

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

COMPTE RENDU INTEGRAL — 14^e SEANCE

Séance du Mercredi 28 Octobre 1981.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 2223).
2. — Congé (p. 2224).
3. — Remplacement d'un sénateur nommé membre du Gouvernement (p. 2224).
4. — Candidature à un organisme extraparlementaire (p. 2224).
5. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 2224).
6. — Candidatures à une commission spéciale (p. 2224).
7. — Droits et libertés des communes, des départements et des régions. — Discussion d'un projet de loi (p. 2224).
Discussion générale: MM. Michel Giraud, rapporteur de la commission des lois.
8. — Nomination des membres d'une commission spéciale (p. 2230).
9. — Droits et libertés des communes, des départements et des régions. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2230).
Discussion générale (suite): MM. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation; Auguste Chupin, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques; Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances; Roland Ruet, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.
10. — Nomination à un organisme extraparlementaire (p. 2242).

PRÉSIDENCE DE M. ROBERT LAUCOURNET

MM. Marcel Rosette, Lucien Delmas, Georges Berchet.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

11. — Dépôt de questions orales avec débat (p. 2243).
12. — Droits et libertés des communes, des départements et des régions. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2243).
Discussion générale (suite): MM. René Tomasini, Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation; Pierre Schiélé, Michel Giraud, rapporteur de la commission des lois; Mme Irma Rapuzzi, Francisque Collomb, Michel d'Aillières, Paul Jargot, Marc Bécam, Frank Sérusclat.
Renvoi de la suite de la discussion.
13. — Dépôt de propositions de loi (p. 2257).
14. — Dépôt d'une proposition de résolution (p. 2258).
15. — Dépôt d'un rapport (p. 2258).
16. — Ordre du jour (p. 2258).

PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à seize heures dix minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

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

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

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

— 2 —

CONGE

M. le président. M. François Giacobbi demande un congé. Conformément à l'article 34 du règlement, le bureau est d'avis d'accorder ce congé. Il n'y a pas d'opposition?... Le congé est accordé.

— 3 —

REEMPLACEMENT D'UN SENATEUR
NOMME MEMBRE DU GOUVERNEMENT

M. le président. J'informe le Sénat qu'en application de l'article 23 de la Constitution et de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, j'ai pris acte de la cessation le 27 octobre 1981, à minuit, du mandat sénatorial de M. Roger Quilliot, Puy-de-Dôme, ministre de l'urbanisme et du logement.

Je l'informe également que, conformément aux articles L.O. 325 et L.O. 179 du code électoral, M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, m'a fait connaître qu'en application de l'article L.O. 319 du code électoral M. Michel Charasse est appelé à remplacer, en qualité de sénateur du Puy-de-Dôme, M. Roger Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement, dont le mandat sénatorial a pris fin le 27 octobre 1981, à minuit.

— 4 —

CANDIDATURE
A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que le groupe de la gauche démocratique a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la délégation du Sénat pour les communautés européennes, en remplacement de M. Gustave Héon, décédé.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément au règlement.

— 5 —

DEPOT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale, avec débat, suivante:

M. Marc Plantegenest demande à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer, quelles sont les mesures que compte prendre le Gouvernement, en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour:

— d'une part, pallier la hausse constante du coût de la vie, résultant de la fluctuation des monnaies nord-américaines à laquelle vient s'ajouter le fort taux d'inflation particulier à ces pays;

— d'autre part, assurer le redressement économique et social, principalement dans le domaine de la pêche et de l'exploitation des fonds marins et compte tenu des négociations actuellement en cours, entre la France et le Canada, sur la délimitation d'une zone économique exclusive. (N° 76).

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

— 6 —

CANDIDATURES A UNE COMMISSION SPECIALE

M. le président. L'ordre du jour appelle la nomination des membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de nationalisation, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence (n° 36, 1981-1982).

Il va être procédé à cette nomination conformément aux dispositions de l'article 10 du règlement.

La liste des candidats établie par les présidents des commissions permanentes a été affichée.

Cette liste sera ratifiée à l'expiration d'un délai d'une heure, s'il n'y a pas d'opposition.

— 7 —

DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS
ET DES REGIONS

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. [N° 371 (1980-1981), 33, 35 et 34 (1981-1982).]

Dans la discussion générale, à la demande de M. le ministre d'Etat, je donne la parole à M. le rapporteur.

M. Michel Giraud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le 22 avril 1980, après deux années de travail assidu en commission des lois, préparé et animé par Lionel de Tinguy, dont l'inégalable compétence avait permis de surmonter bien des obstacles et auquel chacun d'entre nous pense avec émotion à l'instant présent, deux années au cours desquelles la commission des finances, la commission des affaires sociales, la commission des affaires économiques, la commission des affaires culturelles avaient apporté à la réflexion commune une substantielle contribution ; le 22 avril 1980, après quinze mois de débats enrichis par l'active participation de beaucoup d'entre vous, le Sénat, confirmant son attachement de toujours à la noble mission que lui confie la Constitution de représentation des communes et des départements de France, votait, en première lecture, le très important projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

Aujourd'hui, 28 octobre 1981, après quelques semaines de travaux forcés en commission des lois, marqués par une longue série d'auditions — vingt-six au total par la commission et par le rapporteur — un passionnant débat d'orientation et un examen conscientieux et constructif du nouveau projet du Gouvernement, mais sans que celui-ci, malheureusement, ait pu faire l'objet de la moindre consultation externe, le Sénat se retrouve confronté au problème, majeur pour le pays, de l'organisation des pouvoirs locaux et de leur cohérence avec le pouvoir de l'Etat et l'intérêt de la nation.

Le débat n'est pas nouveau. C'est vrai que l'idée de décentralisation n'est pas spécifiquement familiale aux Français, qui ont toujours beaucoup demandé à leur Etat.

C'est vrai que, lorsque la volonté décentralisatrice s'est manifestée, elle a été contrainte de s'effacer derrière d'autres impératifs nationaux, quand elle ne provoquait pas des réactions telles qu'elle était contrecarrée par des lois spéciales ou des voies obliques.

Pourtant, l'idée de décentralisation a toujours été au centre du débat politique. Elle a inspiré tous les régimes depuis la révolution municipale de 1789. Elle a appartenu alternativement à toutes les familles politiques et n'est donc la propriété d'aucune. Elle a été une « idée libérale » bien avant d'être une « idée de gauche ».

Décentralisation et régionalisation constituaient l'un des thèmes majeurs de la campagne législative de 1910, campagne qui permettait à 416 députés d'être élus sur des professions de foi régionalistes. Nouveau chef du Gouvernement, Aristide Briand annonçait, dans sa première déclaration ministérielle : « Dès maintenant, il est possible de superposer à l'organisation départementale une organisation régionale qui comporterait des assemblées qui auraient à connaître des grands intérêts régionaux, notamment dans le domaine économique. »

C'est un fait qu'entre la grande loi municipale de 1884 et l'avènement de la V^e République, en 1958 — 74 ans — il ne s'est rien passé de significatif en matière de décentralisation.

On ne peut en dire autant de la période que nous avons vécue depuis 1958.

Les tutelles administratives ont progressivement disparu, l'ordonnance de 1959, la loi de 1971 ont sensiblement réduit le nombre des approbations.

Ces textes ont également allégé la tutelle budgétaire, tandis que plusieurs réformes permettaient d'améliorer très sensiblement l'état des finances locales : la création du V.R.T.S. — versement représentatif de la taxe sur les salaires — et surtout de la D.G.F. — dotation globale de fonctionnement — le remboursement de la T.V.A. sur les investissements, la globalisation des prêts.

S'il n'en avait tenu qu'au Sénat, les tutelles techniques — les plus mal ressenties — auraient subi un mauvais sort.

Bref, les gouvernements de la V^e République — qui peut honnêtement en disconvenir? — ont fait avancer les choses

en permettant que se réalise une certaine unanimité en faveur d'une meilleure répartition des responsabilités, car c'est d'abord cela, la décentralisation.

Cette relative unanimité s'explique par l'analyse commune de trois phénomènes propres à la France.

La restauration de l'Etat — préoccupation prioritaire à partir de 1945 — a été assurée.

Chacun reconnaît désormais la nécessité de lutter contre la toute-puissance administrative. Un Etat omnipotent est un Etat impotent, dit le rapport Guichard dont l'analyse est, à cet égard, éloquente.

La volonté décentralisatrice s'appuie sur la reconnaissance d'un état de fait. Communes et départements n'ont-ils pas été les principaux créateurs d'investissements publics ?

Ainsi se manifeste aujourd'hui — avec beaucoup moins de mérite qu'hier — une volonté décentralisatrice qui s'inscrit, au demeurant, quelque peu à contre-courant des expériences étrangères, qu'il s'agisse de l'expérience des pays qui n'ont pas eu à décentraliser — c'est le cas des Etats fédéraux qui se sont constitués par agrégation, tels les Etats-Unis ou l'Australie — qu'il s'agisse de celle des pays où préexistaient des autorités locales diverses, telle la Grande-Bretagne, qu'il s'agisse surtout de celle des pays qui, après avoir conforté les pouvoirs locaux, ont été conduits à conforter leur unité.

J'ai consacré, à l'examen des expériences étrangères, un chapitre de mon rapport.

Aujourd'hui donc, monsieur le ministre d'Etat, vous nous demandez de prendre position sur ce projet relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, que vous avez préparé et auquel vous êtes, si nous en jugeons par vos déclarations, très attaché, vous qui avez précisé que vous n'auriez vu que des avantages à être ministre de la décentralisation et de l'intérieur plutôt que ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Si je vous ai bien lu, vous auriez même préféré être ministre de la décentralisation et des libertés, supprimant les mots « de l'intérieur ».

Mais d'abord, dans quel contexte ce projet de loi s'inscrit-il ?

Il s'inscrit dans une stratégie de rupture, nous dites-vous. « Il faut engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation », précise l'exposé des motifs. Vos propres propos confirment : « Il faut faire démarrer le train... créer un choc psychologique... ».

A cet égard, le projet socialiste est plus clair encore : « décentraliser, c'est mettre en place un des leviers les plus puissants dans une stratégie de rupture avec le capitalisme. »

De telles déclarations ne sont-elles pas un peu excessives ?

Ne font-elles pas trop peu de cas de l'évolution de ces dernières années, et surtout de la volonté clairement manifestée par le Sénat, à l'occasion de son fructueux débat des deux dernières années, de permettre, dans le respect des structures et des institutions, un accroissement très sensible des libertés locales, une réelle décentralisation des compétences et, surtout, la mise en place de nouveaux moyens humains et financiers pour les exercer, autant de préoccupations que n'évoque le projet de loi du Gouvernement que pour renvoyer à plus tard les réponses qu'elles appellent.

Ce projet de loi s'inscrit par ailleurs dans un contexte économique et politique qui rend plus difficile sa réalisation.

La réforme proposée se trouve confrontée à des réformes parallèles qui semblent diriger la France dans des directions opposées : la planification et les nationalisations.

A moins qu'il ne faille considérer que, du fait de la situation économique, les articles 4, 34 et 48 du projet de loi n'en constituent l'option fondamentale, l'Etat appelant les collectivités locales à son secours pour venir défendre l'emploi.

En fait, ce projet de loi apparaît surtout comme un pari. Il vise essentiellement — et vous ne vous en cachez pas, monsieur le ministre — à créer l'irréversible sur le plan institutionnel, ce qui explique probablement la rapidité du processus, l'absence de concertation préalable et, je le suppose, votre souci de prendre de vitesse vos collègues des ministères techniques du Gouvernement, probablement moins décentralisateurs que vous-même.

Quelles sont les principales dispositions de ce projet ?

Il s'articule autour de trois idées principales : la suppression des tutelles *a priori*; le transfert du pouvoir exécutif du préfet au président élu ; la transformation de la région en collectivité territoriale.

La suppression des tutelles *a priori*, d'abord, celles-ci étant remplacées par un contrôle *a posteriori* de nature juridictionnelle, soit par la voie des tribunaux administratifs en ce qui concerne le contrôle de légalité, soit par la voie d'institutions nouvelles — les chambres régionales des comptes — en ce qui concerne le contrôle financier et comptable.

Pour la tutelle administrative, le projet de loi achève l'évolution de ces dernières années en supprimant le pouvoir d'annulation du préfet et en rendant immédiatement exécutoires les délibérations, arrêtés et actes relatifs aux marchés de la commune, du département et de la région. Le représentant de l'Etat se trouve placé dans une position identique à celle du citoyen pour assurer le respect de la légalité. Il ne peut que se pourvoir, dans un délai de deux mois, devant le tribunal administratif.

Ce recours n'a pas de caractère suspensif. L'Assemblée nationale — je le reconnais — a quelque peu amélioré ces dispositions en esquissant une possibilité de dialogue entre le représentant de l'Etat et l'autorité décentralisée.

Pour la tutelle financière, sa disparition se traduit par deux propositions : d'abord, la transformation du statut du comptable auquel il est rappelé qu'il ne peut s'opposer au paiement d'une dépense que pour des motifs de régularité, à l'exclusion de considérations d'opportunité ou de légalité ; ensuite, la création d'un droit de réquisition en faveur de l'ordonnateur élu contre une décision du comptable qu'il estime injustifiée.

En revanche, les procédures de redressement des budgets en déficit sont maintenues à la fois sur le budget voté et sur le budget exécuté. Le représentant de l'Etat doit cependant, pour exercer le pouvoir d'inscription d'office ou assurer le règlement du budget, respecter les avis de la chambre régionale des comptes.

La suppression de la tutelle technique s'analyse en deux dispositions : l'interdiction faite aux collectivités locales de rémunérer les agents de l'Etat pour les prestations qu'ils leur fournissent pendant leurs heures de service ; l'édition d'un code des prescriptions techniques dans lesquelles seraient consignées les seules normes ayant valeur législative.

La suppression de la tutelle *a priori* s'accompagne de l'institution d'un contrôle juridictionnel *a posteriori* visant les ordonnateurs.

Les maires, les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux pourront désormais être traduits devant la cour de discipline budgétaire et financière et condamnés par celle-ci à des amendes forfaitaires pouvant atteindre le double du montant annuel des indemnités de fonction perçues par le maire de la commune de référence — une commune de 120 000 habitants, par exemple, pour le département. La cour de discipline pourra proposer la suspension ou la révocation de l'élu dans certains cas.

L'apurement administratif ne sera plus exercé par les trésoriers-payeurs généraux, sous réserve des droits d'évocation et de réformation de la Cour des comptes, mais par des chambres régionales des comptes spécialement créées à cet effet et composées de magistrats. Leurs décisions seront susceptibles d'appel devant la Cour des comptes. Outre des compétences d'office, elles seront également habilitées, comme la Cour des comptes aujourd'hui, à présenter aux collectivités locales des observations sur leur gestion.

J'en arrive à la deuxième proposition essentielle du projet de loi : le transfert de l'exécutif départemental et régional. Ce transfert emporte des conséquences immédiates tant au plan de l'organisation administrative des services du département que du statut du futur représentant de l'Etat. Dans un premier temps, seuls seraient transférés les services de la préfecture, selon des modalités définies par l'article 18. Une convention passée dans chaque département entre le représentant de l'Etat et le conseil général fixerait la liste des services transférés à la collectivité départementale. A défaut d'accord passé dans le délai de quatre mois après la publication de la loi, cette liste serait établie par décret en Conseil d'Etat.

Les services extérieurs de l'Etat pourraient, en attendant l'adoption d'une future loi sur les compétences, être également mis à disposition « en tant que de besoin » du président du conseil général ou du conseil régional. Les modalités de la mise à disposition seraient fixées également dans un délai de quatre mois par un décret en Conseil d'Etat.

Le futur commissaire de la République n'aurait plus aucun lien fonctionnel avec le conseil général.

Troisième grande disposition : la transformation de la région en collectivité territoriale. En fait, le projet de loi propose deux séries de dispositions étalées dans le temps. L'article 45 est un article d'intention proposant, pour la région, un statut de collectivité territoriale et esquissant la définition de sa mission. Il ne pourrait entrer en application qu'après l'adoption d'une loi fixant définitivement le statut de la collectivité régionale et les conditions de l'élection des conseils régionaux au suffrage universel.

Pendant la période transitoire, les régions demeurent des établissements publics régis par la loi de 1972 — 1976 pour l'Ile-de-France — mais avec des compétences renforcées qui font l'objet des articles 46 et suivants du titre III. Ces compé-

tences concernent essentiellement le domaine économique : interventions économiques et sociales, attribution d'aides financières aux investissements, participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional, participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégional, possibilité d'exonérer les entreprises de la part régionale de la taxe professionnelle, association à l'élaboration du Plan, possibilité de voter des dépenses de fonctionnement et de recruter des personnels.

Au-delà de cette extension de leurs compétences, les régions seraient également concernées par les dispositions relatives à la suppression des tutelles, aux transferts de services et à l'institution des contrôles juridictionnels *a posteriori* définis pour la commune et le département.

S'ajoute à ces trois idées principales qui constituent le contenu institutionnel du texte une disposition capitale que j'évoquais voilà quelques instants et sur laquelle je reviendrai : celle qui consiste à conférer à la commune, au département, à la région la possibilité d'intervenir directement, et sans autre réserve que la seule participation au capital, dans toute entreprise industrielle ou commerciale, au prétexte de prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale, départementale ou régionale.

Voilà pour l'économie générale du projet.

Quelles sont les grandes questions qu'il soulève ?

Ce projet, tel qu'il nous a été transmis par l'Assemblée nationale, a conduit notre commission des lois à s'interroger — je dis bien à s'interroger — très sérieusement et à manifester trois séries d'inquiétudes : inquiétudes quant à sa conformité avec les dispositions de la Constitution ; inquiétudes quant aux conséquences politiques de plusieurs de ses options ; inquiétudes quant aux lacunes qui le caractérisent.

Je formulerai, monsieur le ministre d'Etat, ces diverses inquiétudes sous une forme délibérément interrogative.

D'abord, s'agissant du cadrage institutionnel, cinq questions se posent.

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale », dit la Constitution — « la souveraineté nationale appartient au peuple... Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

Première question : la conception de la décentralisation, qui sous-tend le projet de loi et qui se traduit notamment par la disparition de tout lien de subordination entre les collectivités locales et l'Etat ainsi que par l'établissement de relations parfaitement égalitaires, est-elle conforme à l'esprit des articles 2 et 3 de la Constitution ?

Deuxième question : la suppression du contrôle administratif et son remplacement par un contrôle juridictionnel *a posteriori* ne font-ils pas apparaître une contradiction avec les dispositions de l'article 72 de la Constitution, alinéa 3, qui précise qu'en plus de la responsabilité des « intérêts nationaux » et du « respect des lois » le représentant de l'Etat a aussi celle du « contrôle administratif » ?

Troisième question : ne peut-on se demander si le transfert par voie de conventions, ou même de décrets, des services de l'Etat à la collectivité départementale, qui implique *de facto* un certain transfert de compétences, est bien conforme à l'article 34 de la Constitution, qui inclut dans le domaine de la loi « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources » ?

Quatrième question : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi », précise l'article 72, premier alinéa.

En ce qui concerne la région, peut-on lire : « Tout autre type de collectivité territoriale est créé par la loi ? Pourrait-on, par ailleurs, assimiler la Corse à un territoire d'outre-mer en lui appliquant l'article 74 de la Constitution, qui ne prévoit que pour ceux-ci des lois spécifiques ?

Cinquième question : à propos des articles 4, 34 et 48, qui convient la commune, le département et la région à prendre toutes mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux, à la seule exception de la prise de participation au capital d'une société, ce qui n'interdit pas, en revanche, la participation à ses fonds propres sous toute autre forme et de toute autre façon, peut-on considérer que les principes fondamentaux de notre droit, dont certains sont rappelés dans le préambule de la Constitution, sont respectés dans leur esprit ?

Je pense, en particulier, à la liberté du commerce et de l'industrie, au droit de propriété, à l'égalité devant la loi.

Ces interrogations relatives au cadrage institutionnel se sont exprimées, d'abord, au sein non pas de la commission des lois du Sénat, mais de l'ancien groupe socialiste de l'Assemblée nationale, qui avait pris la précaution de déposer, à l'initiative de l'actuel Président de la République, de l'actuel Premier ministre et de vous-même, monsieur le ministre d'Etat, un projet de loi constitutionnelle visant à la modification des articles 21, 34, 37 et 72 de la Constitution, afin de permettre la discussion et le vote d'une proposition de réforme des collectivités locales, dont le volet institutionnel est très largement inspiré et a été amplement repris dans le projet de loi du Gouvernement.

En tout état de cause, notre commission a tenu à faire en sorte que les dispositions constitutionnelles soient strictement respectées dans ses propositions.

Vient ensuite une deuxième série de questions qui concernent les problèmes politiques. Ces questions correspondent, d'ailleurs, aux quatre points essentiels du projet.

La suppression totale de toute tutelle, et surtout de tout contrôle administratif, n'est-elle pas de nature à compromettre la protection du citoyen ?

Le transfert de l'exécutif départemental et régional au bénéfice des présidents ne comporte-t-il aucun risque d'arbitraire ?

Est-il possible d'imaginer la coexistence de trois collectivités territoriales fortes — commune, département, mais également région — toutes trois gérées par des assemblées élues au suffrage universel direct, placées toutes trois sous l'autorité d'un exécutif élu, disposant toutes trois de compétences générales et, surtout, de pouvoirs de gestion ? Ne peut-on craindre des empiétements d'autorité, des tutelles « gigognes », je dirai des tutelles secondes ? La compétition entre les pouvoirs ne risque-t-elle pas de faire une victime : la collectivité mangée par les autres qui ne pourra être, comme avec les poupées russes, que la plus petite, c'est-à-dire la commune, qui est pourtant la cellule de base de notre démocratie et qui mérite, à ce titre, que toute œuvre de décentralisation soit d'abord conçue à son profit.

Reste le problème politique de première grandeur posé par les articles 4, 34 et 48 relatifs aux interventions des collectivités dans l'entreprise.

Outre les considérations d'ordre constitutionnel, ne peut-on craindre que de telles dispositions — contraires à la lettre et à l'esprit du traité de Rome — ne conduisent à une insupportable confusion des genres et à des surenchères intolérables entre collectivités qui ne feraient qu'épuiser un peu plus leurs capacités d'investissement respectives, pourtant déjà bien compromises ?

Restent — c'est une troisième série de questions — les lacunes que ressentent profondément le plus grand nombre des 460 000 élus locaux de notre pays et des 600 000 fonctionnaires communaux que le vote du Sénat du 22 avril 1980 avait fait espérer.

L'article 1^{er} renvoie à plus tard la répartition des compétences, celle des ressources, les garanties fondamentales accordées aux personnels, le statut des élus, les modalités de la coopération intercommunale, etc.

Peut-on raisonnablement organiser la répartition des services sans organiser préalablement la répartition des compétences au moins au niveau des options essentielles ?

Peut-on répartir les services sans organiser les fonctions publiques ?

Peut-on imaginer que soit possible de la cour de discipline budgétaire et financière un élu qui ne connaît ni les limites exactes de ses compétences ni les conditions de sa protection ?

Peut-on valoriser l'action communale sans proposer des règles de coopération souple ?

Peut-on conforter les libertés locales sans conforter les ressources locales, déléguer sans compenser ? Peut-on faire l'impassé sur la première condition de l'exercice de l'autonomie communale en matière d'équipement : la dotation globale que le Sénat avait votée à la grande satisfaction des élus locaux ?

Toutes ces questions ont nourri la réflexion de notre commission et inspiré les propositions qu'il m'appartient maintenant de vous présenter. (Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.)

Je ferai quatre remarques préalables, monsieur le ministre d'Etat.

D'abord, la commission a procédé à une remise en ordre du texte sans en bouleverser l'économie. Elle a analysé des options essentielles du projet de loi : ainsi, au titre I^{er}, la suppression des contrôles *a priori* ; au titre II, le transfert de l'exécutif ;

elle a encore avalisé les pouvoirs nouveaux qui sont consentis à la région. Ces exemples sont destinés à souligner le fait que la commission n'a pas eu une approche négative de ce texte.

Deuxième remarque : la commission a accepté la méthode proposée par le Gouvernement — c'est-à-dire pas de codification — pour avoir un texte simple et facile à lire. Pas de codification dans le code des communes ; pas de codification dans la loi de 1972 ou la loi de 1976, la seule exception concernant la cour de discipline budgétaire, c'est-à-dire la codification dans la loi de 1948.

En revanche, la commission n'a pas cru devoir présenter au Sénat et aux élus locaux un texte incomplet, non pas seulement pour valoriser le travail antérieur du Sénat, mais surtout par souci de cohérence et pour répondre à l'appel ainsi qu'à l'attente des communes et des élus locaux de France.

C'est ainsi qu'elle a ajouté un titre relatif à la clarification et à la répartition des compétences. Ce titre ne fait que développer les chapitres qu'aborde incidemment le projet par le biais des allégements de la police, de la justice, de la culture, de l'éducation, par le biais des références au Plan ou, plus explicitement, par celui des actions économiques.

La commission a ajouté un titre relatif aux conséquences directes des transferts de pouvoirs et de compétences, c'est-à-dire la nouvelle organisation des services, la fonction publique communale et départementale, le statut des élus, ainsi qu'un titre concernant les problèmes financiers dans lequel se retrouvent les allégements, mais aussi les compensations et la dotation globale d'équipement. Cela lui est apparu à la fois plus clair et plus complet.

En revanche — et c'est ma quatrième et dernière remarque liminaire — elle n'a délibérément abordé aucune des questions relatives aux élections, aux modes de scrutin, aux cumuls, aux incompatibilités. Elle a même écarté tout ce qui y faisait implicitement ou explicitement référence.

Quelles préoccupations essentielles la commission des lois s'est-elle efforcée de satisfaire ? Celles-ci sont au nombre de trois. Je les énumère : assurer la liberté locale sans nuire à la liberté du citoyen ; permettre une définition claire des responsabilités qui n'exclut pas le dialogue — les dialogues, devrais-je dire — ; décentraliser sans affaiblir les pouvoirs locaux, sans affaiblir l'Etat, sans affaiblir la nation.

C'est à partir de ces trois idées force que je me propose de présenter les propositions essentielles de votre commission des lois.

D'abord, assurer la liberté locale sans nuire à la liberté du citoyen.

Accepter la décentralisation, c'est accepter la diversité, mais la diversité ne doit pas aller jusqu'à la remise en cause de l'égalité entre les citoyens.

Assurer la liberté locale : comment ? C'est la préoccupation constante du Sénat — et je parle sous le contrôle de son président, qui est également président de l'Association des maires de France —, préoccupation constante, disais-je, pour assurer la liberté locale.

Donc : oui à la suppression des tutelles, oui à la suppression de la tutelle administrative, qui n'est pas la plus durement ressentie. L'un des 32 700 maires de nos communes de moins de 2 000 habitants a moins peur devant un sous-préfet que devant un tribunal. (Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'U. C. D. P.)

M. Christian Poncelet. C'est vrai !

M. Michel Giraud, rapporteur. Oui également à la suppression de la tutelle financière, qui est plus difficilement supportable du fait du caractère pointilleux des contrôles.

Votre commission vous propose d'aller plus loin que le Gouvernement en décidant la suppression de tout contrôle budgétaire *a priori*, c'est-à-dire sur le budget voté, et la suppression de la procédure d'inscription d'office. Seul le règlement d'office est maintenu lorsque l'exécution du budget fera apparaître un déficit de 10 p. 100, pour les communes de moins de 20 000 habitants, et de 5 p. 100, pour les communes de plus de 20 000 habitants.

Votre commission s'est, par ailleurs, attachée à définir la notion d'équilibre réel.

Elle propose de faire appel à l'emprunt à court terme comme moyen de résorption du déficit, sans faire disparaître, pour autant, les subventions exceptionnelles, à condition qu'elles ne constituent pas une prime à la mauvaise gestion.

Votre commission accepte également de donner à l'exécutif élu la possibilité de réquisitionner le comptable, mais en réduisant à trois les cas où ce dernier peut faire opposition : insuffisance des fonds disponibles, crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants et absence totale de justification du service.

Oui, encore, à la suppression de la tutelle technique. C'est celle qui est dénoncée avec le plus d'insistance du fait de la prolifération des normes, des procédures diverses et des contraintes en tout genre. D'où une double série de dispositions : d'abord, seules sont opposables les normes définies par la loi ; ensuite, limitation très stricte de l'application du régime des rémunérations accessoires.

Oui, donc, à la suppression des tutelles, mais non à l'apparition de tutelles nouvelles.

Non aux risques de tutelles provenant de la superposition de collectivités gigognes, ayant des compétences et des pouvoirs identiques, et qui conduiraient les plus puissantes à contrôler les plus faibles.

En conséquence, comment garantir le respect de l'autonomie des collectivités locales ?

De plusieurs façons. Cela doit se faire par une protection législative renforcée : d'abord au plan des principes, ensuite au plan des modalités.

Au plan des principes, aucun transfert de compétences ne doit intervenir sans que soient déterminés au préalable les transferts de ressources correspondantes. Vous voyez là la preuve par neuf du lien évident entre structures, compétences et moyens.

Aucun transfert de charges ne doit se faire en dehors de cas et de conditions expressément prévus par la loi.

Il n'y aura aucune intervention d'une collectivité dans l'exercice des compétences relevant d'une autre collectivité, sauf dispositions expresses de la loi.

Au plan des modalités, la répartition des services sera tranchée par la loi et non par le biais de conventions.

Le deuxième alinéa de l'article 16, qui est le premier article du titre traitant du département, prévoit : « Le conseil général peut apporter, en tant que de besoin, aux communes qui le demandent le soutien du département à l'exercice de leurs libertés et responsabilités. »

La commission propose de supprimer un tel texte que j'ai seulement cité à titre d'exemple. En effet, d'une façon générale, toutes dispositions qui porteraient atteinte à l'autonomie des assemblées locales ou leur imposeraient des modalités d'organisation sont proscrites du texte.

Garantir le respect de l'autonomie des collectivités en précisant la vocation de la région. Votre commission a enregistré une relative unanimité, je le souligne, en faveur d'une spécialisation de la région. Elle doit avoir des compétences d'attribution : vocation d'animation économique, sociale et culturelle.

Ainsi, votre commission n'est revenue sur aucune des compétences nouvelles attribuées à l'établissement public : concourir à la définition du Plan ; participer au capital des S. D. R., sociétés de développement régional ; accorder des primes d'aide au développement des entreprises ; accepter certaines charges de gestion directement liées aux équipements qu'il a financés.

Elle propose, en outre, d'affirmer la vocation de la région dans le domaine de la formation professionnelle et au plan des actions économiques incitatives. Je pense, en particulier, aux encouragements à l'innovation, à la promotion et à l'exportation des produits régionaux.

Elle propose de supprimer, en revanche, l'article 45 qu'elle considère comme un article d'intention.

Garantir le respect de l'autonomie des collectivités en refusant la référence au Plan pour les collectivités locales dans l'ignorance — que les auditions n'ont pas modifiée — du contenu du futur Plan et de sa force contraignante.

Garantir le respect de l'autonomie des collectivités en aménageant le contrôle juridictionnel *a posteriori*.

Je dirai quelques mots sur les chambres régionales des comptes et sur la cour de discipline budgétaire et financière.

En ce qui concerne les chambres régionales des comptes, votre commission n'en a pas contesté les principes, mais les modalités proposées ont inspiré ses plus grandes réserves compte tenu des risques de reconstitution d'une tutelle plus redoutable encore que la tutelle *a priori* existante. Elle ne veut pas d'un gouvernement des juges.

M. Guy Petit. Très bien !

M. Michel Giraud, rapporteur. Aussi s'est-elle attachée à mieux définir et à limiter les pouvoirs des chambres régionales des comptes.

Pouvoirs d'avis : elles interviendront à titre d'expert, à la demande soit du représentant de l'Etat, soit de l'ordonnateur élu, et ne pourront se saisir d'office.

Compétences décisionnelles : l'ordonnateur élu ne pourra être traduit devant la cour de discipline budgétaire que par la Cour des comptes elle-même.

Fonctions de jugement : les chambres des comptes seront effectivement composées de magistrats et votre commission a entendu que leur présidence soit réservée à un conseiller maître, à l'exclusion de tout autre magistrat. Votre commission précise le contenu de la collégialité et crée un véritable parquet.

Fonctions de contrôle de gestion : les observations seront portées en priorité à la connaissance des exécutifs élus et soumises à délibération des conseils municipaux, à l'initiative des maires, qui pourront présenter les réponses qu'ils se proposent de faire, lesquelles seront publiées dans le rapport public. Il est à noter que ces observations ne pourront être arrêtées que par la Cour des comptes elle-même.

Quant à la cour de discipline budgétaire et financière, elle a pour objet de juger les ordonnateurs.

Votre commission suggère d'importantes modifications, tant il lui est apparu que le texte n'était pas acceptable en l'état.

Elle réduit les cas d'incrimination au seul cas où l'ordonnateur fait usage de son droit de réquisition et ne respecte pas les règles de la comptabilité dans un but évidemment frauduleux.

Elle supprime la possibilité donnée au représentant de l'Etat et au ministère de l'intérieur de saisir la cour. Seule la Cour des comptes peut saisir la cour de discipline budgétaire.

Elle limite le montant maximum de l'amende à l'indemnité de fonction effectivement perçue.

Garantir enfin le respect de l'autonomie des collectivités en posant clairement dans la loi le principe de la répartition des services afin de permettre aux exécutifs élus l'exercice de leur autorité.

Sont transférés : les services de la préfecture nécessaires à la préparation et à l'exécution des délibérations, la direction départementale de l'équipement, la part des services de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales, qui correspondent aux compétences du département. En cas de mise à disposition, les services sont placés sous l'autorité de l'exécutif élu sans qu'aucune ambiguïté puisse exister.

Ainsi peut être assurée la liberté locale, mais celle-ci doit préserver la liberté du citoyen... qui est aussi contribuable.

Comment ? Par l'organisation d'un contrôle administratif *a posteriori*.

En matière de protection des tiers, la rapidité est primordiale. Est-il possible d'imaginer que, demain, les juridictions compétentes soient beaucoup plus rapides qu'hier ?

Il se pose des problèmes considérables de recrutement, de formation, de qualification, de mise en état de fonctionnement.

D'où la nécessité — qui n'est pas seulement constitutionnelle — d'un contrôle administratif *a posteriori* dont les éléments essentiels sont les suivants : instauration d'un véritable dialogue entre la collectivité et le représentant de l'Etat qui dispose de délais différents de ceux du citoyen ; deuxième lecture à la demande du représentant de l'Etat ; en cas de recours inévitable, et si l'acte attaqué crée un préjudice irréparable ou difficilement réparable, sursis à exécution demandé par le représentant de l'Etat par voie de référé ; réduction à deux mois du délai dont dispose le tribunal administratif ; création d'une fonction de médiation pour le représentant de l'Etat au bénéfice du citoyen.

Préserver la liberté du citoyen par le double verrou proposé par la commission concernant les interventions économiques.

Premier verrou : les types d'interventions directes auxquels la collectivité ne peut pas recourir.

Deuxième verrou : la limite financière des interventions, soit 5 p. 100 des recettes fiscales du compte administratif de l'avant-dernier exercice — c'est d'ailleurs une proposition qui a été émise par la commission des lois et par son rapporteur — étant exclues, bien entendu, toutes les mesures liées à la réalisation des équipements d'accueil ou d'environnement, qui constituent le propre des compétences de la collectivité locale.

Préserver la liberté du citoyen en obligeant les collectivités bénéficiaires des transferts de compétences à définir des règles générales et publiques, ce qui répond au problème posé par le chevauchement des différents pouvoirs réglementaires et évite le démembrément de celui de l'Etat.

Bien entendu, ces règles ne devront pas porter atteinte à l'égalité des citoyens, notamment en matière de transports scolaires, de bourses, d'aide sociale.

Ces règles seront, par ailleurs, susceptibles de recours dans le cadre du nouveau contrôle *a posteriori* ou de formes de recours adaptées.

Préserver la liberté du citoyen en étendant aux personnels des collectivités locales les garanties fondamentales dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat ; d'où la mise en place d'une véritable fonction publique locale : communale et départementale.

Comment, par ailleurs, serait-il possible de procéder à une répartition des services sans organiser un rigoureux parallélisme des fonctions publiques ?

Les deux fonctions publiques locales devront offrir à leurs titulaires des avantages analogues à ceux de la fonction publique d'Etat : objectivité du recrutement, parité des rémunérations et des déroulements de carrières, garanties statutaires, en confortant notamment l'exercice du droit syndical.

Préserver la liberté du citoyen enfin en conservant les droits acquis des personnels de l'Etat.

Je pense, en particulier, aux 19 000 fonctionnaires du cadre national des préfectures, aux personnels des directions départementales de l'équipement et des affaires sanitaires et sociales.

Votre commission propose de maintenir les avantages acquis et d'ouvrir un droit d'option entre le statut actuel et le statut futur qui pourra leur offrir des garanties équivalentes.

La deuxième grande préoccupation de la commission a été de permettre une définition claire des responsabilités qui n'exclut pas le dialogue.

C'est tout d'abord la clarification des responsabilités. Celle-ci passe par la redistribution des pouvoirs et des compétences.

Votre commission n'a pas eu la prétention d'établir des catalogues complets. Mais, à partir de quelques principes clairs, reprenant, en les simplifiant, ceux que le Sénat avait retenus en 1979-1980, l'essentiel est de sortir des imbrications actuelles, génératrices d'irritation et d'irresponsabilité.

