en vertu de la réglementation actuelle le préfet puisse créer le périmètre. Mais une fois qu'il est créé, il faut attendre le bon vouloir de toutes les communes concernées. Je dois dire cependant que, grâce au versement « transports », la solidarité a pu, en général, s'instituer plus facilement.

Et puis, il y a le cas des écoles de villes qui sont utilisées par les habitants des communes voisines. Il y a également les dépenses d'équipement culturel dont profitent tous les habitants d'une agglomération. Or, dans le projet de loi, ne figure aucune disposition qui puisse entraîner la réalisation organique de cette coopération intercommunale.

Ce n'est pas normal et je voudrais, monsieur le ministre, que vous preniez conscience du fait que, par-delà les considérations que j'ai formulées à cette tribune, les habitants des agglomérations se rendent de plus en plus compte des injustices qui existent entre les communes, car ils sont proches les uns des autres. Ils se connaissent, ils vont les uns chez les autres. On ne peut pas rester les bras croisés devant cette situation et puisque, spontanément, elle ne trouve pas sa solution, je suis désolé de dire qu'il faudrait que le législateur apporte des solutions un peu contraignantes, mais qui me paraissent nécessaires.

Cependant, que l'on ne se méprenne pas sur mes propos. Ce n'est pas l'autonomie communale en général que je conteste. Ce que j'évoque, ce sont les problèmes de solidarité d'agglomération. Je regrette que le projet de loi n'ait pas traité la question. Voilà les observations critiques que je voulais faire à la veille de la discussion des articles du projet de loi portant réforme des collectivités locales. (Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du C. N. I. P. et du R. P. R.)

M. le président. La parole est à Mme Luc.

Mme Hélène Luc. Monsieur le ministre, le 20 juin dernier vous avez déclaré ici même que « par une sorte de réflexe naturel les habitants de nos communes se tournent en priorité vers leurs élus locaux pour régler leurs difficultés ».

Je voudrais insister sur ce fait car, en tant que conseiller général, je reçois un nombre croissant de personnes, des chômeurs, des parents à qui l'on refuse une bourse d'enseignement pour leurs enfants, des personnes âgées. Tous connaissent, à des titres divers, des difficultés liées à la crise.

Il ne s'agit, en aucune façon, d'une population d'assistés. Ils attendent, et c'est bien normal, que les élus locaux prennent en compte leurs problèmes et les aident à les résoudre. Ces problèmes, ce sont les élus locaux qui sont le plus à même de les comprendre. Toute notre démarche vise à satisfaire de plus en plus ces besoins.

Or la grande absente de votre projet, c'est justement cette notion, et c'est normal puisque votre unique souci est d'envisager comment vous allez obliger les communes et les départements à appliquer la politique d'austérité décidée par ce Gouvernement.

Les besoins de nos populations, parlons-en. Ils s'expriment pour une famille de chômeur par l'impossibilité d'assurer l'indispensable pour la nourriture, de payer les loyers, les impôts. C'est le cas d'une famille à Choisy-le-Roi, une famille parmi tant d'autres. La mère est seule avec trois enfants ; le premier est à l'armée, le deuxième est au chômage, le troisième est à l'école. Cette femme était secrétaire de direction. Son entreprise a fermé, et elle doit désormais faire vivre sa famille et payer un loyer de 1 500 francs par mois. Que doit-elle faire ?

En cette fin d'année scolaire, nombreux sont les jeunes sans métier qui vont être à la recherche d'un emploi et c'est vers nous, les élus locaux, que vont venir des parents pour nous faire part de leurs inquiétudes. C'est à ces problèmes qu'il nous faut faire face et votre réforme ne résoudra rien, puisqu'elle ne prévoit pas de moyens financiers nouveaux en rapport avec la misère croissante.

Mais ces soucis quotidiens, s'ils prennent une place de plus en plus importante dans le travail des élus, ne sont pas l'unique préoccupation des citoyens.

En effet, plus encore qu'hier, la commune a pour fonction de mettre à la disposition de ses habitants les moyens nécessaires pour répondre aux besoins collectifs de la population — crèches, équipements de loisirs, transports — et aux nécessités de la vie associative.

Elle doit également se préoccuper des questions d'emploi, car la désindustrialisation, la fermeture d'entreprises, le chômage, la recherche de créations d'emplois, l'implantation de zones industrielles sont autant de questions qui prennent maintenant un caractère communal.

Les collectivités locales, et plus particulièrement les communes, sont donc amenées à jouer un rôle de plus en plus important, et c'est pourquoi il est nécessaire d'assurer une véritable décentralisation des pouvoirs de l'Etat vers la région, le département et la commune.

Depuis la seconde guerre mondiale, l'action des collectivités locales a connu un développement sans précédent. Dans ce domaine, leurs possibilités sont limitées de plus en plus par le pouvoir central, par le biais de la tutelle; et ce qui est proposé aujourd'hui c'est une aggravation de ce pouvoir de l'Etat par une contrainte financière encore plus forte que précédemment.

L'extension des fonctions locales s'est réalisée progressivement du fait même des besoins nouveaux. C'est vrai pour le logement social, pour les préoccupations d'environnement et de cadre de vie, pour la culture, les sports, les loisirs, la santé, et c'est vrai de plus en plus pour l'emploi.

Pour répondre à ces besoins, les collectivités locales doivent avoir des droits et des moyens nouveaux, ce qui implique qu'il faut s'engager dans la voie de la décentralisation et de l'autonomie communale et que les transferts de compétence nécessaires entraînent un transfert corrélatif et simultané de ressources.

Les conseils généraux connaissent déjà une situation financière très difficile, aggravée depuis la création des nouveaux départements en 1967 — je pense à la région parisienne — qui ont dû supporter des charges financières pour leur mise en route et la construction des préfectures hors de proportion avec leurs ressources financières.

C'est dire, monsieur le ministre, que votre projet de réforme diminuera encore les possibilités de financer des équipements collectifs à caractère social, culturel, éducatif et sportif.

Vous voulez obliger les communes et les départements à se restreindre eux-mêmes, à appliquer votre politique d'austérité. Votre déclaration du 20 juin 1978 sur la nécessité pour les communes de limiter leurs dépenses prend aujourd'hui toute sa signification, car la politique que vous proposez pour les communes et les départements ne fait que creuser l'écart qui existe entre les besoins nouveaux des populations de nos banlieues, de nos villes de province, de nos communes rurales et nos possibilités financières. Nous nous verrions dans l'obligation de ne pouvoir donner encore plus de satisfaction à nos populations, tout en étant obligé d'augmenter les impôts locaux et départementaux.

S'agissant d'enseignement, le projet de loi prévoit la mise en place dans chaque département d'un conseil de l'éducation placé auprès du conseil général; présidé par un de ses membres, il remplacerait plus ou moins le conseil départemental de l'enseignement primaire. Nous sommes, quant à nous, pour le maintien d'une commission paritaire à compétences contentieuses et disciplinaires.

Dans le même temps, le département se voit transférer les compétences en matière de bourses scolaires qui, de nationales, deviennent départementales, avec toutes les disparités qu'un tel système peut entraîner.

Par ailleurs, j'observe l'entreprise de limitation des crédits attribués par l'Etat pour les bourses scolaires. Par rapport à celle de 1978, la dotation budgétaire de 1979 n'augmente que de 1,08 p. 100. Si le département devenait compétent, il serait placé devant un choix difficile : ou bien répartir les crédits transférés qui seraient très insuffisants et en supporter la responsabilité sociale, ou bien compléter la dotation d'Etat par l'augmentation des impôts départementaux.

Quant au problème des transports scolaires dont le projet prévoit de donner la compétence au département, il s'agit, comme pour les bourses scolaires, de transférer un service qui ne donne pas satisfaction aux familles. Les collectivités locales en assument actuellement 30 p. 100 en moyenne. Il s'agit donc ici d'un nouvel exemple de transfert de charges, l'Etat voulant se dégager au plan financier de cette responsabilité devant les parents d'élèves, alors que le problème posé est celui de la gratuité totale, assurée par l'Etat, pour les familles.

Quant à l'institution de la dotation globale d'équipement, ne tend-elle pas à avaliser, à terme, la suppression définitive des subventions d'investissement attribuées jusqu'ici par l'Etat pour la réalisation des équipements collectifs? Si oui, cela n'ira pas sans se répercuter gravement sur les programmes de constructions scolaires. En effet, cette dotation globale d'équipement, calculée à partir du niveau actuel des subventions d'équipement, en baisse substantielle et continue depuis de nombreuses années, se réduira à un saupoudrage hors de proportion avec les exigences du financement, souvent coûteux, des équipements collectifs locaux tels que les écoles, les stades, les gymnases. Encore faut-il ajouter que, par le jeu de l'inflation, les sommes globalisées perdront, chaque année, une partie de leur substance et que nous aboutirons, dans quelques années, à un désengagement complet de l'Etat en matière de participation à la création des équipements collectifs.

Quand on connaît la situation actuelle de l'enseignement, on peut sans exagération dénoncer les conséquences dramatiques d'une telle disposition. Les besoins en matière d'équipements scolaires sont pourtant très importants. En région parisienne, la liste des besoins en établissements du second degré est éloquent. Comment pourront être réalisés maintenant des équipements qui sont nécessaires souvent depuis plusieurs années, comme, par exemple, l'établissement technique intercommunal de Choisy-le-Roi, le lycée d'enseignement professionnel de Fontenay-sous-Bois et des dizaines d'autres dans le département du Val-de-Marne et en France? Comment pourront être réalisés tous les équipements scolaires inscrits ou non à la carte scolaire?

Il est à craindre que la dotation globale d'équipement ne soit telle que les communes aient à supporter sur leur propre budget la charge quasi complète de la construction des établissements du second degré. Or ces réalisations sont extrêmement coûteuses, et on voit mal comment une commune pourrait financer de tels investissements sans avoir l'assurance — j'y insiste — que les postes d'enseignant et de personnel indispensables, qui sont du ressort de l'Etat, seront créés.

Je voudrais également m'arrêter quelques instants sur l'article 85 du projet de loi, qui précise que le département et les communes peuvent organiser des activités pédagogiques complémentaires de caractère facultatif. Cela n'est pas sans poser un problème de constitutionnalité, quand on sait que la Constitution garantit l'égal accès de tous à l'instruction et proclame comme un devoir de l'Etat l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque.

Note conception en matière d'éducation est, monsieur le ministre, totalement différente. Nous proposons que la commune, le département et la région interviennent dans l'élaboration de la carte scolaire.

Nous pensons que la région doit être le lieu de planification des principaux équipements de l'éducation nationale pour l'enseignement secondaire et l'enseignement universitaire.

Quant à la tenue des conseils départementaux de l'enseignement primaire et à la consultation des conseils municipaux, ce n'est, à l'heure actuelle, qu'une parodie de démocratie puisque les décisions académiques et rectores sont enfermées dans le carcan des décisions ministérielles sur les effectifs. Il est nécessaire, à notre avis, que les conseils municipaux, ainsi que les parties concernées, c'est-à-dire les enseignants, les parents et l'administration, soient consultés et participent à l'élaboration des besoins de chaque rentrée scolaire. Ce n'est pas la création d'un conseil départemental de l'éducation qui peut nous satisfaire. En effet, bien que présidé par un conseiller général désigné par l'assemblée départementale, les élus y seraient minoritaires. Ils supporteraient, en outre, toute la responsabilité des insuffisances d'équipement sans avoir les moyens de décider, puisque n'ayant pas les ressources financières nécessaires.

