

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

COMPTE RENDU INTEGRAL — 11<sup>e</sup> SEANCE

Séance du Jeudi 21 Octobre 1982.

### SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. ROBERT LAUCOURNET

1. — Procès-verbal (p. 4709).
2. — Répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. — Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 4710).  
Discussion générale: MM. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation; Paul Girod, rapporteur de la commission des lois; Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales; Paul Séramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.
3. — Hommage à une délégation de la République helvétique (p. 4720).
4. — Répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. — Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 4720).  
Suite de la discussion générale: MM. Jacques Valade, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques; Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis de la commission des finances.

*Suspension et reprise de la séance.*

PRÉSIDENTICE DE M. ALAIN POHER

5. — Dépôt d'une question orale avec débat (p. 4725).
6. — Candidatures à la délégation parlementaire pour la planification (p. 4725).
7. — Répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. — Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 4725).  
Suite de la discussion générale: MM. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances; le président, Lucien Delmas, Pierre Salvi, Henri Caillavet, Marcel Rosette.

★ (1 f.)

PRÉSIDENTICE DE M. MAURICE SCHUMANN

MM. Jean-François Pintat, Michel Giraud, Franck Sérusclat, Raymond Bouvier, Louis de La Forest, Louis Longequeue, Roland du Luart, René Regnault, Paul Girod, rapporteur de la commission des lois; Jacques Descours Desacres.  
Renvoi de la suite de la discussion.

8. — Nomination des membres de la délégation parlementaire pour la planification (p. 4742).
9. — Conférence des présidents (p. 4742).
10. — Nomination de membres de commission (p. 4743).
11. — Dépôt d'une proposition de loi (p. 4743).
12. — Dépôt de rapports (p. 4743).
13. — Ordre du jour (p. 4744).

PRÉSIDENTICE DE M. ROBERT LAUCOURNET,  
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures cinq.

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 —

## REPARTITION DE COMPETENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS, LES REGIONS ET L'ETAT

### Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence.

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, déclaré d'urgence, relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. [N<sup>os</sup> 409, 516 (1981-1982), 16, 47, 19, 17 et 18 (1982-1983).]

Conformément à la décision prise par le Sénat le 13 octobre 1982, aucune inscription de parole dans la discussion générale n'est plus recevable.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux titres I<sup>er</sup> et II est fixé au lundi 25 octobre 1982, à dix-sept heures; pour les autres titres, le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au vendredi 29 octobre 1982.

Dans la discussion générale, 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, mesdames, messieurs les sénateurs, il y a un an, à quelques jours près, s'ouvrait ici même la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Je ne rappellerai pas l'économie de ce texte que vous connaissez bien puisque vous l'avez discuté et voté. Je constate simplement qu'après des discussions parfois animées, il est entré en application dans des conditions tout à fait remarquables: sénateurs et présidents de conseils généraux de la majorité et de l'opposition — la loi de la République étant valable pour tous — l'appliquent avec incontestablement la volonté de faire entrer cette réforme dans les faits.

Le transfert de l'exécutif est maintenant réalisé dans les départements: 97 conventions départementales et 26 conventions régionales ont été signées.

Qui aurait pu prévoir, voilà dix-huit mois, qu'une réforme de cette importance entrerait dans les faits avec une pareille aisance? On peut en conclure qu'elle était devenue une véritable nécessité.

Aujourd'hui, les départements disposent de 14 000 agents; 17 p. 100 des effectifs du cadre national des préfetures sont placés sous l'autorité des présidents de conseils généraux. Les décrets d'application ont été élaborés dans les délais les plus brefs. L'essentiel de ces textes a déjà été publié. Il en est de même pour les chambres régionales des comptes.

Par ailleurs, j'ai pris l'engagement devant l'assemblée de Corse, voilà un peu moins d'un mois, non seulement de la consulter, mais aussi de publier aussi rapidement que possible les textes relatifs aux institutions spécialisées de Corse.

Le projet que je vous présente aujourd'hui était, je me permets de le rappeler, réclamé par votre assemblée. Il est essentiel puisqu'il porte sur les transferts de compétences et de crédits.

Trois principes directeurs inspirent ce projet. Tout d'abord, il propose un transfert de compétences au profit des collectivités locales existantes. Vous savez que certains projets tendaient à créer de nouvelles collectivités locales avant de procéder au transfert. Le Gouvernement a pensé qu'il était plus simple, plus clair et plus logique de procéder à ce transfert au profit des collectivités qui existent, que vous connaissez et qui fonctionnent.

La commune, qui demeure la cellule de base, la cellule privilégiée de la démocratie, se verra reconnaître la maîtrise du sol, c'est-à-dire l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme, ainsi que la responsabilité des équipements de proximité.

Le département, qui constitue l'échelon le mieux adapté à l'organisation des services administratifs, conservera sa mission traditionnelle de solidarité et de péréquation. Il assurera la gestion des services lourds, particulièrement de l'aide sociale, et la redistribution entre les communes, notamment rurales.

La région, qui est une création récente, a fait la preuve de son aptitude à planifier, à coordonner les investissements. Elle se verra confirmer sa capacité de réflexion, d'incitation, d'impulsion, notamment dans le domaine de la planification.