Une telle clarification s'ordonne autour de trois idées : répondre à la définition d'une vocation spécifique, faire jouer le principe de subsidiarité, répartir par blocs homogènes.

Elle doit, en outre, respecter une règle de bon sens : à l'Etat, les grandes missions de souveraineté et de régulation nationale en matière économique et sociale ; aux collectivités locales, la gestion du quotidien, les services de voisinage ; à la région, l'animation intermédiaire, sans faire écran, l'adaptation des fonctions d'aménagement et de promotion économique aux réalités locales.

Aussi, votre commission a-t-elle regroupé dans un même titre les diverses compétences à propos desquelles le Sénat s'était déjà déterminé après une longue et fructueuse réflexion, compétences que l'on trouvait partiellement évoquées, au détour de tel ou tel article du projet de loi, ou plus clairement explicitées en matière d'actions économiques.

Les propositions sont simples : la justice à l'Etat ; la police également, sauf à bien préciser la nature des pouvoirs du maire.

Votre commission, par ailleurs, souhaite l'étatisation progressive des effectifs de police dans les communes de plus de 2 000 habitants qui le voudraient.

A l'Etat aussi la définition des grands équilibres en matière d'aménagement du territoire, de politique économique et de défense de l'emploi.

A l'Etat encore la définition des règles générales d'urbanisme, du contenu pédagogique de l'enseignement. A lui la responsabilité des prestations d'aide sociale dont les conditions et le montant doivent être définis au niveau national ou de celles qui touchent une population particulièrement protégée.

D'une façon générale, compétence par compétence, votre commission vous propose des attributions aussi claires et justifiées que possible.

Je passe aux propositions en matière d'action sociale et de santé.

A l'Etat, l'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale à la famille, l'allocation simple, l'allocation compensatrice, l'allocation différentielle en faveur des personnes handicapées, le fonctionnement des établissements d'aide par le travail, les cotisations d'assurance maladie, l'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux, l'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale.

Au département, l'aide sociale aux personnes âgées, les prestations de services aux personnes handicapées, l'aide médicale à l'exception des cotisations d'assurance maladie, le service social départemental, les services départementaux de vaccination, les centres de consultations et les activités à domicile de protection maternelle et infantile, les différentes prophylaxies.

A la commune, les services municipaux de désinfection et les bureaux municipaux d'hygiène.

Pour l'éducation : l'école à la commune ; le collège au département ; le lycée à l'Etat ; au département également, les bourses et les transports scolaires ; à l'Etat, bien entendu, l'ensemble des dépenses relatives au personnel enseignant, indemnités de logement comprises.

En matière d'urbanisme, qui constitue l'un des domaines les plus sensibles de la gestion municipale : décentralisation au niveau du département, en liaison avec les communes — pour les schémas directeurs — et au niveau des communes, en liaison avec le département — pour le plan d'occupation des sols et la carte communale — de la responsabilité en matière de documents d'urbanisme, ce qui a pour conséquence la délégation optionnelle du permis de construire, pour leur instruction et leur délivrance. Seule contrainte : la cohérence avec les schémas des grands équipements publics établis par l'Etat et les régions.

Pour les actions économiques, enfin. J'ai précisé les deux verrous qui encadrent les actions directes. Je souligne que celles-ci concernent surtout les actions en amont de l'emploi, comme la formation professionnelle, ou de nature à favoriser la promotion économique, comme l'innovation et l'exportation.

Bien entendu, tout ce qui concerne l'accueil, l'environnement des entreprises, les équipements d'accompagnement des zones d'activité, relève de la compétence normale des collectivités.

Une telle clarification des responsabilités ne doit pas exclure « les » dialogues, au contraire.

En dépit de sa volonté de clarification, votre commission a conscience de réaliser une œuvre imparfaite. Elle a la faiblesse de penser qu'il ne peut pas en être autrement, tant il est peu concevable qu'à de rares exceptions près une collectivité, quelle qu'elle soit, puisse exercer seule l'ensemble d'une compétence. D'où le souci de dialogue.

Dialogue entre l'Etat et les collectivités, par l'application des règles du jeu du contrôle administratif *a posteriori* tel que votre commission l'a conçu, par l'information réciproque : voilà pourquoi il vous est proposé que le représentant de l'Etat ait normalement accès au conseil général ou au conseil régional et soit convié à informer les assemblées sur l'action et la situation des services de l'Etat dans le département et dans la région.

Voilà pourquoi il vous est également proposé un dialogue à trois — représentant de l'Etat, département et commune — en matière d'urbanisme, ou bien, dans le cadre du chapitre relatif à l'action sociale et à la santé, l'élaboration d'un état récapitulatif des actions menées par l'Etat parallèlement à celles qui sont menées par le département.

Dialogue entre l'Etat et la région en matière de planification, d'aménagement du territoire, les règles nationales étant établies en concertation avec les régions.

Dialogue entre la région et les collectivités locales : la région est tenue de consulter les collectivités locales avant d'élaborer le plan régional. D'une façon générale, elle a recours à la politique contractuelle.

Dialogue entre collectivités territoriales : un chapitre entier est consacré à la libre coopération — je dis bien la « libre » coopération : les règles seront définies par les statuts librement élaborés. Votre commission vous propose une série de formules associatives nouvelles qui, sans être formellement interdites aujourd'hui, ne pouvaient être réalisées sans le bon vouloir, voire la complicité, du représentant de l'Etat : adhésions partielles, secteurs d'études et de programmation, qui répondent, monsieur le président, à une revendication très ancienne de l'association des maires de France.

Il reste un corollaire à la définition claire des pouvoirs et responsabilités des collectivités locales, corollaire qui tombe sous le sens, c'est l'urgence nécessité d'un statut des élus locaux.

S'agissant de la clarification des responsabilités, votre commission s'est attachée à reprendre en un chapitre distinct les dispositions essentielles d'un véritable statut de l'élu local, qu'elle votait pour la troisième fois — elle l'avait voté une première fois à la suite du dépôt du rapport du groupe de travail présidé par M. Roger Boileau et une deuxième fois à l'occasion du débat sur le développement des responsabilités des collectivités locales — en y joignant les mesures adoptées dans le rapport de M. Pierre Salvi concernant le statut du conseiller général.

Il lui est apparu que le fait de confier aux élus de nouveaux pouvoirs et de nouvelles responsabilités — les uns et les autres vont de pair — justifiait une telle initiative.

La rédaction qui vous est proposée — délibérément brève — s'ordonne autour de six thèmes.

Le maintien du principe de la gratuité des fonctions : le statut de salarié en changerait profondément la nature.

Le temps et les crédits d'heures : le manque de disponibilité des salariés du secteur privé, notamment, explique qu'une disproportion croissante est en train de s'établir au sein des élus locaux en faveur des catégories socio-professionnelles telles que celles des retraités et, surtout, des fonctionnaires.

Les compensations pécuniaires : il s'agit de reviser les indemnités de fonctions pour les membres du conseil municipal et d'adapter le système à la situation des conseillers généraux.

Les retraites : sans renoncer pour l'avenir à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux, votre commission vous propose de reprendre la solution adoptée par le Sénat, qui consiste, d'une part, à asseoir les cotisations de retraite sur les indemnités votées et non plus, comme actuellement, sur les indemnités effectivement perçues et, d'autre part, à permettre aux élus de verser, s'ils le souhaitent, une cotisation double, triple ou quadruple de la cotisation normale. Un article confirme l'existence de caisses de retraite autonomes.

La formation : votre commission vous propose de reprendre l'article sur la formation qui avait été adopté à la suite d'une initiative conjointe des divers groupes du Sénat. Cet article autorise les assemblées locales à rembourser les frais exposés par leurs membres pour suivre les stages dans des centres de formation agréés.

Les garanties juridiques dans l'exercice du mandat : sous ce chapitre sont regroupées les dispositions qui prévoient que les autorisations d'absence accordées aux élus locaux ne peuvent être une cause de rupture du contrat de travail par l'employeur.

La troisième et dernière grande préoccupation de votre commission — je pense que c'est aussi une préoccupation fondamentale du Sénat — consiste à décentraliser sans affaiblir ni les pouvoirs locaux, ni l'Etat, ni la nation.

Votre commission souhaite que la décentralisation, à laquelle elle a longuement travaillé, réussisse. Elle entend éviter qu'elle ne se traduise par une période d'incertitude que pourraient utiliser tous ceux qui n'en voient pas l'absolue nécessité.

Il convient donc qu'elle ne lèse pas les collectivités territoriales et qu'elle ne conduise ni à la dislocation de l'Etat ni à celle de la nation. Ce triple but est difficile à atteindre dans un pays où, on l'a vu, la décentralisation n'était pas une idée familière.

Tout d'abord, il faut décentraliser sans affaiblir les pouvoirs locaux : un article de principe prévoit que tout transfert de compétences doit s'accompagner d'un transfert de finances.

D'autres préalables sont précisés : une clarification des charges financières en matière de personnels au niveau départemental ; le remboursement par l'Etat des avances que les départements lui consentent chaque année dans le cadre du système des contingents — la fameuse « année d'avance » ! — la révision générale des barèmes d'aide sociale.

Les allégements de charges doivent concourir au renforcement des pouvoirs locaux par la suppression des contingents de police et de justice, bien sûr, mais aussi par la prise en charge par l'Etat des indemnités de logement des instituteurs.

A ces mesures, qui avaient déjà été votées par le Sénat, s'ajoute la dotation culturelle, qui est apparue à votre commission comme une innovation intéressante, mais pour laquelle elle s'efforce de prévoir, pour les années à venir, des critères de décentralisation distincts afin de mieux prendre en compte l'autonomie des collectivités et, notamment, les besoins en équipements sociaux des petites communes — je pense en particulier aux lieux de rencontres et d'échanges, communément appelés salles polyvalentes.

La compensation financière des transferts de compétences est également de nature à conforter les pouvoirs locaux.

Les dépenses faisant l'objet de la compensation sont limitativement énumérées. Il s'agit des transferts des bourses et des transports scolaires et des dépenses correspondant au fonctionnement des services transférés.

Un décompte de ces dépenses sera établi département par département et versé sous la forme d'une dotation de compensation indexée en même temps que la dotation globale de fonctionnement, mais, bien entendu, en dehors d'elle.

Reste la création d'une dotation globale d'équipement, que souhaitent vivement votre commission des lois et votre commission des finances et qui répond à une demande ancienne des maires.

Le texte qui vous est proposé reprend l'économie des articles que le Sénat avait déjà adoptés, mais il prévoit, explicitement cette fois, que les sommes affectées à la dotation globale d'équipement ne pourront excéder 70 p. 100 de l'ensemble des concours d'équipement aux communes, cela afin de réservé à l'Etat la possibilité de continuer à accorder des subventions spécifiques, notamment au bénéfice des communes rurales. Je pense aux problèmes d'adduction d'eau, d'assainissement, de protection du littoral, entre autres.

Il faut, ensuite, décentraliser sans affaiblir l'Etat.

Y concourent : le respect des principes constitutionnels en matière d'interventions économiques tout spécialement, puisqu'il appartient au Gouvernement — c'est l'article 20 de la Constitution — de déterminer et de conduire la politique nationale ; le refus des particularismes : la Corse est bien partie intégrante de la République française (Applaudissements sur les travées

du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.); l'organisation du contrôle administratif a posteriori; le maintien d'un rôle éminent au représentant de l'Etat — l'actuel préfet — que, sous réserve du respect de la séparation des pouvoirs — qui vaut pour les services de la justice et, dans une certaine mesure, pour ceux de l'inspection du travail — votre commission vous propose de reconnaître comme l'interlocuteur unique qui puisse traiter au nom de l'Etat.

Enfin, il faut décentraliser sans affaiblir la nation. La décentralisation ne doit pas porter atteinte à l'unité des Français. C'est pourquoi elle ne doit pas détruire l'Etat.

Elle ne doit pas, non plus, porter atteinte à la solidarité entre Français.

Votre commission a fait sienne cette préoccupation capitale, en prévoyant des systèmes de péréquation, en ménageant la liberté d'entente entre communes pour l'utilisation de la dotation globale d'équipement, en proposant la révision des barèmes de l'aide sociale — elle veut, monsieur le président de la commission des lois, que soit mis fin à la surimposition injuste des départements normands — en refusant les dispositions qui pourraient engendrer une sorte de nationalisation rampante, en évitant les bouleversements trop brutaux.

Mes chers collègues, au terme de cette présentation, je voudrais vous dire que c'est sans *a priori*, avec un préjugé favorable à l'égard de tout ce qui peut conforter la responsabilité et la liberté des collectivités locales, avec une grande réserve à l'égard de tout ce qui peut porter atteinte à l'autorité de l'Etat, à l'unité et à la solidarité de la communauté nationale que votre commission des lois a abordé et mené à son terme l'examen du projet de loi de décentralisation.

Elle n'a, toutefois, jamais perdu de vue qu'en une telle matière on ne saurait trop se garder de tout manichéisme. Ni le centralisme ni l'autonomie ne sont, en tant que tels, bon ou mauvais : ils ne sont que les composantes d'un système dont l'existence est nécessaire à la vie de toute société organisée, mais dont le point d'équilibre peut varier dans l'espace et dans le temps, en fonction de diverses données essentiellement contingentes.

Ce sont ces données que votre commission s'est, avant tout, efforcée de dégager, afin de déterminer ce qui, dans la France de 1981 et, demain, dans la France du xx^e siècle, peut être à la fois possible et souhaitable, n'hésitant ni à rejeter ce qui lui paraissait excessif, ni à préciser et à compléter ce qui lui semblait aller dans le sens de l'intérêt général.

Ce faisant, il m'apparaît que nous faisons écho aux propos du président Poher, qui, s'adressant aux maires de France, lors du congrès de l'an dernier, leur disait : « Nous ne sommes pas les partisans du tout ou rien car, plus que tous autres responsables, nous savons qu'entre le *statu quo* impossible à conserver et les bouleversements séduisants mais aventureux il y a place pour des solutions qui, sans tergiverser avec les principes, ménagent les transitions. »

Ce sont ces solutions que nous avons recherchées.

Je souhaite, monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, que s'ouvre aujourd'hui un nouveau débat sérieux, riche du souci de compréhension des uns et des autres, riche de la sereine confrontation de nos mutuelles convictions, dont les bénéficiaires ou, malheureusement, s'il en allait autrement, les victimes ne peuvent être que les Français. (Vifs applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.)

— 8 —

NOMINATION DES MEMBRES D'UNE COMMISSION SPECIALE

M. le président. Je rappelle qu'il a été procédé à l'affichage de la liste des candidats aux fonctions de membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi de nationalisation, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence (n° 36, 1980-1981).

Le délai fixé par le règlement est expiré.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, la liste est ratifiée et je proclame membres de cette commission spéciale : MM. Raymond Bourgine, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Chérioux, Auguste Chupin, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Henri Duffaut, Raymond Dumont, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Charles Lederman, Bernard Legrand, Josy Moinet, René Monory, Bernard Parmantier, Louis Perrein, Richard Pouille, René Régnault, Pierre-Christian Taittinger, René Tomasini, Jacques Valade, Pierre Vallon.

— 9 —

DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, messieurs les sénateurs, le texte que j'ai l'honneur de vous présenter est différent de celui qui a été soumis à l'Assemblée nationale en juillet dernier.

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, j'ai accepté des amendements provenant de la majorité et de l'opposition, et j'ai répondu à toutes les questions qui m'ont été posées afin de permettre aux députés de se prononcer en toute connaissance de cause.

C'est dans le même esprit que j'aborde le débat devant le Sénat, qui représente, je le sais, au plus haut niveau les collectivités locales et qui défend depuis toujours les libertés locales. J'ai été entendu aussi longuement qu'elles le souhaitaient par vos commissions des lois et des finances, et j'ai communiqué à vos rapporteurs tous les documents qu'ils m'ont demandés. Je suis prêt à étudier avec la plus grande attention les amendements qui seront déposés et à les accueillir chaque fois que cela sera possible.

Mais encore faut-il s'entendre sur le cadre dans lequel ces amendements sont déposés et sur leur portée.

J'ai constaté, en écoutant M. le rapporteur et en lisant rapidement son rapport, dont je n'ai disposé que ce matin, que M. Giraud, au nom de la commission des lois, a adopté non seulement de nombreux articles additionnels, mais de nombreux titres additionnels, les titres II bis, III bis et V, qui modifient complètement le texte présenté par le Gouvernement et qui tendent à soumettre au Sénat un texte différent de celui qui a été déposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale.

L'amendement n° 1, par exemple, supprime l'article 1^{er} du projet de loi, qui pose les principes contenus dans le texte lui-même. Et, dans le tome I du rapport de M. Giraud, je lis, à la page 80 : « En conséquence, elle » — la commission des lois — « vous propose d'ajouter trois titres additionnels : le premier, qui s'insérera à la suite des titres I et II, vous proposera une clarification et une répartition des compétences. Il comprendra, d'abord, des dispositions déjà votées par le Sénat et sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir pour l'essentiel. »

M. Giraud propose donc d'inclure, dans le projet de loi, le texte de la loi dite « loi Bonnet » que vous avez examinée, en première lecture, voilà deux ans et qui, comme l'indique le rapport de M. Giraud, contraste profondément avec le texte que vient de déposer le Gouvernement.

M. Giraud écrit, dans le tome II de son rapport : « Par là même, il » — le projet de loi — « souligne l'insuffisance des dispositions proposées et accentue le contraste entre le présent projet de loi, limité pour l'essentiel à des dispositions institutionnelles, et le projet de loi, adopté par le Sénat au mois d'avril 1980, qui avait l'avantage d'aborder l'ensemble des questions posées par la décentralisation. »

Enfin, M. Giraud dans son discours — dont il a bien voulu me remettre un exemplaire en montant à la tribune — a déclaré : « Mais à partir de quelques principes clairs reprenant, en les simplifiant, ceux que le Sénat avait retenus en 1979 et en 1980, l'essentiel est de sortir des imbrications actuelles génératrices d'irritation et d'irresponsabilité. »

Le texte qui est proposé par votre rapporteur est donc un contre-projet par rapport au projet de loi du Gouvernement. M. Giraud a eu l'honnêteté de souligner toutes les différences de fond et de forme entre le texte du Gouvernement et celui qu'il vous propose.

Or, messieurs les sénateurs, je voudrais rappeler qu'aux termes de la Constitution et de votre règlement, en particulier de l'article 48, paragraphe 3 : « Les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition. »

Le texte que M. Giraud vous propose — il l'a écrit et l'a dit en toute clarté — non seulement est différent de celui

du Gouvernement, mais il s'y oppose. (*Mouvements divers sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'U.C.D.P.*) Par conséquent, l'article 48, paragraphe 3, du règlement s'applique. Il s'agit d'un contre-projet, d'une série d'amendements qui visent à présenter un texte nouveau. Cette procédure n'est pas conforme au règlement du Sénat. Par conséquent, le Sénat ne peut pas se prononcer sur un tel texte. (*Protestations sur les mêmes travées. Très bien ! sur les travées socialistes.*)

Mesdames, messieurs les sénateurs, je veux être logique avec moi-même et aller jusqu'au terme de mon raisonnement. Attendez ma conclusion et il vous appartiendra de vous prononcer en toute liberté. Le Sénat est une assemblée souveraine. Je ne conteste point ce fait. M'exprimant devant votre Assemblée, j'ai tenu simplement à rappeler la Constitution et notre règlement. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

Je ne suis pas venu pour vous rappeler le règlement de l'Assemblée nationale ! Je vous demande donc au moins de m'écouter jusqu'à la fin de mon propos. Je serai très bref, soyez rassurés.

En outre, de nombreux amendements prévoient des dépenses. Or la jurisprudence des deux assemblées et du Conseil constitutionnel considère que constitue une charge publique « le fait d'imposer à un service une tâche administrative génératrice pour ce dernier d'un coût en personnels, locaux, matériels, études ou de prévoir une prestation ou un avantage quelconque au profit d'une catégorie déterminée de bénéficiaires ».

Je tiens à parler de l'article 40 de la Constitution, car je veux, par courtoisie, informer dès maintenant le Sénat que j'ai écrit à M. le président Poher pour lui indiquer que j'invoquerai cet article chaque fois qu'il devra s'appliquer. Je demanderai, par conséquent, au Sénat de repousser les amendements qui prévoient des dépenses. (*Mouvements divers sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Bernard Legrand. Il n'y a pas de changement !

M. Robert Schwint. C'est un refrain connu !

M. André Méric. Nous n'avons pas de leçons à recevoir de vous !

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement vous demande de définir une ligne de conduite. Un projet de loi a été déposé. D'après les termes de la Constitution, c'est sur ce texte que vous devez délibérer. Autrefois, sous la IV^e République, les assemblées délibéraient sur le texte du rapporteur et votaient sur le texte du rapport adopté par les commissions saisies au fond ou pour avis. Actuellement, les assemblées doivent délibérer sur le texte du projet de loi déposé par le Gouvernement. C'est ce que je vous demande de faire.

En conclusion, si je respecte la souveraineté du Sénat, je crois avoir le devoir de lui dire qu'un texte comme celui qui lui est proposé par le rapporteur n'a aucune chance d'être adopté par la majorité de l'Assemblée nationale. (*Exclamations sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'U.C.D.P.*)

Vous avez un choix à faire. (*Mouvements divers sur les mêmes travées.*)

Laissez-moi finir ma phrase ! J'avais entendu dire, et je croyais, que le Sénat écoutait les ministres avec courtoisie. Je n'ai rien dit de choquant, je rappelle seulement un certain nombre de principes et de réalités. Je ne vois pas pourquoi vous vous exclamez, ni pourquoi vous essayez de couvrir ma voix. Je m'adresse à vous avec la plus grande courtoisie, je vous demande en retour d'être fidèles à une réputation que le Sénat n'a pas intérêt à perdre ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Le texte, tel qu'il résulte du rapport de M. Giraud, disais-je, n'a aucune chance d'être adopté par la majorité de l'Assemblée nationale. Il s'agit de savoir si vous voulez compléter, améliorer le texte tel qu'il résulte des débats de l'Assemblée nationale. Je suis prêt, comme je l'ai fait à l'Assemblée nationale, à accueillir les amendements qui amélioreraient le texte, voire, dans certains cas, qui le rectifieront. Je n'ai pas la prétention d'avoir la science infuse, de ne jamais me tromper. Je m'efforce de faire de mon mieux. Quand, au cours d'une discussion, on m'apporte la démonstration que, dans l'esprit du texte, il existe une meilleure solution, je suis prêt, sans aucune fausse honte, à l'adopter.

Vous avez donc un choix à faire : voulez-vous améliorer le texte, le compléter, le corriger le cas échéant, ou, au contraire, voter un texte d'un esprit, d'une économie totalement différents ?

Il me semble que, dans l'intérêt des communes, la majorité du Sénat devrait s'efforcer d'améliorer, de compléter le texte, au besoin de le rectifier. Une autre attitude ne répondrait pas

à l'attente des communes. Tout à l'heure, monsieur le rapporteur, vous avez parlé des Français. Nous avons tous qualité, en tant qu'élus — je le sais à mon âge pour avoir participé longtemps à la vie nationale et à la Résistance — pour nous exprimer dans l'intérêt général des Français.

Il me semble que l'intérêt des collectivités locales, des communes et des départements serait que le Sénat, comme il l'a fait bien souvent, examine attentivement le texte pour l'améliorer plutôt que de vouloir imposer par sa majorité un texte qui, en définitive, sera repoussé.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je voudrais conclure, en vous priant de m'excuser si je le fais de manière un peu solennelle. Vous êtes aujourd'hui en présence d'une grave situation. Le Sénat est une assemblée souveraine. Mais est-ce votre devoir que de vous dresser contre la majorité nationale, telle qu'elle s'est exprimée par l'élection du Président de la République... (*Mouvements divers sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Dominique Pado. Vous avez soutenu le contraire pendant des années !

M. Christian Poncelet. Scandaleux !

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. ... et par l'élection d'une majorité à l'Assemblée nationale ?

Est-ce votre devoir de créer entre les deux assemblées une sorte de querelle à propos des textes que nous examinons ? N'est-ce pas, au contraire, votre devoir, le mien et celui de l'Assemblée nationale de travailler dans un esprit de coopération pour améliorer ce texte afin qu'il puisse être appliqué le plus rapidement possible aux collectivités territoriales ? (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

Monsieur le président, en conclusion et comme je l'ai laissé entendre au début de mon propos, je demande au Sénat de se prononcer par un scrutin public sur la question de savoir si le texte qui lui est proposé est un contre-projet ou un ensemble d'amendements. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes. — Protestations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Dominique Pado. C'est contraire au règlement du Sénat !

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Chupin, rapporteur pour avis.

M. Dominique Pado. Très bien ! Poursuivons !

M. Auguste Chupin, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan a été saisie pour avis du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, départements et régions. En effet, si ce texte ne traite pas des compétences des différentes collectivités territoriales de la République — et votre commission l'a regretté — il énonce néanmoins quelques principes relatifs aux interventions économiques des communes, des départements et des régions. Il concerne également — et c'est un autre sujet — la planification.

C'est à ces deux titres que votre commission des affaires économiques a cru bon de soulever quelques-unes des questions qui, lui semble-t-il, se poseront lors de l'application de cette loi, et d'y apporter ses réponses.

Si l'on considère tout d'abord le problème de l'intervention économique des collectivités territoriales tel qu'il est abordé dans le projet de loi, on s'aperçoit que la situation actuelle est le résultat d'une évolution historique aujourd'hui accélérée et amplifiée par la crise économique mondiale, européenne et française.

En effet, c'est selon un processus parallèle à l'évolution historique que les collectivités locales ont été amenées à intervenir davantage dans la vie économique locale.

L'exode rural, la révolution industrielle, le développement important de la production agricole, la crise économique des années vingt, la création du Marché commun, l'industrialisation rapide de la France dans les années soixante et, enfin, la crise que nous connaissons actuellement ont contraint les collectivités locales à tenter d'attirer sur leur territoire les entreprises de toute nature susceptibles d'apporter à la commune, au département ou à la région les emplois nécessaires à une fixation de la population et les ressources indispensables à la réalisation d'équipements collectifs.

Par ailleurs, les collectivités locales étaient elles-mêmes intéressées à un certain nombre d'interventions économiques. Ainsi le développement du mouvement dit « socialisme municipal » au début de ce siècle correspondait-il à la nécessité devant laquelle étaient placées les collectivités locales de pallier la carence de l'initiative privée dans certains domaines.

Cette évolution s'est tout d'abord heurtée aux dispositions législatives et réglementaires qui limitent l'intervention des communes et des départements en vertu du principe fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie qui protège l'initiative privée. Ainsi les interventions des communes dans le domaine industriel et commercial, notamment lorsqu'il s'agit de prises de participation dans une société, sont-elles soumises à approbation. Ainsi la jurisprudence du Conseil d'Etat limite-t-elle l'intervention de la commune aux cas de carence de l'initiative privée ou de défense de l'intérêt public local. La notion d'intérêt public communal, selon le Conseil d'Etat, privilégie également l'interventionnisme dans le secteur tertiaire social.

Par ailleurs, les communes comme les départements peuvent prendre des participations dans des sociétés lorsqu'il s'agit d'exploitations en régie conformes à des règlements types ou à des cahiers des charges types.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, permettez-moi de vous interrompre.

Mes chers collègues, il n'est pas acceptable que le rapporteur pour avis s'exprime et présente son rapport dans un tel brouhaha. Je vous prie de faire silence.

M. Jean-Marie Bouloux. Très bien !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Chupin.

M. Auguste Chupin, rapporteur pour avis. Le contrôle de l'Etat en matière économique a été précisé, notamment par des circulaires du ministère de l'intérieur de 1976 et 1978 qui remettent entre les mains du préfet le soin de juger l'opportunité, sur le plan local, de l'intervention des collectivités locales dans le domaine industriel.

Dans la pratique, les interventions directes sont en principe interdites. C'est le cas, par exemple, des prises de participation dans les entreprises industrielles ou commerciales, des subventions, des primes, des remboursements de prêts consentis par des tiers ou des bonifications d'intérêts.

En revanche, sont autorisées actuellement les exonérations de la taxe professionnelle dans le cadre d'opérations de décentralisation bénéficiant d'aides à la localisation. Sont également autorisées, par la loi du 17 juillet 1978, les interventions dans les fonds propres des sociétés coopératives ouvrières de production : les S.C.O.P. Enfin, sont autorisées, mais sous réserve d'autorisation préalable, les prises de participation dans le capital des sociétés d'économie mixte. Celles-ci, d'ailleurs, souhaitent contribuer plus largement au développement économique local dans le domaine de l'aménagement des infrastructures, mais aussi dans celui de la réalisation de superstructures ou de prestations de services.

Des interventions indirectes des collectivités locales sont également soumises à approbation. Elles peuvent prendre la forme de facilités de paiement pour les terrains et les bâtiments, de rabais sur des acquisitions qui peuvent représenter jusqu'à 25 ou 30 p. 100 du prix de vente des terrains, ou de participations dans les groupements d'intérêts économiques.

En ce qui concerne les régions, celles-ci sont autorisées, depuis 1977, à accorder des primes régionales à la création d'entreprises industrielles. Depuis février 1981, les établissements publics régionaux pouvaient développer leur intervention économique, notamment en participant aux dépenses de fonctionnement concernant les actions en faveur des économies d'énergie et les programmes de recherche scientifique ou technique. Ces dernières dispositions ont été abrogées récemment. Une circulaire du 12 juin 1981 recommande aux préfets de région une application très souple de la législation en vigueur en ce qui concerne les actions des régions dans le domaine économique.

Il faut aussi souligner le rôle positif des sociétés de développement régional qui, depuis quelques années, ont vu leurs possibilités d'intervention élargies. On peut, enfin, mentionner les expériences, lancées depuis quelques années, de certains instituts régionaux de participation.

Le projet de loi qui nous est présenté, tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale, offre des possibilités d'intervention très larges aux collectivités décentralisées. Les seules limites de leur intervention sont l'obligation de présenter un budget en équilibre et la nécessité de respecter les règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le Plan.

Ce texte, selon votre commission, recèle un certain nombre de dangers.

Tout d'abord, il est apparu à votre commission que la superposition de quatre échelons de décision entre Etat, régions, départements et communes entraînerait une complexité accrue et une gêne pour les entreprises. A ce niveau, il se pose évidemment un problème important de coordination des différentes interven-

tions dans le domaine économique. Et votre commission estime qu'il serait inopportun de donner aux communes des pouvoirs économiques importants.

La nécessaire cohérence des programmes économiques mis en œuvre au niveau local doit inciter les responsables à la plus grande prudence, compte tenu de la charge que les communes et, par voie de conséquence, les contribuables locaux peuvent être amenés à supporter à cause des dispositions prévues dans ce projet de loi.

D'autre part, il faut souligner les risques de contradiction qui peuvent surgir entre les différentes politiques d'intervention économique locale et les options de la politique d'aménagement du territoire. Le risque est, en effet, que les villes les plus riches puissent offrir des avantages plus importants et plus intéressants que ne pourraient le faire les communes les plus défavorisées.

En conséquence, votre commission considère que les possibilités d'intervention des communes doivent être enserrées dans des règles très strictes et que les plans régionaux doivent servir à regrouper les diverses interventions locales pour mieux les coordonner.

L'inquiétude qui nous conduit à une telle conclusion est renforcée par le fait que le projet de loi que nous discutons aujourd'hui ne précise ni les compétences dévolues aux différentes collectivités décentralisées, ni les ressources d'Etat qui leur seront transférées.

Ainsi, sur l'ensemble des problèmes qui sont posés par l'énoncé, dans le projet de loi, du principe de la liberté d'intervention économique des collectivités territoriales, votre commission a adopté des conclusions précises.

Tout d'abord, aucune intervention directe ne doit être possible dans le financement des entreprises, même lorsque ces entreprises sont en difficulté. Votre commission n'a pas jugé bon, à cet égard, de reprendre les propositions de la commission des lois qui autorisait ces interventions directes dans la limite de 5 p. 100 des recettes fiscales figurant au compte administratif des communes et du département.

Ensuite, les interventions des communes et du département devront être limitées aux domaines foncier et immobilier, telles la réalisation de zones artisanales ou de zones d'activité, la construction d'usines relais données en location aux industriels ou la réalisation, par la commune ou le département, de locaux rétrocédés ultérieurement à l'industriel soit en location-vente, soit en vente à paiement différé.

Enfin, les interventions économiques des communes et des départements ne pourront pas prendre la forme de subventions, de prêts, de garanties d'emprunt ou de prises de participation dans le capital d'une société qui n'aurait pas pour objet d'exploiter les services communaux.

Il serait souhaitable, selon nous, que les différentes aides éventuellement accordées respectent les impératifs de la politique d'aménagement du territoire et qu'elles soient accordées en priorité aux petites et moyennes entreprises.

En ce qui concerne les régions, elles auront la possibilité de prendre une participation dans le capital des sociétés de développement régional.

Elles auront également la possibilité d'accorder des primes d'aide au développement des entreprises.

A ce propos, votre commission a cru bon d'évoquer les questions relatives aux comités économiques et sociaux. Il paraît nécessaire de ne pas restreindre leur possibilité de saisine mais, au contraire, de développer leur champ d'intervention, en particulier sur toutes les questions d'ordre économique.

D'autre part, monsieur le ministre d'Etat, nous souhaiterions que vous nous apportiez des précisions sur les clés de répartition des sièges et sur la composition des comités économiques et sociaux, ainsi que sur les conditions de nomination de leurs membres.

A ce sujet, nous demandons que la loi en fixe la composition. Nous proposerons donc d'amender le texte dans ce sens.

J'en viens maintenant à la planification.

Il est évident que, dans les préoccupations que votre commission a exprimées, le problème de la planification était inscrit en filigrane et pesait sur nos discussions. Le Gouvernement a en effet cru bon, dès aujourd'hui, d'engager le débat sur ce terrain et de conférer au Plan une valeur impérative qu'il n'avait pas jusqu'à ce jour.

Ce sera si vous le voulez bien, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le deuxième élément de mon propos.

Depuis 1962, nous avons assisté à un incontestable mouvement de régionalisation du Plan. Vous connaissez, comme moi, les modes de répartition des investissements en trois catégories

qui permettaient la mise en place d'un système de consultation décentralisée pour l'élaboration des programmes d'investissements ou d'aménagement du territoire.

La préparation du VII^e Plan a marqué, à cet égard, une étape importante dans la procédure de la régionalisation du Plan. Les établissements publics régionaux ont été consultés et invités à répondre à un questionnaire sur les orientations préliminaires du VII^e Plan. Celui-ci prévoyait, par ailleurs, une enveloppe de 20 milliards de francs de crédits réservés au financement de programmes d'action prioritaires d'initiative régionale et locale. Cette consultation s'est même amplifiée lors de la préparation du VIII^e Plan.

En outre — et ce sera là un constat de nature peut-être plus politique — on remarque incontestablement que les procédures de déconcentration qui sont entrées dans notre droit à partir de l'année 1964 ont entraîné une concertation inévitable entre le préfet de région, autorité déconcentrée, et les élus de la région. Ainsi la déconcentration, alliée à une concertation normale et obligée, allait-elle amener à son tour une décentralisation de fait. Les grands équipements de la région n'étaient plus décidés en dehors de toute consultation locale.

Si je me suis permis de vous rappeler cette évolution historique, c'est que le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis amène deux novations importantes en ce qui concerne le Plan.

Tout d'abord, ce projet stipule que le conseil régional concourt à l'élaboration du plan national et qu'il élaboré et approuve le plan régional dans le respect des orientations nationales et des normes et critères fixés par la loi portant approbation du Plan. La régionalisation du Plan, vous le savez, est un exercice très difficile et votre commission s'interroge sur les chances de réaliser des plans régionaux cohérents avec le plan national, surtout si celui-ci devient contraignant. On peut se poser raisonnablement le problème de savoir qui sera habilité à arbitrer d'éventuels conflits et je dois dire que votre commission a regretté de ne pas pouvoir trouver de réponse à ces questions dans le projet de loi approuvé par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le Plan est désormais doté d'une force contraignante. A cet égard, votre commission a cru bon de se préoccuper de la procédure législative concernant le Plan et elle s'est aperçue que, lors de la présentation au Parlement de ces différents textes, l'Assemblée nationale et le Sénat ont été amenés à se prononcer sur un article unique portant approbation d'un document annexé. Telle était la discussion au Parlement du Plan. L'exercice du droit d'amendement était donc impossible, à deux exceptions près, puisqu'en 1962 et 1978, en effet, quelques amendements ont été acceptés par le Gouvernement.

Cette pratique ne s'appuie sur aucune disposition constitutionnelle. Je dirai qu'elle a été imposée par la commodité et la logique. La valeur indicative du Plan, la complexité de son élaboration, qui se faisait en concertation avec toutes les forces vives de la nation, ont entraîné pour le Parlement des contraintes qu'il ne connaît assurément pas pour la discussion des autres projets de loi.

Dans le cadre d'un Plan contraignant qui fixerait désormais des normes et des critères, il est donc apparu à votre commission qu'il n'était pas possible de continuer dans cette voie et que le Parlement devait pouvoir discuter et amender le projet de loi approuvant le Plan de la même manière qu'un projet de loi normal. Cette conviction a été renforcée par les déclarations de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, qui a affirmé que, si l'on contrevenait aux règles du Plan, il pourrait y avoir recours devant le tribunal administratif et qu'ainsi la force juridique du Plan serait celle de toutes les lois de la République.