En matière d'éducation, nous pensons que les compétences communales concernent l'école du tronc commun. Il va bien entendu de soi, pour nous, que la pédagogie, les programmes et le personnel enseignant doivent relever entièrement du service public d'éducation. Les communes ou les syndicats de communes devraient avoir la responsabilité des établissements publics correspondant aux actuels C.E.S., écoles élémentaires et écoles maternelles. Ils doivent jouer un rôle important dans l'organisation du temps non scolaire, en liaison avec la vie associative à laquelle nous accordons la plus grande importance. Ce n'est qu'à ce niveau de compétences que pourront être déterminés, par la concertation et dans la diversité, les moyens, les équipements, les structures à mettre en place pour répondre aux besoins socio-éducatifs.

Dans ce cadre, le département verrait son rôle accru en servant d'appui à l'autonomie communale, en liaison étroite avec la région.

Ce que nous voulons, ce n'est donc pas décentraliser le pouvoir scolaire, mais créer les conditions de mise en œuvre d'une politique cohérente de lutte contre la ségrégation, les échecs, les retards scolaires, contre les distorsions géographiques. Naturellement, il faut que toute nouvelle définition des compétences s'accompagne d'une nouvelle définition des ressources et que tout transfert de compétences s'accompagne d'un transfert de ressources.

Sur la question de l'éducation physique, le projet gouvernemental, monsieur le ministre, reste d'une discrétion qui n'est pas pour nous étonner puisque, dans ce domaine, vous avez déjà pris une certaine avance au fil des ans. Que ce soit par le biais de la loi de 1971 sur la natation à l'école élémentaire, de la loi de 1973 sur la municipalisation des équipements sportifs, ou de la loi d'octobre 1975, vous avez déjà sérieusement hypothéqué l'avenir. D'ailleurs, avec l'article 85 dont je parlais il y a quelques instants, vous permettez un désengagement de l'Etat que vous n'osez pas expliciter. Cet article, par son imprécision, permettrait de sortir de la responsabilité de l'école et de ses moyens un certain nombre de disciplines que vous considérez comme mineures, qu'il s'agisse, et ce n'est plus à démontrer, de toutes les activités culturelles — dessin et musique, par exemple — ou, à terme, de l'éducation physique.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire, la création des centres d'animation sportive, puis des sections d'éducation sportive, va dans le même sens, et l'on sait que dans les cinq heures d'éducation physique que doivent avoir les élèves, peuvent être comptabilisées celles qui sont passées dans un club.

Il est également deux domaines qui préoccupent profondément les élus et les parents. Que vont devenir, avec votre réforme, la politique en faveur des crèches et les services de santé scolaire ?

A la vérité, votre réforme ne répond pas aux besoins réels de nos enfants, de notre jeunesse.

Aujourd'hui, huit millions de femmes exercent une activité professionnelle. Parmi elles, près d'un million ont un enfant âgé de moins de trois ans. Cette réalité sociale crée de nouveaux besoins quantitatifs et qualitatifs. L'accueil de l'enfant durant la journée de travail est une nécessité, mais ces besoins ne sont pas tous couverts faute de moyens.

Dans le domaine des crèches, votre politique a pour conséquence d'en limiter le nombre et le caractère éducatif. Il n'existait, au 31 décembre 1975, que 47 063 places de crèches collectives et 21 856 places de crèches familiales dans toute la France, pour un million d'enfants âgés de moins de trois ans dont les parents travaillaient et 2,5 millions d'enfants concernés au total. Neuf départements n'ont pas de crèche. Nous comptons 60 000 demandes en attente chaque année.

Le Gouvernement a choisi de laisser peser l'essentiel du poids financier de leur construction et de leur fonctionnement sur les collectivités locales et sur les parents. Vous voulez aller plus loin aujourd'hui. Voilà les réalités.

Votre réforme est plus brutale encore pour ce qui concerne la santé scolaire, car elle en prévoit le transfert pur et simple aux collectivités locales.

Pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la santé scolaire ne relèvera plus des responsabilités et obligations de l'Etat. C'est une régression considérable dans la conception sociale qu'avait voulue le législateur dans l'élan démocratique des années 1945-1946.

Outre que vous allez placer l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux dans des situations des plus précaires, la démission de l'Etat se traduira par une nouvelle dégradation d'une situation qui commandait des besoins nouveaux dignes de notre époque, dignes d'un grand pays comme le nôtre.

Voilà où vous voudriez conduire notre pays dans le cadre de l'intégration européenne : une planification par le bas, une planification qui remette en cause les acquis, les conquêtes du mouvement démocratique de notre pays.

La médecine scolaire se traduit déjà aujourd'hui par un manque considérable de moyens : 100 médecins à plein temps pour l'ensemble du territoire scolaire, auxquels s'ajoutent 827 vacataires. Pour les assistantes sociales et les infirmières, nous en comptons 2 602, tout personnel confondu, pour 1978.

Une statistique portant sur soixante-neuf départements et 7 200 000 enfants scolarisés nous révèle, pour l'année scolaire 1976-1977, que deux enfants sur trois en maternelle n'ont jamais bénéficié d'un examen de santé scolaire, et un peu moins d'un enfant sur deux en primaire et en secondaire.

Voilà la réalité, voilà ce que vous envisagez encore aujourd'hui de dégrader avec votre réforme, alors que les conquêtes de la science médicale appellent d'autres moyens, d'autres dispositions permettant un meilleur développement, un meilleur épanouissement des enfants et des adolescents.

Pour illustrer mon propos, je ne prendrai qu'un seul exemple. Les maladies bucco-dentaires représentent un véritable fléau. En France, plus de la moitié des enfants de trois ans ont des caries ; à l'âge de six ans, 90 p. 100 d'entre eux en sont atteints.

Loin de vous diriger vers une avancée de la médecine scolaire préventive, vous nous proposez la stagnation, la régression.

Monsieur le ministre, ne comptez pas sur le groupe communiste du Sénat pour cautionner cette politique de fausse décentralisation. Nous allons parcourir nos communes et nos villes pour démontrer et dénoncer ce que vous voulez faire. Votre projet ne doit pas passer.

Nous ne prendrons pas la responsabilité de cautionner votre politique car nous irions à l'encontre de ce que les travailleurs manuels et intellectuels, les paysans, toutes les couches travailleuses attendent de leurs élus.

Monsieur le ministre, ils ont soif de démocratie, ils veulent vivre et travailler, comme on devrait pouvoir le faire à l'aube de l'an 2000. Ils ne veulent plus de votre politique de chômage, d'abandon de l'indépendance nationale. Ils veulent élaborer, ils veulent, avec leurs élus, décider de leurs sort pour eux et leurs enfants.

Pour bien connaître la population de Choisy-le-Roi et celle du département du Val-de-Marne, je sais combien il est enrichissant de faire appel aux associations les plus diverses, même s'il est vrai que cela demande de grands efforts aux élus.

Notre choix en faveur de l'autogestion tient à la connaissance que nous avons de nos populations, du désir qui est le leur de construire leur vie, et de notre volonté de les faire participer à tous les niveaux. C'est pourquoi nous luttons pour une autre politique, pour des responsabilités nouvelles confiées aux citoyens, à la commune, au département, à la région, avec les moyens financiers correspondants.

Avec votre politique européenne des grands trusts, vous voulez dépersonnaliser la commune ; mais elle restera vivace car elle est née et elle a grandi avec l'histoire de notre peuple et il n'est du pouvoir de personne de la détruire. Elle vivra.

Avec votre politique européenne, vous voulez dépersonnaliser la France, mais ses traditions historiques et culturelles, ses traditions de lutte, ses traditions d'amitié avec les peuples seront plus fortes que votre politique d'abandon national. Pour ce combat, nous œuvrerons avec acharnement. (Applaudissements sur les travées communistes.)

M. le président. Avant de donner la parole à M. Rudloff, en remplacement de M. Cluzel, je voudrais faire connaître au Sénat la situation à ce point de la discussion.

Après M. Rudloff, nous ne pourrions entendre que deux autres orateurs : M. Dumont, au lieu et place de M. Jargot, et M. Christian Poncelet.

Dans ces conditions, je me demande si nous pourrions éviter de siéger demain après-midi.

La parole est à M. Rudloff.

M. Marcel Rudloff, au nom de M. Jean Cluzel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon collègue et ami Jean Cluzel, retenu dans son département, m'a demandé de le suppléer. Je donnerai donc lecture de l'intervention qu'il avait préparée :

« Voici qu'enfin nous allons débattre de ce qui pourrait être l'une des œuvres législatives majeures, comme l'ont été en leur temps les grandes lois de la fin du siècle dernier.

« L'organisation des responsabilités des collectivités locales telle que nous la vivons actuellement date, en effet, de près d'un siècle ; enfin, nous nous décidons à l'adapter aux nécessités de la décentralisation.

« Qu'il me soit permis de dire que la période actuelle démontre la priorité de l'économie ; de sa vigueur ou de sa dépression dépendent tant de choses ! Or, rien dans ce texte — et c'est une grave lacune — ne traite des rapports « collectivités locales-économie » ni des cadres juridiques et pas davantage des moyens qu'un texte législatif moderne aurait dû contenir en la matière.

« Hélas, le titre même du projet de loi soumis à notre examen promet plus qu'il ne tient et la déception est grande lorsqu'on aborde l'analyse du texte ! Je sais bien qu'en France chacun a sa propre idée du bien commun ; je sais bien qu'on ne peut trouver dans un texte à la portée aussi vaste tout ce qu'on y recherche. Mais tout de même !

« Je comprends donc tout à la fois l'extraordinaire travail de refonte accompli par notre rapporteur, notre excellent collègue M. de Tinguy, au nom de la commission des lois, et les analyses pertinentes de nos collègues MM. Chérioux, Séramy et Raynaud.

« Il existe, chez les élus locaux, une aspiration unanimement partagée, qui s'exprime en des mots simples et clairs : rendre le pouvoir, tout le pouvoir aux élus, c'est-à-dire leur rendre les

compétences et les moyens de les assurer en mettant davantage l'accent sur les marques de la responsabilité que sur l'extension de la responsabilité.

« Sur cet objectif, personne qui ne puisse être d'accord. Mais les difficultés commencent lorsqu'il s'agit pour l'Etat tout-puissant de se dessaisir de ses prérogatives.

« La situation actuelle est absurde, chacun le constate : confrontées à l'urgence et à l'ampleur des besoins en équipements collectifs de toutes sortes, les communes vivent dans la dépendance financière de l'Etat. La plupart des séances d'un conseil municipal sont consacrées à l'étude des dossiers sollicitant autorisations et subventions, quand ce n'est pas autorisations de subvention.

« Ainsi l'Etat, par l'intermédiaire de ses administrations, est-il devenu, au fil des décennies, le véritable gestionnaire des communes et des départements.

« Or, dans la tradition républicaine et démocratique, le pouvoir de l'élu est de droit commun, celui de l'administration n'est que d'exception. Le conseil municipal doit donc gérer toutes les affaires de la commune, le conseil général l'ensemble des intérêts départementaux.

« L'Etat ne doit intervenir que pour vérifier la conformité à la loi des décisions prises ou fournir le conseil demandé.

« On ne peut être plus clair quant à la définition des objectifs. Or la lecture du projet tel qu'il nous est proposé ne fait apparaître, comme le dit justement M. de Tinguy dans son rapport, qu'un « foisonnement de dispositions plus ou moins indépendantes les unes des autres », une « superposition de détails ». Bref, nous ne trouvons pas la trace d'un véritable souffle réformateur.

« Il faut croire que l'Etat a peur de rendre trop de liberté aux collectivités locales, parce qu'il lui faudrait en même temps accepter toutes les conséquences de cette liberté.

« Je ne nie pas que le texte dont nous débattons constitue un progrès important, mais il paraît étrié au regard de ce que nous en attendions. Chacun sait bien que la démocratie, la démocratie réelle, se vit chaque jour dans nos conseils municipaux et généraux. Il faut donc un élan nouveau pour qu'elle exprime toutes ses richesses collectives. Je dirai encore qu'en l'état actuel de sa rédaction le projet de loi manque d'une élémentaire clarté, qu'ainsi sont par exemple escamotées de nombreuses questions relatives aux responsabilités des départements !