L'Etat, pour sa part, reprend à sa charge les dépenses liées à l'exercice des fonctions qui sont les siennes, appelées autrefois les fonctions régaliennes.

Ainsi, tout est parfaitement clair, sinon simple, cette réforme très importante se situant dans le cadre des collectivités locales qui existent et qui sont connues de tous.

Le deuxième principe consiste à ne pas permettre à une collectivité locale d'exercer une tutelle sur une autre. Vous vous souvenez que, au cours de la discussion de la loi du 2 mars 1982, cette question avait été très souvent soulevée. Il y avait déjà été répondu, mais je confirme aujourd'hui, de la façon la plus claire, qu'il n'y aura pas de tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

Les compétences sont réparties entre les collectivités locales compte tenu de leur vocation. Les collectivités qui vont recevoir des pouvoirs supplémentaires ne pourront donc exercer aucune tutelle.

Cela dit, je considère que la déconcentration doit aller de pair avec la décentralisation. S'il n'en était pas ainsi, l'un des objectifs de cette loi ne serait pas atteint; les dossiers continueraient à être envoyés et traités à Paris, ce qui serait une erreur.

J'ajoute qu'aucune des collectivités territoriales ne disposera du pouvoir réglementaire. Seul l'Etat continuera de détenir ce pouvoir, comme c'est le cas actuellement.

Le troisième principe consiste à accompagner tout transfert de compétences du transfert des ressources correspondantes. Il s'agit là d'une disposition qui est essentielle. En effet, donner des compétences sans donner des ressources aboutirait au résultat inverse de celui qui est recherché et attendu.

A ce propos, je voudrais m'arrêter un instant sur les problèmes de calendrier.

On m'a dit que transférer les compétences et transférer les ressources revenait à démunir les ministères. C'est une tâche qui n'est ni simple ni facile car les fonctionnaires, les cabinets et les ministres n'acceptent pas facilement de renoncer à certaines compétences.

Ce n'est pas nouveau. Dans le passé, on a pu constater que les ministres et les gouvernements de toute tendance étaient plutôt enclins à se décharger sur les communes d'un certain nombre d'obligations sans pour autant leur donner les moyens de les assumer. C'est ainsi que 75 p. 100 des équipements publics se trouvent financés par des collectivités territoriales, sans que l'Etat leur ait fourni pour autant les moyens fiscaux correspondants.

Cette fois-ci, j'ai essayé d'obtenir que cette réforme soit appliquée comme elle doit l'être, à savoir que les ressources soient transférées en même temps que les compétences.

Enlever les compétences, c'est déjà difficile; enlever, en outre, les ressources afférentes à ces compétences, comme vous pouvez le supposer, l'est encore plus. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de réaliser cet ensemble de transferts en trois ans — 1983, 1984 et 1985 — le tout devant être terminé en 1985.

On a accusé le Gouvernement d'essayer de retarder l'application de la loi; il n'en est rien.

Je voudrais, à ce propos, évoquer un incident qui s'est produit à la suite de l'envoi par le Premier ministre d'une lettre adressée au président du Sénat et de la discussion intervenue au moment de la réunion de l'association des présidents de conseils généraux.

En réalité, il est apparu clairement, quand le calendrier parlementaire a été établi, que l'ensemble du texte ne pourrait pas être voté au cours de cette session.

Deux solutions étaient possibles. L'une consistait à laisser le projet de loi tel quel. La navette n'aurait pas été menée à son terme, donc l'ensemble n'aurait pu être adopté, si bien qu'à la clôture de la session, rien n'ayant été adopté définitivement, aucun texte n'aurait été applicable.

Or, le projet d'ensemble qui vous est présenté prévoit qu'une série de mesures sera exécutoire en 1983. Renoncer à leur application dès l'année prochainement revenait non seulement à perdre un an, mais était susceptible de remettre en cause toute la réforme. Etant donné les résistances naturelles rencontrées pour mener à bien une pareille réforme, renoncer à faire voter la première tranche risquait de la renvoyer, comme ce fut quelquefois le cas dans le passé.

C'est pourquoi a été choisie une seconde voie. Le Premier ministre a proposé que certains articles seulement soient examinés, ceux qui concernent les transferts qui doivent avoir lieu en 1983.

J'ai déjà dit ici ainsi qu'à l'assemblée des présidents de conseils généraux que j'étais prêt à discuter l'ensemble si le Parlement trouvait le temps de le faire.

Je confirme aujourd'hui que j'ai l'intention d'accompagner votre délégation auprès du Premier ministre à la fin de la matinée et que si vous faites des propositions pour ajouter un certain nombre d'articles, je suis prêt à soutenir votre point de vue. Je pense même obtenir l'accord du Premier ministre s'il s'agit de trouver une solution d'entente entre le Gouvernement et le Parlement pour adapter la lettre envoyée par le Premier ministre.

S'il n'avait pas été procédé ainsi, si l'on avait voulu étudier l'ensemble du texte, c'était tout ou rien. Or, je vous le dis franchement : je préfère que cette réforme soit sérieusement engagée de façon fractionnée.