Notre commission, monsieur le ministre, attend donc des réponses précises du Gouvernement à ses interrogations et des engagements particuliers à propos de la procédure que le Gouvernement entend suivre lors de l'examen des prochains plans.

L'ensemble de ces questions, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, feront l'objet d'amendements et de sous-amendements qui seront examinés ultérieurement par votre commission. Mais je tenais, dès aujourd'hui, à vous présenter ces quelques réflexions sur un texte auquel le Sénat apportera toute son attention, compte tenu de l'important bouleversement de notre vie locale qu'il porte en lui. (Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.)

M. le président. La parole est à M. Raybaud, rapporteur pour avis.

M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, au moment où s'engage devant le Sénat

la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le rapporteur de votre commission des finances ne peut manquer, après M. le président Michel Giraud, d'avoir une pensée pour Lionel de Tinguy du Pouët.

Voilà deux ans, à cette tribune et au banc des commissions, près de vous, monsieur le président Jozéau-Marigné, il défendit le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. Il accomplit sa mission avec la richesse de sa culture, la foi profonde d'un maire de France et sa parfaite connaissance des problèmes touchant à la vie de l'ensemble de nos collectivités locales. Son rapport, ses interventions lors de la discussion des articles de ce projet ont pris place dans les annales de nos débats parlementaires. Ils marqueront une date dans l'histoire législative du Sénat de la République.

Ce projet de loi nous parvient aujourd'hui amendé, comme vous l'indiquez tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, par l'Assemblée nationale. Il concerne un domaine plus vaste que celui qui a été discuté devant notre Haute Assemblée voilà deux ans, puisqu'il remet en cause les dispositions des lois du 10 août 1871, du 5 avril 1884 et du 5 juillet 1972 concernant les départements, les communes et les établissements publics régionaux. Il apparaît toutefois comme moins complet puisque la définition des compétences et des ressources fera l'objet de lois ultérieures.

Le texte qui nous est présenté aujourd'hui innove. En effet, la suppression du contrôle *a priori* concorde avec l'institution d'une procédure nouvelle : le contrôle *a posteriori*. En réalité, ce projet de loi ne constitue que le cadre général d'un nouveau mode d'administration locale.

L'intervention à cette tribune de notre collègue M. le président Michel Giraud analysant son rapport écrit rédigé au nom de la commission des lois mérite attention. En effet, confronté tous les jours, du fait de ses fonctions, avec les problèmes qui se posent à nos collectivités locales dans le cadre des régions et de leurs départements, il a présenté des suggestions dont certaines peuvent être retenues.

Elus ruraux et élus urbains sont largement représentés sur ces travées ; ils pourront juger de façon opportune et efficace.

Pour sa part, votre rapporteur de la commission des finances analysera sciemment dans le domaine des finances publiques les grandes lignes de la réforme proposée, définissant une nouvelle logique constitutionnelle et administrative.

Dans une première partie, sera examiné le principe de la libre administration des collectivités locales. Dans le domaine financier et comptable, ce principe de la libre administration s'exerce sous le contrôle des juridictions des comptes. La responsabilité des autorités territoriales peut être engagée à l'occasion du contrôle de leurs actes, exercé désormais *a posteriori*.

Le principe de la libre administration des collectivités locales est clairement affirmé dans le projet de loi, objet de nos débats. En effet, le président du conseil général et le président du conseil régional deviennent, comme le maire pour le conseil municipal, l'exécutif de leur assemblée. Désormais, les collectivités territoriales s'administreront librement. Les délibérations, arrêtés et conventions relatifs aux marchés pris par les autorités territoriales compétentes sont exécutoires de plein droit. Cette règle est étendue à l'engagement des dépenses. L'exécutif de chaque assemblée dispose, en outre, d'un droit de réquisition du comptable.

Un pouvoir d'intervention économique limité est reconnu aux trois collectivités territoriales. De plus, une mission d'assistance technique est dévolue au département et ce, du fait d'un amendement de l'Assemblée nationale.

Notons que, dans le domaine financier et comptable, ce principe de la libre administration des collectivités territoriales s'exerce sous le contrôle de juridictions des comptes. Ainsi, nous assistons à une nouvelle organisation du contrôle juridictionnel des comptes.

Des chambres régionales des comptes sont créées. Les prérogatives de la cour de discipline budgétaire sont étendues aux ordonnateurs territoriaux élus.

Les compétences de ces juridictions sont de trois ordres. En premier lieu, les chambres régionales des comptes exercent un contrôle juridictionnel. En second lieu, elles jugent les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes que ces juridictions ont déclarées comptables de fait.

Ces dispositions sont directement reprises de la loi du 22 juin 1967. Elles ont pour effet de transférer de la compétence de la Cour des comptes à celle des chambres régionales le contrôle de la comptabilité de l'ensemble du secteur public local.

Les chambres régionales des comptes exercent un contrôle de nature administrative. Elles concourent au contrôle budgétaire des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des établissements publics régionaux. Elles s'assurent du bon emploi des deniers publics et peuvent présenter des observations sur la gestion des collectivités territoriales. Il s'agit encore de compétences exercées actuellement par la Cour des comptes.

Troisièmement, observons que la responsabilité des autorités territoriales peut être engagée à l'occasion du contrôle de leurs actes ; ce contrôle s'exerce désormais *a posteriori*.

Le projet de loi définit avec précision les modalités d'exercice du contrôle *a posteriori* dont la mise en œuvre est confiée à titre principal au représentant de l'Etat.

Les actes des autorités territoriales doivent être notifiés dans un délai de quinze jours — il s'agit là d'un amendement de l'Assemblée nationale — au représentant de l'Etat et au président de la chambre régionale des comptes lorsqu'il s'agit des budgets et comptes administratifs. Le commissaire de la République peut déferer au tribunal administratif les actes qu'il estime contraires à la légalité.

Le représentant de l'Etat saisit la chambre régionale des comptes lorsqu'un budget n'est pas voté dans les délais ou en équilibre réel ou lorsque l'exécution du budget fait apparaître un déficit égal ou supérieur à 5 p. 100, ou encore, mais cette fois concurremment avec la chambre elle-même, le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt — le cas se présente — lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante.

Les limites apportées à la libre administration des collectivités territoriales sont strictement définies. Dans le domaine qui retient notre attention, elles sont au nombre de trois. Elles concernent le budget non adopté dans les délais, le budget voté en déséquilibre ou exécuté en déficit, enfin, l'inscription d'une dépense obligatoire. Dans ces trois situations, la chambre régionale des comptes et le représentant de l'Etat peuvent se substituer à l'exécutif territorial.

La responsabilité des autorités territoriales peut être désormais engagée devant la cour de discipline budgétaire en raison de tous les actes accomplis en qualité d'ordonnateur, notamment en cas de réquisition du comptable.

C'est là que la réforme de l'administration territoriale qui nous est soumise, mes chers collègues, s'inscrit dans une nouvelle logique institutionnelle et administrative. La suppression de tout contrôle *a priori* rend aux collectivités territoriales leur liberté d'administration. Les mécanismes de contrôle institués et la responsabilité personnelle supportée par les élus semblent les garanties du bon fonctionnement de ce nouveau mode d'administration décentralisée.

L'analyse attentive du dispositif qui nous est proposé conduit cependant à un jugement plus nuancé.

J'en arrive à la deuxième partie. Nous allons ainsi aborder la procédure de contrôle *a posteriori* proposée, les aménagements apportés à la région, puis le dispositif financier du projet de loi.

La procédure de contrôle *a posteriori* proposée n'apporte pas les garanties d'efficacité indispensables. En effet, l'analyse de ses mécanismes conduit à relever — il faut le reconnaître — trois inconvénients majeurs : la procédure définie est lente, lourde et parfois inadaptée.

La procédure est lente. L'efficacité de tout contrôle est fonction du délai dans lequel il est réalisé. Or, les mécanismes de contrôle définis dans le projet de loi s'inscrivent dans des délais nécessairement longs, qu'il s'agisse du contrôle de la légalité ou de ceux qu'exercent les chambres régionales des comptes.

Le contrôle de la légalité exige certains délais. Si l'on additionne le délai de notification, le délai de recours, malgré la réduction de quinze jours, le délai d'examen par les juridictions administratives, cinq mois au minimum et, le plus souvent, des années s'écouleront avant d'obtenir l'annulation d'un acte engaçant les finances territoriales. Or le recours n'est pas suspensif.

Le contrôle exercé sur les chambres régionales des comptes est fonction de la disponibilité des documents comptables.

Le contrôle administratif pourra s'exercer sans difficulté, en cas de retard, dans l'adoption du budget ou de budgets votés en déséquilibre, puisque le président de la chambre régionale des comptes recevra notification des budgets et comptes administratifs dans un délai de quinze jours. Encore convient-il de noter que la notion de sincérité de l'évaluation des recettes ou des dépenses, introduite lors des débats de l'Assemblée nationale, peut exiger des investigations plus approfondies.

Les délais requis pour l'exercice du contrôle juridictionnel sont de tout autre importance. La mise en état des comptes désormais soumis au jugement des chambres régionales est sou-

vent longue en raison du nombre croissant de pièces justificatives qui doivent être produites. A cet égard une simplification apparaît indispensable. La préparation des comptes des plus importantes collectivités territoriales, actuellement contrôlés par la troisième et la quatrième chambre de la Cour des comptes, demande aujourd'hui deux à trois ans. Or tout comptable public doit être « libéré » de la gestion selon une périodicité régulière.

Enfin, les chambres régionales des comptes sont appelées à formuler des observations sur la bonne utilisation des deniers publics et sur la gestion des collectivités territoriales. Elles peuvent également assurer la vérification des organismes « satellites » de ces collectivités. Ce contrôle de gestion, au sens large, requiert une analyse approfondie des comptes et des décisions prises.

Devant l'extension de ces charges et de ces compétences et faute de temps, la Cour des comptes limite ses investigations, il ne faut pas l'oublier, à des contrôles par sondages et par thèmes. Or les nouveaux pouvoirs confiés aux collectivités territoriales risquent d'accroître le nombre des organismes bénéficiant de deniers publics ou relevant de la compétence d'une collectivité.

L'efficacité des nouveaux mécanismes mis en place risque d'être limitée par la lenteur des procédures retenues, nous le craignons.

En second lieu, le nouveau système envisagé apparaît aussi d'une particulière lourdeur.

La responsabilité conférée aux ordonnateurs élus apparaît sans commune mesure avec les nouveaux pouvoirs qui leur sont confiés. Le bon fonctionnement du dispositif de contrôle mis en place exige des moyens très importants.

Les élus assument désormais une responsabilité personnelle dans l'exécution de leur mandat.

Votre rapporteur ne peut que se faire l'écho des inquiétudes des maires de modestes communes, notamment des communes rurales, sur lesquelles pèse désormais la menace d'une sanction grave aux conséquences financières non négligeables.

M. Guy Petit. Très bien !

M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis. D'autres suggèrent de limiter cette responsabilité de l'ordonnateur élu au seul cas de l'exercice irrégulier du droit de réquisition. Notre Assemblée sera appelée à se prononcer sur la proposition présentée par notre commission des finances.

Le bon fonctionnement du dispositif de contrôle mis en place exige des moyens importants.

L'efficacité du contrôle dépendra des moyens dont devront disposer les juridictions, notamment comptables.

M. le premier président Beck évoquait, récemment, devant la commission des finances, le chiffre de cinq à quinze magistrats, selon les régions, soit plus de deux cents magistrats pour l'ensemble des nouvelles juridictions prévues. La période transitoire sera nécessairement longue.

L'efficacité des contrôles est également fonction de leur étendue. Si les chambres régionales des comptes sont appelées à examiner de façon exhaustive tous les comptes de l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les moyens à mettre en œuvre sont colossaux. Il faut rappeler, en effet, qu'aujourd'hui, la Cour des comptes juge les 574 comptes de gestion des villes les plus importantes, tandis que les trésoriers-payeurs généraux statuent définitivement sur plus de 80 000 comptes, il ne faut pas l'oublier.

La procédure établie est donc particulièrement lourde. Elle est parfois même inadaptée.

C'est sur ce troisième point, en effet, que la réforme qui nous est soumise instaure des procédures inopérantes et crée les conditions du développement de nouvelles tutelles.

Tel est le cas du pouvoir économique confié aux collectivités territoriales si nous ne fixons pas des limites à ces interventions.

Le droit de réquisition accordé aux ordonnateurs élus apparaît, en réalité, inapplicable. Les restrictions apportées le vident, en effet, de tout contenu.

La réforme proposée crée les conditions du développement de nouvelles tutelles, notamment pour les petites communes, nous le craignons.

En matière financière, les exemples apparaissent nombreux. Le pouvoir reconnu au département d'apporter son soutien aux communes dans l'exercice de leurs libertés et responsabilités ou de protéger les intérêts économiques de sa population ouvre la voie à toute une gamme d'interventions de nature financière. De même, les modalités de contrôle de légalité effectué à l'occasion du paiement d'une dépense sont une incitation pour le comptable à exiger une réquisition dès lors qu'un doute surgira.

L'ordonnateur alors responsable aura tout naturellement tendance à soumettre préalablement à l'agrément du comptable toute décision financière. Un contrôle d'opportunité serait ainsi rétabli *a priori*. C'est une hypothèse. Elle est à craindre.

En matière technique, l'agence technique départementale instituée à l'article 18 *septies* représente un moyen efficace de coordination, pour ne pas dire de contrôle des petites communes sans infrastructure. Les avis sont sur ce point partagés.

Enfin, dans le domaine économique, il est aisé d'imaginer le rôle que les banques pourraient jouer auprès d'entreprises en difficulté. Les garanties d'emprunt demandées aux collectivités pour l'octroi d'un prêt local seront, à n'en pas douter, nombreuses. Les emprunts à risque seront ainsi reportés sur les budgets locaux.

Après l'examen du nouveau mode d'administration mis en place, notamment de ses mécanismes de contrôle, voyons les aménagements particuliers apportés à la région qui devient une collectivité territoriale. Ceux-ci suscitent surtout des interrogations. A ce sujet, trois idées sont à retenir. Première idée : les attributions de la région demeurent spécialisées, mais leur élargissement suppose qu'elle dispose de ressources accrues. Deuxième idée : l'affirmation de la vocation planificatrice de la région implique la définition de moyens de coordination et de mécanismes d'arbitrage ; elle ne pourra pas ne pas avoir de conséquences sur la liberté et les responsabilités des autres collectivités. Troisième idée : les modalités de transformation de la région en collectivité territoriale sont problématiques. Elles risquent de provoquer, en définitive, un alourdissement de la pression fiscale globale.

Pour ce qui est d'un élargissement des compétences sans ressources nouvelles il faut admettre que jusqu'à la transformation de la région en collectivité territoriale, c'est-à-dire jusqu'à la formation des conseils régionaux élus au suffrage universel, la spécialisation des compétences de la région résulte du maintien de son statut d'établissement public et du caractère limitatif de l'énumération de ses attributions.

Sans préjuger le contenu de la future loi sur les compétences des collectivités territoriales, il apparaît, à la lecture de l'article 45 du projet, ainsi que d'après vos déclarations, à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre d'Etat, que la région ne deviendra pas une collectivité de plein exercice.

Le conseil régional aura compétence pour « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité ». Il devra exercer ces attributions spécialisées, d'une part, « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et communes » et, d'autre part, sans porter atteinte « ni à l'unité nationale, ni à l'intégrité du territoire ».

Néanmoins, même si les compétences des régions demeurent ainsi limitées et spécialisées, elles n'en sont pas moins considérablement élargies.

C'est ainsi qu'a été ajoutée à la liste limitative des attributions des établissements publics régionaux la possibilité pour les régions de prendre en charge des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct et d'effectuer des interventions à caractère économique et social comme les départements et les communes et sous les mêmes réserves que ces collectivités, c'est-à-dire dans le respect du Plan et en s'abstenant de toute participation à des sociétés commerciales ou à des entreprises à but lucratif.

L'Assemblée nationale a précisé, en outre, que les mesures ainsi prises par la région « doivent faire l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés » ; mais cela ne l'a pas empêchée d'accorder ensuite aux établissements publics régionaux, sur proposition du Gouvernement, de nouvelles possibilités d'intervention leur permettant : d'aider financièrement les investissements des entreprises qui concourent au développement régional et à l'emploi ; de participer au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région ainsi que des sociétés d'économie mixte ; enfin, d'accorder aux entreprises une exonération de la part régionale de taxe professionnelle.

Les compétences conférées aux établissements publics régionaux ont également été étendues en matière de planification en précisant que l'établissement « concourt, par ses avis, à l'élaboration du plan national » et qu'il « élaboré et approuve le plan régional », alors qu'il se contentait auparavant « d'émettre des avis » sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région et ne participait qu'à la préparation et à l'exécution du plan national.

Les attributions dévolues à la région d'Île-de-France sont étendues de la même façon par les mêmes articles du présent projet, sauf en ce qui concerne la faculté d'accorder des exonérations de taxe professionnelle.

Il appartient au Sénat de se prononcer sur cette extension des compétences des établissements publics régionaux en précisant s'il convient d'imposer aux régions les mêmes restrictions qu'aux communes et aux départements, pour ce qui est des nouvelles possibilités d'interventions qui leur sont reconnues.

Cette prise de position est d'autant plus importante que l'article 45 du présent projet permet de supposer que les futures compétences de la région devenue collectivité territoriale seront encore étendues.

En effet, non seulement il appartiendra alors à la région de promouvoir son propre développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi que l'aménagement de son territoire, mais cette dernière sera chargée « d'assurer la préservation de son identité », ce qui suppose l'existence d'une politique culturelle régionale autonome, et elle pourra engager dans d'autres domaines, déterminés par une prochaine loi, des actions complémentaires de celles de l'Etat.

L'élargissement immédiat des attributions de l'établissement public régional comme l'extension future des compétences de la région promue collectivité territoriale supposeraient de la faire bénéficier de ressources accrues.

Sur votre proposition, monsieur le ministre d'Etat, un amendement tendant au déplafonnement des ressources régionales a été repoussé à l'Assemblée nationale.

Devant cette décision, votre rapporteur est partagé entre un sentiment de satisfaction et une certaine perplexité.

Certes, il paraît prudent d'avoir voulu continuer à maîtriser l'augmentation des dépenses régionales, d'autant que l'augmentation du volume global de ces dépenses a dépassé 18 p. 100 en 1980 et en 1981. En outre, les budgets de certains établissements publics régionaux croissent trop rapidement ; mais, il n'en paraît pas moins paradoxal d'avoir sensiblement étendu les prérogatives des établissements publics régionaux sans leur offrir en contrepartie les moyens d'exercer pleinement leurs nouvelles attributions.

Ces établissements publics régionaux en seront donc réduits, comme auparavant, à attendre du Gouvernement la faveur d'un relèvement du plafond de leurs ressources, actuellement fixé à 67,68 francs par habitant.

Il y a lieu, maintenant, de définir des moyens de coordination et d'arbitrage afin de résoudre les conflits que la régionalisation du Plan ne manquera pas de faire surgir, soit entre la région et l'Etat, soit surtout entre la région et les collectivités territoriales de dimensions inférieures.

En effet, même s'il est rappelé dans le projet que le développement économique, social et culturel de la région doit s'effectuer « dans le respect des attributions des départements et des communes », il n'en demeure pas moins qu'aux termes du nouvel article 48 bis de ce même texte, les collectivités territoriales intéressées sont seulement consultées pour la confection du plan régional que le conseil régional a seul vocation à élaborer. D'autre part, c'est l'établissement public régional, et lui seul, qui concourt, par ses avis, à l'élaboration du Plan national.

Les conséquences du rôle planificateur de la région sur les programmes d'équipement des collectivités territoriales de dimensions inférieures seront d'autant plus importantes que le Plan aura été réhabilité et rendu plus volontariste.

L'affirmation de la vocation planificatrice de la région suppose, en tout état de cause, qu'elle puisse disposer de moyens de coordination.

Ce besoin est d'ailleurs implicitement reconnu par le projet, qui dispose que le conseil régional « propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région ».

C'est également à l'échelon régional que doit être institué un comité chargé de déterminer « les orientations générales des prêts accordés par la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales aussi bien à l'établissement public régional qu'aux collectivités locales et à leurs groupements ».

Bien que ce comité, dont l'organisation sera précisée par un décret en Conseil d'Etat, doive faire appel, probablement en nombre égal, à des élus régionaux, départementaux et communaux pour composer la majorité de ses membres, il est cependant à craindre que les élus régionaux, favorisés par l'approche plus

synthétique des problèmes d'investissements qui sera la leur, n'y exercent une influence déterminante.

Seule la discussion du texte sur les compétences des différentes collectivités territoriales permettra de savoir exactement comment seront tranchés les différends entre la région et les départements ou communes situés sur son territoire.

En effet, le projet ne prévoit aucun mécanisme d'arbitrage et certaines dispositions qui ne permettront pas d'éviter que ne surgissent des conflits.

Pourtant, l'établissement public régional disposera, dès l'exécution du prochain plan intérieur, de compétences élargies impliquant éventuellement de sa part l'usage d'une certaine autorité à l'égard d'autres collectivités territoriales.

Il apparaît ainsi que l'élargissement des compétences de la région pose le problème à la fois de l'accroissement de ses ressources et de ses relations avec l'Etat et les autres collectivités.

Le dernier point que je voudrais développer en ce qui concerne la région a trait aux modalités de transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale.

Le Gouvernement a, vous le savez, donné des indications selon lesquelles les membres des conseils régionaux seraient désignés par le suffrage universel à l'occasion des prochaines élections municipales qui se dérouleront en 1983.

Or, s'il semble que, d'ici à cette date, la loi précisant les compétences des régions aura probablement été promulguée, rien ne permet, en revanche, d'affirmer que la loi sur les ressources des différentes collectivités territoriales aura pu être discutée et votée, en raison des délais que nécessitent les simulations qui doivent être préalablement effectuées.

Si bien que, pendant un certain temps, la nouvelle collectivité territoriale risque de connaître les mêmes difficultés que celles auxquelles se sera trouvé auparavant confronté l'établissement public régional et qui viendront de ce qu'elle ne disposera pas des moyens d'exercer pleinement ses nouvelles compétences.

Une des façons d'éviter que ne se produise cette situation serait de scinder en deux parties le futur projet de loi sur les ressources des collectivités territoriales. Il serait ainsi souhaitable que soit d'abord promulgué séparément un texte concernant les transferts de ressources de l'Etat aux régions.

Mais le fait de souligner ainsi qu'il serait contradictoire de ne pas adapter les ressources des régions à leurs nouvelles compétences ne signifie nullement que votre rapporteur sous-estime le danger de voir la décentralisation entraîner, en définitive, un alourdissement de la pression fiscale globale par le supplément de dépenses qu'elle risque de provoquer.

Certes, après avoir disposé que la région crée, pour l'exercice de ses compétences, des services dont le président du conseil régional est le chef, le projet évoque la possibilité d'un transfert des services de la préfecture de région à la collectivité régionale.

Mais la déconcentration administrative qui doit s'effectuer au niveau régional et dont le Gouvernement a annoncé qu'elle serait importante exclut que les services régionaux de l'Etat soient amputés à l'excès.

Il paraît donc difficile que la décentralisation soit une opération neutre sur le plan des finances publiques. D'autant que la création de chambres régionales des comptes suppose le recrutement de magistrats ainsi que la création d'un corps d'assistants de vérification, mesures qui ne pourront pas ne pas avoir de conséquences financières pour l'Etat ou pour les régions.

Si, à terme, il peut résulter de ces nouvelles dépenses un meilleur contrôle, donc une plus grande efficacité de l'administration, ainsi qu'une amélioration de la coordination des investissements, en revanche, dans l'immédiat, une augmentation de la pression fiscale semble difficile à éviter.

Il apparaît donc particulièrement important que les mécanismes d'arbitrage — dont je voudrais souligner la nécessité — empêchent que la décentralisation ne se traduise par une superposition de services, une surenchère d'investissements ou une multiplication sans frein des aides aux entreprises à tous les échelons.

J'en arrive au dispositif financier. L'affirmation du « pouvoir de faire » des collectivités locales peut-elle conserver un sens si l'on n'y ajoute pas le « moyen de faire » ?

Certes, le Gouvernement a souhaité progresser par étapes, et des études sont indispensables avant toute modification des compétences et des ressources. Mais il devrait d'ores et déjà indiquer au Sénat les lignes directrices de son action sur ce point qui conditionnent le succès de son entreprise. Une liberté accrue des collectivités locales qui ne serait pas accompagnée de ressources financières suffisantes ne serait qu'illusoire.

Néanmoins, il serait faux de dire que le projet qui nous est soumis sur les « droits et libertés » est dépourvu de tout aspect financier. Le chapitre III du titre IV comporte, en effet, et je le reconnaiss, quelques mesures d'allégement des charges des départements et des communes qui ne sont pas négligeables.

S'agit-il de secteurs où l'urgence imposait des décisions immédiates, alors que la loi sur la répartition des compétences contiendrait les autres mesures ?

Pour quelles raisons, au sein de ce chapitre III, certaines actions ont-elles été privilégiées au détriment d'autres, qui, telle l'aide sociale, représentent souvent une charge financière importante et où un allégement aurait été bienvenu ?

Ces questions n'ont pas reçu de réponses et il nous est demandé de considérer ces quelques mesures comme la préfiguration de la future grande politique de redistribution financière que nous présentera, plus tard, le Gouvernement. Mais, là encore, la vérité oblige à dire que, hormis la dotation pour la culture, les éléments retenus avaient déjà été adoptés, parfois dans une forme un peu différente, par le Sénat, en avril 1980, lors de l'examen du titre II du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales.

L'allégement des charges — dont Paris bénéficierait également — figurant dans le projet de loi portera sur deux milliards de francs environ — exactement 1 940,7 millions de francs — se décomposant de la manière suivante :

La dotation « culture » : d'un montant de 500 millions de francs, elle correspond au double objectif d'atténuer certaines charges dans le domaine culturel et de soutenir les besoins nouveaux par l'intermédiaire d'un fonds spécial de développement culturel. Elle figure au budget du ministère de la culture pour 1982.

La dotation « instituteurs » : elle répond au souci d'alléger les dépenses des communes correspondant à l'obligation qui leur est faite d'offrir un logement de fonction aux instituteurs ou de leur verser une indemnité représentative et s'élève à 650 millions de francs qui sont inscrits au budget du ministère de l'éducation nationale. Compte tenu de l'enveloppe financière et du nombre de bénéficiaires, chaque commune devrait recevoir, en 1982, environ 2 300 francs par instituteur.

La suppression des contingents de police : l'article 63 du projet de loi supprime la participation aux dépenses de police des communes où celle-ci est étatisée. L'allégement des charges pour l'ensemble des collectivités bénéficiaires peut être estimé, en 1982, à 60 millions de francs. Les crédits figurent dans le budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

La dotation « justice » : elle permet la compensation par l'Etat des dépenses afférentes au service public de la justice, qui constitue une fonction de souveraineté incombant, de ce fait, à l'Etat et représente une somme totale de 740 millions de francs. Là encore, la disposition budgétaire a été prévue par le ministère de la justice.

Telles qu'elles se présentent, ces mesures, toutes partielles et parfois imparfaites qu'elles soient, n'appellent pas d'objection de principe. Les situations anormales auxquelles elles se proposent d'apporter un début de compensation financière n'avaient d'ailleurs pas échappé au Sénat — il est inutile de le rappeler — qui avait adopté, pour l'essentiel, l'an passé, un dispositif visant un objectif similaire.

Il m'appartient maintenant de conclure.

Votre commission des finances a souhaité apporter certaines modifications au projet qui nous est soumis. Les aménagements proposés s'ordonnent autour de cinq points.

Premièrement, la reconnaissance des droits et libertés des communes, départements et régions est apparue indissociable de la définition d'une nouvelle répartition des compétences et des ressources entre les quatre niveaux territoriaux.

Deuxièmement, la logique même de la réforme proposée a conduit votre commission à limiter le rôle de la chambre régionale des comptes, à prévenir le développement de nouvelles tutelles départementales ou régionales et à aménager l'exercice du droit de réquisition, ainsi que l'engagement de la responsabilité des ordonnateurs élus devant la cour de discipline budgétaire.

Troisièmement, le souci, maintes fois exprimé par votre commission, de garantir la bonne utilisation des deniers publics et d'assurer la protection des contribuables a exigé la définition d'une cadre précis pour les interventions des collectivités territoriales dans le domaine économique et financier.

Quatrièmement, les difficultés qui ne manqueront pas de se présenter lors de la mise en place de ce nouveau mode d'admi-

nistration territoriale ont incité votre commission à compléter certaines dispositions concernant les juridictions des comptes et à préciser les modalités de la période transitoire.

Cinquièmement, la création d'une dotation globale d'équipement, libre d'emploi, versée à toutes les communes, s'intègre parfaitement dans la logique d'un texte visant à développer les droits et les libertés des communes. Votre commission a souhaité reprendre les grandes lignes du dispositif que le Sénat avait déjà adopté en 1979, considérant qu'il y avait là un moyen essentiel de mettre fin à des tutelles indirectes, souvent dénoncées.

Ces propositions, mes chers collègues, traduisent la volonté de la majorité des membres de la commission des finances d'apporter sa contribution à une réforme dont elle reconnaît l'importance, mais dont elle a tenu également à souligner les difficultés d'application.

Lorsque la discussion des amendements de votre commission des finances interviendra, je penserai, pour ma part, à nos maires, mes collègues depuis un demi-siècle. Qu'ils soient élus d'une commune rurale, petite ou moyenne, ou d'une ville, ils sont tous, sans exception, de grands serviteurs de la France, comme vous le rappeliez vous-même, monsieur le ministre d'Etat, tout récemment devant la commission des finances.

C'est en pensant à nos maires que ce texte doit être discuté avec le désir de les aider, ainsi que nos élus cantonaux et régionaux. (Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)

M. le président. La parole est à M. Ruet, rapporteur pour avis.

M. Roland Ruet, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les membres de votre commission des affaires culturelles m'ont confié une mission délicate car, après les remarquables exposés que nous venons d'entendre et durant lesquels l'observation rigoureuse des faits s'est parfaitement harmonisée avec l'analyse des problèmes, mon propos vous semblera beaucoup plus limité dans la mesure où il ne concerne que deux articles du projet de loi dont nous parlons.

Il importait cependant que la commission des affaires culturelles ne fût pas absente d'un débat aussi important. Le texte que nous allons examiner est en effet révolutionnaire, puisque sa philosophie veut renverser une tendance multi-séculaire.

J'aurai garde d'évoquer ici les étapes d'une histoire qui a modelé nos institutions politiques et administratives. On avance trop souvent que le début de la centralisation remonte à la Révolution. Or, l'irrésistible renforcement du pouvoir central a été amorcé par Philippe Auguste. Les artisans de ce long et patient travail furent nombreux et persévérents. Mais mon propos n'est pas de vous résumer une histoire qu'au demeurant chacun de vous connaît.

Ce n'est pas un hasard si quatre commissions sénatoriales ont décidé d'examiner les dispositions de l'actuel projet. Il touche en fait à la base même de ce qui fait la légitimité du Sénat, cette assemblée élue par des élus.

L'examen approfondi auquel nous allons nous livrer s'inscrit dans la logique d'une vocation solidement établie et reconnue. Nos débats ne manqueront pas d'être influencés par les travaux considérables qui ont précédé l'adoption en première lecture du projet de loi que le précédent Gouvernement avait conçu pour assurer le développement des responsabilités locales. Sans vouloir comparer ce texte à celui d'aujourd'hui, vous me permettrez de regretter aussi que le présent projet soit un cadre vide.

Vous nous demandez, monsieur le ministre d'Etat, d'approuver une politique audacieuse. Mais comment avoir le sentiment qu'une œuvre utile est entreprise si l'on ne connaît ni les compétences, ni les ressources des différentes collectivités territoriales ?

Au terme de cette remarque liminaire, je me permets d'indiquer à la Haute Assemblée que la commission des affaires culturelles se félicite d'avoir pu travailler en étroite collaboration avec la commission des lois et son rapporteur, M. Michel Giraud.

L'avis que je suis chargé d'exprimer concerne exclusivement la dotation culturelle, qui devrait alléger la charge des collectivités, et l'indemnité de logement que les communes versent aux instituteurs.

Je commence par l'article 61 du texte que nous devons analyser et juger. Il me semble utile de rappeler, d'abord, que l'avenir de la décentralisation culturelle préoccupe le Sénat depuis au moins quatre ans.

Je n'en veux pour preuve que l'insistance avec laquelle MM. Michel Miroudot et Jacques Carat ont traduit une inquiétude largement partagée : leurs derniers rapports, qui sont particulièrement éloquents et alarmistes, précisent comment toute politique culturelle doit être élaborée.

« Le pluralisme de la création reste une nécessité. Le renouvellement incessant des talents, des inspirations, des styles, des techniques, voilà l'idée forte d'une politique culturelle, dont l'objectif conscient et permanent doit être de favoriser le maximum d'initiatives privées, qu'elles soient individuelles — peintres, musiciens, poètes, romanciers — ou collectives — équipes de théâtre, de cinéma, d'animation. »

Or, l'Etat se décharge progressivement de sa mission en l'abandonnant aux industries culturelles.

M. Miroudot notait : « Quant aux industries culturelles du secteur marchand, elles ne peuvent soutenir un potentiel créateur pluraliste. Certes, il n'est pas question de sous-estimer leur importance. Un document, d'ailleurs remarquable, du ministère rappelle que les industries culturelles ont beaucoup plus fait pour l'accès du public aux grandes œuvres de l'esprit que toutes les entreprises d'animation ou de création soutenues par l'Etat. »

Quels que soient ses mérites, le commerce de la culture ne peut pas nous valoir un maximum de variété dans les initiatives. Devant être rentable, l'effort porte sur quelques produits assurés du succès et la loi de la concentration croissante s'impose. »

Il existe, en outre, un déséquilibre croissant entre Paris et le reste de la France. Cette anomalie est le résultat d'une tendance, si bien d'une orientation politique délibérée.

Le déséquilibre a deux aspects complémentaires. Le premier est une propension à concentrer les crédits sur quelques grandes institutions d'envergure nationale, mais presque toutes parisiennes.

Certes, il n'est pas étonnant que la capitale rassemble un grand nombre d'établissements prestigieux qui ont assez de rayonnement pour justifier un statut national et un soutien pécuniaire. Malheureusement, une part importante du budget d'intervention est réservée à l'Opéra de Paris, à la Comédie-Française et au Centre Georges-Pompidou.

L'autre aspect se découvre quand on constate que le désengagement progressif de l'Etat pénalise les entreprises décentralisées qui ont une vocation régionale ou locale. L'Etat ne les a pas abandonnées complètement et ouvertement, mais il ne les soutient plus avec la même vigueur et la même constance ; en particulier, les crédits qu'il leur consent sont soumis à des taux de croissance qui ne compensent même pas l'érosion monétaire.

Depuis quelques années, nous avons l'impression que le grand dessein d'André Malraux est de plus en plus oublié. Prenons l'exemple du théâtre et comparons quelques chiffres révélateurs. En 1981, la Comédie-Française a reçu 87 millions de francs ; c'est plus que les 83 millions de francs qui ont été répartis entre les vingt-sept centres dramatiques nationaux. Trente-huit compagnies dramatiques ne se sont partagé que 28 millions de francs.

Votre commission des affaires culturelles n'a jamais souhaité que l'Etat fasse tous les efforts et qu'il se substitue aux collectivités territoriales. Ce serait absurde et néfaste. Dans la mesure où elles peuvent apprécier de très près les besoins du public, les collectivités choisissent des projets de qualité. Plus il y a de projets originaux, plus riche est la culture.

Les initiatives régionales ou locales appellent une participation financière, mais cette contribution a une limite qu'il faut apprécier en considérant surtout l'inégalité des ressources. Confier ou restituer aux collectivités la maîtrise de leur destin culturel, c'est bien ; leur en remettre toute la charge aggraverait les écarts au lieu de les réduire. Les collectivités les moins pourvues souffrent de retards ou de lacunes. Ce sont elles qui ont, en général, le plus de besoins culturels.

Voilà pourquoi votre commission des affaires culturelles ne peut que se montrer favorable à ce qui nous est proposé. Elle partage les idées du ministre de la culture, qui a déclaré en juillet dernier : « La centralisation n'est pas seulement une affaire institutionnelle. Elle est d'abord une maladie mentale. »

Le ministre de la culture pense qu'en conférant dignité et responsabilité aux élus la décentralisation administrative « ouvre la voie à la décolonisation des cerveaux ».

Somme toute, il reprend les suggestions de votre commission lorsqu'il affirme : « Une politique culturelle doit reposer d'abord sur la prise en compte et le soutien des initiatives locales, sur le respect des identités culturelles régionales et leur protection face au pouvoir intégrateur des grandes industries. »

Une décentralisation administrative ne peut réussir que si elle est soutenue par une décentralisation culturelle, que le ministre appelle « une décolonisation des cerveaux ».

Tout l'intérêt de l'article qui crée une dotation culturelle pour les collectivités est précisément d'amorcer cette « décolonisation » sans laquelle les mêmes causes reproduiraient les mêmes effets.

D'ores et déjà, 500 millions de francs sont prévus pour l'année prochaine. Cette somme serait ainsi répartie : 350 millions de francs permettraient de faciliter certains investissements et, surtout, d'atténuer la charge des collectivités qui assurent le fonctionnement d'une bibliothèque municipale ou d'un musée, ainsi que l'enseignement des beaux-arts et de la musique ; 150 millions de francs alimenteraient un fonds d'action culturelle qui ne compenserait pas directement les dépenses des collectivités, mais qui contribuerait au financement des projets communaux, départementaux ou régionaux.