« Je ne me pose pas en partisan du tout ou rien, mais je regrette la timidité de ce texte qui, pour n'être pas assez clair et assez logique, risque de créer plus de perturbations de nature à décourager les bonnes volontés que de changements faisant naître de nouvelles vocations !

« Je souhaite donc que le Gouvernement ne craigne pas d'accueillir favorablement les amendements que nos rapporteurs proposent.

« Il n'existe pas de compétences sans moyens. Pour ajuster ma critique, je parlerai — bien sûr — du titre du projet consacré aux moyens financiers des communes.

« On peut imaginer toutes sortes de transferts ou d'attribution des compétences. Ce ne seraient que des vues de l'esprit si elles ne s'accompagnaient des moyens correspondants. Je me rappelle, à ce sujet, le mot d'un maire de grande ville, notre collègue Roger Quilliot, disant fort justement : « Avant de parler de nouvelles compétences, on ferait bien de nous donner déjà les moyens d'exercer nos compétences actuelles. »

« Quelques chiffres simples disent la situation actuelle des collectivités locales. Lorsqu'un Français paie 100 francs d'impôts, l'Etat en perçoit environ 85 et les collectivités locales 15. Or, nos collectivités financent plus de la moitié des équipements publics. Pour faire face à l'augmentation galopante de leurs charges, les communes disposent de ressources qui paraissent de plus en plus dérisoires et elles s'endettent dangereusement. La situation est encore plus catastrophique pour les petites communes rurales qui voient d'année en année diminuer le nombre de leurs habitants et, par conséquent, de leurs contribuables.

« Tout a été dit ici même sur la fiscalité locale : complexité, inadaptation, archaïsme, injustice.

« Le système qui nous est proposé en remplacement appelle — et je ne suis pas le seul à m'en faire l'écho — des réserves certaines de notre part. La mise en place d'une dotation globale de fonctionnement d'une part, d'équipement d'autre part, si elle paraît être un progrès réel en théorie, n'est pas sans poser de multiples problèmes. L'un des principaux est sans doute que le projet de loi n'offre aucune garantie quant à l'adéquation des compensations financières aux transferts de compétences et à leur évolution.

L'article 88, par exemple, n'est qu'une position de principe dont nous n'avons aucun moyen de croire qu'elle sera strictement appliquée. Et puis l'idée d'une péréquation nationale, qui vise selon le Gouvernement à favoriser les communes pau-

vres au détriment des communes dites riches ne satisfait personne. Comme le faisait remarquer un collègue en commission des finances, ces mécanismes risquent fort de ressembler à des « saupoudrages » de crédits, et donc à maintenir les communes dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'Etat.

« Les « simulations fiscales » auxquelles il a été procédé lors de l'étude de ce projet de loi ne laissent pas de nous inquiéter, tant elles font apparaître certaines incohérences, voire certaines absurdités. Ce qui s'est produit tout récemment à propos du texte sur les impôts locaux pour 1979 démontre *a contrario* que le Gouvernement serait bien inspiré d'écouter et surtout d'accepter les critiques et les recommandations du Sénat.

« En conclusion, ce qu'il faut retenir de l'immense aspiration des élus locaux et de leurs représentants ici, c'est un espoir et une inquiétude.

« L'espoir, c'est comme le disait le président Pohér, que « les promesses faites depuis tant d'années soient enfin tenues ». Il y a dans le texte d'aujourd'hui des bribes de cet espoir, mais elles sont encore ténues. Il faut un autre souffle, une autre conviction pour les faire vivre.

« L'inquiétude, c'est celle que nous exprimons dans le souci d'améliorer et de parfaire une œuvre balbutiante. Il ne faudrait pas que les uns ou les autres se résignent. L'enjeu est trop important. Il y va véritablement de l'avenir de notre démocratie.

« Administrer, ce n'est pas seulement signer des factures, inaugurer des réalisations, équilibrer tant bien que mal un budget ; c'est aussi dessiner par des choix ces lendemains meilleurs que l'on a promis. Encore faut-il que la décision soit libre.

« Alors, monsieur le ministre, le Gouvernement est-il prêt à rendre la liberté aux élus ? C'est en fonction de la réponse qui sera donnée à cette question et que le Sénat aura pu apporter au projet gouvernemental que nombreux sur ces bancs — et parmi lesquels je serai — nous déterminerons notre position finale. »

Tels sont les propos que souhaitait tenir M. Cluzel. (Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P.)

M. le président. La parole est à M. Dumont, en remplacement de M. Paul Jargot.

M. Raymond Dumont, en remplacement de M. Paul Jargot. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je vous prie d'excuser mon collègue et ami Paul Jargot, retenu par des obligations familiales. Il souhaitait produire, à propos du titre III du projet qui nous est soumis, titre qui prétend améliorer le statut des élus locaux, les brèves remarques suivantes :

« Monsieur le ministre, vous avez affirmé que vous vous étiez inspiré, pour la rédaction de ce titre III, des recommandations contenues dans le rapport établi par la commission des lois. L'analyse du projet gouvernemental montre pourtant qu'il ne justifie en rien sa prétention d'améliorer le statut des élus locaux.

« En réalité, il s'agit d'un texte très limité, très restrictif. Les mesures proposées se situent dans l'optique de la déconcentration administrative qui inspire l'ensemble du projet.

« En aucune manière, le projet gouvernemental n'apporte aux élus locaux le statut qui devrait être celui d'élus de collectivités locales disposant de véritable autonomie. C'est ainsi que rien n'est prévu pour les élus cantonaux et régionaux. Rien non plus en faveur des candidats aux mandats électifs locaux, afin de leur permettre de participer effectivement aux campagnes électorales.

« Le groupe communiste est le seul à avoir proposé des dispositions en ce sens parce qu'il a le souci de protéger les candidats contre toute pression, contre d'éventuelles mesures de rétorsion de la part de leurs employeurs, qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public.

« Le projet qui nous est soumis ne permet pas de garantir la plénitude de l'exercice du mandat des quelque 500 000 élus municipaux.

« Ce projet limite les autorisations d'absence aux seules réunions des conseils municipaux et des commissions, alors que le mandat d'élu communal comporte de multiples autres obligations.

« Sans sous-estimer si peu que ce soit les contraintes des conseillers municipaux des villes importantes, je me proposais tout particulièrement d'attirer l'attention sur le cas des élus des communes rurales. Faute de moyens, ne disposant que d'un personnel très restreint, ces élus ruraux sont dans l'obligation de faire face personnellement à de multiples obligations. Ils doivent en maintes circonstances payer de leur personne.

« Le texte, en son article 92, introduit une double discrimination : d'une part, il exclut les conseillers municipaux de la possibilité d'obtenir des autorisations spéciales d'absence de

la part de leur employeur, réservant cette faculté aux seuls maires et adjoints; d'autre part, il consacre une différence, un traitement inégal entre les élus suivant qu'ils sont employés dans une entreprise de dix salariés ou moins ou dans une entreprise de plus de dix salariés. Il s'agit là d'une discrimination tout à fait inacceptable, contraire à l'égalité des citoyens devant la loi.

« Sans doute l'article L. 123-5 du code des communes dispose-t-il que les suspensions de travail prévues aux articles précédents ne peuvent être une cause de rupture, par l'employeur, du contrat de travail ». Il s'agit là d'une affirmation de principe intéressante mais qui, dans la pratique, n'interdit pas aux employeurs le licenciement, sous un prétexte quelconque, d'un salarié élu local.

« Le texte introduit l'idée nouvelle de l'exercice à temps plein du mandat de maire, mais il limite aussitôt la portée de cette disposition en la réservant aux seules trente-neuf villes de plus de 100 000 habitants. Autrement dit, 99 p. 100 des communes se trouvent ainsi privées de cette possibilité. Liberté doit être laissée à tout conseil municipal de décider lui-même si le maire doit être à la disposition de sa commune à temps partiel ou à temps complet.

« Le problème des moyens doit être résolu dans le cadre de dotations aux communes suffisantes pour leur permettre de fonctionner et d'être, pour leur population, notamment celle des communes rurales, des agents de développement économique, social et culturel.

« En ce qui concerne la garantie de l'emploi des élus en congé, on ne peut pas ne pas relever qu'après le premier mandat ou une durée maximale de six années, l'obligation de réembauchage par l'employeur se transforme en une simple et aléatoire priorité d'embauche.

« Le projet de loi ne prévoit pas une indemnisation suffisante des fonctions électives. Il se borne à reprendre les dispositions actuelles du code des communes concernant l'attribution d'indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que les maires et adjoints. Le Gouvernement marque ainsi son opposition à toute évolution vers la reconnaissance du rôle que jouent, aujourd'hui, les conseillers municipaux dans les communes, des plus petites aux plus grandes.

« Les élus locaux ne manqueront pas de retenir l'insuffisance criante du texte quant à la retraite des maires et adjoints alors que beaucoup d'entre eux ont consacré une grande partie de leur vie active à l'exercice de leur mandat, ce qui devrait leur ouvrir le droit à une retraite digne de ce nom.

« Enfin, les dispositions relatives à la formation des élus ne manqueront pas d'inquiéter. En effet, elles exigent que les stages de formation soient effectués dans des organismes publics de formation « figurant sur une liste arrêtée par l'autorité supérieure. »

« Les élus locaux ne sont pas des fonctionnaires; il n'est pas possible d'admettre qu'on prétende leur imposer une formation de même type que celle des fonctionnaires.

« Même s'il est vrai que les clivages politiques sont moins affirmés dans les milieux ruraux que dans les centres urbains, l'ensemble des élus locaux se rattachent aux grands courants de pensée de la France contemporaine.

« La volonté d'enfermer la formation des élus dans ce qui ne serait rien d'autre qu'une technicité dominée essentiellement par les choix de la majorité gouvernementale est inadmissible.

« Il faut, comme le préconise la proposition de loi déposée par le groupe communiste, laisser aux élus la possibilité d'une formation indépendante, ce qui suppose la pluralité des organismes de formation, ainsi que la possibilité d'un véritable choix par les élus.

« En résumé, le Gouvernement a été amené à répondre enfin à certaines revendications pressantes des élus locaux, mais il y accède dans la mesure où cela ne lui coûte rien, les dépenses étant supportées par le budget communal.

« Il refuse catégoriquement de prendre en considération la revendication du groupe sénatorial chargé d'élaborer des propositions pour un statut qui considérerait que le montant des indemnités constitue une dépense d'intérêt général à laquelle l'Etat est tenu de participer.

« Si le Gouvernement fait parfois de nécessité vertu, c'est qu'il s'est fixé l'objectif d'intégrer toujours plus et mieux les élus locaux à la réalisation de sa politique.

« En définitive, il reste énormément de chemin à parcourir pour aboutir enfin à un réel statut de l'élu local.

« Le projet de loi qui nous est soumis ne résout pas, loin s'en faut, la contradiction entre le principe de « la gratuité du mandat » et les besoins démocratiques nouveaux qui impliquent l'égalité d'accès des citoyens aux responsabilités électives.

« Au total, les dispositions du titre III confirment les insuffisances, les inconséquences, voire les dangers d'un projet de réforme qui, manifestement, ne correspond pas aux exigences d'une véritable décentralisation. » (*Applaudissements sur les trébuchements communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Poncelet.

M. Christian Poncelet. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, j'avoue éprouver un sentiment d'heureuse satisfaction au moment où je prends la parole pour participer à un débat aussi important. Je n'en veux pour preuve que le nombre impressionnant d'amendements qui ont déjà été déposés. Par ailleurs, ce débat répond à une très longue attente, trop longue peut-être, des élus locaux.

C'est, en effet, une revendication unanime, et de longue date, que celle qui porte sur le développement des responsabilités des collectivités locales et je rends hommage au Gouvernement, et tout particulièrement à vous, monsieur Christian Bonnet et monsieur Marc Bécam, d'avoir préparé un texte et de le soumettre aujourd'hui à l'examen de notre assemblée. Il était tant attendu!