Je sais que certains sénateurs ont déposé une proposition de loi que je n'ai pas pu examiner complètement. Veuillez m'en excuser, mais hier soir, très tard, j'étais encore à l'Assemblée nationale pour l'examen du projet de loi concernant les villes de Paris, de Lyon et de Marseille, et j'y serai encore cet après-midi. Mais si je n'ai pas pris attentivement connaissance de cette proposition de loi, ce que j'en ai lu m'a révélé que, pour l'essentiel, elle reprend l'articulation des dispositions des deux dernières « tranches » qui ne sont pas à l'ordre du jour de nos débats d'aujourd'hui.

Je tiens à déclarer, comme je l'avais fait pour la proposition de loi de M. Schiélé, que j'accepte cette procédure, car elle a plusieurs avantages.

D'abord, elle admet la bonne foi du Gouvernement, qui n'est pas en cause, je suppose, dans vos esprits.

Deuxièmement, les propositions de loi n'ont pas à être soumises au Conseil d'Etat, qui a déjà examiné le texte et formulé son avis, alors qu'un nouveau projet de loi devrait préalablement lui être soumis ainsi qu'au conseil des ministres.

J'avais pris l'engagement, devant le Sénat, de déposer en première lecture un certain nombre de textes, ce que j'ai fait, mais pas celui d'accepter la discussion de propositions de loi. Eh bien, aujourd'hui, j'y consens. Après la proposition de loi Schiélé, je suis tout à fait d'accord pour que soient examinés par votre assemblée, sur la base de la proposition de loi, les compléments nécessaires au texte en discussion aujourd'hui.

Vous constatez que je fais des pas en avant sérieux dans le domaine de la procédure, par conséquent dans celui du fond, car les deux sont liés s'agissant de trouver une solution amiable au problème posé par les présidents de conseils généraux ainsi que par le Sénat.

Pour ce qui concerne le calendrier, je rappelle qu'en 1983 s'effectueront les transferts de compétences dans les domaines de l'urbanisme, du logement, de la formation professionnelle, de la planification et de l'aménagement du territoire. En 1984 seront concernées les attributions relatives à l'action sociale et à la santé ainsi qu'aux transports; l'énumération est rapide, mais les problèmes sont importants et compliqués. En 1985, nous traiterons de l'éducation, de la culture et de l'environnement. Ainsi, vous le voyez, le calendrier est bien tracé.

A ce propos, je voudrais, puisqu'il a souvent été cité à cette tribune, rappeler à mon tour une réflexion de Lionel de Tinguy du Pouët qui écrivait, dans son rapport déposé le 3 mai 1979 : « Il faut en être convaincu : changer les attributions respectives des collectivités locales et de l'Etat se fera progressivement ou ne se fera pas. »

C'est vrai, il avait raison. Nous allons le faire progressivement, certes, mais nous le ferons.

En vérité, si nous le faisons en trois ans, ce sera en deux étapes : celle d'aujourd'hui et celle de la discussion de la proposition de loi dont je parlais tout à l'heure.

En définitive, si l'on se réfère au calendrier figurant dans l'exposé des motifs rédigé au moment où je pensais que l'ensemble du texte pourrait être discuté par le Parlement, on constate que ce calendrier sera ainsi respecté.

J'en arrive maintenant à l'analyse rapide des principales dispositions du projet de loi.

Il comporte quatre titres différents, dont le premier concerne les conditions générales des transferts.

J'ai rappelé à plusieurs reprises l'esprit et les modalités de ces transferts.

S'agissant des personnels, deux situations peuvent être envisagées. Lorsqu'un service ou une partie de service exerce, à titre exclusif, une compétence clairement définie et relevant d'une collectivité locale, le transfert du service ou de la partie de service peut être réalisé dans des conditions fixées, pour chacun d'entre eux, par décret en Conseil d'Etat, après consultation des organismes paritaires. Dans les autres cas, le système de mise à disposition prévu par la loi du 2 mars 1982 est prorogé. Il en va de même pour les conventions relatives au partage des services des préfectures et des missions régionales. Ces situations donneront lieu à accord entre les collectivités locales et le commissaire de la République.

Je sais que la mise à disposition telle qu'elle a été pratiquée a inspiré un certain nombre de réserves de la part de vos rapporteurs. Je suis prêt à en discuter et à accepter des amendements susceptibles d'apporter des améliorations au système existant.

En ce qui concerne les questions domaniales, la loi dispose que le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à disposition des immeubles et des meubles, et cela de façon gratuite. La collectivité locale est ainsi substituée à celle qui exerçait antérieurement les compétences.

Les principales compétences transférées, je l'ai dit, concernent l'urbanisme. C'est là un domaine extrêmement important puisque cela met en cause la qualité du cadre de vie, l'utilisation de l'espace, la protection de l'environnement, qui est devenue une des grandes préoccupations de notre époque, et la répartition de l'habitat.

Ces enjeux relèvent d'abord de la responsabilité des communes; qui vont avoir désormais la maîtrise de leur sol et qui vont jouer un rôle plus important encore que dans le passé dans un domaine qui, lui-même, est essentiel.