Le ministère de la culture aura prochainement une nouvelle direction pour négocier des conventions avec les collectivités.

Il faut souhaiter que ce fonds d'action culturelle soit désormais l'instrument budgétaire d'une politique concertée et contractuelle, qui devrait équilibrer le soutien de l'Etat et l'apport de ses partenaires.

Quant à l'article 62 du même projet de loi, il concerne le logement des instituteurs.

Depuis longtemps, les maires de toute la France demandent que cette charge soit intégralement supportée par l'Etat.

L'article 14 de la loi du 30 octobre 1886 stipule que le logement des instituteurs est une dépense obligatoire pour les communes. Depuis 1889, ces dernières ont la faculté de verser une indemnité représentative lorsqu'elles ne peuvent proposer un logement. Une telle charge constitue un anachronisme d'autant plus injustifié que le montant de l'indemnité est imposé aux communes.

Pour en finir avec cette obligation de plus en plus mal admise, le Sénat avait proposé, lors de l'examen du projet de loi pour le développement des responsabilités locales, que la charge contestée soit totalement supportée par l'Etat.

Pour répondre aux demandes pressantes du Sénat...

Mme Hélène Luc. Vous auriez dû le faire avant !

M. Roland Ruet, rapporteur pour avis. Mais je sais que vous allez peut-être le faire. Seulement, ce sera avec trente-cinq milliards de francs d'impôts nouveaux et quatre-vingtquinze milliards de francs de déficit ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'U.C.D.P.*)

Pour répondre aux demandes pressantes du Sénat, disais-je, le Gouvernement d'alors avait déposé un amendement que nous avions adopté. Ainsi, une dotation spéciale et proportionnelle au nombre d'instituteurs avait été attribuée à chaque commune. La totalité de cette somme n'aurait été versée qu'au bout de six ans, la dotation devant augmenter d'un sixième chaque année.

Ce système ne répondait qu'en partie aux vœux de votre commission. Il assurait une certaine péréquation entre les communes, mais ne créait pas un véritable transfert de charges sur l'Etat. Les fonds pour alimenter la dotation spéciale étaient, en effet, prélevés sur les concours particuliers que la dotation globale de fonctionnement devait alimenter.

Le Sénat avait manifesté des réserves lorsque fut votée la loi du 30 décembre 1980, car l'article 8 de ce texte disposait que, pour l'année 1981, le reliquat de la précédente dotation globale de fonctionnement serait réparti entre les communes d'après le nombre de leurs instituteurs.

L'article 62 du projet de loi prévoit aussi une dotation spéciale pour répondre aux souhaits des maires. Le principe selon lequel la charge contestée incombe à l'Etat se trouve affirmé, mais la contribution pécuniaire des communes serait simplement allégée et non pas supprimée. La somme que recevrait chaque conseil municipal devrait être égale au tiers de l'indemnité moyenne que la commune aurait versée pendant l'année ; si cette prise en charge correspond bien au tiers, donc aux deux sixièmes de l'indemnité annuelle, l'échéance que le législateur avait fixée en votant la dotation globale de fonctionnement serait respectée.

Le système envisagé est provisoire. Certes, le Gouvernement a promis qu'avant le 1^{er} janvier 1983 une loi fixera d'autres dispositions qui seront, cette fois, définitives. Mais il n'est pas normal d'affirmer un principe et de limiter *ratione temporis* sa mise en œuvre.

D'autres incertitudes demeurent, qui n'ont été que partiellement levées durant les récents débats de l'Assemblée nationale. Ainsi, le mécanisme proprement dit de la dotation n'est pas défini. En outre, on ignore comment va s'opérer la répartition de l'indemnité entre les communes.

Il existe pourtant de grandes différences d'un département à l'autre. Suivant que l'on choisira le taux effectivement pratiqué dans chaque département ou le taux national moyen, l'atténuation de la charge sera très inégale. De plus, aucune indexation n'est promise.

Interrogé sur ce point, vous avez déclaré, monsieur le ministre d'Etat, qu'une augmentation des crédits interviendrait, mais on ne sait pas dans quelle proportion.

Puisque les communes resteraient tenues de payer une quote-part de la charge, ce que les maires ne veulent absolument pas, votre commission des affaires culturelles vous suggère, mes chers collègues, de n'accepter cet article 62 de la nouvelle loi que s'il est complété par les deux amendements que M. Michel Giraud vous présentera et qui stipulent précisément que les indemnités versées aux instituteurs doivent être payées par l'Etat. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'U.C.D.P.*)

(M. Robert Laucournet remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. ROBERT LAUCOURNET, vice-président.

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

M. Marcel Rosette. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, enfin, les conseils municipaux vont voir disparaître la tutelle d'un préfet. (*Exclamations sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*) Enfin, les conseils généraux disposeront de leur propre exécutif. Enfin, les conseils régionaux deviendront de véritables assemblées élues. Ainsi, pour la première fois, les conseils de ces collectivités territoriales vont-ils être élus au suffrage universel direct et détenir des droits, des pouvoirs et des moyens.

Le groupe communiste du Sénat, lui, souhaite discuter du projet de loi présenté par le Gouvernement, car il marque une rupture incontestable avec le passé. C'est pourquoi il recevra notre soutien avec le souhait de pouvoir l'améliorer.

Hier, nous avons trop combattu le centralisme et l'autoritarisme des gouvernements de droite pour ne pas saisir ce que ce texte contient de nouveau et de positif pour une vie démocratique des collectivités territoriales.

Hier, ces collectivités subissaient les effets d'un centralisme étatique. Le Gouvernement et ses préfets décidaient de tout. Lois, décrets, arrêtés, circulaires, règlements, codes, prescriptions formaient tout un système qui assujettissait les collectivités territoriales et constituait un véritable détournement de la souveraineté populaire.

Pense-t-on à l'aménagement urbain ? La politique de l'Etat favorisait la ségrégation sociale dans l'habitat. Les villes centres ont été vidées, pour une large part, des activités industrielles et des familles de travailleurs. Les banlieues et les villes périphériques ont dû faire face à la nécessité d'une urbanisation rapide, imposée par l'Etat, construisant des ensembles d'habitation où la vie sociale soulève aujourd'hui mille problèmes.

En même temps, nombre de ces villes ont perdu une partie de leurs pouvoirs, de leur identité, de leurs libertés, après avoir été enserrées dans le carcan d'un district ou d'une communauté urbaine.

Il est maintenant grand temps que chaque conseil municipal puisse maîtriser vraiment l'aménagement de sa commune.

Pense-t-on à la vie à la campagne ? Le maire voyait son village dépeirir par l'exode rural. Alors, ce fut le prétexte pour tenter de rayer de la carte de France des milliers et des milliers de communes, comme ce fut le cas dans des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne fédérale.

M. Marcellin a voulu fusionner les communes ; M. Guichard proposait de les regrouper en communautés ; M. Bonnet, adoptant une méthode plus souple, avait imaginé des syndicats intercommunaux disposant de leur propre fiscalité. Mais, dans tous les cas, c'était le peu de droits et de libertés communales que l'on menaçait.

Pense-t-on à la nécessité de répondre aux besoins de la population, à la ville comme à la campagne ? Quels pouvoirs, quels

moyens l'Etat accordait-il aux collectivités locales ? La pratique des transferts de charges accablait les budgets des départements et des communes.

Combien d'années a-t-il fallu lutter pour obtenir le remboursement de la T.V.A. sur les dépenses d'investissement ? Quant aux impôts locaux, ils sont devenus insupportables pour les familles de travailleurs. La taxe d'habitation est toujours aussi injuste et la loi de 1975 a aggravé encore les inégalités entre contribuables.

Il est temps, il est grand temps que les collectivités locales puissent disposer de moyens afin de répondre aux besoins immédiats des habitants.

Pense-t-on à l'emploi ? Dans un domaine aussi crucial, le maire et son conseil municipal n'avaient aucun pouvoir légal. Dans la commune, les licenciements se multipliaient, les fermentures d'entreprises se succédaient mais il arrivait que le préfet envoie la police lorsque le maire communiste soutenait la lutte des travailleurs.

Voilà ce que nous avons vécu avec la droite au pouvoir. Nous n'en voulons plus ! C'est pourquoi nous soutenons ce projet de loi. Il s'agit d'un premier projet qui sera suivi d'autres ; pour nous, il constitue avant tout un acte politique, une étape pour aller plus loin dans la voie de la décentralisation.

Pour les élus communistes que nous sommes, la décentralisation n'est pas une démarche en soi, abstraite, théorique. La décentralisation des pouvoirs de l'Etat fait partie de la nécessaire démocratisation de toute la vie sociale ; c'est cette démocratisation, dans l'entreprise d'abord, mais aussi dans la commune, qui permettra de sortir notre pays de la crise et d'aller vers le renouveau.

En effet, les collectivités territoriales peuvent jouer un grand rôle dans la mise en œuvre d'une politique nouvelle.

Considérons le domaine économique. Depuis bien longtemps, nous disions que la priorité des priorités devait être la lutte pour vaincre le chômage, pour gagner la bataille de l'emploi. C'est pourquoi nous nous félicitons que le Gouvernement ait décidé de faire de cette question l'axe de sa politique.

Dans cette grande bataille, nous pensons que les collectivités locales peuvent apporter une contribution efficace. Déjà, nombreux sont les maires communistes qui ont pris l'initiative de la création de comités locaux de l'emploi. Ils étudient comment mettre en œuvre les diverses mesures proposées par le Gouvernement.

Mais les maires communistes nous posent la question suivante : comment agir avant même que soient annoncés les licenciements dans une entreprise ? Ne vaudrait-il pas mieux que les élus locaux disposent d'informations pour pouvoir mener, avec les autres pouvoirs publics, des actions de prévention afin de défendre l'emploi ?

Les maires communistes nous interrogent aussi à propos de l'article 4 du présent projet de loi : au cas où se pose la question de l'intervention économique de l'assemblée élue, ne faut-il pas donner à celle-ci des garanties solides sur l'utilisation des fonds publics ?

Enfin, avec leurs budgets propres, les collectivités locales sont capables d'apporter une contribution efficace pour le maintien et la création d'emplois.

Sur le budget de fonctionnement, elles peuvent créer des emplois publics pour mieux rendre service à la population, tout en commençant à réduire la durée du travail pour le personnel communal. Sur le budget d'investissement, elles sont décidées à réaliser des équipements et à concourir ainsi au maintien et à la création d'emplois industriels.

Mais vous savez bien, monsieur le ministre d'Etat, dans quel état le pouvoir giscardien a mis les finances communales.

Considérons maintenant le domaine social. A notre avis, les collectivités locales ont une fonction à accomplir pour participer à la réduction des inégalités sociales.

Par exemple, avec plus de pouvoirs et de moyens, les communes sont aptes à combattre les déséquilibres sociaux dans l'habitat, à construire des logements à des prix accessibles, à réhabiliter des immeubles anciens, à utiliser les techniques modernes pour réaliser de vraies villes avec des rues bordées de magasins, plantées d'arbres, jalonnées de places, c'est-à-dire à créer un espace urbain propice à la communication, favorisant les rapports humains.

Les collectivités locales sont capables également de faire reculer les inégalités dans d'autres secteurs de la vie sociale — l'école, la santé, le sport, la culture, les loisirs, les vacances

— en permettant à toutes les familles notamment à celles qui ont les revenus les plus modestes, de bénéficier de services et d'équipements sociaux dignes de notre temps.

Considérons enfin le domaine politique. La décentralisation consiste à donner aux collectivités locales des pouvoirs, des compétences et des moyens.

M. Michel Giraud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Très bien !

M. Marcel Rosette. C'est à partir de là qu'il sera possible de modifier les rapports entre les élus locaux et la population.

Pour nous, la décentralisation doit favoriser la prise en main par les citoyens de leurs propres problèmes et de toute la vie sociale. Aider les uns et les autres à dégager l'intérêt général, faire reculer les tensions, créer de nouvelles solidarités, voilà qui peut permettre d'avancer sur le chemin de l'autogestion.

C'est pourquoi les assemblées locales doivent être vraiment représentatives, élues à la proportionnelle ; les conseillers exerceront mieux leur mandat s'ils en ont le temps et les moyens.

C'est aussi pourquoi nous combattons l'idée de la délégation de pouvoir, nous encourageons l'expression de la démocratie directe, nous soutenons le développement de la vie associative.

Voilà donc ce que peut apporter la décentralisation dans la vie du pays : du neuf, de l'efficacité, pour aller vers de nouvelles relations sociales, pour faire de l'humanisme une réalité vivante.

Dans ces conditions, la question se pose : comment décentraliser l'Etat et permettre aux communes, aux départements et aux régions de jouer tout leur rôle dans la vie de la nation ?

Depuis longtemps, nous nous sommes prononcés pour un Etat unitaire, décentralisé avec quatre échelons d'administration territoriale : la commune, le département, la région, l'Etat.

Nous nous refusons à réduire, comme le font certains, la notion d'unité nationale à celle d'un Etat omnipotent. Au contraire, pour nous, renforcer l'unité nationale, c'est donner aux assemblées territoriales toute leur place dans la vie sociale, c'est ainsi prendre en compte la diversité de notre pays, c'est aussi favoriser l'intervention de la population dans la gestion des affaires publiques.

Bien entendu, le niveau national doit conserver un certain nombre de fonctions fondamentales, fonctions intérieures et extérieures, pour assurer l'unité, la cohérence et la force de la République. Mais, en même temps, certains services de l'Etat peuvent être déconcentrés et d'autres décentralisés.

A vrai dire, pour nous, la décentralisation ne consiste pas à transférer simplement d'en haut, d'une manière « condescendante », plus ou moins de pouvoirs de l'Etat à des échelons inférieurs.

Du fait même de leur élection, tous les élus du suffrage universel participent, à leur niveau, de la souveraineté populaire.

Aussi est-il temps de mettre en pratique l'article 72 de la Constitution selon lequel les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus ». C'est reconnaître l'existence d'échelons de la vie sociale qui impliquent l'autonomie de décision et la liberté d'administration.

De même que furent déclarés les droits de l'homme en 1789, il s'agit aujourd'hui de déclarer l'existence de collectivités territoriales qui exercent les compétences générales propres à leur niveau, en toute souveraineté, sous le contrôle actif des citoyens.

C'est pourquoi, au deuxième alinéa de l'article 1^{er} du projet de loi, nous préférons la rédaction initiale du Gouvernement à celle adoptée par l'Assemblée nationale. En effet, dire qu'une loi ultérieure « répartira » les compétences entre les différents niveaux peut signifier que chaque niveau n'aura pas compétence générale pour les affaires de son échelon ; c'est donc l'autonomie qui peut être mise en cause.

D'ailleurs, la loi sur les compétences ne pourra pas tout énoncer. Elle devrait, en revanche, avancer fortement l'idée de la nécessaire articulation des compétences entre les différents niveaux. En effet, comment ne pas tenir compte de la diversité des situations d'une région à l'autre, d'un département à l'autre, d'une commune à l'autre ?

Mais notre souci premier a toujours été, est et restera la place de la commune. Nos 36 400 communes constituent une des richesses de la France. Il y a les petites, les moyennes, les grandes ; elles ont toutes le droit de vivre et de se développer, en premier lieu les communes rurales.

Les petites n'ont pas de moyens, nous dit-on. Et pourquoi n'en auraient-elles pas demain ? En même temps, pourquoi ne pas leur

offrir la possibilité d'une coopération libre et volontaire avec d'autres ? L'autonomie communale, selon nous, peut et doit se conjuguer avec la coopération intercommunale.

De ce point de vue, le conseil général pourrait jouer un grand rôle.

Or de nombreux maires de petites communes se posent des questions sur les agences techniques départementales prévues dans le projet de loi ; ils craignent que ce nouvel organisme ne porte atteinte à l'autonomie communale.

Cette disposition n'était pas prévue dans le projet initial du Gouvernement. A notre avis, il serait plus sage d'énoncer que le conseil général, avec ses propres services, peut porter assistance aux communes et soutenir la coopération intercommunale.

A partir de ce projet de loi, comme vous le savez, monsieur le ministre d'Etat, les élus locaux se posent beaucoup d'autres questions : les moyens financiers, le statut des élus, le mode de scrutin, le statut des personnels. Autant de questions qui, nous le savons, feront l'objet de projets de loi ultérieurs.

Aujourd'hui, ce premier texte constitue pour nous le début d'un processus de décentralisation ; c'est un pas en avant vers plus de démocratie.

Dans cette assemblée, monsieur le ministre d'Etat, vous allez rencontrer des obstacles, des oppositions, des résistances. Pendant vingt-trois ans, la droite au pouvoir n'a fait que renforcer la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales pour pouvoir mieux servir les intérêts du grand capital.

Aujourd'hui, la majorité de cette assemblée, que l'on appelle le « grand conseil des communes de France », va s'efforcer de dénaturer votre projet et de retarder le vote d'une loi progressiste.

Le groupe communiste, quant à lui, soutiendra votre texte ; il proposera des amendements avec le souci de contribuer à l'améliorer et il combattrra toutes les manœuvres de ceux qui ont perdu la confiance de la majorité du pays et tentent de s'opposer à l'œuvre de renouveau engagée.

Membres à part entière de la majorité nouvelle, les sénateurs communistes apporteront loyalement leur contribution positive pour gagner la bataille contre les forces du passé et répondre à l'attente de notre peuple. (Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.)

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

M. Lucien Delmas. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, à entendre ou à lire les propos de nos collègues députés ou sénateurs de l'opposition, on arrive à se demander si les débats qui se sont déroulés en 1979 et en 1980 au Sénat ou au congrès et au comité directeur de l'association des maires de France ont vraiment eu lieu.

En effet, la volonté de réforme qu'ils affichaient alors a fait subitement place à une conception frileuse de la décentralisation. Comme si les communes et les départements, qui étaient considérés comme ayant atteint leur majorité, se trouvaient subitement replacés dans la situation d'incapables majeurs ayant besoin de l'assistance quasi permanente d'un représentant de l'Etat pour la mise en œuvre d'un régime spécial de protection.

Le législateur de 1981 devrait-il être plus timoré que celui de 1871 ou de 1884, qui, à une époque où l'autonomie communale et départementale était pourtant un pari audacieux, a eu le mérite de légiférer pour un siècle et de permettre l'extraordinaire développement de la vie locale ?

La suspicion d'incompétence des élus municipaux, toujours aussi vive dans les hautes sphères administratives, aurait-elle trouvé de nouveaux alliés chez des hommes qui connaissent bien le terrain, dont certains ont pourtant dénoncé avec vigueur, dans un proche passé, les méfaits du centralisme et des tutelles administratives, techniques et financières, mais aussi l'inadaptation des textes législatifs et réglementaires qui étouffent les collectivités locales ?

M. Christian Bonnet et notre collègue M. Marc Bécam n'affirment-ils pas notamment, dans l'exposé des motifs du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, le principe selon lequel « les communes et les départements définissent librement dans le cadre des lois et pour les compétences qui leur sont propres, la nature, l'importance et la qualité des services offerts à leurs habitants » ?

Le ministre de l'intérieur du gouvernement Barre et son secrétaire d'Etat reconnaissaient alors qu'il était absolument nécessaire de mettre le droit en accord avec l'évolution politique, économique et sociale, qui a fait des communes et des départements le niveau d'administration et d'intervention qui permet de percevoir le mieux les besoins réels des populations et de leur apporter des réponses appropriées.

Or — et c'est une réalité — les lois de 1871 et de 1884 frappent aujourd'hui par leur caractère désuet, anachronique ; et ce ne sont pas les ravalements successifs qui ont été faits par des ouvriers timorés qui ont apporté les adaptations nécessaires. On se trouve actuellement dans une situation paradoxale qui fait des maires des responsables de seconde zone par rapport aux présidents d'association, puisque la loi de 1901 donne une liberté totale de gestion aux responsables du mouvement associatif, leurs reconnaissant implicitement une compétence et une sagesse qui n'est toujours pas juridiquement admise pour les élus municipaux.

Mme Irma Rapuzzi. Très bien!

M. Lucien Delmas. C'est ainsi que je gère, en tant que président, avec mon conseil d'administration une association socio-culturelle qui a un budget deux fois supérieur à celui de ma commune rurale, sans aucune obligation de déclaration ou d'autorisation préalable, alors qu'en tant que maire je reste soumis au régime préventif en ce qui concerne certains actes financiers ou de gestion du patrimoine communal.

Dans le système actuel, les personnes privées, physiques ou morales, échappent à tout contrôle *a priori* de leurs actes de gestion et ne peuvent être contraintes, dans ce domaine, au respect de la loi que par des décisions juridictionnelles, alors que les collectivités locales, qui sont placées *a posteriori* sous le double contrôle de la légalité et du suffrage universel, doivent encore subir le régime restrictif et contraignant, pour ne pas dire tracassier, des tutelles administratives, techniques et financières.

Cette situation d'inadaptation des institutions locales aux réalités et aux besoins de la vie moderne a entraîné le développement des sociétés d'économie mixte et d'associations-relais, qui permettent d'échapper aux contraintes de la loi et d'obtenir plus de souplesse et de rapidité, et donc plus d'efficacité, notamment en matière économique et sociale.

Faut-il être élu local, responsable départemental d'un service de l'Etat ou membre du corps préfectoral pour connaître les actions concertées qui permettent parfois d'échapper aux interdictions ou aux limitations de la loi afin de mieux servir l'intérêt général et répondre aux problèmes de l'heure ?

Votre grand mérite, monsieur le ministre d'Etat, en présentant ce projet de loi, aura été de remettre la pendule à l'heure dans le domaine de la vie locale, en cassant en priorité les ressorts de la centralisation, sans ignorer que cette rupture ne saurait se suffire à elle-même, ce qui justifie l'échéancier qui l'accompagne.

Vous avez entendu, et bien entendu, la voix des élus locaux, qui, comme l'écrivait M. Aubert à la fin de son rapport, « parce qu'ils sont des élus du suffrage universel et politiquement responsables, n'acceptent pas d'être dépossédés de leur pouvoir de décision et rejettent l'ingérence excessive de l'Etat ». Ce faisant, vous êtes fidèle à l'article 72 de la Constitution, qui proclame que « les collectivités locales s'administrent librement ».

Oui, vous avez la volonté et le courage de vous attaquer à certaines bastilles et d'aller contre une longue tradition historique, dont la perpétuation pourrait être mortelle pour la démocratie et pour notre pays.

Oui, vous avez le courage de remettre en cause l'omnipotence et l'omniprésence de l'Etat, aussi bien dans son organisation que dans ses structures.

Oui, vous avez la volonté de créer les conditions qui amèneront, comme le disait notre regretté collègue M. de Tinguy, « chaque organisation, chaque service, chaque groupement syndical ou chaque association, et j'ajouterais chaque entreprise nationale ou chaque groupe privé » à redécouvrir les mérites de la décentralisation.

Car la décentralisation est source de dynamisme, d'imagination, d'émulation et d'innovation et elle ne peut menacer l'unité et les grandes orientations nationales, dans la mesure où elle s'appuiera sur une planification démocratiquement élaborée et exécutée.

Certes, et je cite encore M. de Tinguy, « comme toute liberté, la liberté locale a ses risques, celui de l'erreur, celui de la différence, celui de l'inégalité ». Il est plaisant de constater aujourd'hui que ce sont ceux qui vantent avec emphase les mérites de la libre entreprise et prônent la nécessité du risque en matière économique qui se montrent craintifs et dubitatifs en ce qui concerne la justesse et l'efficacité de ces choix au plan administratif.

Mettraient-ils ainsi en doute la sagesse, le bon sens, le sérieux, les capacités des entrepreneurs et agriculteurs, des responsables

associatifs, des syndicalistes ou tout simplement des chefs de famille et des travailleurs qui sollicitent en toute conscience un mandat électif ?

Toutefois, monsieur le ministre d'Etat, des dispositions de votre projet de loi peuvent inquiéter certains élus, les ruraux en particulier, qui ne disposent pas, comme leurs collègues des villes, de services administratifs et techniques pour préparer leurs décisions.

Il en est ainsi du premier alinéa de l'article 2, qui rend les délibérations et les arrêtés exécutoires de plein droit, et de l'article 4, qui élargit sensiblement le pouvoir d'intervention des communes en matière économique.

Je soulignerai cependant que, dans le premier cas, ces dispositions sont conformes aux conclusions du rapport Guichard, qui préconisait déjà la suppression de la tutelle *a priori*, et que, dans le second cas, elles sont la suite logique de mesures réglementaires édictées par le gouvernement Mendès France, qui permettent certaines interventions des communes en matière économique.

Mes collègues Edgar Faure et Henri Caillavet, qui siégeaient alors dans les conseils du gouvernement, doivent se rappeler que le caractère audacieux, pour ne pas dire révolutionnaire, des décrets du 10 novembre 1954, qui autorisent notamment les communes à construire des usines polyvalentes pour les rétrocéder en location-vente à des entreprises industrielles, avait choqué les esprits timorés et scandalisé les tenants de la stricte orthodoxie administrative.

Or, si on fait un bilan de ces mesures après vingt-sept ans d'application, on s'aperçoit que les résultats obtenus sont nettement positifs : des milliers d'usines ou d'ateliers ont été ainsi réalisés. Quelques opérations ont posé problème, c'est vrai, mais, dans la grande majorité des cas, les bâtiments industriels ainsi construits abritent des unités de production en pleine activité et des dizaines de milliers d'emplois ont pu être créés.

Les dispositions des articles 2, 3 et 4 du titre I^{er} doivent toutefois être adaptées à la situation particulière des petites communes, car on ne doit pas oublier que quatre communes sur cinq ne disposent pas des services qui leur permettraient d'aborder les nouvelles responsabilités qui leur sont confiées dans les mêmes conditions que les villes.

Il faut donc éviter que les maires ruraux, inquiets, soient amenés, avant de prendre une décision, à s'adresser systématiquement au sous-préfet ou aux directions de l'équipement ou de l'agriculture, leur confiant ainsi rapidement et tout naturellement un pouvoir de fait qui les rendrait parfois juges de l'opportunité des décisions communales en matière d'équipement ou de création de services. La tutelle *a priori*, supprimée en droit, serait ainsi remplacée par une tutelle de fait, insidieuse et contraignante.

C'est pourquoi on ne peut qu'approuver l'amendement adopté par l'Assemblée nationale qui prévoit la mise en place d'agences départementales d'assistance administrative et technique aux communes. Ces agences pourraient prendre d'ailleurs la forme de syndicats mixtes, cogérés par des conseillers généraux et des maires, apportant ainsi aux communes toute garantie d'indépendance par rapport au département.

Il est également souhaitable que ces organismes soient dotés d'un service d'analyse économique et financière, pour permettre une application normale des dispositions de l'article 4, et que la solidarité économique soit obligatoirement mise en œuvre à partir d'un certain seuil budgétaire, pour éviter des engagements financiers disproportionnés par rapport aux ressources ordinaires des communes.

En ce qui concerne le contrôle *a posteriori* de la légalité des actes administratifs, il semble nécessaire, pour limiter les graves conséquences financières que des décisions illégales pourraient entraîner pour les petites communes, soit qu'une antenne départementale, constituée par un juge du tribunal administratif agissant comme juge des référés et ayant pouvoir d'ordonner des sursis à exécution, soit mise en place à côté du commissaire de la République, soit qu'une chambre des référés soit créée au sein de chaque tribunal administratif afin de pouvoir prononcer les sursis à exécution dans le délai de quinze jours à partir de la saisine du tribunal administratif par le commissaire de la République.

Ainsi les intérêts financiers des communes pourront être garantis sans qu'il soit porté atteinte à leur autonomie de décision et de gestion.

Nous proposons, d'autre part, que la politique contractuelle soit reconnue comme un moyen essentiel d'exécution des différents plans d'équipement, car la décentralisation doit tout naturellement donner naissance à de nouveaux rapports entre l'Etat et les différentes collectivités locales, rapports fondés sur la libre convention, mais aussi sur le développement de la coopé-

ration intercommunale et d'une solidarité active entre les communes et les autres collectivités locales.

On doit également se féliciter que l'institution de la dotation globale d'équipement ait été différée. En effet, cette mesure isolée, prise en dehors de toute autre réforme des finances locales, sans indexation des sommes capitalisées, restreindrait considérablement les possibilités d'investissement des petites communes, sans compter les conséquences que cela aurait pour la vie en milieu rural et pour l'activité du bâtiment et des travaux publics.

Telles sont, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, les observations que je tenais à formuler en tant qu'animateur du secteur « communes rurales » de deux associations nationales d'élus locaux.

Il importe aussi, monsieur le ministre d'Etat, que les étapes ultérieures, énoncées dans votre exposé des motifs, suivent rapidement.

Il s'agit, tout d'abord, du statut des élus avec un volet de formation, qui donne aux élus municipaux et départementaux de larges possibilités dans ce domaine, en particulier un congé de formation identique à celui qui existe en droit du travail ainsi qu'une possibilité de prise en charge des frais de stage avec participation de l'Etat pour rétablir l'égalité dans ce domaine entre les différentes catégories d'élus, mais aussi entre les différentes catégories de communes. J'évoquerai également la limitation du cumul des mandats qui découle tout naturellement de l'extension du pouvoir des élus.

Il s'agit, ensuite, d'une répartition précise des compétences et des moyens entre l'Etat et les collectivités locales afin, d'une part, d'éviter des conflits de compétences, d'autre part, de réaliser non seulement des transferts de moyens correspondant aux transferts de compétences avec garantie du maintien d'une parité constante entre les charges et les ressources ainsi transférées, mais également un transfert supplémentaire de moyens financiers afin d'attribuer progressivement aux collectivités locales 25 à 30 p. 100 du produit global de la fiscalité nationale au lieu de 19 p. 100 actuellement.

Ce complément de ressources devra être assuré, bien entendu, en tenant compte de la situation particulière de chaque commune, de sa richesse et de ses charges, car il importe que la solidarité nationale joue beaucoup plus que par le passé en faveur des communes les plus pauvres, en particulier des petites communes rurales.

M. Michel Moreigne. Très bien !

M. Lucien Delmas. Un grand nombre de ces communes sont, en effet, actuellement dans l'impossibilité quasi totale d'entretenir leurs biens patrimoniaux, qu'il s'agisse du réseau routier ou des bâtiments communaux.

Il importera donc, pour ce faire, de mettre en œuvre des aides spécifiques, sous forme de subventions spéciales pour les équipements de base faisant défaut et de dotations exceptionnelles à partir d'un certain seuil de charges patrimoniales au titre de la dotation globale de fonctionnement. Ces mesures particulières devraient être incluses dans le projet de loi portant réforme fondamentale des finances et de la fiscalité locale.

Enfin, la réussite de la décentralisation passe nécessairement par de nouvelles pratiques et une nouvelle politique en matière de planification et d'aménagement du territoire. Il est donc indispensable qu'une grande loi concernant ce domaine essentiel de la vie nationale soit présentée dans les meilleurs délais pour compléter et parfaire le dispositif législatif et réglementaire concernant la décentralisation.

L'aménagement du territoire a été subordonné jusqu'à présent aux règles essentielles de la concertation économique, urbaine, administrative. Grandes unités de production, grands ensembles urbains, habitat collectif étaient ainsi placés au service d'une politique industrielle fondée sur la taylorisation du travail et la standardisation des produits finis.

Or, les femmes et les hommes d'aujourd'hui souhaitent une répartition plus harmonieuse des lieux de vie sur l'ensemble du territoire, car ils ont conscience que le développement des transports, l'utilisation des sources d'énergie dispersées, les progrès de l'informatique et de la télématique offrent de nouvelles possibilités en matière économique et sociale. Ils désirent également participer plus activement à la vie locale, au niveau des choix et des pratiques, et le mouvement associatif en particulier entend jouer un rôle de premier plan dans la France décentralisée de demain.

Comme l'a déclaré récemment M. le Premier ministre, c'est à une véritable révolution tranquille que nous sommes invités à participer. Nous sommes prêts, pour notre part, à donner au pays les moyens juridiques de cette transformation, mais aussi à développer à tous les niveaux les actions qui permettront de

mener à bien le changement aussi bien dans les structures que dans les mentalités.

La France des dernières décennies avait besoin d'un grand dessin pour se rassembler et se mobiliser ; la décentralisation le lui apporte. Souhaitons que le pays tout entier saisisse la chance de renouveau qui lui est ainsi donnée. (Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et sur les travées des radicaux de gauche.)

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

M. Georges Berchet. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs, évoquer au sein de la Haute Assemblée les problèmes liés aux « droits et libertés des communes, des départements et des régions », devrait satisfaire tout sénateur. Ce serait le cas si une certaine précipitation face à un texte important ne venait jeter un trouble dans notre esprit.

Ce texte est, tout à la fois, trop généreux et trop restrictif. Légiférer en matière de droits et libertés sans jamais définir les compétences constitue, à notre avis, une approche peu naturelle ! Ne pas traiter des moyens financiers et de la réforme de la fiscalité locale ne peut nous satisfaire.

En effet, il n'est pas de liberté pour une collectivité sans un minimum de ressources !

Il est certain que la France a souffert d'un centralisme exacerbé sécrété par les administrations qui justifiaient ainsi leur raison d'être.

Rien n'est plus décourageant pour un élu que de voir ses projets appréciés, modifiés, voire contestés par des personnages anonymes, trop souvent loin des réalités du terroir. Il connaît, et vous avez sur ce point raison, d'y mettre fin.

Votre souci a été de faire disparaître, à tous les échelons, la tutelle des préfets. Mais, en fait, cette tutelle a été très largement atténuée depuis plusieurs années et elle n'est pas perçue de la même façon selon que l'on est dans une petite ou dans une grande commune.

En milieu rural, il faut bien admettre que cette tutelle prend plutôt la forme d'une assistance administrative, d'un conseil préventif. Elle est même souvent recherchée et utilisée comme moyen de protection contre certaines exigences locales.

Cela tient au fait que les maires des petites communes ne disposent pas de moyens d'études et d'investigation et qu'ils doivent tout faire eux-mêmes avec souvent une formation administrative insuffisante.

Dans les communes plus importantes, il faut bien admettre également que la négociation avec le préfet est courante et, en général, réelle pour peu que ce dernier veuille bien limiter les exigences de ses services.

Bien plus lourdes, bien plus insidieuses sont les tutelles financières qu'elles soient d'origine administrative ou en provenance des caisses de crédit. A celles-là, vous ne mettez pas fin et la féodalité de certaines banques, fussent-elles d'Etat, est redoutable et autrement pesante.

La suppression des tutelles techniques est fort attendue et sera bien accueillie.

Votre projet, monsieur le ministre d'Etat, paraît satisfaisant en ce qui concerne les communes, à condition, cependant, d'en réduire la portée, notamment en matière de responsabilité des maires. Certes, la responsabilité est facteur d'épanouissement, à condition cependant de ne pas culpabiliser le maire en le considérant suspect *a priori*.

Face au tribunal administratif, à la chambre régionale des comptes, à la cour de discipline budgétaire et financière, au prix d'une responsabilité accrue mais sans moyen, ce n'est pas la liberté que vous offrez aux magistrats municipaux des 33 000 communes rurales, mais bien la solitude.

Vous risquez, de ce fait, de décourager ces hommes et ces femmes de bonne volonté qui, bénévoles, s'efforcent de remplir une mission civique. Ils n'auront pas, eux, comme les fonctionnaires, face à la cour de discipline, de protection de leur chef hiérarchique ; tous les coups seront permis.

Une consultation sur ce point aurait sans doute conduit à une autre philosophie. Elle aurait révélé que les maires préfèrent encore les conseils des préfets au risque permanent de poursuites devant telle ou telle juridiction. Présumés suspects, ils n'oseront plus prendre d'initiative et seront dans l'obligation de rechercher une protection qui ne pourra être que politique.

Est-il raisonnable de les menacer de sanctions financières, étant donné l'indemnité d'un maire d'une commune de 15 000 habitants, et alors que la majorité d'entre eux ne perçoivent pas d'indemnité afin de ne pas alourdir un budget communal déjà insuffisant ?

La liberté que vous leur offrez est redoutable, et ce n'est pas la souscription d'une assurance, suggérée par certains députés,

qui en réduira les effets moraux. Il convient d'atténuer quelque peu votre texte sur ce point.

En matière économique, l'idée émise est généreuse. Elle confirme d'ailleurs certaines pratiques, car, en fait, l'aide aux entreprises existe déjà, au moins partiellement, par le jeu des locations-ventes, des mises à disposition de bâtiments, par des réductions de prix sur les terrains.

Mais, comment, en période de crise, face aux entreprises en difficulté, un conseil municipal pourra-t-il résister aux demandes multiples et simultanées de prêts, d'un effet d'ailleurs souvent éphémère ? Comment, sous la pression de personnes en difficulté, pourra-t-il opérer des choix ?

La commune risque donc, par ignorance ou sous la contrainte, d'investir des sommes importantes à fonds perdus dans des activités peut-être déjà condamnées.

En outre, malgré les limites fixées par les règles d'aménagement du territoire, cette faculté ne manquera pas d'accroître les inégalités entre les communes riches et les communes pauvres. Elle engendrera inévitablement une compétition ruineuse entre les collectivités locales.

A notre avis, il conviendrait de cantonner cette faculté d'intervention à un niveau plus élevé, le département ou la région. Ainsi, s'opérerait une certaine péréquation à base de solidarité départementale ou régionale.

L'exécutif départemental, assuré par le président du conseil général, est une excellente orientation et nous l'accueillons avec satisfaction.