Peut-être exprimerai-je cependant un regret quant à l'opportunité de cette discussion. Il me semble, en effet, que le moment où cet examen a lieu est particulièrement mal choisi dans la mesure où le débat sur les collectivités locales concerne l'ensemble des sénateurs alors qu'un autre grand débat de portée nationale, celui sur l'Europe, monopolise ou doit monopoliser tous les parlementaires pour expliquer ce grand sujet à notre population. Je ne veux y voir là, bien entendu, aucune malice.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Sûrement pas de ma part!

M. Christian Poncelet. Je pense qu'il s'agit là uniquement d'un manque regrettable de coordination.

Ce projet de loi est important aussi bien par le nombre de ses articles — il en compte 152 — que par la nature de ses dispositions, qui prévoient notamment le transfert aux collectivités locales de certaines compétences relevant actuellement de l'Etat.

Aussi, ai-je pris l'initiative de faire parvenir le texte de votre projet, monsieur le ministre, à tous les élus locaux de mon département et, en souhaitant me faire leur porte-parole, ce sont leurs principales observations et réflexions que je voudrais succinctement vous communiquer maintenant.

Au titre I, l'allègement de la tutelle administrative est bien accueillie, mais il semble, en règle générale, trop timide ou même mal conçu.

Ainsi, l'article 1^{er}, qui définit les nouvelles conditions selon lesquelles les délibérations des conseils municipaux deviennent exécutoires, paraît, à première vue, apporter une simplification par rapport au système actuel.

Mais, le nouvel article L. 123-31 apporte immédiatement une restriction complétée par celles des articles L. 123-37 et L. 123-38.

Tout cela m'amène à dire qu'au régime actuel, qui comprend deux procédures — premièrement, exécution de la délibération du conseil municipal quinze jours après le dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture, ce qui est le cas général pour les emprunts et les budgets et, deuxièmement, approbation tout à fait exceptionnelle des budgets et d'un certain nombre de délibérations — on substitue un régime nouveau comportant trois procédures : délibérations exécutoires dès leur publication, délibérations exécutoires quinze jours après le dépôt à la préfecture et éventuellement après une nouvelle délibération, et, enfin, délibérations soumises à approbation.

On pourrait s'interroger pour savoir si ces trois procédures apportent une simplification.

En outre, lorsque celle-ci est réelle, dans certains cas, elle est de portée réduite. La libre fixation à l'article 8 d'un droit de visite des monuments classés est une amélioration évidente. Mais il faut bien reconnaître qu'elle concerne peu de collectivités locales et, de plus — je vais citer un exemple — si l'on désire faire payer la visite de l'abbatiale de Remiremont, cela supposerait une organisation, à commencer par une régie de recettes et par l'emploi permanent d'un guide.

Le chapitre II traite de l'accès au secteur privé, bancaire et financier. C'est une disposition qui apparaît, aux yeux des élus, très positive, bien que le coût des emprunts et leur durée limitée soient souvent contestés par ces mêmes élus.

L'article 11, en particulier, définit les nouvelles conditions d'approbation éventuelle des délibérations relatives aux emprunts et garanties d'emprunts. Rappelons qu'actuellement l'approbation de ces délibérations est exceptionnelle.

Le nouveau régime institué me paraît critiquable à un double titre. Premièrement, c'est une régression, puisqu'on en revient pratiquement au régime antérieur à 1959 où l'approbation était déjà requise si les intérêts des emprunts contractés dépassaient 10 p. 100 des recettes ordinaires.

Deuxièmement, ce régime peut être dangereux en raison de l'institution d'une caisse de caution mutuelle à laquelle les départements et les communes pourront adhérer. Le coût de l'adhésion risque, en effet, d'être plus lourd à supporter que le paiement de l'annuité au lieu et place de l'emprunteur garanti défaillant.

Il faudrait, pour le moins, que l'organisation et le fonctionnement de cette caisse fussent connus. Je suis sûr, monsieur le ministre, que, sur ce point, au cours du débat, vous apporterez des précisions qui seront rassurantes.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Bien entendu !

M. Christian Poncelet. Le contrôle budgétaire, quant à lui, est sensiblement allégé et l'article 15 supprime l'inscription d'office d'une dépense obligatoire. Cette mesure me semble logique dès lors qu'il s'agit d'une procédure peu utilisée, qui fait double emploi avec l'article L. 212-4, lequel permet le règlement d'office du budget.

Mais il me paraît important d'appeler votre attention sur l'article 19 du projet de loi à partir du moment où il définit clairement les conditions d'équilibre du budget, conditions qui, en fait, rendent obligatoire ce qui était déjà plus ou moins implicitement appliqué, mais en rendant le prélèvement sur les recettes de fonctionnement obligatoire dans la limite du montant de l'annuité en capital de la dette, alors que, précédemment, ce n'était plus la règle, tout au moins pour les petites communes.

Les dispositions des articles 27 à 33, qui concernent le redressement financier des communes en déficit, aggravent la procédure actuelle et font peser de sévères contraintes sur les collectivités locales.

La nouvelle procédure de règlement des budgets des communes, dont le dernier compte est en déficit, n'apporte pas une véritable simplification par rapport à la réglementation actuelle. En effet, pour le moment, le conseil municipal arrête les mesures à prendre pour résorber ce déficit et la commission *ad hoc* juge si elles sont suffisantes ou non. Dans la négative, elle soumet ses propres propositions au maire et le conseil municipal les accepte ou non. S'il ne les accepte pas, le préfet arrête lui-même le budget et il dispose alors de tous les pouvoirs à cet effet.

La nouvelle procédure prévoit que le conseil municipal arrête un plan de redressement de la situation déficitaire du budget et ce plan est soumis à la commission *ad hoc* présidée par le préfet, laquelle peut autoriser la réalisation d'un emprunt d'équilibre.

L'avantage de cette procédure est de permettre l'établissement dans le temps des mesures de redressement. Mais il ne faut pas sous-estimer un inconvénient, majeur à mes yeux, à savoir que le déficit est aggravé par l'annuité de l'emprunt d'équilibre.

En tout état de cause, la lourdeur de cette procédure n'est en rien allégée et, autre inconvénient, elle doit être poursuivie durant toute la durée de remboursement de l'emprunt d'équilibre. On peut voir apparaître une nouvelle tutelle pendant toute cette longue durée.

L'information du conseil municipal sur les délibérations autorisant les réalisations d'emprunt et relatives aux garanties de ce dernier est prévue aux articles 34 et 35 du projet de loi.

Disons tout net qu'il s'agit là, aux yeux de certains élus, non pas d'une simplification mais d'une aggravation par rapport à la réglementation actuelle, et cela pour des raisons que je vais exposer.

Le taux réel de l'emprunt ne peut être donné qu'en période de stabilité ou lorsque ce taux est imposé, comme c'est le cas pour les caisses publiques, actuellement, pour certains prêts.

Mais qu'en sera-t-il pour contracter un prêt lorsque la tendance sera à la hausse ? Aucune caisse n'acceptera de fixer le taux trois, quatre ou six mois avant la réalisation de l'emprunt. Il en résultera des attermoissements incessants qui disparaîtront comme par enchantement le jour où le nouveau taux en hausse aura été fixé.

Si la tendance est à la baisse, et les caisses prêteuses le savent, elles fixeront immédiatement le taux.

Dans les deux cas, la collectivité risque d'être perdante.

La mention en matière de référence du taux des emprunts unifiés de la C. A. E. C. L. n'apporte rien de plus. Ce taux est connu de toutes les préfectures et est réputé comme étant l'un des plus forts jusqu'à ce jour alors qu'on peut obtenir des prêts à taux plus réduit.

Quant au niveau de la dette ou des emprunts garantis par rapport aux recettes réelles, il serait plus simple de le mentionner sur le budget comme le font déjà les communes importantes et les départements. L'autorité de tutelle pourrait alors aisément s'y référer.

J'en arrive maintenant au chapitre III « La dotation globale d'équipement ».

L'appréciation de la portée réelle des nouvelles dispositions envisagées est, pour l'instant, difficile. Sur le principe de cette dotation globale à toutes les communes, il n'y a pas d'objection majeure à formuler. Je dirai même que cette disposition rencontre une très large approbation. Mais, devant l'ambiguïté du texte, certaines questions ont été soulevées, et je vais les énumérer.

Que se passe-t-il, actuellement, dans la pratique ? Prenons, par exemple, une commune de 150 habitants dont le budget annuel est de l'ordre de 50 000 francs, cas courant dans le département des Vosges ; veuillez m'excuser si je cite ce département, mais c'est celui que je connais le mieux. Si le conseil municipal décide de réaliser, par exemple, l'adduction d'eau, il se verra proposer un projet qui sera compris entre 800 000 francs et 1 million de francs, suivant les difficultés techniques et la configuration du site, et dont la réalisation s'échelonne sur deux, trois ou quatre ans. La commune bénéficiera d'une subvention de l'ordre de 40 p. 100, soit de 320 000 à 400 000 francs dans l'hypothèse retenue.

Traduites en éléments budgétaires, ces données amènent à multiplier par cinq le volume antérieur du budget pendant quatre ans. Ensuite, il restera les annuités de l'emprunt résiduel, qui feront que, pendant trente ans, le budget sera encore multiplié par deux voire par trois. Ce simple exemple montre à l'évidence que, dans une telle commune, il ne peut être question de programmation : on fait un investissement, puis on s'arrête pendant un nombre d'années relativement important.

Avec la dotation globale d'équipement, la même commune aura le choix entre deux solutions.

La première consiste, pour la commune, à placer cette dotation dans les conditions de droit commun, si la loi l'y autorise, et à attendre ainsi d'avoir une masse suffisante pour couvrir partiellement la dépense à engager. Cela ne peut, en vérité, être satisfaisant — je parle toujours pour les petites communes — car, la dévaluation aidant, le temps risque d'être fort long.

La seconde solution consiste à emprunter la totalité de la somme à engager et à affecter la dotation globale au paiement de l'annuité en capital. Mais, dès lors, quel pourcentage représentera la dotation globale par rapport à l'annuité en capital dans l'exemple que j'ai cité tout à l'heure ? Toute la question est là, monsieur le ministre. Si j'en juge par l'expérience que nous avons avec le fonds de compensation de la T. V. A. et avec la dotation globale de fonctionnement qui, pour les petites communes, est tout de même relativement faible, la dotation globale d'équipement risque de ne couvrir qu'une faible partie des besoins, et, de toute façon, il restera des intérêts qui, eux, seront à la charge du budget communal puisqu'il s'agit d'une dépense de fonctionnement.

En conclusion sur ce point, je voudrais vous indiquer que de très nombreux élus se sont étonnés que ce projet de loi ne prenne pas suffisamment en considération les intérêts des communes de faibles dimensions.

M. Robert Schwint C'est le contraire.

M. Christian Poncelet. Le titre II est consacré à la répartition et à l'exercice des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

En ce qui concerne la justice, le transfert à l'Etat des dépenses de personnel, de matériel et d'équipement du service de la justice, le transfert possible à l'Etat de la propriété des immeubles et de leurs dépendances affectés à la justice, me paraissent être le bon sens même. Au vu des charges supportées à ce titre par le département des Vosges, il y a là un allègement important, qui sera le bienvenu et qu'il ne serait pas honnête de ne pas mentionner.