Mais le territoire communal fait partie du patrimoine national. Il convient donc d'élaborer une politique d'ensemble. C'est pourquoi la décentralisation, dans ce domaine, doit être accompagnée d'un effort préalable de planification, du renforcement de la solidarité intercommunale et de la définition d'une procédure simple permettant de résoudre les conflits inhérents à l'occupation de l'espace.

La commune pourra exercer ses compétences en matière de permis de conduire et d'urbanisme opérationnel lorsqu'elle sera dotée d'un plan d'occupation des sols.

Je m'arrête ici un instant. Le principe de l'établissement d'un plan d'occupation des sols a été décidé par les gouvernements précédents. Je n'ai pas l'habitude de les couvrir de compliments (*Sourires.*), mais je dois reconnaître — en tant que maire, j'ai pu le constater — que l'existence d'un tel plan est un élément important pour le présent comme pour l'avenir.

La volonté du Gouvernement actuel de maintenir les plans d'occupation des sols, de bien définir leur rôle, pourra compléter, dans le cadre de la décentralisation, ce qui avait été fait précédemment par les gouvernements qui ont pris l'initiative de les créer.

En l'absence d'un tel plan, la construction hors des zones déjà urbanisées sera limitée. Je crois que c'est une garantie importante.

Les communes — je n'insisterai pas sur ce point — sont appelées à associer leurs efforts dans le cadre de chartes intercommunales, car je tiens à rappeler qu'il n'y a pas que de grandes ou de moyennes communes; il existe beaucoup de petites communes et il faut en tenir compte, notamment pour adapter à leur égard les règles d'urbanisme.

Un système d'arbitrage vous est proposé pour le cas où des conflits se produiraient. Je pense que nous aurons l'occasion d'en discuter au cours de l'examen des articles.

En ce qui concerne les établissements publics de coopération, je n'insiste pas non plus. Vous savez qu'ils disposent, eux aussi, d'un certain nombre de compétences, surtout quand il s'agit d'établissements publics créés par plusieurs collectivités locales.

Je voudrais maintenant parler, très rapidement, du logement, qui fait partie des responsabilités transférées aux communes. Or, son financement repose sur des aides budgétaires et des prêts distribués par des circuits bancaires multiples qui, pour l'instant, relèvent de l'échelon national. Il existe donc là une difficulté qu'il faut pouvoir résoudre.

D'autre part, vous savez comme moi que le secteur du bâtiment joue un rôle très important dans la vie industrielle nationale, en particulier en ce qui concerne l'emploi. Le Gouvernement entend mener une politique active et ambitieuse en faveur d'un habitat social car il existe en ce domaine un retard important à rattraper.

Les communes et les groupements de communes seront responsables de l'élaboration des programmes locaux d'habitat. Je pense que nous aurons aussi l'occasion d'étudier de plus près ce problème au fur et à mesure que nous avancerons dans la discussion des articles.

Il est prévu un conseil départemental de l'habitat. Je n'insisterai pas sur ses compétences, car je ne veux pas allonger cet exposé. De plus, MM. les rapporteurs vous en parleront.

Je l'ai dit, des financements multiples existent pour le logement — au niveau national, départemental, régional — qui pourront compléter, dans certains domaines, les différentes aides déjà accordées. Je pense, en particulier, à un secteur qui prend un essor très grand pour la défense du centre des villes, celui de la réhabilitation immobilière. Les locataires qui n'ont que très peu de moyens seraient chassés du centre des villes si on leur faisait supporter le poids de la dépense.

La formation professionnelle et l'apprentissage constituent un domaine particulièrement important. En effet, l'expérience démontre que, surtout en période de difficultés d'emploi, leur rôle est essentiel.

Des entreprises cherchent du personnel et ne le trouvent pas parce que le personnel qualifié fait défaut sur le marché de l'emploi. Une étude doit donc être entreprise pour essayer d'adapter les offres d'emplois à la demande.

La région a été choisie pour mener les opérations dans ce domaine. Elle jouera un rôle particulièrement important et elle pourra, je pense, l'assumer totalement, étant donné qu'elle est par ailleurs chargée de la planification tant régionale que nationale; elle donnera son avis sur cette dernière. Elle aura donc une vue d'ensemble des activités menées dans un certain nombre de départements et elle pourra, de ce fait, remplir son rôle de manière utile et, je l'espère, efficace dans le domaine de la formation professionnelle.

La région se voit transférer le produit des cartes grises qu'elle pourra utiliser, notamment, pour financer ces politiques.

En ce qui concerne la planification régionale, le développement économique et l'aménagement rural, les collectivités locales devront intervenir. Elles seront consultées par la région et devront lui fournir de nombreux éléments d'appréciation qui seront extrêmement importants.

C'est ainsi, par exemple, que les départements se voient reconnaître une compétence générale en matière d'aménagement rural, d'électrification et d'adduction d'eau. Cela entrera en ligne de compte lorsque le plan régional devra être élaboré.

Parlons, maintenant, des ressources.