Espérons seulement que l'objectivité et la neutralité des élus, aux prises avec les multiples contingences électorales, seront aussi grandes que celles du représentant de l'Etat qui finalement ne passait que deux ou trois ans dans un même département.

Mais, vouloir tout à la fois renforcer les pouvoirs et les compétences des régions, des départements et des communes suppose une clarification et une répartition stricte des compétences, sinon l'existence même du département sera compromise. Le risque sera d'autant plus grand que l'Assemblée régionale, élue au suffrage universel, se comportera en véritable parlement régional et ne manquera pas d'être exigeante.

Il conviendrait — mais pourrez-vous nous en donner la garantie ? — que l'administration centrale abandonne aux régions de nombreuses prérogatives.

Pensez-vous que les ministères soient prêts à réduire leur compétence et peut-on espérer que ces transferts seront accompagnés de mutations de fonctionnaires de Paris vers les régions ?

Si tel n'était pas le cas, nous assisterions à une multiplication des interventions, entraînant inévitablement des conflits et, finalement, un alourdissement des procédures.

Voilà en quelques mots, monsieur le ministre d'Etat, les inquiétudes qu'expriment les maires face à ce projet par ailleurs fort généreux dans ses intentions. Ils s'étonnent également de votre silence quant à la réforme de la fiscalité locale. Pour eux, comme pour nous, l'accroissement des libertés des collectivités locales passe, d'abord, par la mise en place de ressources financières suffisantes.

Donner aux communes le moyen de répondre dans tous les domaines aux aspirations de nos concitoyens constitue, pour nous, la seule raison d'être d'une véritable décentralisation. (Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'U. C. D. P.)

— 10 —

NOMINATION A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle au Sénat que le groupe de la gauche démocratique a présenté une candidature pour la délégation du Sénat pour les communautés européennes.

Le délai d'une heure prévu par le règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature validée et je proclame M. Josy Moinet membre de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, en remplacement de M. Gustave Héon, décédé.

Le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pour les reprendre à vingt et une heures trente. (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente minutes, est reprise à vingt et une heures trente minutes, sous la présidence de M. Pierre-Christian Taittinger.)

**PRESIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER,
vice-président.**

M. le président. La séance est reprise.

— 11 —

DEPOT DE QUESTIONS ORALES AVEC DEBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes :

Mme Marie-Claude Beaudeau attire l'attention de Mme le ministre de la solidarité nationale sur le problème posé par l'accueil des enfants de moins de trois ans. La décision du Gouvernement d'inscrire au budget de 1982 un crédit de 100 millions de francs destiné à financer la création de 10 000 places d'accueil pour la petite enfance est positive. Néanmoins, sur quels crédits vont être prélevés ces 100 millions ? Cette somme permettra-t-elle de financer 10 000 places de crèche ? S'il est important de diversifier les modes d'accueil pour permettre le libre choix des parents, de développer notamment les crèches familiales, la crèche collective reste la structure d'accueil privilégiée et, de loin, la plus onéreuse des solutions. Quelle répartition est envisagée entre crèches collectives, crèches familiales et haltes d'enfants ?

La circulaire de la caisse d'allocations familiales (C.A.F.) d'août 1981 contraint à faire payer aux parents des prix de journée allant de 14 à 75 francs, sous peine de suspendre le paiement des prestations de service de la C.A.F. Outre l'utilisation scandaleuse de la menace faite par la C.A.F., l'atteinte aux libertés communales que cela comporte, les parents sont placés dans l'impossibilité de faire face. Ne serait-il pas souhaitable, pour enrayer le départ forcé de nombreux enfants des crèches, pour éviter de nouveaux sacrifices financiers aux parents, que, dans l'attente de la concertation envisagée pour la fixation des tarifs, le *statu quo* des anciens tarifs soit décidé, en laissant la possibilité aux collectivités locales de déterminer le montant des barèmes ? Les charges revenant aux communes sont, d'autre part, beaucoup trop lourdes. La prise en charge complète par l'Etat des frais de personnels et de formation de ceux-ci constituerait un premier maillon d'intégration de l'école des bébés dans le système de l'éducation nationale. La participation patronale devrait également permettre d'aider à la construction et au fonctionnement des crèches.

Quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre, en complément de celles, positives, déjà prises, pour mettre en place un réseaux d'accueil adéquat ? (N° 77.)

M. Jean Francou appelle l'attention de M. le Premier ministre sur le contenu d'un manuel scolaire qui donne une image caricaturale de l'armée française et de notre pays, loue les vertus d'un certain pays de l'Est et contribue à répandre dans l'esprit de nos enfants des idées dangereuses et nocives menaçant l'unité de la communauté nationale. La révélation du scandale que constitue la proposition aux maîtres et aux enfants d'un tel livre de travail intervient à la veille de la discussion budgétaire. Au-delà du simple débat technique qui concerne les ministres de l'éducation nationale et de la défense, concernés au premier chef par une publication aussi révoltante, il paraît indispensable que le Gouvernement prenne position sur un tel problème.

Une défense nationale est-elle nécessaire ? Et, dans l'affirmative, convient-il de jeter le trouble dans les esprits les plus malléables, et ce, en contradiction avec les projets du ministre responsable des armées ?

Le rôle de l'enseignement est-il de diviser les Français comme cette publication semble le souhaiter ?

Ou, au contraire, d'apporter au maximum de Français une connaissance culturelle, scientifique et technique qui fait la richesse de notre nation ?

Est-il acceptable que l'image ainsi donnée aujourd'hui de la France soit presque exclusivement négative et que l'on contribue ainsi à répandre l'inquiétude, voire le désespoir, dans l'esprit de ceux qui doivent être les bâtisseurs de notre pays ?

Sur ces questions fondamentales qui sont des problèmes de société révélés à nous par cette publication, il lui demande de prendre position pour juger de la détermination du Gouvernement à préparer l'avenir. (N° 78.)

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.

— 12 —

**DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES,
DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS**

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

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

M. René Tomasini. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, nul ne saurait nier la nécessité de permettre aux élus locaux d'être mieux à même de faire face aux difficultés quotidiennes qui sont les leurs dans l'exercice de leur mandat. C'est pourquoi, avant même de connaître le contenu du projet gouvernemental que nous examinons ce soir, de nombreux élus se réjouissaient, un peu trop hâtivement peut-être, que l'on songeât, une fois de plus, à apporter une nouvelle amélioration à la longue série de réformes constructives réalisées en faveur des collectivités locales par les précédents gouvernements de la Ve République.

Le général de Gaulle, dont chacun reconnaît aujourd'hui l'exceptionnelle lucidité politique, déclarait : « L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité... » il parlait de la France — « ... malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. » Il en avait tiré les conclusions pratiques et, depuis 1958, une série de réformes en profondeur vinrent améliorer graduellement la situation des collectivités locales et des élus locaux dans le sens d'une véritable décentralisation, accompagnée de moyens financiers appropriés pour vitaliser ces cellules de base où s'épanouit la démocratie du quotidien.

Ces réformes se déployèrent dans plusieurs directions correspondant aux besoins réels des communes, des départements, puis des établissements publics régionaux.

Tout d'abord, l'allégement de la tutelle fut permanent depuis les textes de 1959 permettant de substantielles améliorations qui aboutirent à la loi du 31 décembre 1970 supprimant la tutelle dans la majorité des cas.

En matière financière, les progrès enregistrés sont considérables : ce fut, par exemple, la loi du 31 décembre 1973 modernisant les finances locales, dont l'esprit se prolongea plus tard par l'instauration des dotations globales de fonctionnement et d'équipement, le texte concernant cette dernière n'ayant pu être voté par l'Assemblée nationale.

Plus près de nous, la loi du 10 janvier 1980 porta aménagement de la fiscalité directe locale, avec, notamment, le passage au vote direct des taux des quatre taxes communales.

Des moyens nouveaux furent offerts aux communes pour contrôler leur croissance et maîtriser l'urbanisation, notamment par la loi du 31 décembre 1975.

La loi du 16 juillet 1971 et le décret du 28 avril 1976 facilitèrent la coopération intercommunale.

Le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales a été élaboré à l'issue d'une concertation large et approfondie. Le texte adopté à l'époque en conseil des ministres tint largement compte des suggestions des élus locaux et 6 000 d'entre eux ont participé à des réunions de concertation sur ce sujet. Notre Haute Assemblée a pu ainsi adopter ce texte le 22 avril 1980 : celui-ci vise à donner aux collectivités locales plus de liberté vis-à-vis de la tutelle des financiers et des techniciens.

En matière de régionalisation, le projet de référendum de 1969 n'a pas permis d'aboutir immédiatement, mais la loi du 5 juillet 1972 a créé un cadre régional souple et évolutif.

Pardonnez-moi, mes chers collègues, de vous avoir infligé ce rappel non exhaustif des réformes successives que vous connaissez bien — et pour cause ! — mais, m'exprimant en tant que porte-parole du rassemblement pour la République, je veux affirmer ici solennellement que l'opposition nationale n'a, sur ce chapitre, aucun complexe vis-à-vis du pouvoir socialiste actuel et que nous n'acceptons pas le procès d'intention que certains ont voulu nous faire en essayant de nous présenter comme des adversaires de la décentralisation. Il suffit, à cet égard, de se reporter aux récents votes émis par les différentes familles politiques pour être fixé.

Seulement, nous n'accepterons pas n'importe quoi et, surtout, nous considérons que le projet de loi relatif aux droits et

libertés des communes, des départements et des régions comporte un défaut majeur : en effet, il renvoie, dès son article 1^{er}, à des textes de loi ultérieurs d'une part, la répartition des compétences entre les diverses collectivités, et, d'autre part, la définition des moyens financiers correspondant aux attributions qu'il prétend confier à ces mêmes collectivités.

Il en résulte que ce projet s'apparente plus à une fuite en avant qu'à une véritable réorganisation des pouvoirs au niveau local, départemental et régional. Cette faille originelle se retrouve tout au long des soixante-cinq articles de ce texte, qui contient indiscutablement quelques éléments positifs — il serait vain de le nier — mais ceux-ci sont annulés par deux inconvénients majeurs : leur imprécision, qui repose sur un pari hasardeux, aggravé par l'aspect incomplet qui en limite la portée.

Tels sont les trois types de réflexions que suscite chez nous ce projet.

Le projet de loi que nous soumet aujourd'hui le Gouvernement socialiste contient des éléments incontestablement positifs puisqu'il tend, pour les quelques articles qui en traitent directement, à supprimer la tutelle *a priori* pesant sur les communes, les départements et les régions. C'est une revendication qui est celle de l'écrasante majorité des élus locaux depuis de nombreuses années.

La suppression de la tutelle administrative comporte une amélioration et un risque.

La suppression de la tutelle, synonyme d'une décentralisation intégrale, n'est pas une fin en soi. Elle ne doit être que le constat d'un nécessaire rééquilibrage de certaines compétences entre l'Etat et les collectivités locales, assorties d'une autonomie de décision accrue. Cependant, pour que cette liberté ne s'exerce pas contre les administrés, il convient de prévoir « un garde-fou » qui soit le gardien de la légalité républicaine et, par là même, une garantie indispensable pour les citoyens. N'est-il pas à craindre que la transformation des préfets, prévue par l'article 21, en commissaires de la République aux pouvoirs limités ne laisse à l'exécutif, notamment départemental, une faculté d'appréciation à implications politiques évidentes ? N'y a-t-il pas un grave risque de la voir se transformer rapidement en « clientélisme », si l'on me permet le terme, et donc de battre en brèche le vieux principe républicain d'égalité des citoyens devant la loi ? Ce serait tout simplement consacrer le retour de nouvelles féodalités contraires à l'esprit de notre Constitution, travers dont souffre de façon chronique un pays ami et voisin de la France.

Certes, l'alinéa 4 de l'article 21 prévoit que le commissaire de la République est chargé « du respect des lois... » dans les conditions fixées par le projet qui nous occupe et la saisine de la chambre régionale des comptes est codifiée par diverses dispositions de ce texte. Il n'empêche que, si la suppression totale de la tutelle est un gage de responsabilité accrue pour les élus, elle peut, dans le contexte politique actuel, faire surgir un risque d'arbitraire pour les administrés.

M. le ministre d'Etat a développé, devant l'Assemblée nationale, la conception qu'il avait de la notion de contrôle en citant la définition du dictionnaire Larousse : « Le contrôle ne peut s'exercer qu'*a posteriori*. » Il n'envisageait ainsi que les rapports existant entre les élus et les commissaires de la République.

Cependant, et c'est là une question fondamentale, dans quel délai un citoyen s'estimant victime d'une assemblée élue pourrait-il obtenir satisfaction ou réparation ? C'est un risque nouveau que fait peser cette liberté totale et les juridictions classiques comme les tribunaux administratifs ne semblent pas organisés pour faire face à cette situation.

A cet égard, le projet de loi du Gouvernement socialiste reste totalement muet, ce qui paraît étonnant si l'on songe par ailleurs à ses affirmations concernant la lutte contre l'arbitraire et pour l'extension des libertés.

Le second motif de satisfaction que l'on pourrait tirer de ce projet gouvernemental a trait à l'allégement des charges des collectivités locales comme le prévoit son chapitre III.

Les articles 61, 62, 63 prévoient une dotation spéciale tendant à alléger les dépenses relatives à l'action culturelle, au logement des instituteurs, aux contributions communales, aux dépenses de police, enfin aux dépenses de fonctionnement supportées au titre du service public de la justice.

Cette prise en charge par l'Etat soulagera indubitablement les budgets des collectivités ou établissements publics concernés, mais l'article 61 A renvoie à un texte de loi ultérieur, ce qui évidemment limite considérablement la portée du chapitre III.

Cette restriction nous empêche d'apprécier la portée exacte de cette amélioration financière : il est donc nécessaire d'attendre

les futurs projets de loi promis par le Gouvernement pour que toute ambiguïté soit levée en ce domaine.

Ces deux aspects cependant positifs du projet gouvernemental font déjà apparaître les limites qui en réduisent considérablement la portée. En effet, celui-ci souffre de deux défauts majeurs : c'est un projet imprécis reposant sur un pari hasardeux et de plus, dans l'état actuel du texte, c'est un projet de portée limitée.

L'examen du projet de loi article par article permet de dégager immédiatement une constatation simple : ce texte qui a justement pour vocation, comme l'indique son intitulé, de préciser « les droits et libertés des communes, des départements et des régions » ne précise nulle part la ligne de partage existant entre les divers niveaux de compétences des collectivités. Il est alors évident qu'un risque apparaît de voir se produire un chevauchement préjudiciable à leur bon fonctionnement et coûteux pour les finances publiques.

Dès le deuxième alinéa de l'article premier, le Gouvernement décide de renvoyer à des textes ultérieurs « la répartition des compétences »... entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

D'autres articles, notamment l'article 4 pour les communes, l'article 34 pour les départements, les articles 45, alinéa 4, 47 *quater* et 48 pour les régions, donnent la possibilité à ces trois collectivités de prendre « toutes mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population ».

Il s'agit donc là d'un élargissement considérable de ces compétences aux domaines économique et social qui, comme chacun sait et compte tenu de la conjoncture actuelle, ouvre des perspectives infinies à l'interventionnisme des collectivités publiques, relayant par là même l'interventionnisme économique tous azimuts de l'Etat tel que le conçoivent les tenants du pouvoir socialiste.

Au-delà des intentions généreuses, il y a là en germe une « socialisation par le bas » de la société française qui complète le processus de « socialisation par le haut » comme l'a démontré le débat sur les nationalisations qui s'est déroulé dans une enceinte voisine dans les circonstances que vous savez.

Un double phénomène peut être observé : l'imprécision dans la délimitation des compétences des collectivités locales, notamment en matière économique, ne peut être voulue que dans un but purement politique...

M. André Méric. Bien sûr !

M. René Tomasini. ... et le renvoi à un texte ultérieur n'est fait que pour masquer la volonté du Gouvernement de procéder par étapes afin de ne pas dévoiler en une seule fois son objectif politique d'ensemble.

M. André Méric. Voilà !

Mme Irma Rapuzzi. C'est un roman policier !

M. René Tomasini. Mes chers collègues, la réforme que l'on nous propose d'adopter n'est pas innocente. Sans tomber dans le procès d'intention, qu'il me soit permis d'exprimer la crainte que, sous prétexte de donner un second souffle au processus de décentralisation, le Gouvernement socialiste ne fasse courir aux communes le risque de voir se substituer une tutelle politique à une tutelle administrative. Par là-même les citoyens auront à supporter un nouveau risque d'arbitraire d'origine politique. (*Protestations sur les travées socialistes*.)

L'augmentation considérable des attributions des collectivités territoriales, sans qu'une limitation précise des compétences interviennent, aura fatallement pour effet de créer des conflits de compétences.

Certes, ici ou là, le projet gouvernemental fait quelques allusions à ce problème : ainsi l'article 47 *quater* précise-t-il que « l'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région ».

Mais, faute de précisions supplémentaires et compte tenu de l'imbrication géographique de ces collectivités, le conflit me paraît inévitable.

De même, l'article 34 prévoit expressément la possibilité pour le département de s'associer avec d'autres collectivités afin de mener des actions communes.

L'article 18 *septies* va même plus loin puisqu'il donne la possibilité au conseil général de créer une agence technique départementale venant se superposer aux autres services du département et de l'Etat. Cette agence aurait pour vocation d'apporter aux communes et établissements publics communaux « une assistance pour toute question d'ordre juridique, technique et financier intéressant l'administration locale ».

On voit nettement se profiler par le biais de cette agence technique la possibilité d'une nouvelle tutelle sur les communes plus sournoise que la précédente...

M. Jacques Eberhard. Elle était donc sournoise, la précédente ?

M. René Tomasini. ... car elle présente un inconvénient majeur.

M. André Méric. C'est vraiment du feuilleton !

M. René Tomasini. Elle permettrait la création d'une contre-administration au service d'intérêts purement politiques, voire partisans. Elle participerait ainsi, si nous décidions d'adopter cet article, à une politisation accrue de la vie locale.

M. André Méric. Bien sûr !

M. René Tomasini. De plus, cette agence exercera fatalement une forme de tutelle technique sur les petites communes démunies, ce qui revient purement et simplement à déplacer le problème de la tutelle. Si l'on mesure bien la portée de cet article 18 septies, on se rend compte qu'il participe à la suppression de la tutelle administrative, mais il la remplace par une tutelle politique (*Nouvelles protestations sur les travées socialistes*)...

Un sénateur socialiste. Encore ? Cela suffit !

M. André Méric. Ce n'est pas vrai ! Il n'y en avait pas de tutelle avant ?

M. René Tomasini. ... une tutelle politique dissimulée sous un habillage technocratique. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R.*)

M. Robert Schwint. Ce n'est pas sérieux.

M. René Tomasini. L'ensemble de ce projet est également imprécis, car il organise le chevauchement des compétences entre les différentes collectivités locales. Il repose sur un pari hasardeux, car il supprime une tutelle sans avouer que la liberté d'organisation qu'il prétend instaurer mettra en fait les collectivités les plus faibles, c'est-à-dire les communes et, notamment, les communes rurales, à la merci des départements et des régions.

M. André Méric. Et voilà !

M. René Tomasini. L'état de fait remplacera ainsi l'état de droit.

Enfin, ses auteurs, pressés par une hâte suspecte, ont voulu renvoyer à une date ultérieure les dispositions financières qui, dans ce genre d'affaires, sont évidemment fondamentales.

Nous sommes donc loin de l'ambitieuse réforme promise par le Gouvernement socialiste : le projet incomplet, qui nous est soumis aujourd'hui, du fait de ses lacunes, a bien — comme je le disais tout à l'heure — une portée limitée.

Ce projet est incomplet parce qu'il privilégie la réforme des structures en négligeant trois aspects fondamentaux : tout d'abord, malgré l'affirmation d'une vocation économique élargie pour les collectivités locales, aucun moyen financier n'est prévu pour y parvenir ; en second lieu, il omet presque totalement de prévoir un aménagement, souhaité par la plupart d'entre nous, de la situation des élus locaux ; enfin, il passe pratiquement sous silence le sort de la fonction publique locale qui représente — faut-il le rappeler ? — plus de 600 000 agents, soit autant qu'E. D. F., Air France et les P. T. T. réunis. Singulier oubli ou singulier mépris pour des agents dont il convient de louer la compétence, l'efficacité et le dévouement.

M. André Méric. Non, c'est pas vrai ! Il y a longtemps que vous les méprisiez, vous !

M. René Tomasini. Les lacunes du texte gouvernemental en limitent donc largement la portée.

Les articles qui traitent de l'élargissement au domaine économique des compétences futures des collectivités territoriales appellent un certain nombre de réserves.

Tout d'abord les articles 4, 34 et 45 qui permettent aux communes, aux départements et aux régions de prendre « les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population » ouvrent, en raison du caractère général qu'ils présentent, la porte à toutes les formes d'interventionnisme économique.

Sa restriction concernant une éventuelle prise de participation dans le « capital d'une société commerciale et de toute entreprise à but lucratif » est très insuffisante.

En outre, la notion « d'activités d'intérêt général » mentionnée par le texte peut connaître, comme on a pu le constater ces dernières années, une extension rapide, ce qui élargirait d'autant le champ d'intervention économique des collectivités territoriales.

Là encore, le Gouvernement socialiste témoigne de sa volonté de collectiviser la société française, comme je l'ai déjà mentionné tout à l'heure, et cela en augmentant très sensiblement les empiétements de l'Etat ou de la puissance publique dans la sphère d'autonomie de la société civile. Cela nous paraît inacceptable.

M. André Méric. Bien sûr ! Quel roman noir !

M. René Tomasini. Parallèlement à cet élargissement des compétences souhaité par le Gouvernement socialiste, l'article 1^{er} de son projet de loi renvoie à un texte ultérieur la question primordiale des ressources. Cela revient à demander à notre Haute Assemblée un chèque en blanc qui serait contraire à notre tradition républicaine du contrôle de l'exécutif par le législatif.

Il me paraît essentiel de demander au Gouvernement de nous préciser, au préalable, les grandes lignes des projets de loi qu'il compte nous présenter à une date indéterminée et dont l'énumération figure dans l'article 1^{er} du projet de loi que nous sommes en train d'examiner.

La seconde lacune a trait à la situation des élus locaux qui sont concernés au premier chef par cette réforme qui vise à augmenter leurs compétences et donc leurs responsabilités.

Comme nous le savons tous, souvent par expérience personnelle, les élus locaux sont des citoyens bénévoles désirant assumer des responsabilités civiques dans la cité.

Cet engagement et ce dévouement méritent le respect et les pouvoirs publics ont le devoir de permettre aux élus locaux d'exercer leur mandat de façon satisfaisante. J'ajoute que les élus locaux appartenant à la catégorie des salariés du secteur privé et aux professions indépendantes, au sens large du terme, sont désavantagés par rapport à ceux qui dépendent d'un statut du secteur public ou parapublic. En effet, les élus exerçant une profession dans le secteur « entrepreneurial » prennent fréquemment un risque professionnel ou sont souvent limités dans l'exercice de leur mandat par la nature même de leur activité professionnelle. Or les seuls aspects concrets du projet de loi relatif à la situation des élus locaux a trait aux sanctions qu'ils encourraient si, par aventure, ils commettaient des erreurs de gestion. (*Exclamations sur les travées socialistes.*) C'est le cas notamment de l'article 12 qui menace ces élus des foudres de la cour de discipline budgétaire et financière. Ces mesures répressives visent donc, peut-être involontairement, à décourager ceux qui, travailleurs indépendants soucieux du bien public, se mettent au service de leurs concitoyens. Il est regrettable que le texte gouvernemental ne comporte pas une série de mesures qui garantiraient une sécurité accrue à ceux qui sont l'honneur de la République et les artisans de la démocratie du quotidien.

Enfin, la troisième lacune majeure de ce projet est relative au sort des 600 000 fonctionnaires municipaux qui sont les auxiliaires dévoués des élus locaux dans les tâches multiples qui sont les leurs.

Le désormais fameux article 1^{er} du projet de loi renvoie à une date indéterminée « les garanties fondamentales accordées aux personnels des collectivités locales ».

C'est là faire preuve d'une certaine incohérence puisque la nouvelle répartition voulue par le nouveau pouvoir socialiste aura fatalement des conséquences directes sur la situation des personnels de l'Etat, des régions, des départements et des communes. La mise à disposition des régions, des départements et des groupements de communes de services de l'Etat nécessite obligatoirement la création de « passerelles statutaires » pour les personnels concernés.

La grille des emplois sera fatalement bouleversée et les déroulements de carrière subiront inéluctablement des bouleversements imprévus.

Il est donc très important que soit engagée immédiatement avec les catégories de personnels touchées par cette réforme une large concertation permettant de poser clairement les problèmes qu'elle soulève.

On ne peut raisonnablement espérer améliorer le processus de décentralisation sans y associer, sous forme de consultation, ceux qui seront chargés d'en assumer l'application quotidienne.

Ces 600 000 agents des collectivités locales attendaient d'un gouvernement socialiste qu'il soit ouvert, comme les gouvernements précédents (*Rires sur les travées socialistes et communistes.*) à une concertation indispensable avec ceux qui auront parfois à subir des modifications de l'exercice de leur profession. Ce n'est pas le cas et on ne peut que le déplorer.

M. Robert Schwint. Qu'est-ce qu'il faut entendre ?

M. René Tomasini. Il apparaît donc souhaitable, là encore, que le Gouvernement n'inverse pas l'ordre des facteurs et que, dès à présent, il apporte des précisions sur les conséquences statutaires qui ne manqueront pas d'en découler pour des centaines de milliers de travailleurs.

Pour conclure, monsieur le ministre d'Etat...

M. Robert Schwint. Il vaut mieux !

M. René Tomasini. ... je voudrais revenir sur ce qui me semble être l'aspect essentiel du projet de loi que vous désirez nous faire adopter.

Cette réforme a pour ambition, entre autres choses, de bouleverser l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Etat républicain.

Les motivations d'une telle entreprise sont assurément d'ordre idéologique et, sans faire de procès d'intention à quiconque, je suis convaincu que nous assistons, par le biais d'un projet en apparence technique, à une tentative de socialisation complète de la société française. (Exclamations sur les travées socialistes et communistes.)

M. André Méric. C'est pas vrai !

M. René Tomasini. Les propos souvent très clairs que l'on a entendus il y a quelques jours au congrès de votre parti, à Valence, monsieur le ministre d'Etat, nous permettent d'être définitivement fixés sur l'ampleur du bouleversement souhaité par vos partisans.

Chaque réforme sectorielle doit être ainsi appréciée comme la pièce nécessaire d'un gigantesque puzzle à l'image de la société socialiste que vous voulez nous imposer. (Rires sur les travées socialistes.)

M. André Méric. Et voilà !

M. René Tomasini. En tant que républicains et démocrates...

M. Robert Schwint. Nous aussi !

M. René Tomasini. ... les sénateurs du groupe du rassemblement pour la République sont fermement décidés à rejeter cette société, parce qu'elle n'a engendré, dans tous les pays qui s'en sont dotés, que ruine pour la nation et appauvrissement moral et matériel pour les citoyens. (Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'U.C.D.P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.)

M. André Méric. Ce sont des affirmations gratuites !

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. M. Tomasini est trop averti de la vie politique française et, bien qu'il le voie de l'extérieur, de ce qu'est le parti socialiste français pour croire sincèrement que ce qu'il vient de dire en conclusion est exact. Il sait très bien que le texte que je propose aujourd'hui n'a d'autre objectif que de donner plus de liberté et plus de démocratie aux collectivités locales.

M. Robert Schwint. Très bien !

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Quant à dire que le parti socialiste a pour objet de faire de la France un pays qui ne soit pas parfaitement démocratique, conformément à nos traditions, c'est, monsieur Tomasini, ou une erreur, ou un mensonge. (Vifs applaudissements sur les travées socialistes et communistes.)

M. Robert Schwint. Très bien !

M. Dominique Pado. Et ce qui a été dit au congrès de Valence ?

M. Roger Romani. Et le congrès de Valence ? Vous voulez couper des têtes !

M. André Méric. Vous feriez mieux de vous taire !

M. Roger Romani. Non, je relève la tête, elle est encore sur mes épaules !

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

M. Pierre Schiélé. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, c'est un curieux texte que celui qui est soumis aujourd'hui à l'examen du Sénat. Son titre suscite certainement le plus vif intérêt — qui n'apprécie l'effort de décentralisation si souvent entrepris et si souvent remis sur

le métier ? — mais sa lecture nous laisse insatisfaits et nous déconcerte singulièrement, les collègues et amis de mon groupe et moi-même.

Ce texte est déconcertant, car il se présente comme une esquisse principale et manque singulièrement de ce souffle qui avait pourtant inspiré les auteurs, dont vous fûtes, monsieur le ministre d'Etat, voilà deux ans, de la proposition de loi portant décentralisation de l'Etat.

Il est déconcertant aussi parce que le Sénat n'y retrouve que quelques articles, non négligeables certes, du monument législatif qu'il avait construit l'an dernier grâce — il faut le dire et le répéter — à la compétence et à la ténacité de notre ami et regretté collègue Lionel de Tinguy. Les sénateurs des groupes socialiste et communiste avaient d'ailleurs largement contribué à enrichir le débat sur ce texte.

M. André Méric. Sans être entendus !

M. Pierre Schiélé. Le Sénat — je vous le dis très franchement — attendait mieux de ses efforts que ce que vous lui avez concédé aujourd'hui.

Ce texte est déconcertant, enfin, car les élus locaux attendaient, sur des dispositions que vous voulez historiques et irréversibles, un minimum de concertation ou, à tout le moins, une consultation à l'instar de ce qu'avait fait le gouvernement précédent. Sur ce point — et ils nous l'on dit — ils ont mal compris que le Gouvernement néglige d'appliquer ce que, par ailleurs, il élève au niveau de sa philosophie politique.

Mais venons-en au projet lui-même, celui que vous nous proposez. La décentralisation, c'est un sujet inépuisable de thèses et de concours administratifs pour beaucoup mais, pour la plupart, c'est une sorte de mot magique qui aplanirait toutes les difficultés que connaît l'organisation des pouvoirs publics en les simplifiant. Hélas ! nous en sommes loin encore, et c'est pourquoi il est d'autant plus nécessaire d'entreprendre.

Le mérite de votre projet est, en effet, de poser à nouveau le problème et de nous permettre démocratiquement d'en débattre.

Cependant, en analysant votre projet, la décentralisation apparaît schématiquement consister en deux choses : d'abord, une modification des procédures, ensuite un changement de main des détenteurs de certains pouvoirs. Tout cela reste relativement formel, alors qu'en réalité la décentralisation se traduirait essentiellement par un contrat de confiance entre les dépositaires du pouvoir et ceux à l'égard desquels il s'exerce.

Pour illustrer mon propos, je vais prendre un exemple vécu. La région Alsace a, il y a plusieurs années et afin de favoriser l'action culturelle, signé avec l'Etat et les départements une charte culturelle qu'elle a été chargée par les autres organismes et ses partenaires de mettre en œuvre. Voilà pour la concertation. Elle a, en conséquence, décidé de construire des relais culturels régionaux en plusieurs points de son territoire. Pour ce faire, elle a demandé à plusieurs villes, dont la mienne, de se rendre propriétaires des bâtiments qu'elle finance entièrement et d'en assurer le fonctionnement, estimant en cela qu'on ne gère bien que de près.

Ce faisant, la région a passé avec la « ville-siège » un contrat de confiance. Mais la ville a considéré qu'il n'était pas bon qu'elle assure elle-même l'animation culturelle à travers cet instrument. Elle a donc suscité la création d'une association des usagers, les regroupant de la manière la plus large possible, lui déléguant chaque année les moyens qui lui permettent d'assumer sa mission en toute liberté. C'est un deuxième contrat de confiance. Il consiste pour le dépositaire du pouvoir — je dis bien « le dépositaire » et non le possesseur car personne d'autre que le peuple ne possède le pouvoir — à déléguer ce pouvoir à d'autres mieux aptes à l'exercer parce qu'ils sont plus proches des besoins exprimés. Cette confiance exclut la suspicion du déléguant au délégué, respecte la liberté et s'appuie sur la bonne foi et l'honnêteté intellectuelle réciproques.

Voilà, fondé sur un argument d'expérience très simple et vécu, comment nous voyons, comment nous vivons la décentralisation.

L'essentiel du processus est — nous le voyons bien — la dévolution des compétences. S'agissant de l'organisation des pouvoirs publics, l'important, l'essentiel est de définir qui fait quoi. Il faudra, partant de cette clarification, de ce préalable, préciser avec qui et avec quoi on atteindra ces objectifs, c'est-à-dire avec quels moyens humains et quels moyens financiers s'exerceront ces compétences. Enfin, il conviendra de déterminer par qui ces pouvoirs s'exerceront. Telle est la démarche logique et ordonnée que la décentralisation exige.

A l'évidence, le projet qui nous est soumis est fondé sur un processus inverse. C'est comme si, dans la construction d'un

bâtiement, l'architecte demandait à l'entrepreneur de mettre en chantier la charpente sans lui montrer les plans des murs sur lesquels celle-ci reposera.

Vous êtes, monsieur le ministre d'Etat, l'architecte. Nous sommes l'entrepreneur. Faites-nous connaître les plans de votre édifice. Nous vous suggérerons peut-être des modifications et nous repenserons avec vous l'économie de l'ensemble, mais nous ne refuserons pas de mettre en fabrication la charpente, et ce dès maintenant.

Mais comprenez que le Sénat, qui est tout particulièrement attentif à tout ce qui touche aux collectivités territoriales qu'il représente, souhaite connaître ce que l'on veut faire de celles-ci et savoir où on les mène.

En l'état de nos connaissances, que nous propose ce projet ? Il nous propose de transformer le contrôle *a priori* en un contrôle *a posteriori*. A part un exercice de style pour latiniste distingué, je ne perçois pas très bien, pour ma part, l'intérêt d'une telle mesure.

En effet, aujourd'hui, les délibérations qui sont encore — il n'y en a plus beaucoup — soumises à approbation font l'objet d'un contrôle de légalité de régularité avant le début de leur exécution.

Le projet — votre projet de loi — permet à l'exécutif de mettre en œuvre la délibération de l'assemblée sans attendre que le représentant de l'Etat se prononce sur sa légalité, au risque, évidemment, que cet exécutif soit sanctionné au plan administratif ou judiciaire le cas échéant.

Mais voyons, en réalité, quel exécutif sera assez imprudent ou inconscient pour prendre de tels risques ? Il attendra d'être assuré de la légalité de la décision de l'assemblée pour mettre celle-ci en œuvre. Et si, pressé d'exécuter, il demande l'avis du commissaire de la République, ainsi que cela est possible en vertu du texte, il l'obtiendra assurément dans des délais qui seront très exactement les mêmes que ceux dans lesquels il reçoit actuellement l'approbation préfectorale.

En effet, aujourd'hui, le préfet dispose de quarante jours pour approuver ; au-delà de ce délai, l'approbation est tacite. Dans le texte qui nous est soumis, le commissaire de la République, a deux mois pour déferer au tribunal administratif, et celui-ci a encore trois mois pour statuer. Alors, où est le progrès ? A mes yeux, au lieu d'accélérer l'exécution de la décision, on la retarde. En somme, le contrôle *a priori* ainsi que le contrôle *a posteriori* se confondent et toute cette partie du texte n'est finalement qu'une sorte d'illusion.

Les mêmes observations s'imposent en ce qui concerne le budget des comptes administratifs. A nos yeux, le projet en alourdit la procédure en faisant intervenir un élément nouveau : les chambres régionales des comptes. Cela ne fait qu'entraîner des délais supplémentaires et, comme je le disais, alourdir au lieu d'alléger.

La tutelle de fait est maintenue, mais, au surplus, les instances de contrôle s'éloignent géographiquement et juridiquement. En effet, de la sous-préfecture, elles se portent au siège de la région. S'agit-il véritablement là du mouvement de décentralisation qui veut rapprocher l'administration du citoyen ?

Enfin, que penser de la mise en place de l'exécutif départemental et régional ? Certes, nous sommes d'accord pour transférer cette responsabilité aux présidents des assemblées départementales et régionales, mais, ici encore, il semble qu'on commence par la fin. Quelle sera la répartition des services départementaux et régionaux avec ceux de l'Etat ? Comment seront clarifiées et différenciées les compétences de ces services qui découlent de celles des collectivités qu'ils auront à servir ?

Quel sera le statut de ces fonctionnaires des collectivités décentralisées ? Les personnels s'interrogent à juste titre, et ils se sont, il faut le dire, amèrement plaints du manque de concertation entre « le pouvoir politique et les organisations syndicales représentatives de la fonction publique ». Il est vrai que ce document syndical est du 15 juillet 1981. J'ose espérer que des progrès dans ces domaines auront été faits entre-temps.

Sur toutes ces questions, cependant, le projet reste muet. En outre, si le texte s'appesantit sur la procédure, sans d'ailleurs la modifier fondamentalement au fond, il n'aborde pas les compétences, comme je l'ai dit tout à l'heure, sauf une seule — c'est d'ailleurs ce qui la rend suspecte. En effet, il s'agit de l'intervention des communes, des départements et de la région en matière économique.

Rappelons d'abord que l'action de ces collectivités, en l'état, n'est pas du tout négligeable dès à présent et que des moyens leur sont donnés, qu'elles ont des possibilités d'agir dans le domaine économique et qu'elles en usent, d'une manière d'ailleurs tout à fait libre et souveraine ; qu'il s'agisse de primes,

d'exonérations ou de la création de zones industrielles, tout cela est l'œuvre communale, départementale ou régionale.