L'article 59 du projet de loi — titre II — qui supprime toutes les dépenses de police — personnels, contingents et autres — mises jusqu'à ce jour à la charge des communes, est, à première vue, favorable aux collectivités locales. Mais il n'est malheureusement pas dit par quoi l'ensemble des polices municipales et rurales existant actuellement sera remplacé, et la question se pose de savoir si l'Etat sera à même d'assurer cette police et la sécurité des habitants, d'autant plus que le projet de loi ne modifie pas, sur ce point, les obligations du maire, qui reste chargé « de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs ». Autrement dit, on supprime le traitement des gardiens de police

et des gardes champêtres, mais on ne change pas un mot des dispositions actuelles du code des communes, de l'article L. 131-1 à l'article L. 132-9.

En ce qui me concerne, je suis favorable à la prise en charge par l'Etat de l'ensemble des frais de police, mais j'estime que si les maires doivent rester des « collaborateurs » de la police, il faut leur donner les moyens nécessaires. Je souhaite que, sur ce point, nous obtenions davantage de précisions.

J'en viens au chapitre III, qui concerne l'action sociale et la santé.

La plus grande confusion règne aujourd'hui entre l'Etat, les départements et les communes au regard des dépenses engagées par des intervenants multiples. C'est pourquoi la création de blocs de compétence, d'une part, nationale, d'autre part, locale, me semble bonne en soi. Cette nouvelle répartition — cela a été noté par tous les élus consultés — a le mérite de la clarté.

Cependant, les compétences dévolues aux collectivités locales demeurent fixées par le code de la famille et de l'aide sociale. Les actions à conduire et, par conséquent, leur coût ne seront donc pas librement débattus par les assemblées locales, sauf pour le conseil général, qui aura à fixer les modalités d'organisation.

Un point crucial demeure : c'est le partage du financement entre le département et les communes en fonction de critères objectifs tenant compte des facultés contributives des communes. On peut s'attendre, à cet égard, à de nombreuses et vives discussions au sein des conseils généraux.

J'aimerais, enfin, appeler votre attention sur l'article 70, qui confie aux collectivités locales le service de la santé scolaire. Est-ce un transfert qui s'imposait vraiment ? Le service de santé scolaire a, en effet, peu de moyens. Or, les dépenses qu'il représente ont un caractère obligatoire et seront affectées au budget des départements avec participation des communes. La dotation de l'Etat tiendra-t-elle compte du service existant ou des besoins réels en ce domaine ? Ne risque-t-on pas d'aboutir à des inégalités flagrantes au détriment de la population et a-t-on même la certitude qu'une politique générale sera élaborée ? Au niveau du personnel, enfin, est-on certain qu'il ne sera pas lésé — qu'il y ait transfert aux collectivités locales ou mise du corps, comme cela se dit dans la fonction publique, en voie d'extinction — sur le plan du bon déroulement de sa carrière ou dans ses droits administratifs.

Le chapitre IV concerne l'éducation. Le projet de loi prévoit la création d'un conseil départemental de l'éducation, dont le rôle est singulièrement diminué par le maintien du conseil départemental de l'enseignement primaire, qui conserve certaines de ses compétences actuelles, ce qui peut paraître étonnant.

M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat. On le supprime.

M. Christian Poncelet. Vous pourrez peut-être, tout à l'heure, me donner des précisions sur ce point.

Mais là où je suis véritablement surpris, c'est lorsque je constate le silence absolu du projet de loi quant à un véritable partage des compétences en matière d'éducation entre l'Etat, les départements et les communes. Pourtant, chacun sait qu'il s'agit là d'un sujet crucial et qui mériterait certainement d'être redéfini avec la plus grande clarté.

Quant à l'article 87, il transfère au maire le pouvoir d'instruire et de délivrer le permis de construire au nom de la commune lorsque celle-ci est dotée d'un plan d'occupation des sols approuvé. Les élus sont perplexes sur l'intérêt d'une telle disposition pour les maires de petites et moyennes communes dotées d'un P. O. S. et qui disposent de moyens techniques et administratifs réduits, quand ils ne sont pas inexistantes.

Ce qui est certain, c'est que le renvoi au décret, donc au pouvoir exécutif, du soin de fixer les modalités et les limites de ce transfert ne manquera pas de causer quelques surprises au moment de la publication dudit décret, d'où l'obligation pour nous, monsieur le ministre, d'obtenir dès maintenant quelques précisions à ce sujet.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Consultez le rapport de M. de Tinguy !

M. Christian Poncelet. Le chapitre VI traite de la compensation financière des transferts de compétence.

Transférer aux collectivités locales le montant des crédits actuellement affectés à la couverture des charges nouvelles confiées à ces collectivités me paraît être une mesure de simple justice. Mais envisager d'inclure cela dans la dotation globale de fonctionnement, dont le mécanisme n'est déjà pas simple, ou sous la forme d'un transfert d'une recette fiscale me paraît comporter un certain nombre de risques pour les collectivités. A mon avis, ce qu'il faut, c'est partir des crédits actuels et les verser aux collectivités par prélèvement sur le budget de l'Etat, le tout assorti d'une clause d'indexation efficace qui ne devrait pas être inférieure à l'évolution de l'indice des prix, augmenté de un ou deux points si l'on veut assurer une progression.

Par ailleurs, je suis assez sceptique sur la portée des articles 89, 90 et 91 du projet de loi. Peut-on sérieusement envisager de subdéléguer, à quelques communes qui en feraient la demande, certaines compétences, par exemple, en matière d'aide sociale, de transports scolaires, etc., sans que cela tourne à l'anarchie la plus totale ? Comment fera le conseil général pour fonder sa décision sur des règles générales ?

Enfin, jusqu'à présent, quiconque s'estimait lésé par une décision du conseil général pouvait toujours formuler un recours devant le préfet et, ensuite, devant le tribunal compétent. Attendre le laps de temps qui s'écoule entre deux sessions du conseil général pour trancher le différend éventuel ne me paraît pas une bonne chose, surtout en l'absence de toute précision sur les effets du recours. Est-il suspensif ou non ? Je souhaite que cette question soit éclaircie rapidement.

Au titre III — amélioration du statut des élus locaux — les dispositions des articles 92 à 96 du projet de loi destinées à faciliter l'exercice des mandats municipaux sont certainement bonnes dans leur principe. L'exercice d'un mandat électoral doit effectivement s'accompagner d'un certain nombre de garanties, tant financières que professionnelles. Peut-être pourrait-on envisager d'aller plus loin, mais, dans un premier temps, cela paraît raisonnable, encore que ce système indemnitaire et de cotisations de retraite soit assez délicat à manier pour les petites communes.

Des critiques sont faites néanmoins, car il ne semble pas que le cas du travailleur indépendant ait été envisagé, et certains craignent que seules des personnes salariées ou provenant de la fonction publique puissent, à l'avenir, exercer un mandat local.

La formation des élus locaux me paraît personnellement de bon aloi. Mais il faudrait en fixer les contours dès le vote de la loi.

Les dispositions figurant au titre IV concernent l'allègement de la tutelle sur les créations d'emplois ; ces dispositions présentent une lacune importante, qui est la non-abrogation de l'article L. 413-7 du code des communes ; ce maintien tend à dévaloriser la fonction communale par rapport à la fonction publique. L'allègement de la tutelle étatique pourrait heureusement être complété par l'abrogation de cette disposition.

La création d'une commission des emplois supérieurs des communes répond au souci de permettre un meilleur recrutement et une meilleure mobilité au niveau des cadres de direction des emplois communaux. Ce principe est louable en soi et nous souhaitons qu'il soit concrétisé par des actions positives.

Les syndicats de communes pour le personnel deviennent seuls compétents pour le recrutement dans les emplois de catégorie B, toujours dans le souci d'améliorer le niveau de recrutement et la mobilité. Je dirai simplement qu'il s'agit, en la matière, d'un sérieux coup d'arrêt aux pouvoirs antérieurement dévolus aux maires et aux conseils municipaux, mais — et là, je parle à titre personnel — je trouve cette disposition plutôt favorable et conforme à l'intérêt des personnels concernés. En effet, plus le recrutement sera élargi, meilleurs seront les personnels communaux. Il me semble toutefois qu'un important effort d'information doit être entrepris à ce sujet, car les personnels ont tendance à manifester une certaine inquiétude à l'égard de ces dispositions.

Le recrutement des secrétaires généraux pose en particulier un certain nombre de problèmes. L'article 115 du projet de loi est important sur ce point. D'une part, il permet toujours le recrutement direct, sous réserve de certains diplômes ou titres. D'autre part, il fait de l'emploi de secrétaire général un emploi fonctionnel, ce qui autorise la non-titularisation, mais aussi la nomination de personnes étrangères à la fonction communale. C'est un peu l'entrée par la « grande porte » de la politique dans les mairies. Cette évolution est sans doute regrettable à bien des égards, surtout pour certaines communes. La fonction se politise sous la pression des grandes villes, ce qui entraîne la disparition progressive des secrétaires généraux traditionnels de nos communes petites et moyennes. Le statut actuel me semble meilleur en ce qu'il assure une plus grande continuité de l'administration communale. On voit mal, en effet, des administrateurs de valeur postuler un emploi où ils ne peuvent espérer la titularisation et qui peut être remis en cause à l'occasion d'un changement de conseil municipal.

Le titre V concerne la coopération intercommunale. Dans l'ensemble, les nouvelles dispositions prévues en ce qui concerne les syndicats de communes vont, par rapport à la législation actuelle, dans le sens d'une simplification indéniable. Mais je me demande si cette simplification ne va pas, dans la pratique, créer des problèmes, notamment avec les communes rattachées d'office — il n'y a plus de possibilité de désigner les délégués en cas de refus du conseil municipal, par exemple.

De même, le nouvel article L. 221-4-1, qui prévoit l'obligation de participer aux dépenses des centres intercommunaux de lutte contre l'incendie dans des conditions identiques à celles des communes voisines, risque d'entraîner de nombreuses réticences et difficultés.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. On nous a dit le contraire tout à l'heure.

M. Christian Poncelet. Le titre VI traite de l'information et de la participation dans la vie locale. Tenter de rapprocher l'administration municipale des habitants et d'organiser leur information sur les affaires de la commune est une ambition fort louable. Les dispositions prévues notamment par l'article 145 du projet de loi ne sont pas mauvaises dans leur principe. Mais toute la question est de savoir où commence l'intérêt des habitants pour leur activité et pour leur cadre de vie.

En conclusion de cet exposé, j'estime qu'une réforme des collectivités locales s'imposait et que le texte qui nous est proposé présente de nombreux éléments positifs, notamment quant à l'allègement de la tutelle de l'Etat et quant à la nouvelle partition des compétences entre l'Etat, le département et la commune.

Toutefois, ce projet de loi ne me semble pas acceptable en l'état. Je souhaite que les nombreux amendements présentés par les différentes commissions, et notamment par notre rapporteur de la commission des lois, soient pris en considération et acceptés par notre assemblée, car ils améliorent ce texte, qu'il serait dangereux de voter tel quel. L'attente des élus locaux a été très longue et il ne faudrait pas que leur patience soit déçue par un texte incomplet, voire imparfait. Il ne faudrait pas que des reproches nous soient adressés comme pour la dotation globale de fonctionnement, qui nous a causé quelques déceptions quant à l'importance des augmentations des ressources.

M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur. Dans les petites communes des Vosges et de montagne ?

M. Christian Poncelet. Nous n'avons pas obtenu l'augmentation que l'on nous avait initialement annoncée. Il est exact que, dans certaines communes des Vosges, l'augmentation a été convenable ; mais certaines petites communes espéraient obtenir davantage.

Il me semble extrêmement important qu'un débat public soit organisé après deux années d'application de cette loi, afin de pouvoir juger de ses effets et y apporter éventuellement les correctifs nécessaires. Les nouvelles responsabilités confiées aux collectivités locales peuvent parfois entraîner des conséquences regrettables. Il est possible notamment que, sous une pression momentanée, le département ou la commune soit contraint de consacrer l'essentiel de ses moyens à une opération importante au détriment de toutes les autres potentialités. Nous savons, en qualité de parlementaire, qu'il faut parfois voter des lois d'exception, mais que ces dernières sont rarement bonnes. Il est donc nécessaire de prévoir un certain nombre de dispositions protectrices tant dans l'intérêt des habitants que dans celui des élus locaux.