Les ressources nouvelles des communes, des départements et des régions sont définies dans le titre III du projet de loi qui vous est soumis: il convient de distinguer, d'une part, le financement des compétences transférées et, d'autre part, la création de la dotation globale d'équipement.

En ce qui concerne le financement des compétences transférées, deux principes ont été retenus: d'une part, tout transfert de compétence est obligatoirement accompagné d'un transfert des moyens correspondants; d'autre part, les élus sont responsables de leurs ressources, ce qui conduit à souhaiter que le financement des compétences s'effectue, non pas uniquement par la voie d'un transfert de crédits de l'Etat aux collectivités locales, mais aussi par le moyen d'un transfert de responsabilités dans le domaine fiscal.

A l'heure actuelle, dans les ressources des collectivités territoriales, la part des concours versés par l'Etat est égale au produit de la fiscalité locale. L'attribution de nouvelles ressources, destinées à compenser les charges résultant des compétences transférées, ne doit pas aboutir à déséquilibrer ce rapport durant la période de mise en œuvre de la réforme.

Le principe a donc été posé d'un financement opéré par moitié par transfert de fiscalité et par moitié par transfert de crédits.

L'Etat transférera la fiscalité portant sur les cartes grises, dont le produit ira aux régions, tandis que le produit de la vignette et la majeure partie des droits de mutation sur les immeubles seront transférés aux départements. La loi de finances en décidera au fur et à mesure des transferts de compétences. Ils porteront, au total, en trois ans, sur environ 15 200 francs, ce qui est une somme appréciable.

Ce mécanisme de financement doit jouer lors de chacune des trois années 1983, 1984 et 1985, en fonction des compétences déjà transférées et des nouvelles qui s'y ajouteront. Ainsi, un bilan des accroissements et diminutions de charges sera-t-il établi chaque année afin que le solde puisse être financé selon le double mécanisme que je viens de décrire.

Je voudrais insister sur un point: vous est proposée la création d'une nouvelle dotation, dite « dotation générale de décentralisation », qui doit, en particulier, permettre les adaptations qu'exige la situation de chaque collectivité, eu égard à ses ressources fiscales et à ses charges.

A cet égard, je précise que j'entends bien, comme le souhaite M. le rapporteur de la commission des finances, que ce bilan soit opéré collectivité par collectivité. C'est le seul moyen d'y voir réellement clair et d'essayer de travailler avec un certain esprit de justice. Cependant, cet examen pourra, me semble-t-il, revêtir également un caractère plus global au cours de chacune de ces trois dernières années. Il faudra donc établir en fin de période un bilan collectivité par collectivité, mais aussi un bilan global afin d'avoir à la fois une vue détaillée et une vue d'ensemble.

Je vois que M. Fourcade m'écoute d'une façon particulièrement attentive et qu'il approuve cette façon de procéder. Il a été ministre des finances et il connaît mieux que moi le rôle de celui-ci. A la faculté, mon professeur d'économie politique définissait ainsi le ministre des finances: ce doit être un dragon assis sur sa caisse. Je sais que cette conception a quelque peu évolué depuis! (Sourires.)

Je connais, moins bien que vous peut-être, monsieur Fourcade, mais tout de même un peu, les théories sur le « déficit positif » du budget pour provoquer l'investissement ou la relance. Cela dit, quelle que soit leur tendance politique, les ministres des finances successifs n'ouvrent pas facilement la caisse et tiennent les cordons de la bourse très serrés, même lorsqu'il s'agit de mesures d'intérêt général comme la décentralisation.

Par conséquent, je ne sous-estime pas les difficultés que j'aurai pour faire financer cette dotation générale de décentralisation dont je vous propose la création. Cependant, je crois que l'idée de la créer est essentielle. En effet, elle permettra, les bilans étant établis, de combattre les inégalités ou les insuffisances. Si elle n'existait pas, je ne sais pas comment nous pourrions parvenir à adapter la compensation des charges à la situation de chaque collectivité. Nous essaierons de faire fonctionner le mécanisme le mieux possible en ce sens.

La loi du 2 mars 1982 a créé la dotation globale d'équipement — le Sénat m'avait reproché de ne pas l'avoir fait plus tôt — et, aujourd'hui, je vous propose de la mettre en œuvre.

Les subventions spécifiques, quels que soient leur mérite et les avantages qu'elles présentent, sont, qu'on le veuille ou non, un moyen de maintenir la tutelle. Toute subvention, même quand des calculs savants sont effectués pour en apprécier le montant, même quand, apparemment, il existe une certaine automaticité dans la façon de concevoir ou d'appliquer ces calculs, suppose un certain nombre de démarches, de procédures et donc le maintien ou le rétablissement de la tutelle.

C'est pourquoi le système de la globalisation a été adopté, voilà quelques années, pour la dotation globale de fonctionnement.

Aujourd'hui, nous allons mettre en œuvre la dotation globale d'équipement. Les critères pour la répartir peuvent être multiples, voire contradictoires, et aboutir à des résultats parfaitement injustes. Le système qui consisterait à répartir cette dotation entre toutes les communes aboutirait à une grave injustice. En effet, il permettrait de donner des crédits à des communes qui n'en ont pas besoin et en priverait celles qui sont les plus démunies.