A cet égard, on ne voit pas, sauf à se répéter et à constater ce qui existe, en quoi ces articles 4, 34 et 48 innovent en la matière, sinon, monsieur le ministre, que dans le contexte économiquement difficile que nous vivons ensemble, il ne faudrait pas que l'Etat, au détour de ces articles, s'affranchisse, au détriment des collectivités décentralisées, des responsabilités qui sont et qui demeurent les siennes. Ce serait d'ailleurs un peu trop facile. Aussi, les élus n'entendent-ils pas souscrire à de telles dispositions.

Enfin, il ne m'est pas possible de passer sous silence les problèmes constitutionnels. Certes, notre rapporteur, tout à l'heure, en a parlé et d'une façon excellente.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Monsieur le sénateur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Pierre Schiélé. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Vous avez parlé de problèmes constitutionnels.

M. Pierre Schiélé. A l'instant.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Pourquoi ne déposez-vous pas une motion d'inconstitutionnalité ? Vous avez la majorité : vous pourriez la voter.

M. Michel Giraud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Mon cher collègue, me permettez-vous également de vous interrompre ?

M. Pierre Schiélé. Je vous en prie.

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

M. Michel Giraud, rapporteur. Je voudrais simplement répondre à M. le ministre d'Etat que la commission des lois, qui a d'abord procédé à un débat d'orientation avant d'aborder l'examen du projet de loi article par article, a eu le souci de rester strictement dans le cadre constitutionnel, ce qui justifie la démarche qui est aujourd'hui la sienne et que je vous annonçais tout à l'heure. (Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'U. C. D. P.)

M. Pierre Schiélé. M. le rapporteur vient de me précéder dans ma réponse. Je voulais, en effet, vous signaler, monsieur le ministre d'Etat, que l'analyse détaillée du texte qui est proposé par la commission des lois à la délibération de cette assemblée vous démontrera qu'elle a évité soigneusement tous les chefs d'inconstitutionnalité de manière, justement, à ne pas être amenée à mettre en œuvre les termes mêmes de la proposition de loi que vous n'avez pas manqué de déposer, en tant que député de l'opposition, lorsque vous étiez logique avec vous-même...

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. C'était un bon texte !

M. Pierre Schiélé. Ce texte sur la décentralisation de l'Etat était d'ailleurs autrement important, cohérent et construit que celui qui nous est présenté aujourd'hui. (Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R. et de l'U. R. E. I.)

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Que ne faut-il pas entendre !

M. Pierre Schiélé. Dans la discussion des articles, nous aurons certainement l'occasion de nous en expliquer davantage.

Je souhaitais simplement dire que je ne voulais que les aborder cursorialement, car le problème est connu ; il est posé devant notre assemblée et il est vrai, d'ailleurs, que la création de la région en tant que collectivité territoriale pose ce type de problème.

On peut d'ailleurs en débattre longuement, mais, comme je vous l'ai dit, ce problème n'a été posé ni par moi-même, ni par nous, mais bien par vous-même, lorsque vous avez déposé cette proposition de loi.

Mais là n'est pas tellement l'essentiel s'agissant de la région. A cet égard, j'ai une autre observation à formuler.

La véritable question concernant les pouvoirs de la région n'est pas de savoir si cette dernière est une collectivité territoriale ou un établissement public, d'autant moins que le projet de loi dispose, à l'article 45, que c'est une collectivité territoriale et, à l'article 46, qu'elle reste cependant un établissement public. A la limite, je trouve tout cela quelque peu académique.

Ce qui est fondamental, c'est que nous voulons poursuivre l'œuvre de décentralisation. Or, je voudrais rappeler — et j'ai quelque raison de pouvoir le faire, puisque j'ai été, devant cette Assemblée, le rapporteur de la loi de 1972 sur la création des régions — que l'article 4 de cette loi de 1972 permet à tout moment à l'Etat de déléguer des pouvoirs, des compétences et également des moyens — ne l'oubliions pas — aux régions dans tous les domaines où il jugera utile de leur en attribuer. N'est-ce pas là un levier extraordinaire de décentralisation dans la mesure où l'on veut réellement la faire et pas simplement en parler ?

Mlle Irma Rapuzzi. Me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Pierre Schiélé. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à Mlle Rapuzzi, avec autorisation de l'orateur.

Mlle Irma Rapuzzi. Je vous remercie, mon cher collègue.

Je vous écoute avec beaucoup d'attention nous déclarer que, avec la législation actuelle, tous les moyens existaient pour mettre en œuvre cette décentralisation à laquelle — depuis le début de ce débat, tout le monde l'a souligné, notamment le rapporteur de la commission des lois — nous sommes tous très attachés.

La loi sur les régions a été promulguée depuis bientôt dix ans et vous dites que son article 4 aurait permis d'étendre considérablement les pouvoirs des régions. Je constate que, pendant dix ans, le Gouvernement en place non seulement n'a pas usé de cette faculté, mais, au contraire, a utilisé tous les moyens en son pouvoir pour empêcher les régions d'essayer de remplir le rôle qu'elles auraient pu utilement tenir dans ce pays.

Cela prouve qu'il était nécessaire d'aller plus loin. C'est la raison principale pour laquelle, contrairement à ce que j'entends dire depuis le début de cette discussion, ce projet de loi rencontre un écho favorable auprès des principaux intéressés.

Dans mon département, des réunions de concertation ont eu lieu à tous les niveaux. Je précise à M. Tomasini que les organisations syndicales des personnels municipaux ont marqué de façon non équivoque leur très vive satisfaction. Croyez-moi, ils ne se sentent pas du tout menacés ! Ils sont, au contraire, extrêmement confiants et ils attendent les dispositions nouvelles qui seront prises après l'adoption de ce projet de loi.

En ce qui concerne les communes, et les conseils municipaux, les maires de mon département, réunis à l'initiative de leur association, ont tenu à marquer leur satisfaction. C'est pourquoi les manœuvres dilatoires auxquelles l'on s'efforce de se livrer dans cette assemblée ne sont pas, contrairement à ce que vous pouvez penser, accueillies favorablement dans l'opinion publique et dans le pays. (Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)

Aussi essaierons-nous de vous empêcher d'aller jusqu'au bout de votre propos.

M. Robert Schwint. Très bien !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Schiélé.

M. Pierre Schiélé. Permettez-moi cependant, chère collègue, non seulement de poursuivre, mais encore de tenter, en quelques mots, de m'expliquer avec vous.

C'est vrai — et je vous en donne acte volontiers — vous suivez attentivement les débats, singulièrement lorsque j'ai l'honneur de prendre la parole. C'est la raison pour laquelle il ne vous aura pas échappé qu'au cours des années précédentes, avec une sorte d'entêtement, j'ai régulièrement demandé, lors du vote de la loi de finances, par voie d'amendements, que des pouvoirs supplémentaires et des moyens financiers nouveaux soient donnés aux régions.

M. André Méric. Le Gouvernement d'alors ne vous a pas entendu ! (Rires et applaudissements sur les travées socialistes.)

M. Pierre Schiélé. C'est vrai, et ce n'est d'ailleurs pas le seul point sur lequel je n'ai pas été entendu.

Vous savez, singulièrement vous, monsieur Schwint, qui applaudissez et qui êtes notre délégué général du centre de formation des personnels communaux, que j'ai même été amené, voilà peu de temps, à m'opposer d'une manière très vive au ministre de l'intérieur. Je suis même allé jusqu'à ouvrir un contentieux de caractère judiciaire contre lui dans une affaire qui nous intéressait communément.

M. Robert Schwint. Il s'agissait de l'ancien ministre de l'intérieur !

M. Pierre Schiélé. Ce différend — je parle sous le contrôle de M. le ministre d'Etat — figure dans l'héritage qu'il a trouvé dans ses bagages lors de sa prise de fonctions.

M. Robert Schwint. Un lourd héritage !

M. Pierre Schiélé. Peut-être !

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Je n'ai pas trouvé d'héritage.

M. Pierre Schiélé. Vous avez changé ! J'en prends acte.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Je n'ai pas trouvé d'archives. Il est vrai que pendant trois semaines, les brûleurs et les cheminées du ministère n'ont pas cessé de fonctionner.

M. Dominique Pado. Il faisait froid !

M. Pierre Schiélé. Par la voie de notre avocat, je vous en ferai très volontiers tenir une expédition pour vous informer.

Tout cela pour vous dire que je suis extrêmement libre et que je reste fidèle à moi-même en accord avec ma propre conviction.

Ma chère collègue, dans votre département, la consultation à laquelle vous vous êtes livrée vous a donné le résultat dont vous avez fait état. Il en a sans doute été de même pour d'autres de nos collègues. Mais, voyez combien la France est diverse, les résultats ont été diamétralement opposés dans mon département. C'est, sans doute, pourquoi je suis là où je siège et vous êtes là où vous siégez ! (Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R. et de l'U. R. E. I.)

M. André Méric. Serait-ce une question d'électoralisme ?

M. le président. Laissez parler l'orateur !

M. Pierre Schiélé. Je maintiens donc que l'article 4 de la loi de 1972, toujours en vigueur, permet au Gouvernement d'élargir, à tous les domaines où il le juge nécessaire, le champ de compétence des régions. S'il veut la décentralisation, il n'a qu'à utiliser immédiatement cette possibilité que lui donne la loi et ainsi sera démontrée, autrement que par des engagements ou des discours, sa volonté décentralisatrice que nous appelons de nos vœux.

Le deuxième problème constitutionnel est lié au domaine de la loi. Je n'insisterai pas sur ce point puisque je ne fais que reprendre intégralement le texte même des propositions de loi déposées, l'une à l'Assemblée nationale, au mois de décembre 1979, par MM. Mitterrand, Mauroy, Defferre et plusieurs de leurs collègues, et l'autre au Sénat par MM. Champeix, Ciccolini, Darras et plusieurs de leurs collègues.

Dans leur texte commun, il est écrit, à propos de l'extension du domaine de la loi : « Dans un domaine aussi fondamental que celui des libertés locales, il convient que l'essentiel des dispositions régissant les régions, les départements et les communes découlent de la loi. »

« Dans cet esprit, nous proposons une modification à l'article 34 de la Constitution afin que, désormais, la loi fixe les règles concernant les collectivités territoriales et ne se borne plus à en déterminer les principes fondamentaux. »

Mais le projet de loi actuellement en discussion, portant sur le même objet, rédigé à peu près dans les mêmes termes, va inévitablement achopper ou va être confronté à des problèmes de caractère constitutionnel.

Il en va de même pour le pouvoir réglementaire sur lequel je ne m'étendrai pas car cette question est d'ordre technique et n'a qu'un intérêt tout à fait secondaire au regard de l'objet général du texte.

Finalement, qu'est-ce que l'Etat, qu'est-ce que la région, qu'est-ce que le département, qu'est-ce que la commune ? Il serait utile que nous nous accordions, un jour, sur ces définitions fondamentales au lieu de mettre en place des collectivités à emboîtements multiples comme l'a excellemment rappelé notre rapporteur au début de cette discussion.

Nous sommes en présence d'abord de l'Etat qui organise la nation dans le respect du principe de l'égalité des droits des citoyens au regard de la justice, de l'éducation, de la santé, de la sécurité, de l'Etat qui a la charge de la présence de la France dans le monde et de sa sécurité extérieure ; ensuite de la région qui est une instance d'impulsion, d'imagination ; puis du département qui est le siège de la solidarité intercommunale ; enfin de la commune qui est le centre de la vie quotidienne des hommes, c'est-à-dire qui leur permet de vivre commodelement ensemble.

Un tel débat fondamental serait indispensable, faute de quoi nous risquons de nous payer de mots et de ne pas appliquer les mêmes termes aux mêmes choses, ce qui agrave les dissensions et quelquefois les quiproquos.

Il faut donc définir clairement les vocations des différentes collectivités et préciser les droits et les devoirs de chacune d'entre elles. Sinon, on risque de faire naître la confusion et, inévitablement, on crée le désordre. Pour octroyer les apparences du pouvoir, on ne règle pas pour autant les problèmes concrets de tous les jours.

A nos yeux, la décentralisation peut donc être la meilleure comme la pire des choses.

Un transfert clairement défini des compétences, des responsabilités, des moyens et des pouvoirs de l'Etat, nécessairement lointain et anonyme, vers les collectivités locales, celles-là mêmes qui sont les plus proches des besoins des hommes, répond à notre souhait à tous car c'est la meilleure organisation possible de notre nation. Mais le projet de loi qui nous est soumis ne nous l'apporte pas.

Ce que je crains, au contraire, c'est qu'on y trouve finalement qu'un amalgame de dispositions éparses, où se côtoient des définitions désordonnées de dévolution de pouvoirs, assorties de menaces de sanctions, avec des responsabilités mal précisées, ouvrant ainsi la voie à l'affrontement politique là où jusqu'ici il n'existe pas.

Nous prendrions le risque grave de diviser les Français en nous engageant dans cette voie, risque d'autant plus grave, permettez-moi de le dire avec toute ma sincérité, dans une période aussi difficile de notre histoire où il est impératif de rassembler les Français en vue d'un effort commun. (Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)

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

M. Francisque Collomb. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, depuis plus de dix siècles l'histoire de France est imprégnée de deux tendances apparemment opposables, l'une en faveur du renforcement de l'Etat — c'est la tendance des Jacobins — l'autre en faveur du développement des collectivités locales : c'est la tendance des Girondins. L'une et l'autre ont contribué au renforcement de la Nation, et c'est là toute leur légitimité.

Si les Français réclament, d'une part, plus de centralisation pour assurer l'égalité et l'efficacité, ils souhaitent, d'autre part, le respect des particularismes locaux et des spécificités régionales.

L'œuvre décentralisatrice qui est la vôtre aujourd'hui, monsieur le ministre d'Etat, doit s'inscrire dans ce cadre historique et c'est pourquoi nous accueillons le projet de loi que vous nous soumettez avec intérêt, mais non sans réserves et inquiétudes.

D'abord avec intérêt. En tout premier lieu, je voudrais rappeler mon attachement à la décentralisation.

M. Robert Schwint. Ils sont tous décentralisateurs !

M. Francisque Collomb. Je ne vous ai jamais interrompu, ni vous-même, ni personne d'autre, depuis treize ans que je siège au Sénat.

M. Robert Schwint. Mais je vous approuve !

M. Francisque Collomb. D'abord avec intérêt, dis-je, et je voudrais rappeler mon attachement à la décentralisation.

Mme Irma Rapuzzi. Très bien !

M. Francisque Collomb. Il en est ainsi parce que la décentralisation du pouvoir favorise la cohésion sociale et l'unité nationale. Une excessive concentration des centres de décision crée, en effet, des sentiments d'aliénation et de frustration en donnant l'impression à des élus ou à des collectivités locales qu'ils sont en marge de la communauté nationale et qu'ils n'ont pas de prise sur ses destinées.

Par ailleurs, en niant les différences, la centralisation risque d'exacerber les tensions et de les amener à se manifester sous une forme violente.

Ce n'est pas la décentralisation, si poussée soit-elle, qui menace l'unité nationale ; ce serait, au contraire, la volonté de faire entrer dans un cadre trop rigide la diversité française.

Enfin, la décentralisation des pouvoirs est un facteur d'efficacité dans la conduite des affaires publiques. Le rôle de l'Etat a changé. Il ne se limite plus à assurer la justice, l'ordre intérieur et la sécurité extérieure. Peu de secteurs de la vie économique et sociale échappent désormais à son intervention.

Or, nous le constatons chaque jour, l'excès des missions et des charges qui lui incombent aujourd'hui l'expose à la faiblesse et à la fragilité. Encombré, alourdi de tâches qui ne relèvent pas de sa vocation propre, l'Etat est handicapé pour assurer les

fonctions d'impulsion et d'arbitrage, de coordination et de prévisions qui, au plus haut niveau, ne peuvent être exercées que par lui.

Non seulement il ne faut pas confondre l'étendue de l'autorité de l'Etat et l'étendue de ses compétences, mais la première est inversement proportionnelle à la seconde.

Par ailleurs, la vie régionale, qui doit être source de créativité, d'innovation économique et sociale, est aseptisée lorsque l'Etat est omniprésent, omnipotent et lorsque l'administration est considérée comme seule détentrice du savoir, de la vérité et du souci de l'intérêt général.

Permettez-moi d'ajouter, monsieur le ministre d'Etat, que le courant de pensée auquel j'ai l'honneur d'appartenir mène ce combat depuis plusieurs décennies. Personne ne peut nier cette évidence.

La seconde raison pour laquelle je considère ce projet comme une affaire sérieuse est due au fait qu'il touche à ma conception même de la démocratie. Celle-ci est une création je dirais continue ; elle doit s'adapter à l'évolution des mœurs et des mentalités mais également la favoriser.

On ne gouverne pas un peuple qui a bénéficié d'un développement sans précédent, de l'information et de l'éducation, avec des méthodes empruntées au siècle dernier. Le temps n'est plus où le savoir était monopolisé par quelques-uns. Peut-être n'at-on pas toujours suffisamment perçu cette aspiration croissante à la responsabilité, au pluralisme, en particulier parmi les jeunes générations.

Le rejet de la bureaucratie, la renaissance des cultures régionales, le développement de la vie associative, la floraison des radios locales sont autant de signes d'une même revendication : celle d'une société plus diverse, plus souple, moins hiérarchique, et celle de nouveaux rapports entre le pouvoir et le citoyen, davantage fondés sur la confiance que sur la contrainte.

Considérer les élus et, à travers eux, les citoyens qu'ils mandatent et les contrôlent comme majeurs, est une exigence élémentaire de la démocratie. Il n'est pas vrai que les élus ont été jusqu'à maintenant jugés comme des mineurs. Mais, dans ce domaine, comme dans les autres, la démocratie doit être sans cesse enrichie et approfondie.

C'est parce que je suis très attaché à la décentralisation qui présente, pour moi, un intérêt primordial que je souhaite voir réussir cette réforme. Mais le contenu de votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, ainsi que je l'ai déjà dit, me fait formuler des réserves et des inquiétudes car il présente de sérieux dangers.

Mes réserves porteront sur la forme.

Monsieur le ministre d'Etat, je ne suis pas le premier, et je ne serai sans doute pas le dernier, à m'étonner de la précipitation dont vous témoignez dans cette affaire. Certes, je comprends l'impatience que vous pouvez ressentir à lancer cette réforme ! Mais était-il nécessaire, est-il sérieux de procéder de façon aussi expéditive sur un sujet qui revêt une telle importance ? En d'autres temps, vos amis et vous-même, sans doute, auriez dénoncé, dans une telle précipitation, une attitude de mépris à l'égard du Parlement.

A plusieurs reprises, les nouveaux détenteurs du pouvoir ont déclaré qu'ils avaient le temps devant eux. Ce temps, monsieur le ministre d'Etat, vous auriez pu l'employer utilement pour procéder à de larges consultations, notamment parmi les élus locaux et les différentes catégories de personnels intéressés.

A vouloir aller trop vite, trop loin, votre réforme risque d'aller à l'encontre même des objectifs que vous vous êtes fixés. En voulant mettre à bas, d'un seul coup, tout l'édifice institutionnel de la France, vous risquez de créer une grande confusion. De là mes réserves se transforment en inquiétudes.

En premier lieu, vous ne supprimez pas la tutelle qui pèse sur les communes ainsi que vous l'annonciez, mais vous la renforcez, puisque vous substituez, en fait, à la tutelle du préfet celle du président du conseil général et celle du président du conseil régional, ceux-ci ayant vocation à remplir la plus grande partie des fonctions jadis exercées par les préfets.

Cette tutelle sera encore plus pesante. Auparavant, en effet, il s'agissait d'une tutelle administrative et, par conséquent, *a priori* neutre. Avec votre projet, il s'agira d'une tutelle orientée, exercée par un élu, qui sera tenté d'infléchir de façon partisane ses décisions, au nom de la majorité qui l'aura porté à la présidence.

Quant à la tutelle budgétaire, elle sortira renforcée de votre projet de loi, puisque, si le budget d'une commune n'est pas voté en équilibre, celle-ci est entraînée immédiatement devant ses juges, sans tentative de conciliation préalable, comme le permettait l'ancienne procédure.

S'agissant des contrôles, le texte prévoit la mise en place d'un contrôle juridictionnel, avec ce qu'il comporte d'inopportun et d'inefficace. De ce fait, le projet substitue la tutelle du juge à celle du gestionnaire ; il instaure un véritable pouvoir des juges.

Depuis plusieurs années, il faut le reconnaître, la tutelle des préfets et des sous-préfets était bienveillante, admise, sinon souhaitée par les maires, notamment ceux des petites communes : le conseil l'emportait sur les contrôles, la connaissance de la gestion administrative rendait l'action du corps préfectoral pragmatique et conciliante. Désormais, les tribunaux administratifs, pour la légalité des actes, et les chambres régionales des comptes, pour les actes relatifs aux budgets, exerceront une tutelle *a posteriori*.

D'abord, cette tutelle sera éloignée des réalités de gestion. Ce n'est pas faire injure aux tribunaux que de dire qu'ils statuent souvent d'une manière abstraite.

Ensuite, cette tutelle conduira aux mêmes conséquences que le contrôle précédent. L'annulation, le règlement d'office, l'inscription d'office, la suspension et la révocation demeurent. Mais l'encombrement des organes juridictionnels les conduira à prononcer des décisions de justice avec quelques mois, voire quelques années de retard et donc avec une force exécutoire moindre qu'elle n'est actuellement et des garanties plus faibles pour les contribuables locaux.

Le texte étendra les compétences de la cour de discipline budgétaire et financière aux maires, adjoints et conseillers municipaux ainsi qu'aux élus départementaux.

C'est donc à une double responsabilité que seraient soumis les 500 000 élus des conseils municipaux ou généraux : responsabilité politique, d'une part, accrue d'ailleurs par la mission de la chambre régionale des comptes ; responsabilité financière, d'autre part, sanctionnée par la cour de discipline budgétaire.

L'intervention de la cour apparaît d'autant plus choquante que, à la différence des agents de l'Etat ou des collectivités, ces élus ne bénéficient pas, pour la plupart, d'indemnités liées à leur fonction. Par ailleurs, la cour pourra interdire à un élu d'exercer ses attributions financières et demander au conseil des ministres sa suspension ou sa révocation.

Dans ces conditions, il existe un grand risque que ces mesures n'entraînent une désaffection, de la part d'hommes de bonne volonté, pour l'exercice de responsabilités locales et que les maires actuels ne soient peu à peu remplacés par leur secrétaire de mairie. J'espère bien que ce n'est pas l'objectif de votre projet de loi, monsieur le ministre !

J'ai dit que le texte qui nous est proposé provoque la confusion.

Celle-ci apparaîtra en second lieu dans les nouvelles relations entre les différentes catégories de collectivités locales, qui ne seront certainement pas facilitées, si ce n'est par les affinités politiques des responsables desdites collectivités locales.

En effet, votre projet donne, pour ainsi dire, les pleins pouvoirs à tout le monde, au maire, au président du conseil général et au président du conseil régional. Qui arbitrera entre eux ? Qui coordonnera leurs actions ? Les inévitables empiétements de compétences seront sources de conflits renouvelés et, au niveau des services, d'interférences invraisemblables, qui risquent d'entraîner une grande confusion administrative.

Vouloir renforcer, à la fois, la région, le département et la commune, doter chacune de ces collectivités de tous les attributs d'une collectivité de plein exercice, c'est courir le risque d'allourdir la bureaucratie sur le plan local sous prétexte de la réduire sur le plan national. Notamment, en faisant de la région une structure territoriale à part entière, vous allez créer une super-administration, qui jusqu'alors avait été relativement limitée, puisque la région n'avait pas de responsabilités de gestion.

C'est aussi courir le risque d'écraser les petites communes sous le poids d'une telle pyramide.

Autrement dit, en voulant alléger, vous allez alourdir, en voulant accélérer, vous risquez de ralentir, puisque, entre le citoyen et le pouvoir central, vous aurez dressé un triple écran bureaucratique. L'effet sera contraire au résultat recherché.

La confusion existera également entre le domaine politique et le domaine administratif. S'il est nécessaire que le politique commande à l'administratif, il faut cependant que celui-ci dispose d'une certaine autonomie ; faute de quoi, il risque d'être dangereusement imprégné de politique et soumis davantage aux intérêts partisans qu'à l'intérêt général.

Quant aux relations entre les collectivités territoriales et l'Etat, je crains qu'elles n'en soient pas davantage facilitées. Rien n'est prévu, en effet, pour éviter que les initiatives des collectivités territoriales ne s'inscrivent en contradiction avec celles de l'Etat. Aucune structure, aucune procédure n'est défi-

nie pour permettre d'assurer la cohérence entre l'action des collectivités locales et les orientations de la politique nationale ; je pense notamment aux articles de votre projet de loi consacrés à la possibilité de protection des intérêts économiques et sociaux des populations locales par les communes et les départements.

La séparation, au niveau des départements, des responsabilités de l'Etat et de celles de la collectivité territoriale est, en réalité, monsieur le ministre, une opération techniquement compliquée, financièrement ruineuse et administrativement inutile.

Vous tentez de résoudre la difficulté en ne respectant pas strictement l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de répartir les attributions de chacun. Permettez-moi de vous dire, monsieur le ministre d'Etat, que ce partage est du domaine législatif et qu'il appartient donc au Parlement d'y procéder.

Pour résumer mon propos, je dirai qu'au lieu de partager d'abord les compétences entre les collectivités nationale et locales bien articulées entre elles, on se lance aujourd'hui dans la séparation des collectivités locales, c'est-à-dire dans l'organisation de leurs rivalités, voire de leurs antagonismes. C'est là un grave danger pour l'unité de la République.

Aux deux questions essentielles qu'il faut d'abord se poser — qui fait quoi et ne faut-il pas que celui qui paie décide, et donc que celui qui doit décider puisse payer ? — vous n'apportez pas de réponse satisfaisante. L'article 1^{er} de votre projet répond qu'une loi précisera les compétences des collectivités locales et répartira les ressources. Dès lors, comment voulez-vous que nous nous intéressions à l'article 2 et à tous ceux qui le suivent, puisque vous nous annoncez dès l'article 1^{er} que vous ne parlerez pas de l'essentiel ?

Je vais vous décrire une démarche que nous aurions comprise et admise pour aborder et entreprendre, sur des bases sérieuses, une aussi vaste réforme.

Il fallait : d'abord, redéfinir et clarifier les compétences respectives de l'Etat et de chacune des collectivités locales ; puis, supprimer ou alléger certaines tutelles administratives, financières et techniques qui pèsent sur les collectivités locales, dont on aurait au préalable délimité le champ d'action et les compétences respectives, évitant ainsi les risques d'empêtements et de surenchères ; ensuite, opérer les transferts financiers pour assurer à chacun les ressources correspondant à ses attributions ; enfin, fixer le statut de l'élu et celui du fonctionnaire local. Mais il fallait, avant tout, veiller à ce que ne soient jamais mises en cause l'unité et l'indivisibilité de la République, principes qui ont fondé toutes nos constitutions depuis la Révolution et qui ont marqué et assuré la continuité de la République française.

Pour la première fois, l'an passé, après une vaste consultation de tous les maires de France — toutes tendances politiques confondues — le Sénat a été saisi d'un projet de loi.

La difficulté de ce projet, nous en convenons tous, était telle que ce travail énorme a nécessité près de 1 500 amendements et que son étude s'est prolongée sur trois sessions. Ce texte avait le privilège non seulement de traiter l'ensemble des problèmes, mais encore d'être la première étude concertée réalisée sur le sujet au cours des cinquante dernières années — abstraction faite de la réforme qui a été soumise au référendum de 1969.

La liberté communale est fonction des ressources de nos communes, de nos départements, de nos régions. Le transfert des compétences passe par cette nécessité matérielle.

Le problème des employés des collectivités locales ne se résoudra que par la mise au point de leur statut. Celui-ci ne peut être discuté qu'après la définition des compétences et des ressources. Le statut des élus locaux, arrêté et mis au point, doit avoir pour limite leurs compétences et leurs responsabilités.

Vous le savez, tout est intimement lié. C'est pourquoi cette hâte à conduire une étude partielle de cette importante réforme ne s'explique pas. Il faut du temps et de la sagesse pour évaluer les conséquences d'un texte, quel qu'il soit. Nous ne devons pas nous contenter de satisfactions qui ne seraient qu'illusives.

Changer pour changer, en risquant d'apporter le désordre, n'est pas la solution. Il faut, au contraire, changer sans rien casser, sans rien détruire. L'évolution se doit d'être efficace et sereine. Il faut une réforme sérieuse.

En tant que partisan convaincu de la décentralisation et en tant que défenseur de l'unité nationale, je ne pourrai voter ce texte en l'état. Je souhaite très sincèrement être en mesure de m'y rallier si des amendements le modifient et l'améliorent dans le sens et l'esprit que j'ai définis. (Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I., de l'U. C. D. P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.)

M. le président. La parole est à M. d'Aillières.

M. Michel d'Aillières. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, vieux thème de la vie politique, volonté constamment réaffirmée par tous les horizons politiques, objet de déceptions et, en définitive, le plus souvent, rendez-vous manqué, assurément, la décentralisation ne saurait prétendre à figurer dans un catalogue des idées neuves.

Mais, pour être ancien, le thème n'en est pas moins populaire, et cela mérite que l'on s'y arrête.

Nos compatriotes attendent d'une décentralisation bien faite un surcroit de démocratie leur permettant de participer plus activement et plus étroitement aux décisions qui président à leur vie quotidienne. Ils souhaitent, en un mot, des collectivités locales vivantes et dynamiques.

Décentralisation, « révolution tranquille », « grande affaire du septennat », les épithètes que l'on a pu lire dans la presse ou les discours officiels ne manquent pas. Cela ne doit cependant pas nous faire oublier l'œuvre entreprise et les projets qui étaient en cours de réalisation et dont certains orateurs ont parlé avant moi.

Rappelons que c'est la V^e République qui a su opportunément alléger la tutelle administrative, entreprendre une déconcentration financière, simplifier le régime des subventions d'investissement. La dotation globale de fonctionnement, le remboursement de la T.V.A., la prise en charge par l'Etat de certaines dépenses ont été autant de facteurs positifs.

Soucieux de répondre à l'attente légitime des Français, le précédent gouvernement avait voulu franchir une étape décisive en ce sens et, du même coup, il en avait sérieusement mesuré les difficultés.

Il s'agissait d'une réforme difficile, d'abord, parce que le bouleversement d'un cadre juridique ancien remettait en cause des habitudes fortement ancrées et, ensuite, parce que le réalisme le plus élémentaire conduisait à penser qu'il ne pouvait y avoir de transferts réels de compétence sans un transfert équivalent de ressources.

Des compétences élargies, des libertés nouvelles, le statut des élus et des employés, autant de problèmes indissociables qui nécessitaient une grande cohérence.

Une telle démarche supposait donc préalablement une large consultation des élus locaux, qui a abouti à un plan de développement des responsabilités locales.

Ce n'est qu'après avoir déposé et fait examiner par le Parlement les textes financiers qui s'imposaient que l'on a pu examiner un projet de loi cadre que le Sénat a examiné voilà quelques mois.

Je rappellerai simplement que ce texte comportait quatre grandes séries de dispositions consacrées au respect des structures et des institutions locales, à l'amélioration du statut des élus et du personnel, à l'accroissement des libertés locales, à la redéfinition des compétences entre l'Etat et les collectivités, chaque transfert s'accompagnant des ressources correspondantes.

Voilà, monsieur le ministre d'Etat, autant de choses que vous n'avez pas faites, autant de précautions fondées sur une volonté d'efficacité, qui ne semble pas avoir inspiré les auteurs de ce texte.

Vous avez rédigé, peut-être à la hâte, un texte dont certaines motivations sont séduisantes, mais qui, compte tenu des lacunes manifestes de sa méthodologie et de son objet, comporte des risques sérieux qui ne peuvent attirer de notre part que de vives réserves.

Comment ne pas être inquiets à l'égard d'une démarche qui consiste à admettre que plusieurs échelons d'organisation administrative, tous dotés de pouvoirs étendus et identiques, pourront exister et fonctionner harmonieusement ?

En vous refusant à opérer d'emblée les choix essentiels qui s'imposaient en matière de délimitation de compétences et de ressources, vous nous conduisez à un débat qui — on l'a dit — se trouve quelque peu vidé de sa substance.

L'ensemble de ce texte s'articule autour d'un concept unique : la suppression des tutelles administratives. La loi du 31 décembre 1970 en avait déjà pourtant supprimé l'essentiel. Désormais l'annulation de décisions illégales échappera aux préfets et sera confiée aux tribunaux administratifs ou aux chambres régionales des comptes, qui n'ont, pour le moment, que le mérite d'exister sur le papier.

Par là même, vous niez la spécificité des collectivités locales. Car si l'on conçoit que des grandes villes ou d'autres collectivités territoriales fortement dotées en moyens et en personnel seront tout à fait à même de se défendre devant ces juridictions, qu'adviendra-t-il des petites communes dont les moyens se bornent, pour l'essentiel, à un secrétaire de mairie ?

Nous savons trop bien comment les choses vont se dérouler et l'on comprend aisément l'inquiétude des élus locaux à ce sujet.

Supprimer la tutelle administrative dans de telles conditions revient, en effet, à mettre fin à des relations pragmatiques de confiance entre l'administration et les maires qui voyaient en elle un interlocuteur disponible à tout moment et susceptible d'étayer et de conseiller leur action.

Ces relations de confiance feront place, dans une situation difficile, à une autre forme de tutelle beaucoup plus insidieuse et plus oppressante, certains l'ont dit avant moi, parce que plus politique, dans la mesure notamment où elle découlera de l'exécutif élu du département ou de la région.

M. André Méric. C'est une idée !

M. Michel d'Aillières. Comment ne pas s'inquiéter, en outre, lorsque l'on réfléchit aux conditions dans lesquelles s'exercent les contrôles ? Chacun connaît l'encombrement et la lenteur traditionnels des tribunaux administratifs. Et là, la qualité et la compétence des magistrats ne sont pas en cause.

Le vrai problème des tutelles techniques et financières, qui font l'objet des revendications essentielles des élus, n'a pas été abordé.

Pour ce qui concerne l'aspect financier, votre texte, monsieur le ministre, est muet. Il faut donc se satisfaire des déclarations que vous avez faites en juin dernier. Si l'on supprime la taxe professionnelle et la taxe d'habitation, il faudra alors redistribuer des impôts nationaux. Ce que vousappelez des « transferts » ne seront en fait qu'un « habillage » de la dotation globale qui existe aujourd'hui ; cela se traduira par une diminution de la liberté fiscale des communes.

Quant à la tutelle technique, celle qui exaspère le plus les élus, à tort ou à raison, vous renvoyez le tout à un code des prescriptions qui, dans un premier temps, la consacrera. Puis, vous promettez un allégement, dont on ignore les principes et les modalités, puisque l'on ne connaît pas du tout les compétences.

Sur le plan des compétences, une seule précision nous est fournie ; les communes, les départements et les régions se voient accorder des compétences considérables en matière d'intervention économique sous réserve de certaines prescriptions, notamment le respect des options du plan. Or la planification bureaucratique que vous vous préparez à mettre en place, vos projets de nationalisation vont conduire à une concentration extraordinaire des moyens économiques et financiers au sein des administrations centrales.

Comment concilier alors une telle évolution avec un projet de décentralisation efficace ?

J'ajoute que les dispositions que vous prévoyez dans ce domaine sont, en l'état, dangereuses, car les collectivités locales seront constamment harcelées de demandes dont elles pourront mal évaluer la légitimité et qu'elles pourront difficilement refuser, risquant ainsi une mauvaise utilisation des fonds publics. C'est le moins qu'on puisse dire. Comment éviter aussi que les communes et les départements ruraux ne soient écrasées par des collectivités fortement urbanisées à l'intérieur d'une même région ?

S'agissant de l'exécutif départemental, l'idée me paraît intéressante. Vous me permettrez d'observer cependant que la Constitution de 1946 prévoyait ce type de dispositions et que les gouvernements de vos amis de l'époque se sont bien gardés de les mettre en œuvre.

Mais, du même coup, comment se prononcer sur un cumul des responsabilités et de pouvoirs aussi importants, alors que nous ignorons la part que le département obtiendra dans la répartition des compétences, notamment vis-à-vis de la région, et quelle sera l'importance des transferts de ressources permettant aux assemblées départementales d'accomplir leur mission ?

Les présidents de conseils généraux, c'est mon cas, ne refusent pas d'être l'exécutif départemental, mais ils souhaiteraient savoir avec précision de quels moyens ils disposeront pour cela, aussi bien sur le plan du personnel que sur celui des moyens financiers. Quelles seront exactement leurs relations avec les commissaires de la République, relations qui, à l'heure actuelle, sont généralement, je crois pouvoir le dire, empreintes de cordialité et d'efficacité.

Il me paraît donc prématuré de transférer les pouvoirs, avant que des réponses précises n'aient été apportées à toutes ces questions.

Je terminerai cette intervention par quelques remarques de portée plus générale.

Tout d'abord, la décentralisation ne sera réelle, pour moi, que s'il existe une véritable déconcentration des pouvoirs de l'Etat vers les régions et les départements. Vous l'avez dit, monsieur

le ministre, et je crois que vous êtes très sincère, mais je doute, personnellement, que les fonctionnaires parisiens acceptent ainsi de disparaître ou de se répartir dans les régions françaises.