Certes, en cas de mauvaise gestion, il peut y avoir la démission du maire, mais, le plus important à mes yeux, c'est que les pouvoirs publics risquent de subir de lourdes pertes financières. C'est pourquoi je serai amené à déposer un certain nombre d'amendements pour tenter d'améliorer ce projet de loi et je ne doute pas que, dans un souci de dialogue et de concertation, le Gouvernement veuille y donner une réponse positive.

Aussi, ce n'est qu'à l'issue du débat que je pourrai me prononcer sur ce texte, dont les conséquences seront considérables non seulement pour les équipements des collectivités locales, mais encore pour le climat et la cohésion de nos municipalités. (Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I. et du C. N. I. P.)

M. Jacques Eberhard. Et de la majorité.

M. le président. Il nous reste encore à entendre cinq orateurs et la réponse du Gouvernement. Dans ces conditions, le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite du débat à ce matin. (Assentiment.)

— 3 —

DEPOT DE QUESTIONS ORALES AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes.

M. Jean Péridier demande à **M. le ministre de l'industrie** de lui faire connaître les grandes lignes de la politique énergétique de la France, plus particulièrement en ce qui concerne les sources d'énergie autres que le nucléaire (hydraulique, charbonnière, solaire et alcool carburant). (N° 224.)

M. Louis Perrein attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat** aux postes et télécommunications sur la situation de l'emploi dans les télécommunications.

La baisse sensible des crédits d'engagement et de paiement dans le secteur des télécommunications dans le budget 1979 des P. T. T. provoquera à terme près de 15 000 licenciements dans les industries téléphoniques.

De nombreuses entreprises ont déjà procédé à des réductions d'horaire et à des licenciements.

Les suppressions d'emplois annoncées par les directions des entreprises de télécommunications concernent 11 000 travailleurs ; près de 2 000 licenciements sont déjà réalisés, en cours, ou datés.

Il lui demande de lui indiquer quelle disposition précise il compte prendre pour empêcher cette vague massive de licenciements, notamment dans les régions directement concernées par l'industrie des télécommunications comme la Bretagne, la région parisienne et le Nord.

En outre, il lui demande s'il ne conviendrait pas d'élaborer ce plan global permettant la mise en œuvre d'une politique industrielle et sociale tenant compte des données géographiques et humaines de ce problème. (N° 225.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement et la fixation de la date de discussion aura lieu ultérieurement.

— 4 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de **M. Michel Giraud** une proposition de loi portant allègement des tutelles juridiques et suppression des tutelles techniques pesant sur les communes.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 342, 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.)

— 5 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 23 mai 1979, à dix heures et à quinze heures :

Suite de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales [N°s 187 et 307 (1978-1979)], — **M. Lionel de Tinguy**, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale ; n° 333 (1978-1979), avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. — **M. Joseph Raybaud**, rapporteur ; n° 337 (1978-1979), avis de la commission des affaires sociales. — **M. Jean Chérioux**, rapporteur, et n° 318 (1978-1979), avis de la commission des affaires culturelles. — **M. Paul Séramy**, rapporteur.]

— Discussion générale (suite).

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^{er} 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 le mercredi 23 mai 1979, à zéro heure trente-cinq minutes.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 22 MAI 1979
(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

Assujettissement des locations de garage à la T.V.A.

2504. — 22 mai 1979. — **M. Bernard Talon** appelle l'attention de **M. le ministre du budget** sur le cas des loueurs de garages, lesquels ont été victimes récemment d'une disposition de loi de finances pour 1979 assujettissant les locations de garages au paiement de la T.V.A. L'information sur ce point n'ayant été diffusée par son ministère que fin avril 1979, après que les règlements du premier trimestre aient été effectués, il apparaît que les loueurs ne peuvent décemment récupérer sur les locataires la T.V.A. correspondant à un premier trimestre. En conséquence, il lui demande s'il ne lui semble pas logique que l'application de cette disposition ne soit effective qu'à compter du deuxième trimestre 1979 afin de ne pas léser les loueurs de garages.

Complémentarité de l'hospitalisation publique et privée.

2505. — 22 mai 1979. — **M. René Tinant** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de bien vouloir lui préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre, tendant à assurer effectivement une véritable complémentarité entre l'hospitalisation publique et l'hospitalisation privée.

Liberté de choix du métier.

2506. — 22 mai 1979. — **M. Louis Jung** rappelle à **M. le ministre du travail et de la participation** qu'en application des articles L. 117-3, R. 117-9 et R. 117-14 du code du travail, l'enregistrement d'un contrat d'apprentissage ne peut être opéré qu'après délivrance d'un avis d'orientation délivré par un centre d'information ou d'orientation. Or, il s'avère que certains directeurs départementaux du travail et de la main-d'œuvre refusent systématiquement d'enregistrer tout contrat d'apprentissage ne correspondant pas à la voie préconisée par l'avis d'orientation. Il semble bien que cette attitude soit contraire aux textes qui ne font aucunement référence à un avis conforme. Il lui demande, dans ces conditions, de bien vouloir lui préciser s'il estime qu'une telle procédure est compatible avec le régime de liberté qui doit présider au choix d'un métier par les jeunes et si des instructions ministérielles ne devraient pas être adressées aux directeurs départementaux, afin de leur rappeler que l'avis des centres d'orientation n'a qu'un caractère indicatif qui ne peut, impérativement, lier l'administration chargée d'enregistrer les contrats d'apprentissage.

Négociations d'ensemble avec les syndicats.

2507. — 22 mai 1979. — **M. Louis Perrein** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications** sur les discussions qu'il s'était engagé à ouvrir avec les organisations syndicales des personnels des P.T.T. Cet engagement fait à l'occasion de la discussion du budget des P.T.T. pour 1979 ne paraît pas avoir été suivi d'effet, notamment concernant les aménagements d'horaires, l'organisation du travail, l'hygiène, la sécurité, la formation professionnelle, les classifications en particulier pour les agents du service général, enfin le reclassement des agents distributeurs. Il semble qu'aucun contact n'ait été pris avec les organisations syndicales concernées. Il lui demande de lui indiquer les raisons de ce retard dans l'ouverture des négociations.

Candidatures aux concours externes des télécommunications.

2508. — 22 mai 1979. — **M. Louis Perrein** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications** sur les concours locaux de recrutement (externes) d'agents techniques de première classe pour les télécommunications. Il semble que les candidatures des postulants remplissant les conditions requises ne puissent être retenues qu'après un choix des chefs de service. Si ce fait est exact, il lui demande d'une part de préciser les raisons de cette innovation qui ne place pas en position d'égalité les candidats appelés à concourir et d'autre part s'il ne va pas à l'encontre du statut général des fonctionnaires.

Problèmes de transports de la région mantaise.

2509. — 22 mai 1979. — **M. Philippe Machefer** attire l'attention de **M. le ministre des transports** sur les problèmes de la région mantaise : difficultés des liaisons ferroviaires avec Paris et Versailles, péage de Buchelay sur l'autoroute de Normandie, trafic lourd sur les voiries communales, déviation de Moisson, rocade de Limay, etc. Il lui demande quelles solutions sont envisagées.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 22 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. »

Situation des receveurs-distributeurs en zone rurale.

30340. — 22 mai 1979. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux postes et télécommunications** sur les préoccupations exprimées par un très grand nombre de receveurs-distributeurs situés plus particulièrement en zone rurale. Dans la mesure où effectivement les bureaux de poste en milieu rural auront à connaître durant les prochaines années des activités complémentaires en dehors de celles qui leur sont dévolues par les postes et télécommunications, il lui demande s'il ne conviendrait pas de prendre un certain nombre de mesures en faveur des personnels qui auront à faire face à de nouvelles tâches, en ce qui concerne plus particulièrement leur reclassement indiciaire encadre B, vu la reconnaissance de la qualité de comptables publics, la nécessité de leur assurer une meilleure sécurité ainsi que des conditions de logement satisfaisantes. Il lui demande de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre, allant dans le sens des préoccupations ainsi exprimées.

*Situation de certains personnels
de l'ancien service de la redevance radio-télévision.*

30341. — 22 mai 1979. — **M. Jean Cluzel** attire l'attention de **M. le ministre du budget** sur les préoccupations exprimées par les anciens personnels du service de la redevance radio-télévision, concernant plus particulièrement leurs droits en matière de pension de vieillesse tels qu'ils ont été définis par la loi n° 74-696 du 7 août 1974. En effet, l'intégration dans les différents grades des services extérieurs du Trésor a eu pour conséquence, au plan des traitements, un préjudice de carrière très important qui n'a été compensé que partiellement par une indemnité dégressive, non prise en compte pour la retraite. Dans la mesure où le montant des retraites acquises par ces personnels au titre de la sécurité sociale et de l'I.R.C.A.N.T.E.C. ne peut être calculé à l'âge de soixante ans sans un abattement considérable qui est, semble-t-il, de 50 p. 100 pour la sécurité sociale et de 22 p. 100 pour l'I.R.C.A.N.T.E.C., alors que, dans le cadre de la fonction publique, la pension de retraite peut être liquidée sans abattement dès l'âge de soixante ans, il lui demande s'il ne conviendrait pas de prévoir une modification de l'article L. 5 du livre premier du titre II et du chapitre premier du code des pensions civiles et militaires qui mettrait ces personnels en situation de pouvoir choisir le mode de retraite qui, ainsi, semblerait le plus avantageux.

Rapport de la mission pour l'emploi : affectation des jeunes.

30342. — 22 mai 1979. — **M. Jean Cluzel** 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 que toutes décisions d'affectation des jeunes à une filière de formation prennent en compte la personnalité de l'enfant et ses possibilités, plutôt que de simples résultats scolaires dans la mesure où une orientation trop précoce et sans appel puisse fausser un destin.

*Français rapatriés d'outre-mer :
possibilités de saisie des indemnités.*

30343. — 22 mai 1979. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui préciser si les sommes versées aux Français rapatriés d'outre-mer, dépossédés de leurs biens, à titre d'indemnisation, conformément à la loi n° 78-1 du 2 janvier 1978, sont saisissables. Par ailleurs, il lui demande de bien vouloir lui préciser si l'aide sociale peut éventuellement se faire rembourser les sommes qui lui sont dues sur ces indemnités.

Beaujolais : financement de la dégustation obligatoire.

30344. — 22 mai 1979. — **M. Serge Mathieu** appelle l'attention de **M. le ministre du budget** sur l'inquiétude des viticulteurs du Beaujolais devant un projet qui serait actuellement à l'étude et qui aurait pour conséquence de priver le C.I.B.A.S. (centre interprofessionnel beaujolais d'analyses sensorielles) de la gestion et de la répartition des fonds inhérents à la dégustation obligatoire, dont il serait envisagé d'assurer désormais le financement par l'institution d'une taxe parafiscale. Il lui demande si ces craintes sont fondées et, si un texte est bien en préparation, se permet d'appeler son attention sur la nécessité d'y inclure des dispositions propres à assurer le respect des particularités régionales.

Conseil supérieur de la pêche : situation du personnel.

30345. — 22 mai 1979. — **M. Serge Mathieu** appelle l'attention de **M. le ministre du budget** sur la situation des personnels du conseil supérieur de la pêche, dont le régime complémentaire de retraite se trouve mis en danger par suite du refus qui aurait été opposé à une demande d'augmentation du taux des cotisations. Il lui demande s'il ne lui paraîtrait pas opportun de faire débloquent des crédits permettant d'assurer le paiement des pensions échues et quelles dispositions il compte prendre pour régler définitivement le problème que pose la situation particulière des intéressés, dont le régime spécial de retraite se justifie par leur statut d'agents occupant des emplois permanents soumis à des dispositions spéciales et originales.