Quels critères fallait-il donc adopter pour essayer d'instaurer un système à la fois juste, efficace et qui ne pénalise pas les communes?

Plusieurs systèmes ont été envisagés. Celui qui vous est proposé aujourd'hui consiste à tenir compte des besoins et des programmes d'investissement des communes. Il me paraît être le plus proche de la réalité et de la justice. Cela dit, comme nous sommes dans un domaine extrêmement délicat, je suis prêt à écouter et à accueillir vos suggestions et amendements sur ce point.

En effet, ne nous y trompons pas: nous aurons beaucoup de difficultés pour trouver un système qui soit à l'abri de toutes critiques et dont le fonctionnement permette une parfaite équité. C'est pourquoi, dans ce domaine aussi, il faudra qu'un bilan soit établi après quelques années, afin que, dans l'avenir, des rectifications puissent être apportées le cas échéant.

Je le répète, ce sont, en définitive, les lois de finances annuelles qui prévoient les transferts de crédits et doteront ces différentes institutions. D'ailleurs, cette année, ce texte vient en discussion en même temps, pratiquement, que la loi de finances, ce qui facilite notre tâche. Cependant, d'ores et déjà,

il est nécessaire que le Gouvernement et le Parlement se réservent la possibilité de revoir chaque année, en fonction de l'expérience, les modalités de cette dotation et les montants qui seront ainsi répartis.

La dotation globale d'équipement des communes sera constituée progressivement au cours de trois exercices : 1983, 1984 et 1985. Pour la première année, 20 p. 100 des subventions spécifiques d'investissement allant aux collectivités locales seront globalisés.

En ce qui concerne les départements, la dotation doit permettre de financer, d'une part, les investissements qui leur sont propres dans le domaine de la voirie et, d'autre part, de développer les programmes d'aides à l'équipement des communes rurales.

La D.G.E. des départements atteindra — j'insiste sur ce point — son montant définitif dès 1983.

Le fonds national pour le développement de l'adduction d'eau potable, ainsi que le fonds d'amortissement des charges d'électrification, verront leurs participations financières réparties par les départements entre les communes rurales réalisant des travaux d'adduction d'eau ou d'électrification.

Je voudrais rassurer à ce propos — je sais que vos rapporteurs s'en sont inquiétés — tous ceux qui craignent que l'intrusion du département dans le fonctionnement de ces fonds ne les politise. Je fais confiance aux présidents de conseils généraux, quelles que soient leurs tendances, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition. D'ailleurs, ceux qui ne voudraient pas respecter ce principe s'apercevraient qu'ils commettent une erreur, que les fonds doivent être répartis en fonction des besoins et non pour tenter de se créer une clientèle politique qui, tôt ou tard, se retournerait contre ceux qui auraient voulu la constituer.

Les régions sont désormais autorisées à être maîtres d'ouvrage, ce qui n'était pas le cas précédemment, sous l'emprise de la loi de 1972. C'est la raison pour laquelle il n'a pas été prévu de dotation globale d'équipement en leur faveur. Néanmoins, comme les régions auront un rôle très important à jouer dans le domaine de l'action économique, la loi prévoit le dé plafonnement des ressources fiscales des régions. Cette question a été évoquée ici même et reprise par l'Assemblée nationale. Sur ce point, le Sénat et l'Assemblée nationale n'étaient pas d'accord, mais, finalement, je pense que le dé plafonnement va enfin être institué.

Je rappelle que, sauf pour l'Île-de-France, le plafonnement avait limité la perception à un peu plus de 79 francs par habitant.

Par ailleurs la question du rattrapage a été évoquée à plusieurs reprises, notamment par la commission des finances. Je prie M. Fourcade de m'excuser de revenir sur la question mais le rattrapage est fonction des retards antérieurs et ce gouvernement n'est pas responsable des retards pris par ses prédécesseurs. Je n'ai pas l'intention à cette tribune de vous faire un procès politique, mais les faits sont là.

Je sais que tous les gouvernements ont connu pour des raisons diverses — crise pétrolière, prix du dollar ou autres circonstances — des difficultés financières. Si l'on faisait le bilan depuis la Libération des plans de refroidissement, des plans d'économie, des plans pour ceci ou pour cela, on constaterait que la liste en est impressionnante et qu'aucun gouvernement n'y a échappé.

Cela dit, je vous demande de comprendre que, plus il y a à rattraper, plus c'est difficile et plus il y a de temps. Par conséquent, même si le Gouvernement acceptait cette nécessité de rattrapage il faudrait un certain temps pour y parvenir complètement.

Enfin, vous avez évoqué dans vos rapports la concomitance de la loi de finances et du texte actuel. J'ai dit ce que j'en pensais. Il faudra un effort commun du Gouvernement et du Parlement pour que ces textes importants, porteurs d'avenir, puissent être appliqués comme il convient grâce aux crédits et aux transferts de fiscalité qui seront faits.

J'en arrive à ma conclusion. Comme cela a été le cas pour la discussion de la loi sur les droits et les libertés des communes — discussion au cours de laquelle j'ai accepté que certains textes soient déposés d'abord devant le Sénat — comme cela a été le cas pour la discussion des lois relatives aux chambres régionales des comptes et à la Corse, il vous appartient aujourd'hui de tracer le cadre dans lequel cette grande transformation va se réaliser.