En effet, après votre réforme, les Français devront supporter quatre et même cinq échelons administratifs : la commune, très souvent le syndicat de communes, le département, la région et l'Etat. Il est évident que c'est beaucoup trop et qu'au moins un d'entre eux devra disparaître. Je crains — excusez-moi d'être « départementaliste », mais je ne suis pas le seul dans cette enceinte — que ce ne soit le département, qui est aujourd'hui pourtant le cadre administratif le plus efficace et le mieux admis par nos concitoyens.

Enfin, et cela est pour moi, comme pour beaucoup de mes amis indépendants, l'élément déterminant qui nous empêchera d'accepter ce texte, il ne s'agit, en fait, ni de décentralisation ni de déconcentration, mais d'une opération politique. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

Le découpage hâtif et arbitraire de nouveaux cantons, la plupart du temps effectué par des instances politiques, montre à l'évidence qu'il s'agit d'assurer le contrôle d'un parti sur les collectivités locales avec toutes les conséquences qui en découlent.

C'est pourquoi nous vous laisserons la responsabilité de prendre position sur les principes de cette réforme, dont certains, je le répète, pouvaient être positifs. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'U.C.D.P.*)

M. André Méric. Nous la prendrons !

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

M. Paul Jargot. Votre projet de loi, monsieur le ministre, est un bon texte, mais il nécessite des améliorations, voire des corrections. Il représente une immense avancée des libertés locales et de la décentralisation du pouvoir politique dans notre pays.

Ainsi une collectivité locale nouvelle voit le jour : la région ; le département se voit consacré collectivité de plein exercice et les communes passent du statut de personne morale mineure à celui de personne morale pleinement majeure.

Il s'agit là d'une nouvelle répartition du pouvoir dans notre pays. L'Etat perd son caractère paternaliste, les collectivités territoriales assurent leur pouvoir en pleine liberté, passant de l'humiliante autorisation préalable à l'entièvre responsabilité de leurs actes dont elles répondront *a posteriori* ; leurs délibérations deviennent immédiatement exécutoires ainsi que leur budget ; le litige n'est plus suspensif et sa solution fait l'objet d'un budget supplémentaire.

Le principe de subventions d'équilibre demeure un droit acquis. Le fleuve des paperasses, circulaires et autres règlements, dont nous souffrons aujourd'hui, doit être tari et toutes les dispositions législatives et ministérielles opposables aux collectivités doivent être regroupées dans des codes simplifiés.

Les prêts ne seront plus décidés par les seules caisses publiques, mais attribués en fonction d'orientations générales arrêtées par un comité régional d'élus.

Les collectivités voient leur champ d'action nettement élargi en particulier dans le domaine économique. Dès 1982, certaines charges relevant de la responsabilité de l'Etat seront compensées totalement ou en partie : frais de justice, frais de police, indemnités de logement d'instituteurs. La sécurité de nos villes est immédiatement renforcée par la création de 6 000 postes de policiers. Toutefois, des améliorations doivent être apportées au projet de loi lui-même, tandis que d'autres textes doivent rapidement venir le compléter.

Les améliorations que nous proposons visent, entre autres, à établir la collégialité de l'exécutif dans des assemblées délibérantes, à ramener à une juste mesure la sanction des ordonnateurs non indemnisés, à tort assimilés dans le projet aux maires de commune de 15 000 habitants, à supprimer le droit exorbitant prévu pour les chambres régionales d'apprécier la sincérité des élus dans leurs prévisions budgétaires, à allonger le délai de quinze jours laissé au maire pour réagir en cas de recours éventuel du représentant de l'Etat, enfin, à permettre au maire d'être entendu et de pouvoir assurer sa défense devant la chambre régionale accompagné, s'il le souhaite, du conseil de son choix.

Il existe toutefois dans le projet de loi une lacune importante, en ce qui concerne le sort des fonctionnaires de l'Etat à l'échelon départemental actuel. Il importe de lever cette incertitude.

Enfin, quant aux textes complémentaires, vous les connaissez bien. Il s'agit essentiellement de la définition des compétences respectives de chaque partenaire et de la répartition des ressources afférentes, ainsi que du statut des élus locaux, de tous les élus sans distinction de commune.

Voilà pour les améliorations et les compléments. Venons en maintenant à ce que nous considérons comme un risque qui peut être, éventuellement, lourd de menaces pour la philosophie même de votre texte et un danger réel pour les libertés nouvelles des communes dont le projet de loi se veut porteur. Je veux parler de l'article 18 *septies* concernant la création potentielle de nouveaux établissements publics, véritables collectivités autonomes au deuxième degré, que seraient les agences départementales.

Il y a, dans cette disposition — connaissant son auteur, je ne doute nullement de sa générosité et de sa sincérité, mais qu'y a-t-il de plus généreux qu'un père ? — le risque de voir atténuer gravement le droit à l'émancipation que vous avez justement voulu apporter aux communes, monsieur le ministre d'Etat.

Je prétends que nous sommes là en présence d'une contradiction de fond. En effet, outre qu'elle peut être considérée comme insultante à l'égard des 35 000 maires de communes comptant moins de 10 000 habitants, une telle mesure sera fatallement, demain — en tout cas elle risque beaucoup de l'être — la source d'une nouvelle tutelle bureaucratique et technocratique pour la majorité des communes de France.

M. François Collet. Très bien !

M. Paul Jargot. Pour éviter ce risque et avant de se poser la question de la nécessité éventuelle de telles agences, il convient, en premier lieu, de définir avec précision et courage le devenir des fonctionnaires d'Etat actuellement en place. La loi se doit d'être précisée sur ce point. Il s'agit en effet d'agents qui sont loin d'avoir démerité et qui, je puis en témoigner après un long mandat de maire, ont toujours fait preuve du respect le plus strict de la déontologie de la fonction et du service publics.

La solution de ce problème est également très importante pour le département. En effet, nous devons d'abord savoir si les services actuels de l'Etat, en tout ou partie, seront ou non affectés aux associations départementales et si ces fonctionnaires seront toujours à la disposition des élus locaux pour d'éventuels conseils, car il serait dangereux, pour les finances des contribuables locaux, d'envisager d'ores et déjà, et sous une forme figée, un autre corps de fonctionnaires ou assimilés à statut privilégié, géré par des organismes publics autonomes plus ou moins bien articulés entre les deux collectivités.

Ces organismes ayant statut d'établissement public constituent une sorte d'administration parallèle mal intégrée dans les statuts actuels de la fonction publique, dépendant d'une autorité politique élue au deuxième degré, éloignée, donc, des collectivités locales et de leurs élus et disposant, en fait, de pouvoirs arbitraires insuffisamment contrôlables et maîtrisables.

Dans ces conditions, il est pratiquement fatal que de tels corps « autonomisés » aboutissent à une bureaucratie technocratique pesant lourdement sur les communes comme une tutelle nouvelle et insidieuse.

De plus — nous en avons fait l'expérience les uns ou les autres — avec des organismes similaires, ce type d'établissement entraînerait, peu à peu, des charges financières insupportables pour les collectivités locales.

Il s'agirait là, en fait, d'un véritable transfert de charges sur les communes elles-mêmes, correspondant à l'aide technique et juridique de l'Etat qui est actuellement à leur disposition.

J'entends bien que les services de telles agences seront facturés aux communes qui les auront constituées, mais quand lesdites communes auront été satisfaites, il faudra ou bien licencier le personnel des agences, ou bien maintenir la participation communale au-delà du service rendu.

D'ores et déjà, nous pouvons prévoir que cette situation deviendra vite insupportable pour les seules communes d'origine. Dès lors, on sera contraint d'étendre le champ d'application de ces services afin de répartir leur coût inflationniste sur les autres communes non volontaires au départ. On les amènera alors, au nom de l'intérêt général ou de la solidarité, à utiliser ce « passage obligé », puis à acquitter les taxes nécessaires au financement de cette troisième administration.

Finalement, de fil en aiguille, ce corps autonome de nouveaux techniciens viendra « chapeauter » les communes, portant ainsi une atteinte certaine à leur autonomie et à leurs possibilités financières.

Monsieur le ministre, votre loi est une bonne loi, une loi qui tourne une page importante de l'histoire des collectivités locales de notre pays. Elle est la loi de l'émancipation. Elle ouvre de nombreuses possibilités d'action dans des domaines nouveaux, donnant ainsi libre cours à l'initiative des élus locaux, à leur créativité, à leur esprit d'entreprise. Aussi ne mettez pas, ne risquez pas de mettre dès le départ un frein à cet élan que vous suscitez.

Aux tutelles administratives, financières et techniques de l'Etat, ne laissez pas — et cela par n'importe quel biais ou prétexte, si généreux soit-il — se substituer de nouvelles tutelles qui seraient finalement le fait d'une collectivité supérieure sur des collectivités inférieures.

Chaque collectivité doit jouir de sa pleine autonomie de décision dans les compétences qui lui seront ultérieurement reconnues, ces compétences ne pouvant être, en ce qui concerne les communes, collectivités de base, que globales et entières sur leur territoire.

Nos communes ont su, et sauront mieux encore demain, s'associer librement et coopérer entre elles pour se doter des services nécessaires à la conception et à la réalisation de leurs objectifs.

Grâce à ce projet, un grand pas peut être fait vers l'autogestion aux trois niveaux de la décentralisation : communale, départementale et régionale.

Cette reconnaissance de majorité n'est d'ailleurs que justice pour nos collectivités locales si l'on considère la capacité et le sens des responsabilités de leurs élus, même lorsqu'il s'agit de petites communes. Cette capacité s'est souvent révélée dans des actions d'envergure comme le remembrement agricole, la promotion du tourisme, la création, l'aménagement et la gestion d'un lac, d'une station de ski, d'un village de vacances, d'une zone industrielle, d'un plan d'aménagement ou d'un plan d'occupation des sols.

Oui, cette reconnaissance de majorité n'est que justice quand on dénombre tous les équipements et services créés et gérés en syndicats — distribution d'eau potable, ramassage et incinération d'ordures ménagères — véritables unités industrielles à la tête desquelles de simples artisans, ouvriers ou paysans s'affirment souvent comme d'authentiques chefs d'entreprise affrontant et résolvant les problèmes techniques, économiques et sociaux qui se présentent.

Voilà la nouvelle logique du droit des collectivités locales, la seule qui leur convenait depuis qu'en 1968, dans tous les secteurs de la vie — famille, cité, usines, universités, communautés diverses — s'est développée la volonté de s'affirmer soi-même et de rejeter toute notion de paternalisme.

Cette nouvelle logique s'inscrit dans la réalité d'aujourd'hui où se précise et se confirme la revendication de se prendre en charge, de participer, d'être pris au sérieux. Le fait associatif, l'autogestion, les conseils d'ateliers, la coopération agricole, l'élargissement des droits des comités d'entreprises, les comités de l'emploi, la majorité à dix-huit ans, autant d'aspects témoignant d'une société adulte qui se construit peu à peu aujourd'hui, marquant la désacralisation et la fin de l'ancienne structure sociale paternaliste.

En remettant l'entièr responsabilité de se gérer aux individus, jeunes ou adultes, ainsi qu'aux organisations privées ou publiques qu'ils se sont données au cours de l'histoire, nous favoriserons la naissance et la promotion de personnalités nouvelles et diverses dont l'émulation, voire la compétition, seront facteurs de dialogue, d'enrichissement et de créativité.

Certes, l'exercice de plus de libertés, partant de plus de responsabilité, exige des moyens nouveaux indispensables : moyens de formation continue et promotion sociale collective ; statut de tous les élus assumant des responsabilités exécutives dans quelque organisation que ce soit ; moyens matériels en temps et en argent.

Une véritable décentralisation du pouvoir exige donc d'être immédiatement suivie et accompagnée d'une véritable décentralisation des moyens. C'est ce que j'ai eu l'occasion d'étudier sur place dans d'autres pays où les pouvoirs et les finances publiques sont très largement décentralisés de l'Etat vers les collectivités locales.

Monsieur le ministre, vous avez un bon projet. Certes, il faut l'améliorer et le compléter au plus vite, mais ôtons cet article qui, pour être généreux, n'en est pas moins porteur de conséquences pernicieuses pour la majorité de nos communes. (Applaudissements sur les travées communistes, socialistes et sur les travées des radicaux de gauche.)

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

M. Marc Bécam. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le 22 avril 1980, le Sénat adoptait le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales. Après plusieurs mois de réflexion approfondie au sein de comités et de commissions de travail, après de permanentes concertations avec les élus locaux et les représentants des personnels, après la tenue de réunions dans quatre-vingt-treize départements devant environ 24 000 maires et adjoints, après la réponse de 16 229 maires à la consultation

nationale lancée en juin 1977 par le Premier ministre, après des semaines d'examen en commission, 171 heures de débat en séance publique et examen de près de 1 500 amendements, mes chers collègues, vous établissiez ce jour-là les fondements d'une nouvelle charte des collectivités locales.

Elle se caractérisait par sa nouveauté, car c'était la première construction juridique d'importance en la matière depuis 1884 ; par son audace, car elle était franchement décentralisatrice ; par son équilibre aussi, car elle prenait le parti de l'évolution sans bouleversement, avec progressivité ; par sa plénitude, car elle était un édifice complet, achevé, touchant à tous les aspects de la vie communale et de la vie départementale ; par sa justesse, car elle allait « jusqu'ici où il ne faut aller trop loin » ; par sa sagesse, enfin, parce qu'elle était en grande partie l'œuvre de la Haute Assemblée, grand conseil des communes de France, et que vous aviez enrichi le projet gouvernemental de votre connaissance de la vie quotidienne locale.

Puis est venu le changement, et comme si l'on était tout d'un coup habité par la crainte de ne pas avoir le temps de mûrir des projets qui engagent l'avenir, comme si l'on redoutait de ne pas effacer assez vite ce qui avait été fait précédemment, on rédige en hâte un texte qui dévoile quelques-unes des structures mais qui dissimule l'essentiel de la construction. On nous demande aujourd'hui, en quelque sorte, de donner quitus dès l'ouverture des travaux...

M. René Régnault. Oh !

M. Marc Bécam. ... pour un ensemble qui doit voir venir ensuite plusieurs autres aspects importants qu'il plaira à l'architecte d'y adjointre ultérieurement.

Mes chers collègues, vous ne pouvez pas laisser défaire dans la précipitation ce que vous aviez patiemment, minutieusement établi dans la tradition de l'œuvre législative de votre Assemblée. Vous ne pouvez pas, non plus, faire table rase de ce qui était votre approche politique dans l'œuvre de développement local que vous avez menée à bien voilà peu de temps encore.

C'est la philosophie de votre précédent vote que nous devons avoir à l'esprit. Aussi, permettez-moi de la rappeler.

Vous souhaitiez que soit reconnue l'aptitude des élus locaux à prendre en charge la vie quotidienne de leurs administrés et à la rendre plus heureuse, en assurant à ces élus le droit et le devoir — je dis bien le devoir, j'y insiste — de développer le champ de leurs responsabilités administratives, sociales et même économiques. Vous vouliez avec force que leur soit accordée la plénitude de ces responsabilités. Et ce que vous souhaitiez, vous l'avez décidé. Vous étiez ainsi les premiers, les vrais décentralisateurs.

Vous saviez néanmoins que la décentralisation n'est pas un concept commode que l'on galvaude, mais une notion délicate qu'il convient de manier avec précaution, et que, si l'on n'y prend garde, cette idée généreuse pourrait, en échappant à ses inventeurs, aboutir à un résultat contraire au but recherché.

Aussi aviez-vous tenu à marquer avec une lucide détermination la limite au-delà de laquelle l'exercice des responsabilités ainsi libérées pourrait porter une irréparable atteinte à l'héritage que la tradition républicaine nous a légué et dont vous êtes, à juste titre, les gardiens jaloux, à savoir la garantie de trois impératifs vitaux de la démocratie : d'abord, l'unité de la nation et son corollaire, l'autorité de l'Etat ; ensuite, l'efficacité des institutions locales et, en corollaire, leur crédibilité politique ; enfin, le progrès de la collectivité et, en corollaire, le bonheur des citoyens.

Il y a en effet, dans le texte qui nous est présenté, une certaine menace pour l'unité de la nation et, partant, pour l'autorité de l'Etat ; je m'explique.

Je souhaiterais, pour ma part, que l'on puisse réfléchir sereinement au problème capital de la régionalisation. C'est un problème toujours d'actualité que celui des rapports entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. La confrontation de l'un et des autres a rempli les pages douloureuses de notre histoire. Je ne suis pas certain, pour ma part, que cette confrontation soit définitivement écartée et que nous puissions aujourd'hui occulter le reflet d'une réalité historique.

Il y a place, en France, pour des institutions totalement décentralisées, mais il n'y a pas nécessairement, dans la France d'aujourd'hui, place pour n'importe quelle décentralisation. Nous avons, par rapport aux démocraties qui nous entourent, des convergences certaines mais aussi des spécificités qui font la personnalité, la caractéristique de notre pays.

Ainsi, nous n'avons pas hérité de nos devanciers le fédéralisme de nos voisins ; c'est un fait. Et dans le rapprochement des nations en communautés politiques et économiques, je ne suis

pas certain que notre pays ait un quelconque intérêt à se parcelliser en régions dotées de pouvoirs trop largement étendus. Je pèse mes mots. La France n'est pas si grande, sur l'échiquier mondial, qu'elle ait un intérêt vital à se disperser intérieurement.

Je ne méconnais pas le sens qu'ont de l'Etat les hommes qui seraient amenés à présider aux destinées de la région après élection au suffrage direct ; je crains seulement que les pouvoirs que leur conférerait le sceau de la légitimité régionale, et qui vont au-delà même des textes, ne conduisent, dans la pratique et même dans les faits, à un affaiblissement de l'autorité nationale préjudiciable à la défense et à l'illustration de la politique de l'Etat.

Quand on sait le poids économique et démographique de certaines de nos régions, qui peut assurer que, dans l'avenir, elles ne seraient pas tentées de susciter une nouvelle hégémonie locale face au gouvernement de la nation ?

Je ne fais pas de procès d'intention de nature politique. La solution à ce problème de la régionalisation excède, à mon sens, les préoccupations partisanes. Je souhaite me tromper, mais je ne pouvais pas manquer de vous faire part de mes appréhensions face à la philosophie qui sous-tend, en matière de régionalisation, ce nouveau projet. Je pense que cette interrogation, plusieurs d'entre vous l'on faite, de même qu'ils n'ont pas manqué de s'interroger sur les risques de déséquilibre potentiel entre les régions contenu en germe dans le projet de la nouvelle institution régionale.

Il y a, en effet, à mon sens, dans le projet gouvernemental — je le dis le plus simplement possible — une contradiction de fond. De deux choses l'une : ou bien la région sera véritablement une collectivité à part entière et, dans ce cas, elle devra être totalement maîtresse de ses choix, libre de son devenir et pleinement responsable de la levée de ses ressources financières. Je vois mal alors comment, dans la logique du système, on pourrait de Paris la freiner dans ses élans de développement. Je vois mal aussi comment ne s'accentueraient pas les déséquilibres préoccupants entre des régions qui n'ont aucune commune mesure, ni celle du privilège de la situation géographique, ni celle de la richesse naturelle, ni celle de la densité démographique. Ou bien ces régions « nouvelle formule » se verront plafonnées dans leurs initiatives, limitées dans la collecte de leurs ressources, égalisées par le biais d'une solidarité interrégionale. Mais, alors, qu'apporterait de plus une élection au suffrage direct ? Pourquoi ne pas maintenir, tout en l'améliorant, ce qu'on n'a pas fait, à mon sens, le tour complet des améliorations possibles, le système de la loi de 1972 qui, malgré tout, a déjà fait largement la preuve de son efficience ?

Je souhaiterais ne pas être un mauvais prophète, mais je ne voudrais pas non plus que nos enfants puissent nous reprocher un jour d'avoir laissé s'amplifier les inégalités entre les régions et s'instaurer dans notre pays des « régions les moins avancées », comme il existe, dans un autre cadre, des « pays les moins avancées ».

Au demeurant, je ne suis pas sûr que d'autres pays, décentralisés avant nous en cantons, en provinces, en Länder pour des raisons historiques, ne soient pas, lentement mais sûrement, en train d'évoluer, pour des raisons économiques, dans un sens opposé à celui qui nous est proposé dans le nouveau projet. Ne copions pas l'étranger au moment où lui-même commence la démarche inverse.

Je suis certain, mes chers collègues, que, tout au long de ce débat, nous serons attentifs aux exigences de l'unité nationale et, bien que témoignant d'une volonté décentralisatrice, sourcilleux de sauvegarder la nécessaire autorité de l'Etat.

Seconde menace : celle qui pèsera sur l'efficacité et donc sur la crédibilité future de nos institutions locales. Dans cette recherche de l'équilibre entre les responsabilités du pouvoir central et celles des échelons locaux, ce projet risquera d'aggraver les maux traditionnels dont souffre le fonctionnement de nos institutions locales, c'est-à-dire la multiplication et la confusion des initiatives et des compétences, l'alourdissement des charges supportées par les collectivités locales et donc par les citoyens, la lourdeur et la superposition des procédures.

Il n'est pas raisonnable de nous demander de nous prononcer sur un texte instaurant notamment un quatrième échelon d'administration et de gestion sans que soit préalablement définie la répartition des compétences entre l'Etat et les échelons décentralisés.

Il est banal de dire que l'on aura fait largement avancer la réflexion lorsque l'on aura répondu aux questions suivantes : qui fait quoi, qui décide quoi et qui paie quoi ? Lors du débat sur le développement des responsabilités des collectivités locales, vous vous êtes largement exprimés à ce sujet et vous avez, non sans tâtonnements compréhensibles, mais avec une courageuse

lucidité, fait le partage entre ce qui serait du ressort de l'un et ce qui serait du ressort des autres. Mais vous n'aviez pas — et pour cause ! — donné votre aval à un tronçonnement des compétences tel qu'il rendrait la vie économique régionale aussi lourde à gérer que dans certains pays dont le régime administratif ne mérite pas de faire école, à moins — j'ai entendu un de nos collègues le dire à l'instant — qu'à terme il ne faille en arriver à supprimer l'échelon du département. Est-ce, oui ou non, l'intention du Gouvernement de regrouper à l'échelon régional ce qui est aujourd'hui plus proche du citoyen à l'échelon du département ?

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Je puis vous répondre tout de suite : non !

M. Marc Bécam. Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat.

Je crains que nous n'allions présentement vers une dangereuse confusion qu'accentue encore le chèque en blanc qu'on nous demande précisément de tirer sur la réponse à la question des compétences et qui pose, à terme, la question — vous venez d'y répondre et je vous en remercie — du maintien du département comme échelon d'administration décentralisée. Votre réponse était importante pour plusieurs de nos collègues et pour moi-même.

Enfin, conséquence inéluctable de l'instauration d'un échelon administratif nouveau dans le circuit des initiatives et de l'attribution de responsabilités originales dans le domaine du soutien de l'activité économique, m'apparaît le danger inévitable de voir nos collectivités locales s'engager dans des prises de risques financiers inconsidérés.

Craignons, mes chers collègues, d'organiser l'insolvabilité de nos communes, à moindre danger celle de nos départements et de nos régions. Les élus que nous sommes sont, certes, habilités à dire non. Ils le font parfois, souvent même, avec courage, quand c'est nécessaire, mais je ne peux sous-estimer, surtout dans la conjoncture actuelle, le poids des pressions de toutes sortes — je raisonne en tant que maire — qui s'exercent sur l'élu devenu bientôt le bouc émissaire des échecs possibles en matière de création d'emplois et de lutte contre le chômage. Je vois par avance la situation intenable dans laquelle pourraient se trouver les élus, leur collectivité étant devenue ingouvernable.

Je considère alors comme du domaine du probable la réprobation des citoyens devant l'aggravation des charges. Elles sont déjà à la limite du supportable dans de nombreuses collectivités et nous ne saurions, sans en faire pâtrir la démocratie locale, créer, par l'adoption de dispositions un peu hâtivement examinées, des situations de type « californien ». Nous n'aurions qu'à nous en prendre à nous-mêmes si, semant le vent, nous récoltions un jour la tempête.

Enfin, je vous suggère, mes chers collègues, d'accroître l'efficacité de notre action d'élus locaux en introduisant dans ce projet les instruments qui n'y figurent pas d'une gestion organisée et responsable de nos attributions locales.

Je ne comprends pas — elle avait sa place dans le titre IV du présent projet — par quel oubli ou pour quelle motivation le texte écarte les communes du bénéfice d'une dotation globale pour les équipements. Recevant déjà une dotation globale de fonctionnement, celles-ci doivent savoir quand et comment elles pourront réaliser les investissements dont elles ont le plus besoin. Cette prévision est l'instrument de leur développement et le garant de leur autonomie. La dotation globale est souhaitée par la grande majorité des élus. Sans globalisation des aides, il n'y aura pas de réelle liberté locale puisque la décision demeura, projet par projet, au niveau des ministères conservant la maîtrise des subventions, des autorisations de programme et la délégation des crédits de paiement. Le véritable allégement des tutelles réside, selon moi, dans la globalisation des aides.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Monsieur Bécam, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Marc Bécam. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Il est certain que la globalisation est un progrès par rapport à la subvention ponctuelle. C'est évident. Mais le véritable objectif à atteindre pour supprimer toute tutelle, c'est le transfert des crédits qui permettra aux communes de disposer de financements suffisants pour supprimer complètement les subventions.

M. François Collet. Il faut dire lesquels.

M. Gaston Defferre, ministre d'Etat. Je souhaiterais inclure la dotation globale d'équipement dans la loi, mais je me suis aperçu, après une première étude, que cela allait aboutir à des

injustices assez graves. En effet, la documentation dont je disposais m'a appris qu'un certain nombre de communes avaient entrepris des travaux qui nécessitaient, dans l'état actuel de la législation, des subventions. D'autres, au contraire, n'avaient pas de programmes de travaux en cours, si bien qu'une dotation globale d'équipement attribuée selon les éléments dont je disposais aurait abouti à des injustices qu'il fallait éviter. Ce n'est pas parce que j'étais, dans un premier temps, opposé au système de la dotation globale ; c'est parce que la dotation globale d'équipement, en ce moment, aurait été une mesure injuste et donc, dans une certaine mesure, inefficace. (Applaudissements sur les travées socialistes.)

M. le président. Poursuivez, monsieur Bécam.

M. Marc Bécam. Je vous remercie de cette précision, monsieur le ministre d'Etat. Il s'agit d'un problème que je connais bien et dont je mesure les difficultés. Il en est une que vous n'avez pas soulignée, mais dont vous êtes assurément très conscient, c'est celle de sa compatibilité avec l'aménagement du territoire, etc.

La Haute Assemblée est tout à fait désireuse de travailler avec vous et avec vos services, pour aboutir à une solution dans cette orientation, car qui dit spécificité dit maîtrise de chaque ministère sur chaque projet. La collectivité locale n'aura donc de véritable liberté que grâce à la globalisation, peut-être avec des moyens insuffisants, mais je préfère recevoir une dotation insuffisante par rapport à mes besoins et pouvoir en faire rapidement et entièrement ce que j'entends, ce que mon conseil municipal considère comme prioritaire.

Je vais formuler ma dernière observation, ma dernière inquiétude.

Je vois se profiler à travers les mécanismes proposés dans le texte les prémisses d'une menace pour le progrès de la collectivité, finalement pour le bonheur individuel du citoyen. Je m'explique.

Notre seule préoccupation dans la législation que nous allons élaborer, pour longtemps normalement, doit être d'assurer le développement harmonieux du corps social dans la région, dans le département, l'épanouissement de cette communauté d'hommes et de femmes qui constituent la cellule communale et, partant, le bien-être de chacun de nos administrés. Si nous avions un doute sur cette issue heureuse de nos travaux parlementaires, il faudrait manifester notre désapprobation.

Comment le dire ? On nous parle de liberté, de droit, de solidarité, de responsabilités et, dans le principe — dois-je le redire ? — qui n'accepterait pleinement un tel programme ? Mais, dans les faits, que deviendraient les concepts de liberté, de responsabilité si, par la faillite de toute une construction législative insuffisamment pensée, insuffisamment globale — c'est là que je voudrais dire que l'application de ce premier texte devrait être suspendue à l'adoption de ceux qui viendront compléter l'édifice car on n'habite pas la maison lorsque le gros œuvre est accompli ; on l'habite lorsque le second œuvre, l'ensemble des finitions sont assumés — si donc venaient à manquer les moyens élémentaires de la saine gestion et les instruments du dynamisme des collectivités locales.

Je vois dans la logique des propositions touchant l'utilisation des finances communales, dans le tarissement progressif des capacités contributives des citoyens — il faut s'en méfier — dans la passivité — nous observons ce qui se passe — et le désenchantement qui guettent les animateurs socio-professionnels, la perspective d'un endormissement des enthousiasmes, d'un affadissement des comportements, d'une sorte de relâchement de la vie locale. Dans des pays plus ou moins voisins, on observe une situation typique de démobilisation des énergies locales que nous sommes en droit de redouter, que nous devons éviter à tout prix, bien que ce soit exactement le but inverse qui est le nôtre.

Mes chers collègues, vous aviez, dans l'économie de la loi sur le développement des responsabilités locales, assuré l'initiative, la créativité, le goût d'entreprendre au niveau communal et départemental. Vous aviez traduit dans vos orientations et vos décisions votre confiance dans la liberté d'entreprendre ; vous aviez ainsi, je l'atteste, tout prévu pour que puisse s'épanouir l'individu au sein du groupe, pour que puissent surtout « vivre ensemble » les citoyens responsabilisés de communautés créatrices et donc vivantes. Or, des collectivités locales libres et vivantes sont garantes de la liberté tout court.

N'abandonnons pas cet objectif. Ce sera notre satisfaction d'avoir, comme il est de règle dans un débat démocratique, apporté notre contribution sans complaisance à la recherche du meilleur système possible de décentralisation, la décentralisation du possible et du souhaitable, non de l'irréparable. Ce

sera notre fierté de n'avoir pas baissé les bras, de n'avoir pas laissé aller la réforme des collectivités locales dans des voies que nous pourrions éventuellement réprouver.

Au cours de la discussion, nous découvrirons que plusieurs dispositions s'inspirent, heureusement, du précédent projet dans le domaine de l'allégement des tutelles. Nous avons conscience d'avoir établi un projet global, précisant la répartition des compétences, le statut de l'élu local, des personnels communaux, assouplissant les conditions de la coopération intercommunale, traitant de l'information et de la participation du citoyen.

Nous avons conscience d'avoir ainsi préparé les éléments du développement harmonieux des collectivités décentralisées, tout en garantissant les principes républicains auxquels j'ai voulu rappeler, devant vous, mon attachement.

Je forme le vœu que cette œuvre de décentralisation, qui correspond à une large aspiration des élus, dont nous sommes, aille enfin à son terme, globalement. (Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R., de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.)

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

M. Franck Séruclat. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, mes chers collègues, nous vivons un moment important, c'est certain ; l'avenir dira même, peut-être, qu'il était historique. Chacun le sait, chacun le sent. Les uns le vivent avec espoir, quelques-uns avec incertitude, avec inquiétude ; d'autres avec réticence, avec opposition et même parfois avec une certaine hargne. C'est naturel dans les moments qui ont ainsi marqué notre société, son évolution. Les situations et les comportements se sont trouvés différents et opposés.

Sans faire l'historique, je crois quand même qu'un bref rappel permet de mieux situer le texte qui nous est soumis et permet de mieux situer le débat qui est le nôtre, débat qui s'inscrit dans une idée d'organisation de la société, dans une idée d'organisation des relations des hommes dans leur collectivité et des collectivités entre elles, et qui s'inscrit — pourquoi le nier ? — dans une idéologie.

Je crois qu'il y a effectivement une grande différence entre l'idée libérale, celle qu'on appelle en général l'idée de la droite, et l'idée de gauche, celle qu'on appelle en ce moment le socialisme.

Depuis la révolution communale de 1789, depuis que des hommes qui étaient sujets du roi sont devenus citoyens, il y a eu une lente, très lente progression, parfois très difficile, avec des moments sanglants, beaucoup de moments douloureux et pénibles vers l'acquisition des droits et libertés pour l'homme, des droits et libertés aussi pour les collectivités qu'ils formaient : associations, syndicats, collectivités territoriales.

Et tout cela s'est inscrit dans une évolution dont les étapes principales, et que je ne fais que citer, sont sans doute la République, sont aussi la commune, mais sont, plus récemment, plus proche de nous, l'accès au savoir et à l'éducation, qui a été marqué, je m'arrête un instant sur ce moment, par une sorte de dépossession de ceux qui étaient propriétaires de l'enseignement à l'époque et qui a abouti à le disperser en un service public et à le mettre à la disposition de l'ensemble de la nation. Des résistances sont apparues : les clercs n'étaient pas favorables à perdre ainsi leur pouvoir.

Plus près de nous, en 1936, le temps de vie a été gagné sur ceux qui possédaient le droit et le pouvoir, tout au moins économique, de contraindre l'homme, pour presque toute sa vie, au travail, sans droit à la sécurité. Ce sont les conventions collectives, les congés payés, qui ont apporté dans la vie de tout le monde la possibilité de maîtriser un peu de son temps de vie. Là aussi, il y a eu dépossession de ceux qui étaient propriétaires du temps des autres. Là aussi, il y a eu des résistances.

Aujourd'hui, n'est-il pas venu le moment où l'on assiste à une sorte de dépossession de ceux qui avaient la propriété de l'Etat ou qui s'étaient donné pouvoir d'exercer les droits qu'ils se donnaient ? Nous nous trouvons tout à fait dans l'axe du projet et d'un propos de François Mitterrand qui est de redonner aux citoyens le pouvoir qui est le leur.

C'est là que se trouve effectivement la différence entre l'idée de gauche et l'idée libérale dont parlait tout à l'heure M. le rapporteur au début de son intervention.

L'idée libérale a toujours su suggérer des voies obliques pleines d'ambiguïté qui, toutes, étaient inscrites dans une notion essentielle de l'existence d'une aristocratie qui avait mission et qui se disait avoir capacité pour décider des règles, de la syntaxe, de la grammaire de ce qui allait créer le cadre et le tissu des relations des hommes entre eux.

La démocratie : le nom a été prononcé, mais il s'agissait toujours d'organiser une démocratie contenue et Guizot en a été un parfait témoin et un parfait acteur ; Thiers, et depuis beaucoup d'autres, ont su suivre cette façon de faire : utiliser le langage, mais faire en sorte que tout soit toujours contenu, que toute liberté soit surveillée et qu'en tout cas, elle ne soit pas celle de tous, mais simplement celle de ceux qui avaient pouvoir, moyen ou astuce d'être les plus forts et d'avoir leur liberté libérale.

Ainsi, il est bien évident que pour qu'il y ait autre chose, il faut qu'il y ait une rupture avec les structures élaborées jusqu'à ce jour, structures dont l'intention va bien à contresens du projet de l'idée de la gauche.

En outre, ce texte s'inscrit avec d'autres réformes parallèles et, parmi elles, la planification. La planification est le moyen principe pour éviter une dislocation de l'Etat. La planification est, en plus, à l'image de la vie humaine, de celle de l'homme tout court qui, si l'on s'arrête un court instant, n'est pas autre chose que la représentation vivante d'un plan définissant le comportement général de l'homme avec chaque rouge ou presque, ayant son autogestion et ses possibilités de freinage ou d'accélération en fonction de situations données. Cette image de la vie est une image qui nous guide dans l'organisation, utilisant simultanément planification et décentralisation.

Et puis, cette décentralisation s'inscrit en parallèle avec les nationalisations.

La décentralisation veut aboutir à la démocratie vécue, à la démocratie politique, enfin réalisée, enfin atteinte, et parallèlement il est normal que soit mis en route ce qui permettra d'assurer la démocratie économique par le biais effectif des nationalisations ; mais là n'est pas notre propos.

Cette décentralisation est donc bien un levier puissant pour la rupture nécessaire avec le capitalisme, avec la société libérale, ses structures et ses ambiguïtés. Toujours, devant des changements de cette nature, il y a eu résistance ; toujours il y a eu résistance sous des formes très variées, et quelquefois très violentes de ceux qui avaient des privilégiés et ne voulaient pas les laisser partir. Il n'est ni utile, ni opportun d'en établir la liste et de les rappeler. Il suffit de se souvenir que très récemment, en 1936 et en 1940, cette résistance des privilégiés est allée jusqu'à accepter plus que des compromis, des compromissions qui ont mené la France effectivement au bord du désastre, et même au désastre. C'est dire que parfois, pour refuser, ou éliminer, ou se protéger du changement, ceux qui ont quelques privilégiés n'hésitent devant rien.

Il n'en est pas ainsi dans le débat qui nous oppose, ou plutôt à l'occasion duquel nous discutons pour l'instant. Il n'empêche qu'il y a aussi résistances et réserves aujourd'hui et que nos interlocuteurs — je ne veux pas dire nos adversaires, car ils ont eu aussi des projets qui convergent avec le nôtre — n'hésitent pas à utiliser pourtant des procédés qui font fi, entre autres, de l'article 48-3 de notre règlement ; ils n'hésitent pas à utiliser des amendements qui ne s'appliquent pas effectivement au texte ; ils n'hésitent pas à proposer des articles additionnels qui sortent du cadre du projet et ils n'ont pas d'autre intention, en définitive, que de détourner le projet de son but, de le freiner, de le faire échouer.