Commission d'urbanisme : attribution des permis de construire.

30346. — 22 mai 1979. — **M. Francis Palmero** expose à **M. le ministre de l'environnement et du cadre de vie** que l'architecte siégeant dans une commission d'urbanisme est appelé à participer au rejet de certains permis de construire et qu'il est inopportun qu'il reprenne ensuite à son compte le projet rejeté au détriment de son confrère. Il lui demande quels moyens existent pour interdire de telles incorrections.

*Etablissements publics d'hospitalisation :
contrôle de l'exécution des budgets.*

30347. — 22 mai 1979. — **M. Hubert Peyou** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur les dispositions de 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 cure. Celle-ci modifie de façon inadmissible les attributions des conseils d'administration des hôpitaux publics telles qu'elles sont définies par l'article 22 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière et instaure le budget global — avant même que soient connus les résultats des expériences de tarification des prestations hospitalières autorisées par les articles 13, 14 et 15 de la loi n° 78-11 du 4 janvier 1978 — par le biais d'une « enveloppe financière » nationale, régionale, départementale, enfin locale ; enveloppe fixée sans concertation avec les élus représentant la collectivité nationale, départementale, communale ou régionale, pas plus d'ailleurs que les partenaires sociaux. Ces dispositions se surajoutant à celles contenues dans la circulaire n° 1952 bis du 15 septembre 1978 relative au calcul et à la fixation des prix de journée pour 1979 des établissements d'hospitalisation, de soins et de cure, entraînent de graves difficultés dans de nombreux établissements d'hospitalisation publics. Il lui demande de bien vouloir lui fournir des explications sur les raisons qui l'ont amené à arrêter des dispositions aussi radicales.

*Mission interministérielle de contrôle économique et financier
des groupes Sacilor et Usinor : fonctionnement.*

30348. — 22 mai 1979. — **M. Joseph Raybaud** rappelle à **M. le ministre de l'économie** qu'il avait été institué une mission interministérielle de contrôle économique et financier auprès des groupes sidérurgiques Sacilor et Usinor pour surveiller la bonne exécution des dispositions de la convention sociale entrée en vigueur en avril 1977. Il lui demande, dans l'hypothèse où cette mission aurait été maintenue après les mesures de restructuration de la sidérurgie intervenues en octobre 1978, de bien vouloir lui donner des précisions détaillées sur : le rôle dévolu à cet organisme à partir d'octobre 1978 ; ses activités depuis cette date ; les moyens financiers et en personnel dont dispose la mission.

*Agents des collectivités locales : harmonisation du régime
de sécurité sociale avec le régime général.*

30349. — 22 mai 1979. — **M. Henri Caillavet** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** s'il est exact qu'un agent titulaire d'un établissement public communal qui a demandé sa retraite à la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales ne bénéficiera que d'une bonification de un an par enfant à charge au lieu de deux ans s'il était affilié au régime général de sécurité sociale. Dans l'affirmative, il lui demande les raisons de cette discrimination et s'il ne lui paraît pas opportun d'harmoniser les deux régimes.

*Code des pensions d'invalidité militaire :
rapport sur l'application de la législation*

30350. — 22 mai 1979. — **M. Jacques Eberhard** attire l'attention de **M. le ministre du budget** sur les informations — non contestées — parues dans la presse, indiquant que deux inspecteurs généraux des finances auraient établi un rapport sur l'application de la législation relative à la mise en œuvre des dispositions du code des pensions d'invalidité militaire. Il lui demande donc de bien vouloir lui communiquer ce rapport et lui préciser la nature et l'origine des missions confiées à ces hauts fonctionnaires.

Bibliothèques : situation du personnel.

30351. — 22 mai 1979. — **M. Paul Jargot** fait part à **M. le Premier ministre** de l'inquiétude des personnels des bibliothèques face aux projets élaborés par le Gouvernement (rattachement des bibliothèques de l'université aux universités et projet de loi sur la lecture publique). Il lui rappelle leur volonté de voir appliquer le principe de l'unité des bibliothèques par le regroupement des différentes catégories d'établissements sous une seule tutelle. Il lui demande de lui préciser quelles sont les intentions du Gouvernement en la matière et s'il entend prendre en considération le point de vue des personnels concernés.

*Etablissements publics d'hospitalisation :
contrôle de l'exécution des budgets.*

30352. — 22 mai 1979. — **M. Jacques Bordenave** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur les dispositions de 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 cure. Celle-ci modifie sensiblement les attributions des conseils d'administration des hôpitaux publics telles qu'elles sont définies par l'article 22 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière et instaure le budget global, avant même que soient connus les résultats des expériences de tarification des prestations hospitalières autorisées par les articles 13, 14 et 15 de la loi n° 78-11 du 4 janvier 1978, par le biais d'une « enveloppe financière » nationale, régionale, départementale, enfin locale dont le montant est fixé sans concertation avec les élus. Ces dispositions qui se surajoutent à celles contenues dans la circulaire n° 1952 bis du 15 septembre 1978 relative au calcul et à la fixation des prix de journée pour 1979 des établissements d'hospitalisation, de soins et de cure, entraînent de graves difficultés dans de nombreux établissements d'hospitalisation publics. Il lui demande en conséquence de bien vouloir lui faire connaître les raisons qui l'ont amené à arrêter des dispositions aussi radicales.

Adjoints aux chefs d'établissement du second degré : situation.

30353. — 22 mai 1979. — **M. Pierre Schiélé** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation des adjoints des chefs d'établissement du second degré. Il lui rappelle que la loi n° 75-620

du 11 juillet 1975 relative à l'éducation requiert implicitement l'institution d'un grade unifié « principal de collège » et lui demande s'il n'estime pas opportun, dans le cadre de l'étude des mesures d'application de cette loi qui sont certainement à un stade avancé, de régler conjointement les problèmes de carrière des adjoints aux chefs d'établissement en dotant notamment chaque établissement d'un principal adjoint, en ouvrant davantage leur carrière en élargissant la possibilité d'accès au grade de principal et en maintenant une parité entre la grille indiciaire des principaux et des adjoints, y compris le régime indemnitaire.

Inspecteurs départementaux de l'éducation nationale : situation.

30354. — 22 mai 1979. — **M. Pierre Schiélé** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur la situation des inspecteurs départementaux de l'éducation. Sur un plan général, il estime raisonnables les desiderata exprimés par le syndicat national des inspecteurs départementaux de l'éducation nationale lors de sa manifestation nationale du 22 mars 1979. En ce qui concerne le département du Haut-Rhin, il lui indique que les circonscriptions d'inspecteurs comptent dans leur presque totalité plus de 400 enseignants et qu'en conséquence la création d'un poste est indispensable. C'est pourquoi il lui demande de lui indiquer les perspectives et les échéances des mesures qu'il convient de prendre afin de remédier aux situations évoquées par sa question.

Hôtels : exonération de la T.V.A. pour les touristes.

30355. — 22 mai 1979. — **M. Paul Malassagne** demande à **M. le ministre du budget** s'il ne serait pas possible d'envisager, à l'image de ce qui se fait déjà dans certains pays étrangers, la suppression de l'assujettissement à la T.V.A. des touristes étrangers séjournant sur le sol français pour ce qui est des frais d'hôtel et de location-pension. Si pareille mesure incitative financièrement était appliquée, le tourisme français pourrait de ce fait lutter à armes égales dans le domaine de la concurrence, notamment avec des pays tels que la Grèce, la Tunisie et l'Espagne, pays où joue l'exonération de la T.V.A. ; mais pays où le tourisme est plus florissant qu'en France. Il ajoute qu'il ne s'ensuivrait pas nécessairement une diminution de recettes pour le Trésor français, car il est presque certain que cet avantage fiscal, amenant un plus grand nombre de touristes étrangers dans notre pays, entraînerait en conséquence un accroissement de l'économie nationale, notamment en rentrée de devises.

Crédit gratuit : création de chèques « carte bleue ».

30356. — 22 mai 1979. — **M. Henri Caillavet** demande à **M. le ministre du budget**, à propos de la circulaire précisant les règles applicables au crédit gratuit, s'il ne serait pas possible d'établir des carnets de chèques spéciaux pour les titulaires de carte bleue. Les cartes bleues sont en effet des cartes de crédit gratuit dont la durée est naturellement limitée dans le temps. Un million et demi de personnes sont titulaires de la carte bleue, mais en usent en moyenne vingt et une fois dans l'année dont neuf fois pour retirer de l'argent liquide, cinq fois pour l'essence, une fois pour le restaurant, six fois pour des achats chez des commerçants. Dans plus de la moitié des utilisations, la carte bleue équivaut donc à un crédit gratuit (le prélèvement automatique de billet équivaut à un débit immédiat et non à un crédit). Ne serait-il donc pas possible d'autoriser les établissements commerciaux à publier des offres du type « six mois de crédit gratuit ou chèque « carte bleue » au comptant ». Cela permettrait de remplacer les offres illégales et désormais interdites « six mois de crédit gratuit ou 10 p. 100 de remise au comptant ». Les établissements de commerce qui pratiquaient ce type d'annonce seront bientôt contraints à l'abandon du crédit gratuit et de fait, souffrir à une baisse de leur activité, le risque de réception de chèque sans provisions étant plus grand. La création de chèque « carte bleue » ne remplacerait-elle pas l'offre illégale « au comptant » et n'offrirait-elle pas de nouvelles possibilités pour les détenteurs de carte de crédit gratuit.

Cartes bleues : photo obligatoire.

30357. — 22 mai 1979. — **M. Henri Caillavet** attire l'attention de **M. le ministre du budget** sur le vol des « cartes bleues ». De même que la photo *fac similé* devient de plus en plus fréquente sur les chèquiers, il lui demande s'il n'est pas possible d'établir à l'avenir un modèle de « carte bleue » avec photo obligatoire du titulaire pour mettre en échec les utilisateurs frauduleux de ces cartes de crédit.

E. D. F. - G. D. F. : pratique des avances.

30358. — 22 mai 1979. — **M. Henri Caillavet** expose à **M. le ministre du budget** qu'aux termes de l'article premier de la loi du 5 décembre 1951 tendant à réglementer la pratique des arrhes en matière de ventes mobilières, les sommes versées d'avance sur le prix d'une chose mobilière qu'on s'est obligé à vendre est productive d'intérêts qui courent à l'expiration d'un délai de trois mois à compter du versement jusqu'à la réalisation ou restitution des sommes versées d'avance. Il lui demande si les dispositions de la loi précitée s'appliquent en ce qui concerne le versement des avances sur consommation E. D. F. - G. D. F. et, dans le cas contraire, les raisons de cette exception.

Retraite des fonctionnaires exerçant hors d'Europe.

30359. — 22 mai 1979. — **M. Henri Caillavet** rappelle à **M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre** que les fonctionnaires exerçant hors d'Europe bénéficiaient jusqu'au 1^{er} décembre 1967, date du décret mettant fin à cette situation, d'une bonification abaissant l'âge de la retraite avec jouissance immédiate jusqu'à soixante ans pour le personnel sédentaire et cinquante-cinq ans pour le personnel actif. Il estime qu'une telle mesure était de nature à libérer quelques emplois et lui demande s'il ne lui paraît pas opportun de reconsidérer les dispositions du décret mettant fin à la situation ancienne.

Etablissements publics d'hospitalisation : contrôle de l'exécution des budgets.