Le texte qui vous est soumis n'a pas la prétention d'être parfait. Je peux dire que j'ai personnellement apprécié l'atmosphère dans laquelle se sont déroulés les travaux, soit en réunion plénière des cinq commissions, dans la salle Médicis,

soit durant les séances des différentes commissions. Je suis convaincu que le travail qui va être accompli améliorera le texte de ce projet de loi et qu'ensemble nous pourrons le perfectionner.

Les communes ont joué un rôle particulièrement important dans la mise en œuvre d'un système démocratique en France. Ce sont les habitants des villes qui, les premiers, à l'époque de la royauté, à la sortie de la Féodalité, ont exigé et acquis un certain nombre de franchises et qui, par la persuasion ou parfois par la violence, ont obtenu que les premiers pas soient faits dans le domaine de l'autonomie communale et de la liberté des citoyens.

Puis, l'évolution a pris un autre cours : les lois de 1871 et de 1884 ont été votées et le progrès démocratique s'est fait à l'échelon national, notamment dans le domaine social, dans le domaine des droits des femmes, dans le rôle du Parlement. Et curieusement, les communes qui les premières avaient entrepris d'obtenir des libertés et les avaient gagnées, n'ont pratiquement pas fait de progrès pendant cent ans, les départements non plus. Ne parlons pas des régions, elles n'étaient pas encore créées.

Aujourd'hui, ce que je vous propose, c'est au contraire de permettre aux communes et aux départements, cette fois d'une façon pacifique et par la voie parlementaire, de s'engager, eux aussi, dans la voie du progrès.

Les communes ont toujours été considérées comme les cellules de base de la démocratie, les départements ont joué un très grand rôle. Les uns et les autres peuvent jouer demain un rôle plus important encore. Je demande au Sénat de s'associer à cette grande œuvre. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes et sur celles des radicaux de gauche.*)

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

**M. Paul Girod, 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, au moment où je monte à cette tribune, pour rapporter devant vous les conclusions de la commission des lois saisie au fond sur le projet de loi portant répartition des compétences, chacun comprendra que ma pensée — comme la vôtre sûrement — se tourne vers la mémoire de notre regretté collègue, le président Lionel de Tinguy, qui, pendant de longs mois, a, à cette même place où j'ai l'honneur de me trouver en ce moment, aidé le Sénat dans la délicate discussion de la loi de décentralisation qu'avait présentée le gouvernement précédent, et qui nous avait permis de voir plus clair dans les complexes questions posées par toute opération de ce type.

D'ailleurs, tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, vous avez vous-même cité une de ses phrases, prouvant bien que la démarche dans laquelle nous sommes aujourd'hui engagés s'inscrit dans la continuité d'un désir de décentralisation qui imprègne les pouvoirs publics de ce pays depuis déjà quelques années.

Mais, si j'avais un commentaire à faire sur le texte qui nous est soumis aujourd'hui et sur les circonstances de sa discussion, j'aurais tendance à dire, monsieur le ministre d'Etat : « Donner et retenir ne vaut ». Bien entendu, ce vieil adage juridique nous est venu spontanément à l'esprit devant l'évolution événementielle la plus récente de ce texte, je veux parler du retrait relativement spectaculaire d'une partie des dispositions du titre II, portant transfert de compétences, alors que ce texte était fort attendu.

Cette réaction a été immédiatement celle du Sénat et elle a été d'autant plus vive que la majorité nationale actuelle se vante de donner plus que tout autre, voire d'être la première à réaliser quoi que ce soit en matière de décentralisation, ce qui peut prêter à sourire lorsque l'on constate à quel point les rapports Guichard et Peyrefitte avaient tracé la voie que vous suivez actuellement.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Ils l'avaient tracée, mais ils ne s'étaient pas engagés !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur le ministre d'Etat, après dix-huit mois de discussion d'un projet de loi sur la loi de décentralisation, vous ne pouvez pas dire que les gouvernements précédents n'avaient rien fait !

**M. André Méric.** Ils n'avaient fait que des promesses.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Cette réaction a aussi été provoquée du fait que le texte sur les compétences avait toujours été considéré comme la base même de la décentralisation et je

citerai, à cet égard, un ancien président de groupe de cette assemblée, qui a laissé le souvenir d'un homme de compétence, de mesure et de dévouement, je veux parler du président Champeix : « Aucune réforme de structure administrative ou territoriale ne peut être valablement faite et acceptée tant que ne sont pas réparties les prérogatives, les responsabilités, les charges de l'Etat et des diverses collectivités. »

Or, le texte a connu bien des vicissitudes. Vous l'aviez annoncé, ici même, monsieur le ministre d'Etat, pour la fin 1981 et il a, paraît-il, subi une succession de quelques mesures d'amaigrissement puis de retours de santé tout au long du premier trimestre 1982. Nous l'avons vu sortir le 22 juin, prévoyant des transferts étalés, ce qui peut se comprendre compte tenu — comme vous l'avez expliqué — des résistances des administrations et de vos collègues, ainsi que des problèmes financiers.