Tout à l'heure, j'ai entendu évoquer l'hypothèse de la non-constitutionnalité de ce texte en se référant, entre autres, au texte déposé en décembre dernier par les socialistes à l'Assemblée nationale et au Sénat. Mais si l'intervenant, le collègue qui me précédait avait été logique avec lui-même, il aurait immédiatement posé la question d'irrecevabilité pour inconstitutionnalité. Or, il ne l'a pas fait. Il sait bien qu'il ne la voterait pas. Alors, pourquoi, pendant dix minutes, l'évoquer si ce n'est pour, dans une certaine mesure, allonger le débat ?

Je ne voudrais pas, pour ma part, l'allonger pour rien et je souhaiterais apporter une contribution plus directe à ce texte. Il aurait été tentant de faire une sorte de contre-rapport au rapport tout à l'heure présenté par notre collègue Michel Giraud. Il aurait fallu, sans doute, disposer de ce rapport avec des délais plus importants. Cela m'aurait fait entrer dans le scénario de la durée, ce que je ne veux pas faire. Et puis, il aurait fallu que ce rapport — dont sans réserve je loue la clarté, la cohérence et la présentation — il aurait fallu, dis-je, que ce rapport ne sorte pas du sujet. Il aurait fallu qu'il ne s'inscrive pas dans une autre logique pour que l'on puisse effectivement discuter et tirer de ce rapport et d'un contre-rapport une ligne convergente. Mais il est tellement contreprojet que cela ne peut être fait, qu'on peut même se demander si, dans la suite de la discussion, il sera opportun d'ouvrir le débat sur des thèmes qui ont leur importance, mais qui viendront en d'autres temps et qu'il ne faut point aborder maintenant.

Ne pas le faire, ce n'est pas méconnaître l'importance des travaux de la commission, travaux qui n'ont, cependant, pas été des travaux forcés. Huit jours supplémentaires de délai accordés

à un délai déjà long pour l'examen ont permis à la commission de travailler, sans doute un peu d'arrache-pied, mais, à la vérité, dans une situation relativement confortable. Et si les rapporteurs et le personnel administratif autour d'eux ont travaillé beaucoup — je ne néglige pas cet aspect — je ne crois pas que ce furent des travaux forcés.

Par contre, ils font apparaître cette conception un peu étrange qui a permis d'inclure, sans consultation externe, des articles additionnels repris tels qu'ils avaient été votés à une autre époque, votés par la majorité d'hier, opposition aujourd'hui, dans un autre contexte et comme si aucun changement n'était intervenu le 10 mai et le 21 juin. Certes, ici, on pourrait en avoir l'impression : la majorité d'hier, quantitativement, reste la majorité au Sénat tout en étant opposition dans le pays. Il n'empêche que j'ai écouté tout à l'heure avec un certain étonnement notre collègue Bécam vanter la qualité du travail de l'équipe gouvernementale précédente. Il n'empêche que le 10 mai et le 21 juin toutes les qualités et toutes les justesses dont il faisait part n'ont pas retenu l'attention des électeurs ; ceux-ci n'ont pas hésité à décider le changement que nous avons connu.

Ainsi, nous nous sommes trouvés après de longs débats dans une période différente où persistait l'urgence nécessaire de répondre aux aspirations fondamentales des communes. Il était important que le Gouvernement à direction socialiste prenne des décisions claires, rapidement, et surtout, détermine des principes.

Nous avons — l'article 34 de la Constitution le précise — deux façons de concevoir la loi : celle qui fixe des règles et celle qui détermine des principes. N'est-ce pas cette dernière forme qui a été retenue, et ne se situe-t-elle pas dans le droit-fil des déclarations de tous ?

Qui est hostile, à ce jour, au desserrement de l'étau du centralisme ? Qui ne veut pas éliminer ce qui reste de tutelles, de tutelles politiques ou gouvernementales par l'intermédiaire du préfet, de tutelles politiques ou financières par l'intermédiaire du trésorier-payeur général et du préfet ? L'une et l'autre, en effet, restaient politiques. Il est impossible de dire, aujourd'hui encore, que, dans nos communes, nos cantons et nos départements, il n'existe pas une réalité politique. Partout, il existe effectivement des propositions différentes d'organisation de la vie de chacun. Partout, il y a un choix politique. Il est vain de dire le contraire pour essayer de croire que c'est une faute que de choisir un schéma politique quand on a l'intention d'organiser une société.

Il était nécessaire aussi d'éliminer les tutelles administratives et techniques.

Qui serait hostile à ce double mouvement de donner droits et libertés aux collectivités locales et, en même temps, d'assurer rôle et efficacité accrus à l'Etat dans les domaines qui sont les siens ?

Qui refuserait aussi que soit instauré le dialogue au niveau du vécu, c'est-à-dire au niveau de la région, du département et de la commune, entre des responsables à part entière, les élus d'un côté, les représentants de l'Etat de l'autre ?

Qui n'accepterait donc ce double mouvement de déconcentration au niveau des agents de l'Etat, de décentralisation au niveau des élus ? La pierre de touche entre l'idée de gauche et l'idée libérale d'hier, c'est de clairement dire qu'il y a simultanément déconcentration et décentralisation, mais déconcentration vraie, décentralisation vraie.

Rappelez-vous les débats qui ont été évoqués et qui se sont clos le 22 avril 1980. Sur quoi portaient-ils entre autres ? Sur l'abus de l'emploi indifférent du mot « déconcentration » et du mot « décentralisation » car, sous le vocable « décentralisation », on ne pratiquait qu'une déconcentration. Tout le schéma présenté par le ministre de l'intérieur de l'époque, M. Bonnet, n'était qu'une démarche « déconcentrante ». Elle ne donnait aucun pouvoir réel aux élus, et c'est la différence fondamentale que d'avoir la franchise de présenter le nécessaire mouvement double de déconcentration et de décentralisation.

M. Félix Ciccolini. Très bien !

M. Franck Sérusclat. Un des éléments clés de cette loi, c'est, me semble-t-il, de mettre en conformité la pratique avec la législation de notre pays, avec sa Constitution et son code communal.

Selon le code communal, les collectivités locales s'administrent librement. Il faut leur donner droits et libertés pour le faire.

La Constitution dispose, en son article 72, que l'agent, le représentant de l'Etat assure, entre autres, le contrôle administratif. Comment avons-nous pu tolérer si longtemps qu'il soit inconstitutionnellement transformé en tutelle *a priori* ?

Le contrôle administratif — vous m'excuserez de vous citer, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation —

« ne peut pas s'exercer autrement qu'une fois l'acte accompli ». Le Larousse et le Robert, disiez-vous, monsieur le ministre d'Etat, et je l'ai également vérifié, sont formels sur ce point.

Pour cela, nous avions deux voies possibles : déterminer les principes ou légiférer dans le détail. Le ministre de l'intérieur précédent avait choisi la seconde voie. Nous, nous avons choisi la première, et je crois que c'est tout à fait naturel. On ne donne pas de droits et de libertés en définissant d'abord le cadre dans lequel ces droits et libertés vont s'organiser.

Lorsque, en 1848, il a été décidé que le suffrage universel serait utilisé pour les élections et la désignation des représentants du peuple, on n'a pas, dans la même loi, organisé tout un ensemble qui permettait d'assurer la formation civique. On décide que les droits et libertés, quel que soit le climat, quel que soit l'environnement social et économique, sont exercés par les collectivités locales. Il n'est pas bon de prétendre qu'il faut d'abord bâtir tout un ensemble d'autres règles, construire, comme le disait notre collègue Bécam tout à l'heure, toute une maison, alors qu'il suffit de déterminer la façon dont on l'habitera et de la dessiner.

En revanche, il faut annoncer clairement la suite ; suite qui est nécessaire mais non déterminante. Plus de compétences, oui ; plus de ressources, oui ; un statut des élus précis et un statut des fonctionnaires, oui. Mais cela ne conditionne pas les droits et libertés. Ces droits et libertés, il faut pouvoir les exercer quelles que soient les compétences que l'on a, quelles que soient les ressources dont on dispose. D'ailleurs, la présence de ressources importantes n'est pas forcément significative de plus de droits et de libertés. Tout dépend de la façon dont on les obtient, dont on les accorde, et des conditions imposées pour les avoir à sa disposition.

En fait, dans ce projet de loi, quelques articles auraient presque suffi. Certes, il en fallait plus que pour prononcer l'abolition de la peine de mort mais, en quelque sorte, la démarche est identique : ce sont bien des principes qui sont ainsi affirmés et qui entrent dans la légalité. Il fallait cependant préciser ce que l'on entendait par décentralisation et surtout dire au bénéfice de qui, pourquoi et comment cette décentralisation allait accorder droits et libertés.

Pour les communes, c'est relativement simple. La structure existe, la pratique aussi. Maire, conseil municipal, tout est en place. Il suffit — le texte est bref et clair — de bien mettre à sa place chacun des acteurs.

Le commissaire de la République, qui se situe au même niveau que les autres partenaires, utilisant le droit commun, pourra saisir le tribunal administratif. Pourquoi, quand il en sera ainsi, les maires auraient-ils peur du pouvoir des juges, eux qui, jusqu'à présent, dépendaient d'une analyse politique d'opportunité de la part du préfet.

Le département, c'est déjà une étape plus nouvelle, bien que tout ait été antérieurement envisagé. En effet, la IV^e République avait prévu que le président du conseil général serait l'exécutif dans le département. La V^e République, pour des raisons que j'ignore, a oublié, semble-t-il, de prendre les dispositions nécessaires pour cela. Très simplement et très clairement, ce transfert figure dans le texte qui nous est proposé. S'il est novateur, il ne devrait cependant étonner personne, sauf à se demander si des transferts aussi importants dans une structure géographique napoléonienne ne risquent pas de conserver des liens non plus de nature administrative mais de nature politique avec les pouvoirs centraux et s'il ne conviendra pas de trouver des formules qui permettront effectivement une décentralisation sans que subsistent des liens avec ce qu'avaient imaginé ceux qui ont créé le département, de façon que soit diffusé, sans restriction et avec une efficacité certaine — le temps l'a montré — ce que le pouvoir central d'alors souhaitait faire passer.

Mais cela fera l'objet d'autres débats. Pour l'instant, il était évident qu'une décentralisation vraie et efficace ne pouvait se faire qu'à partir d'une structure de cette nature, ayant déjà des fondements et ayant prouvé son attachement à la vie démocratique des collectivités locales qui lui sont immédiatement inférieures.

En revanche, il convenait d'innover davantage à l'échelon de la région. A cet égard, il est bien évident que la planification est un élément indispensable pour que la région s'inscrive dans l'évolution de la nation, qu'elle y apporte toutes les richesses de sa diversité, de son imagination et ses possibilités d'influer sur l'aménagement et le développement du territoire, sans qu'elle puisse à aucun moment faire une quelconque sécession.

Mais il était indispensable, d'accord, de l'élever au rang de collectivité territoriale, ensuite de donner une légitimité à ceux auxquels on allait transférer un pouvoir important. Pour nous, socialistes, cette légitimité ne peut venir que de la désignation

par le suffrage universel. C'est la raison pour laquelle les propositions concernant le report s'inscrivent tout simplement dans le texte qui nous est proposé.

Quant à la déconcentration, l'autre volet, elle se fait en direction du commissaire de la République, sans aucune ambiguïté, me semble-t-il, de façon tout à fait logique et cohérente. En outre, et puisque la tutelle financière devait être également éliminée, il convenait d'imaginer d'autres règles financières, notamment la libération de la tutelle politique — toujours un peu d'opportunité — pour la remplacer par un contrôle — les mots « tutelle » et « contrôle » ont toute leur valeur — exercé par des magistrats, la cour régionale des comptes, dont personne n'a à s'inquiéter. Ainsi, peu à peu, les élus seront libérés de tous les éléments d'origine plus politique qu'objectif. Il fallait aussi modifier la relation existante entre l'ordonnateur des dépenses et le comptable. Là aussi, c'est chose faite. C'était un des éléments importants.

Il fallait, enfin, organiser un contrôle des responsabilités, prévoir des sanctions prononcées, pour l'ordonnateur, par une chambre de discipline budgétaire et, en matière de gestion, par le tribunal administratif, conformément aux règles du droit commun. Mais il fallait laisser l'essentiel, la sanction politique, au suffrage universel.

Le texte prévoit ces diverses étapes, et tout cela inquiéterait, dit-on, les maires et les élus ! Soyons au moins logiques, si ce n'est sérieux. Nous voulons, les uns et les autres, les qualités et les capacités de tous les élus, leur bon sens. Elles existent. Nous ne pourrions pas louer ce qui ne serait que du vent. Les maires de notre pays ne sont ni frileux ni timorés. Ils ne sont pas plus ni téméraires ni imprudents. Nous pouvons donc leur faire une totale confiance pour assumer leurs responsabilités en toute quiétude parce qu'ils auront droits et libertés pour le faire.

C'est vrai que cette confiance en l'homme, ce pari, qui est un pari que je qualifierai d'idéologique en faveur de l'homme, est la caractéristique essentielle de la démarche socialiste.

Ce projet dont nous allons discuter, pour ma part, je l'apprécie sans réserve car je sais, pour y avoir participé, combien de temps il nous a pris pour être élaboré. Aussi est-ce quand même nous faire un mauvais procès que de prétendre que nous l'avons rédigé à la hâte, qu'il a été présenté avec précipitation. En effet, ceux qui y ont participé comme ceux qui, hors des enceintes où nous travaillons, savaient que nous le préparions n'ignorent pas que, depuis des années et des années, il était inscrit dans les préoccupations des hommes de gauche.

S'il nous est soumis aujourd'hui, c'est simplement pour tenir une promesse du candidat à l'élection présidentielle, c'est pour réaliser ce que les uns et les autres, tout particulièrement vous, monsieur le ministre d'Etat, nous avons, ici et ailleurs, hier et maintenant, demandé.

C'est aussi — d'autres l'ont dit, mais je crois que l'on peut le répéter — pour, dans une certaine mesure, ne pas laisser les ministres en place fortifier peu à peu leur position pour essayer de réduire les conséquences d'une décentralisation qui, vous le savez, vaut aussi lutte contre le centralisme.

Il est évident que, pour moi, l'essentiel est une contribution à cette lutte lente et difficile, cette progression des hommes pour acquérir davantage de droits et de liberté de vivre, de droits et de liberté d'être.

Il s'inscrit — et ce sera ma conclusion — dans ce combat entre Caliban et Prospero, dans lequel je m'honore, parce que socialiste, de faire progresser Caliban. (Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.)

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux et renvoyer à demain la suite de cette discussion. (Assentiment.)

Il en est ainsi décidé.

— 13 —

DEPOT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de Mmes Monique Midy, Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard, MM. Serge Boucheny, Raymond Dumont, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron et Marcel Gargar une proposition de loi tendant à suspendre les mesures de saisie, d'expulsion ou autres voies d'exécution lorsqu'elles ont pour cause le non-paiement d'une dette due au chômage, à la maladie, ou plus généralement à la crise économique.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 38, 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.)

J'ai reçu de Mmes Monique Midy, Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard, MM. Serge Boucheny, Raymond Dumont, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron et Marcel Gargar une proposition de loi tendant à assurer le paiement mensuel des pensions de retraite ou d'invalidité.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 39, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu de Mmes Monique Midy, Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard, MM. Serge Boucheny, Raymond Dumont, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron et Marcel Gargar une proposition de loi tendant à interdire le contrôle médical patronal.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 40, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu de Mmes Monique Midy, Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard, MM. Serge Boucheny, Raymond Dumont, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron, Marcel Gargar une proposition de loi tendant à ce qu'en matière de protection sociale chacun bénéficie de plein droit des dispositions plus favorables contenues dans les lois promulguées et publiées postérieurement à la date d'entrée en jouissance des prestations.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 41, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu de Mmes Monique Midy, Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard, MM. Serge Boucheny, Raymond Dumont, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron et Marcel Gargar une proposition de loi relative à la diffusion à la radio et à la télévision d'informations pour encourager le don bénévole du sang.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 43, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires culturelles sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu de Mmes Monique Midy, Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard, MM. Serge Boucheny, Raymond Dumont, Jacques Eberhard, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort,

Mme Hélène Luc, MM. James Marson, Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron et Marcel Gargar une proposition de loi tendant à assurer une large information sur les problèmes des personnes atteintes d'un handicap.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 44, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires culturelles sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

— 14 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE RESOLUTION

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Eberhard, Mmes Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard, MM. Serge Boucheny, Raymond Dumont, Gérard Ehlers, Pierre Gamboa, Jean Garcia, Bernard Hugo, Paul Jargot, Charles Lederman, Fernand Lefort, Mme Hélène Luc, M. James Marson, Mme Monique Midy, MM. Louis Minetti, Jean Ooghe, Mme Rolande Perlican, MM. Marcel Rosette, Guy Schmaus, Camille Vallin, Hector Viron, Marcel Gargar une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête pour faire toute la lumière sur les activités du service d'action civique (S. A. C.) et pour déterminer les complicités dont il a pu bénéficier à tous les niveaux.

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 37, 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. (Assentiment.)

— 15 —

DEPOT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. René Tomasini, rapporteur pour le Sénat, un rapport, fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1981.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 42 et distribué.

— 16 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 29 octobre 1981, à dix heures, à quinze heures trente et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. [N° 371 (1980-1981) et 33 (1981-1982). — M. Michel Giraud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale ; n° 35 (1981-1982), avis de la commission des affaires économiques et du Plan, M. Auguste Chupin, rapporteur ; n° 34 (1981-1982), avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, M. Joseph Raybaud, rapporteur ; et avis de la commission des affaires culturelles, M. Roland Ruet, rapporteur.]

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 29 octobre 1981, à zéro heure vingt minutes.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT.

Cessation du mandat sénatorial d'un membre du Gouvernement.

Vu l'article 23 de la Constitution,
Vu l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, et notamment son article 1^{er} ;

Vu le décret du 23 juin 1981 publié au *Journal officiel* du 24 juin 1981 portant nomination des membres du Gouvernement ;

Vu la communication par M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, publiée au *Journal officiel* du 29 septembre 1981 de l'élection, à la suite des opérations électorales du 27 septembre 1981, de M. Roger Quilliot dans le département du Puy-de-Dôme,

M. le président du Sénat a pris acte de la cessation à la date du 27 octobre 1981, à minuit, du mandat sénatorial de M. Roger Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement.

Remplacement d'un sénateur.

Conformément aux articles L. O. 325 et L. O. 179 du code électoral, M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, a fait connaître à M. le président du Sénat qu'en application de l'article L. O. 319 du code électoral M. Michel Charasse est appelé à remplacer, en qualité de sénateur du Puy-de-Dôme, M. Roger Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement, dont le mandat sénatorial a pris fin le 27 octobre 1981 à minuit.

Modification aux listes des membres des groupes.**GROUPE SOCIALISTE**

(66 membres.)

Supprimer le nom de M. Roger Quilliot.
Ajouter le nom de M. Michel Charasse.

Nomination d'un membre d'une commission permanente.

Dans sa séance du mardi 27 octobre 1981, le Sénat a nommé M. Henri Collette, membre de la commission des affaires sociales, pour siéger à la place de M. Philippe de Bourgoing, démissionnaire.

Nomination d'un membre de la délégation du Sénat pour les communautés européennes.

Dans sa séance du 28 octobre 1981, le Sénat a nommé M. Josy Moinet membre de la délégation du Sénat pour les communautés européennes, en remplacement de M. Gustave Héon, décédé.

Nomination d'une commission spéciale.

Dans sa séance du mercredi 28 octobre 1981, en application de l'article 10 du règlement, le Sénat a nommé membres de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n° 36 (1981-1982) de nationalisation :

MM. Bourgine, Ceccaldi-Pavard, Chérioux, Chapin, Ciccolini, Dailly, Duffaut, Dumont, Fosset, Fourcade, Hoeffel, Larché, Lederman, Legrand, Moinet, Monory, Parmantier, Louis Perrein, Pouille, Regnault, Taittinger, Tomasini, Valade, Vallon.

NOMINATION DU BUREAU

Dans sa séance du mercredi 28 octobre 1981, la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi n° 36 (1981-1982) de nationalisation a procédé à l'élection de son bureau qui est ainsi constitué :

Président M. Daniel Hoeffel.
Vice-présidents : MM. Jacques Larché.
Henri Duffaut.
René Tomasini.
Secrétaires MM. Raymond Dumont.
Josy Moinet.
Auguste Chapin.
Rapporteurs ... M. Etienne Dailly (aspects constitutionnels et juridiques).
M. Jean-Pierre Fourcade (aspects économiques et financiers).
M. Jean Chérioux (aspects sociaux).

Commission mixte paritaire.**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE POUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1981**

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le mardi 27 octobre 1981 et le Sénat dans sa séance du même jour, cette commission est ainsi composée :

Députés.**Membres titulaires.**

M^{me} Denise Cacheux.
MM. Paul Chomat.
Henry Delisle.
René Drouin.
Jean-Paul Durieux.
M^{me} Colette Goeuriot.
M. Jean-Louis Masson.

Membres suppléants.

MM. Jacques Badet.
Jean Jarosz.
Pierre Messmer.
Yvon Tondon.
Jean-Louis Dumont.
Umberto Battist.
Pierre Bernard.

Sénateurs.

Membres titulaires.
MM. Edouard Bonnefous.
Maurice Blin.
René Tomasini.
Jacques
Descours Desacres.
Jean Cluzel.
Henri Duffaut.
Pierre Perrin.

Membres suppléants.
MM. Joseph Raybaud.
Jean-Pierre Fourcade.
Geoffroy
de Montalembert.
Richard Pouille.
André Fosset.
Paul Jargot.
Tony Larue.

NOMINATION DU BUREAU

Dans sa séance du mercredi 28 octobre 1981, la commission mixte paritaire a nommé :

Président : M. Edouard Bonnefous.
Vice-président : Mme Colette Goeuriot.
Rapporteurs :
A l'Assemblée nationale : M. René Drouin.
Au Sénat : M. René Tomasini.

QUESTIONS ORALES**REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 28 OCTOBRE 1981**
(Application des articles 76 à 78 du règlement.)**Amélioration de l'aide aux handicapés.**

140. — 28 octobre 1981. — Mme Marie-Claude Beaudeau attire l'attention de Mme le ministre de la solidarité nationale sur les problèmes soulevés par l'aide aux handicapés bénéficiant de l'allocation compensatrice ou de la majoration pour tierce personne. Ces aides ne concernent encore aujourd'hui que 120 000 personnes environ. Leur taux ne permet pas, dans la plupart des cas, l'embauche d'une tierce personne déclarée. Elles ne sont pas de nature à permettre une véritable insertion des handicapés dans leur quartier, leur village. Le Gouvernement vient de prendre un certain nombre de mesures positives permettant de garantir aux handicapés de meilleures conditions de vie, de meilleures garanties pour leur insertion dans la vie. Cependant, les augmentations réalisées et prévues ne pourront apporter un changement important à cette situation. La décision de créer 750 emplois d'auxiliaires de vie d'ici à 1982 va permettre de commencer à résoudre les problèmes. Mais les auxiliaires de vie concernent uniquement les adultes handicapés physiques. Les problèmes restent donc posés pour les autres. Il importe de plus d'aplanir les difficultés administratives existantes en assurant tant aux services d'aides ménagères qu'aux services d'auxiliaires de vie la possibilité d'aider toute personne en difficulté dans un quartier (handicapés, personnes âgées, invalides, etc.). Il est fréquent, par ailleurs, qu'un des deux parents, la plupart du temps la mère, décide de cesser toute activité pour s'occuper de son enfant handicapé. Cette alternative se trouve également posée quand un des deux conjoints devient handicapé. Dans ces cas, la tierce personne, ne bénéficiant pas de statut propre, ne peut prétendre ni à la sécurité sociale, ni aux allocations chômage, ni à la retraite. Sachant sa volonté, avec le nouveau Gouvernement,

d'améliorer la situation des handicapés, elle lui demande quelles mesures elle compte prendre pour que l'allocation compensatrice et la majoration pour tierce personne permettent une «salarisation» effective, pour étendre les services d'aides ménagères ou d'auxiliaires de vie à tous les handicapés et pour permettre à ces travailleurs de bénéficier d'un réel statut.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 28 OCTOBRE 1981

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.»

Remboursement de certains appareils auditifs.

2492. — 28 octobre 1981. — **M. Louis Souvet** demande à **M. le ministre de la santé** s'il n'envisage pas de généraliser le système de prise en charge par les services de l'action sanitaire et sociale du remboursement de certains appareils auditifs très coûteux utilisés essentiellement par de jeunes enfants.

Main-d'œuvre étrangère : remboursement des frais de transport.

2493. — 28 octobre 1981. — **M. Roland Courteau** expose à **Mme le ministre de l'agriculture** que les exploitants qui emploient de la main-d'œuvre étrangère pendant la période des vendanges doivent s'acquitter, pour chaque vendangeur, à la signature du contrat de travail, d'une somme forfaitaire de 250 francs en partie destinée à dédommager ces travailleurs de leurs frais de voyage. Or le règlement de cette somme est obligatoire dans tous les cas, y compris lorsque le transport est entièrement assuré par l'employeur (location d'un car par exemple). Il lui demande de bien vouloir lui préciser s'il ne conviendrait pas de diminuer ou de supprimer le paiement de cette somme lorsque l'exploitant se charge du transport de son personnel.

Main-d'œuvre étrangère : modalités de prorogation des contrats de travail.

2494. — 28 octobre 1981. — **M. Roland Courteau** expose à **Mme le ministre de l'agriculture** que tout contrat de travail d'un travailleur étranger «vendangeur», ayant terminé sa période de vendanges chez son employeur et qui désire poursuivre chez un autre exploitant, doit être prorogé auprès de l'A.N.P.E. du chef-lieu du département. Il est vivement souhaité que cette formalité puisse être accomplie auprès de la mairie de la localité dans laquelle réside le second exploitant employeur. Il lui demande de bien vouloir lui préciser si elle envisage de modifier prochainement les modalités de prorogation de ce type de contrat de travail.

Stages pratiques en entreprise : bénéficiaires.

2495. — 28 octobre 1981. — **M. Roland Courteau** attire l'attention de **M. le ministre du travail** sur la circulaire relative aux stages pratiques en entreprise. Cette circulaire prévoit notamment que ces stages sont réservés aux jeunes gens sans diplômes. En conséquence, les jeunes gens titulaires d'un C.A.P., B.E.P., baccalauréat... ne peuvent effectuer ces stages pratiques rémunérés à 90 p. 100 du S.M.I.C. Il lui demande s'il ne pourrait être envisagé d'étendre le droit d'effectuer ces stages pratiques en entreprise, aux jeunes gens titulaires de diplômes.

Prorogation de bail sur exploitation : délai d'effet du congé.

2496. — 28 octobre 1981. — **M. Roland du Luart** rappelle à **Mme le ministre de l'agriculture** sa question n° 695, du 18 août 1981, relative à l'application de l'article 845, alinéa 4, du code rural et la réponse qui lui a été donnée le 8 septembre 1981. Il prend acte avec satisfaction de la possibilité d'un second congé donné par le bailleur dès la contestation du premier congé par le preneur, c'est-à-dire avant même qu'il commence la période de prorogation, lorsque celle-ci est inférieure à dix-huit mois. Il attire cependant son attention sur le fait que cette solution ne résout pas le problème dans tous les cas, notamment lorsqu'au jour de la conciliation du congé par le preneur dans les quatre mois de sa réception, il reste moins de dix-huit mois à courir avant la fin de la prorogation (ce qui sera notamment le cas si, à l'expiration du bail, le preneur n'est qu'à quelques semaines de son soixantième anniversaire), ou encore si le bailleur ne procède pas tout de suite à la notification du nouveau congé. Il lui demande en conséquence quelle est la situation des parties en présence d'un second congé donné par le bailleur moins de dix-huit mois avant l'expiration de la période de prorogation.

Droits à la retraite : conditions à remplir.

2497. — 28 octobre 1981. — **M. Louis Souvet** attire l'attention de **M. le ministre du travail** sur la situation d'une femme actuellement fonctionnaire qui, ayant travaillé quatre années dans le secteur privé, totalise trente-huit années et demi à l'âge de cinquante-sept ans et demi et lui demande si cette personne peut faire valoir ses droits à la retraite, puisqu'elle dépasse le montant exigé, soit trente-sept années et demi.

Langage par signe : diffusion.

2498. — 28 octobre 1981. — **M. François Collet** appelle l'attention de **M. le ministre de la communication** sur l'intérêt d'une large diffusion par les *mass media* du langage par signe. L'entourage des enfants sourds qui souhaite pouvoir communiquer avec ces derniers, en dépit de ce handicap, pourrait être initié au langage par signe par le biais de la télévision. Il lui demande de bien vouloir inciter les responsables des chaînes de télévision à inclure dans l'organisation des programmes des émissions axées sur l'apprentissage de ces techniques et à assurer leur très large diffusion dans le public. Cette action serait très bien accueillie à l'occasion de cette année mondiale des handicapés.

Académie de Paris : situation de l'enseignement.

2499. — 28 octobre 1981. — **M. François Collet** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale** sur la situation de l'enseignement secondaire dans l'académie de Paris. Bien qu'apparemment satisfaisante au regard des effectifs théoriques, cette situation est particulièrement préoccupante. En effet, cinq semaines après la rentrée, de nombreux enseignements obligatoires — notamment ceux de sciences économiques et sociales — ou optionnels, ne sont pas pourvus. Une affectation globale et indifférenciée des postes supplémentaires dans des disciplines déjà excédentaires et dans celles où l'insuffisance des enseignements était notoire semble être la cause des nombreuses heures encore non assurées. Il lui demande quelles dispositions sont prises pour remédier à cette situation dommageable à de nombreux élèves.

Locataires : droit de préemption en cas de vente.

2500. — 28 octobre 1981. — **M. Marcel Vidal** demande à **M. le ministre de l'urbanisme et du logement** de bien vouloir lui préciser le champ d'application de l'article 10 de la loi n° 75-1351 du 31 décembre 1975, dans le cas ci-dessous : « Dans un ensemble comportant un ou plusieurs pavillons individuels et un ou plusieurs immeubles collectifs divisés en appartements en copropriété et auxquels s'ajoutent des parties communes telles que voies d'accès, conciergerie ou chaufferie, les locataires d'une maison individuelle peuvent-ils bénéficier du droit de préemption institué par l'article 10. »

Evaluation des effets de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat.

2501. — 28 octobre 1981. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** de bien vouloir lui préciser la suite réservée aux conclusions d'une étude réalisée en 1979, pour le compte de son administration, portant évaluation des effets

de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat sur les structures des commerces de détail créés par management scientifique (chap. 44-80 : Encouragements et études, intéressant le commerce et l'artisanat).

Déconsolidation totale des droits de douane sur les importations de viande bovine.

2502. — 28 octobre 1981. — **M. Jean Cluzel** demande à **Mme le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui préciser les initiatives que le Gouvernement français compte prendre tendant à ce que soit négociée au niveau de la Communauté européenne la déconsolidation totale des droits de douane sur les importations de viande ovine. Cette déconsolidation reste en effet le seul moyen valable pour maîtriser le marché intérieur dans la mesure où sur le plan mondial la viande ovine demeure un sous-produit de la laine avec un marché particulièrement déstabilisé.

Développement de l'élevage ovin français.

2503. — 28 octobre 1981. — **M. Jean Cluzel** demande à **Mme le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'elle envisage de prendre tendant à ce que le plan national de développement de l'élevage ovin français, susceptible de placer à terme la production ovine française en situation de meilleure compétitivité sur le plan européen, repose sur une concentration suffisante de tous les moyens d'orientation.

Importations de viande bovine.

2504. — 28 octobre 1981. — **M. Jean Cluzel** demande à **Mme le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'elle envisage de prendre tendant à aboutir à ce que les importations de viande bovine résultant d'accords internationaux ne soient pas considérées dans le volume de production intérieure de la C.E.E., leur coût devant être affecté au budget de la politique extérieure.

Aménagement de la fiscalité sur le foncier non bâti.

2505. — 28 octobre 1981. — **M. Jean Cluzel** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre en matière de fiscalité locale tendant à aboutir à un aménagement de la fiscalité sur le foncier non bâti la liant aux autres impositions locales et la fondant à l'avenir sur la valeur de rendement des terres.

Complémentaire des élevages ovin et bovin dans la zone charolaise.

2506. — 28 octobre 1981. — **M. Jean Cluzel** demande à **Mme le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui préciser la suite que le Gouvernement envisage de réservier aux conclusions de l'étude réalisée au cours de l'année 1979 pour le compte de son administration sur la complémentarité des élevages ovin et bovin dans la zone charolaise par l'association pour le développement de la recherche en économie rurale de Versailles (chap. 61-80, art. 80 du plan d'aménagement rural).

Retraite : délai de perception de la pension.

2507. — 28 octobre 1981. — **M. Michel Giraud** attire l'attention de **Mme le ministre de la solidarité nationale** sur les délais excessifs qui séparent encore, dans bien des cas, la liquidation d'une pension de vieillesse et la perception par son titulaire des premières sommes dues sur cette pension. Pour réduire ce délai, les organismes gestionnaires de l'assurance vieillesse avaient mis en œuvre deux moyens : le versement d'un acompte sur la pension et le système de la liquidation provisoire, lorsque le montant définitif de la pension ne pouvait être encore fixé à la date d'entrée en jouissance de celle-ci. On est en droit de croire que ces moyens n'ont pas été parfaitement opérants, puisque nombre de titulaires de pensions de vieillesse attendent encore, souvent dans la gêne et souvent pendant plusieurs mois, la perception de sommes pourtant exigibles depuis la date d'entrée en jouissance de leur pension. C'est pourquoi il lui demande quelles mesures il lui paraît possible de prendre pour mettre fin à cet état de choses

Comptes de l'environnement : conclusions de la commission.

2508. — 28 octobre 1981. — **M. Roger Poudonson** demande à **M. le ministre de l'environnement** de lui préciser les résultats des travaux de la commission chargée d'examiner le problème des comptes de l'environnement ainsi qu'il le précisait le 23 juillet 1981 lors d'un entretien accordé au journal *Le Monde*.

Aménagement du littoral : gestion.

2509. — 28 octobre 1981. — **M. Roger Poudonson** demande à **M. le ministre de l'environnement** s'il envisage effectivement de confier aux associations des tâches de gestion comme, par exemple, leur permettre d'étudier l'aménagement de certains espaces que le conservatoire du littoral achète et que les collectivités locales ne veulent pas prendre en charge, mesure envisagée lors de son entretien accordé au journal *Le Monde*, en juillet 1981.

Retraite des maires et adjoints : modification de la loi.

2510. — 28 octobre 1981. — **M. Roger Poudonson** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation**, de lui préciser s'il envisage de proposer une modification de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972, établissant un régime de retraite des maires et des adjoints. Il apparaît, en effet, que les mandats exercés par les maires et adjoints dans les communes d'Algérie ne peuvent être validés, alors même que ces mandats s'exerçaient, avant 1962, dans le cadre de la législation française. Il lui demande s'il envisage effectivement de promouvoir de nouvelles dispositions à cet égard puisque, ainsi que le rappelait l'un de ses prédecesseurs en novembre 1954, l'Algérie était alors partie intégrante de la République française.

Régime de retraite des maires et adjoints : rétroactivité.

2511. — 28 octobre 1981. — **M. Roger Poudonson** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation**, s'il envisage de proposer une modification de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972, établissant un régime de retraite des maires et adjoints, afin que puissent être pris en considération les services accomplis antérieurement au 1^{er} janvier 1973 par les élus municipaux qui n'exerçaient plus de fonctions à cette date et n'en ont plus exercé ultérieurement.

Pacte pour l'emploi : modalités d'application.

2512. — 28 octobre 1981. — **M. Roger Poudonson** appelle l'attention de **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation**, sur une information, parue dans *La Lettre du Maire* du 16 octobre 1981, indiquant, à l'égard du pacte de l'emploi, qu'il était « applicable mais pas appliqué » puisque le décret du 7 août 1981 ferait seulement l'objet actuellement de mises au point de notes explicatives sur les modalités d'application par la direction générale des collectivités locales, et que des fiches précises et concrètes ne seraient disponibles qu'à la fin du mois de novembre. Il lui demande de lui préciser si ces informations sont exactes et si, effectivement, les élus locaux ne disposeront pas, avant la fin du mois de novembre, des informations précises et concrètes susceptibles de leur permettre d'agir à leur niveau pour la défense de l'emploi.

Concours de l'armée pour aider aux récoltes.

2513. — 28 octobre 1981. — **M. Rémi Herment** appelle l'attention de **M. le ministre de la défense** sur certaines productions agricoles de la région lorraine qui se trouvent, cette année, gravement menacées par la situation climatique. Les terres de culture, gorgées d'eau, se révèlent inaccessibles aux matériels : les récoltes sont menacées et cette situation a pour corollaire prévisible une nouvelle atteinte aux revenus du monde agricole. Il lui demande si, pour remédier aux difficultés qui découlent de la prolongation inhabituelle des périodes d'intempéries, il ne conviendrait pas, d'une part, que les fils d'agriculteurs obtiennent des permissions exceptionnelles pour renforcer les moyens de l'exploitation dès que les conditions météorologiques le permettront, d'autre part, que des renforts de l'armée viennent assurer la récolte de certaines productions : celle du maïs, par exemple.

Erratum

à la suite du compte rendu intégral de la séance du 16 octobre 1981. (Journal officiel du 17 octobre 1981, Débats parlementaires, Sénat.)

Page 2039, 1^{re} colonne, à la 13^e ligne de la question écrite n° 2301 de M. Jacques Carat à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, au lieu de : « réaliser pour l'I. N. S. E. E. », lire : « réaliser par l'I. N. S. E. E. ».