30360. — 22 mai 1979. — **M. Henri Caillavet** attire l'attention de **Mme le ministre de la santé et de la famille** sur les dispositions de 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 cure. Celle-ci modifie les attributions des conseils d'administration des hôpitaux publics telles qu'elles sont définies par l'article 22 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière. Elle instaure ainsi et avant que soient connus les résultats des expériences de tarification des prestations hospitalières autorisées par les articles 13, 14 et 15 de la loi n° 78-11 du 4 janvier 1978 où grâce à une « enveloppe financière » (nationale, régionale, départementale, enfin locale), fixées sans concertation avec les élus représentant les collectivités ou les partenaires sociaux, le budget global. Ces dispositions se surajoutant à celles contenues dans la circulaire n° 1952 bis du 15 septembre 1978 relative au calcul et à la fixation des prix de journée pour 1979 des établissements d'hospitalisation, de soins et de cure, entraînent de graves difficultés dans de nombreux établissements d'hospitalisation publics. Il lui demande de bien vouloir lui donner les raisons qui l'ont incité à arrêter ces dispositions et si à la lumière de l'expérience elle n'envisage pas de porter remède à une semblable situation.

Opérations de rénovation du cadastre : portée juridique.

30361. — 22 mai 1979. — **M. Michel Sordel** demande à **M. le ministre du budget** de bien vouloir lui préciser la portée juridique des opérations de rénovation du cadastre. Il constate en effet que les travaux de rénovation du cadastre, document à caractère administratif et fiscal, revêtiraient un intérêt accru s'ils s'accompagnaient d'une nouvelle délimitation des propriétés, le cadastre acquérant dès lors une valeur légale évitant ainsi des recours ponctuels au juge foncier en cas de contestation sur les limites d'un bien. Il le prie, en outre, de lui indiquer dans quelles conditions sont effectuées les revisions périodiques de la classification des parcelles qui sert de base à l'établissement des impôts sur les propriétés non bâties et à l'évaluation du revenu cadastral.

Relations avec l'Afrique anglophone.

30362. — 22 mai 1979. — Alors que les relations entre la France et le Soudan et entre la France et La Sierra Léone connaissent d'importants développements, **M. Philippe Machefer** demande à **M. le ministre des affaires étrangères** de bien vouloir lui indiquer quelles sont les intentions de notre pays à l'égard de l'Afrique anglophone dans le but de nous doter d'une véritable politique africaine.

Académie du Rhône : suppression de postes.

30363. — 22 mai 1979. — **M. Camille Vallin** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation** sur le profond mécontentement que suscite chez les personnels enseignants, les parents d'élèves et les élus locaux, l'annonce des mesures envisagées pour la prochaine rentrée scolaire dans l'académie du Rhône concernant le blocage de 103 postes d'enseignants et la fermeture de 99 classes, ce qui ramènerait à 29 seulement le nombre d'écoles ayant une moyenne inférieure à 25 élèves par classe. Ces mesures apparaissent d'autant plus injustifiées au moment où l'inspection académique demande la création de 149 nouveaux postes, ce qui n'est qu'un minimum puisque le conseil départemental estime qu'il conviendrait d'ajouter à cette demande 111 autres postes en école maternelle afin de franchir une nouvelle étape vers les 25 élèves par classe. En conséquence, il lui demande si, compte tenu des besoins énumérés ci-dessus pour conserver une scolarité normale aux élèves, il n'entend pas revenir sur les mesures envisagées et créer les 260 postes jugés indispensables par le conseil départemental.

Conseil municipal : enregistrement des séances par magnétophone.

30364. — 22 mai 1979. — **M. Francis Palmero** expose à **M. le ministre de l'intérieur** que lors des séances du conseil municipal, l'enregistrement par magnétophone à partir des rangs du public est de plus en plus fréquent, ces enregistrements étant ensuite utilisés de façon plus ou moins objective. Il lui demande si ce procédé est autorisé ou si le maire responsable de la police de l'assemblée peut y interdire l'enregistrement.

Renforcement des structures de la médecine scolaire.

30365. — 22 mai 1979. — **M. René Ballayer** demande à **Mme le ministre de la santé et de la famille** de bien vouloir lui préciser la suite qu'elle envisage de réserver à une conclusion contenue dans le rapport de la mission pour l'emploi dans laquelle il est notamment suggéré un renforcement des structures de la médecine scolaire, lequel devrait permettre d'assurer une meilleure prévention des inadaptations et de conduire les actions de nature à assurer une orientation professionnelle satisfaisante.

Personnalisation du système des aides scolaires.

30366. — 22 mai 1979. — **M. Maurice Blin** demande à **M. le ministre de l'éducation** de bien vouloir lui préciser la suite qu'il envisage de réserver à une conclusion contenue dans le rapport de la mission pour l'emploi, dans lequel il est notamment suggéré de personnaliser le système des aides et de renforcer notamment celles accordées aux élèves de l'enseignement technique afin de permettre aux jeunes issus des familles les plus défavorisées de poursuivre des études quelquefois longues et coûteuses.

Instauration d'un système de prêts aux étudiants.

30367. — 22 mai 1979. — **M. André Bohl** demande à **Mme le ministre des universités** de bien vouloir lui préciser la suite qu'elle envisage de réserver à une conclusion contenue dans le rapport de la mission pour l'emploi, dans lequel il est notamment indiqué qu'il devient de plus en plus nécessaire d'instaurer un système de prêts aux étudiants, lequel déjà mis en place dans certains départements pourrait s'inspirer de celui des prêts aux jeunes ménages et aurait le double avantage d'échapper au régime anachronique de l'assistance et d'éviter des transferts sociaux dont l'opportunité est discutable.

Enseignement agricole privé : textes d'application de la loi.

30368. — 22 mai 1979. — **M. Raymond Bouvier** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture** sur les préoccupations des responsables d'établissements d'enseignement technique et agricole privés eu égard au retard apporté à la mise en application d'un certain nombre de dispositions de la loi n° 78-786 du 28 juillet 1978, relative à l'aide de l'Etat à l'enseignement agricole privé. Il lui demande de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à remédier à cette situation.

Enseignement hôtelier français : ouverture sur l'Europe.

30369. — 22 mai 1979. — **M. Raymond Bouvier** demande à **Mme le ministre des universités** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'elle envisage de prendre tendant à favoriser la création d'un enseignement supérieur de l'hôtellerie qui ne soit pas obligatoirement national mais qui pourrait se situer au niveau de la Communauté économique européenne, ce qui permettrait une véritable ouverture sur l'Europe de l'enseignement hôtelier français mais également d'ouvrir nos écoles, non seulement à des jeunes émanant des neuf pays communautaires, mais encore à des pays extérieurs.

*Zone de montagne :
non-application de la taxe par animal à tirer.*

30370. — 22 mai 1979. — **M. Raymond Bouvier** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture** sur les vives protestations soulevées au sein des organisations de chasseurs du département de la Haute-Savoie par la perspective de voir s'appliquer les dispositions prévues à l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1978, n° 78-1240 du 29 décembre 1978, précisant que dans le cadre du plan de chasse défini à l'article 373 du code rural, il est institué à la charge des chasseurs de cerfs, biches, daims, mouflons et chevreuils une taxe par animal à tirer destinée à assurer une indemnisation convenable aux exploitants agricoles dont les cultures ont subi des dégâts importants du fait de ces animaux. Dans la mesure où les chasseurs savoyards sont soumis à des sujétions particulières, d'une part parce qu'ils ont accepté le tir à balles depuis un certain nombre d'années, parce qu'ils ont mis en pratique une limitation très stricte des jours d'ouverture, parce que les chasseurs de montagne voient la chasse fermée quatre ou cinq dimanches seulement après l'ouverture par la venue des premières neiges, parce que la chasse se pratique en petites équipes sur des territoires dispersés, il lui demande s'il ne conviendrait pas de prévoir éventuellement la non-application de ces dispositions pour les départements situés en zone de montagne.

*Ouverture de l'école sur la vie :
suite réservée à une recommandation.*

30371. — 22 mai 1979. — **M. Raymond Bouvier** 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 meilleure ouverture de l'école sur la vie, laquelle passe par la promotion de l'intelligence, ce qui commande d'adjoindre au langage de base les différentes sciences sociales y compris l'instruction civique.

*Travailleurs non salariés non agricoles :
taux des cotisations d'assurances maladie-maternité.*

30372. — 22 mai 1979. — **M. Octave Bajeux** expose à **Mme le ministre de la santé et de la famille** que les cotisations d'assurances maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles (loi du 12 juillet 1966 modifiée) ont été majorées pour la période du 1^{er} avril 1979 au 30 septembre 1979, suivant de nouveaux taux fixés par un décret en date du 12 mars 1979 et en tenant compte du plafond de la sécurité sociale en vigueur au 1^{er} janvier 1979 suivant circulaire de la caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés (C. A. N. A. M.) n° 79-29 en date du 15 mars 1979, alors qu'une précédente circulaire du même organisme, datant du 22 octobre 1974, avait admis qu'il convenait de retenir le plafond en vigueur au 1^{er} janvier de l'année en cours pour l'échéance du 1^{er} octobre et de la reconduire pour l'échéance du 1^{er} avril, ce qui aurait abouti, au cas particulier, à un plafond de 48 000 francs (plafond 1978) au lieu de 53 640 francs (plafond 1979), pour l'échéance du 1^{er} avril 1979. Il lui demande de lui préciser s'il y a lieu de considérer la précédente circulaire datant de 1974 comme caduque ou, au contraire, s'il entend donner des instructions à ses services pour faire rectifier les cotisations réclamées aux assujettis à l'échéance du 1^{er} avril 1979.

Tribunaux des pensions : nombre de dossiers déferés.

30373. — 22 mai 1979. — **M. Jacques Eberhard** demande à **M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants** de bien vouloir porter à sa connaissance le nombre de dossiers de pension d'invalidité de guerre qu'il a cru devoir déferer devant les tribunaux des pensions, depuis le mois de mars 1978, pour erreur matérielle ou médicale, pour fraude, simulation de maladie, etc.

Pensions d'invalidité : mesures administratives.

30374. — 22 mai 1979. — **M. Jacques Eberhard** rappelle à **M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants** que, dans une interview parue dans le *Journal des Combattants*, n° 1656 du 7 avril dernier il indiquait que sur le plan administratif il venait de prendre des mesures dont il pense que l'effet sera réel et évitera peut-être d'avoir à prendre des mesures d'ordre législatif. Il lui demande donc de bien vouloir lui faire connaître ces « mesures administratives » ainsi que le contenu des circulaires et instructions — écrites ou orales — qui ont pu être adressées aux différents échelons et organismes publics chargés de l'examen, de l'instruction et de la liquidation des droits visés par le code d'invalidité de guerre, soit par lui-même, soit par la direction des pensions de son secrétariat d'Etat : aux centres de réforme dépendant des directions interdépartementales des anciens combattants ; aux directions interdépartementales elles-mêmes ; aux commissaires du Gouvernement devant les tribunaux et cours régionales des pensions ; aux membres de la commission consultative médicale.

Hôtellerie : création d'un « label de qualité ».

30375. — 22 mai 1979. — **M. Jean Cauchon** 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

instaurer éventuellement un « label de qualité » susceptible d'être décerné à l'ensemble des personnes membres de la profession hôtelière, lequel assurerait conjointement la défense du consommateur et les spécificités de cette profession.

Ouverture de l'école sur la vie : maîtrise du français et des mathématiques.

30376. — 22 mai 1979. — **M. Jean Cauchon** 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 meilleure ouverture de l'école sur la vie, laquelle passerait par la maîtrise des moyens traditionnels d'expression qui visent d'abord les langages de base, le français et les mathématiques.

REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

M. le ministre de l'industrie fait connaître à **M. le président** du Sénat qu'il a été répondu directement à la question écrite n° 28793, posée le 15 janvier 1979 par **M. Jean Garcia**.

ABONNEMENTS

	FRANCE et Outre-mer.	ÉTRANGER
	Francs.	Francs.
Assemblée nationale :		
Débats	36	225
Documents	65	335
Sénat :		
Débats	28	125
Documents	65	320

DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION

26, rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone { Renseignements : 579-01-95
Administration : 578-61-39

TELEX 201176 F DIRJO-PARIS