Le transfert qui nous est proposé n'est pas une véritable répartition. Je souligne au passage qu'il s'agit beaucoup plus d'un transfert de responsabilités, quelquefois de risques d'ailleurs, de l'Etat vers les collectivités territoriales, et non vraiment d'une définition claire d'un champ de compétences qui seront exercées, en toute liberté, par des collectivités territoriales ou locales.

A cet égard, mes chers collègues, je me permets de vous renvoyer au chapitre 3 du rapport écrit que j'ai eu l'honneur de déposer et qui fait le point sur les problèmes constitutionnels et juridiques très difficiles posés par ce sujet.

Revenons à ce retrait. Je passerai sur ses modalités et sur les dissonances que tout le monde a pu discerner entre les actions et les réactions des divers membres du Gouvernement sur ce sujet.

Je m'attacherai seulement à exprimer l'étonnement attristé, voire le désarroi, de ceux qui sont, sur le terrain, les véritables acteurs de la décentralisation, à savoir les présidents de conseils régionaux, les présidents de conseils généraux, les maires, qui « vivent » la première loi, monsieur le ministre d'Etat, je dois vous le dire, avec plus de difficultés que vous ne l'avez dit tout à l'heure, car ils subissent un certain nombre d'effets induits auxquels ils s'attendaient peu, ne serait-ce que sur les réseaux de commandement, sur certaines remises à niveau de personnels, sur les recrutements nécessaires parce que, ici ou là, le système de la mise à disposition des personnels de l'Etat n'a pas fonctionné aussi bien qu'on aurait pu le souhaiter.

Ils avaient déjà regretté, eux aussi, le report en juin de l'examen du texte sur les compétences et ils avaient été un peu désorientés en apprenant que son élaboration s'étalerait sur trois ans, car ils avaient besoin d'y voir clair le plus vite possible.

Les modalités du retrait les ont désorientés d'autant plus que la première lettre, celle de M. Labarrère à M. le président du Sénat, parlait d'une reprise des dispositions différées sous forme d'un projet de loi — et là vous auriez pu vous engager immédiatement, monsieur le ministre d'Etat — ou d'une proposition de loi, et beaucoup de gens se sont demandé, non sans quelque raison, si cette proposition de loi reprendrait l'équilibre du projet de loi initial tel qu'il avait été déposé sur le bureau des assemblées parlementaires.

C'est une des raisons, non la seule, pour lesquelles les sénateurs, qui sont les rapporteurs de ce texte, ont déposé une proposition de loi dont j'ai noté avec satisfaction que vous acceptiez d'avance qu'elle vienne en discussion puisqu'elle respectait, en le confirmant, l'équilibre général du texte.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le rapporteur ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je vous en prie, monsieur le ministre d'Etat.

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

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Moi-même, quand j'ai lu la lettre du Premier ministre et que j'ai vu la mention « proposition de loi », je me suis posé cette question. Mais je me rends compte aujourd'hui que c'était le Premier ministre qui avait tout à fait raison.

La preuve vient d'en être donnée. En effet, vous avez déposé une proposition de loi et j'ai déclaré que j'acceptais que la discussion ait lieu sur cette base. Cela montre la bonne foi et l'esprit d'ouverture du Gouvernement car ma longue carrière de parlementaire, notamment depuis le début de la V<sup>e</sup> République, m'a appris que jamais les propositions de loi

de l'opposition n'étaient retenues par les gouvernements précédents. (*Très bien ! Très bien ! sur les travées socialistes.*) Nous n'avons jamais pu en faire voter une seule, alors que tel n'est pas le cas de l'opposition depuis que nous sommes au Gouvernement, et dans des domaines particulièrement importants : ici, ce sera la proposition de loi Schiélé ; là, ce sera votre proposition de loi.

Voilà donc un Gouvernement qui fait preuve de compréhension à l'égard de l'opposition dont n'ont pas toujours bénéficié ses membres lorsqu'ils étaient minoritaires. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur le ministre d'Etat, je vous ai parfaitement entendu, mais je vous fais remarquer que notre proposition de loi reprend très exactement l'équilibre du projet de loi du Gouvernement. En définitive, nous sommes bien d'accord au moins sur un point, c'est que, par rapport à votre texte d'origine, vous n'entendez pas modifier l'équilibre général des pouvoirs transférés aux collectivités territoriales. Nous en reparlerons car c'est important.

Mes chers collègues, un des problèmes sur lesquels ont buté les commissions à partir du jour où elles ont su qu'une partie du texte de loi était retirée et qu'éventuellement elle serait réintroduite par une proposition de loi dont rien ne leur garantissait, à l'époque, qu'elle serait identique aux dispositions différées, c'était donc que nous nous trouvions devant un texte déséquilibré et que le jugement à porter sur l'ensemble était d'autant plus difficile.

Par conséquent, monsieur le ministre d'Etat, et compte tenu de ce que vous venez de nous dire je me sens beaucoup plus à l'aise pour le faire, nous devons reprendre l'ensemble du texte tel qu'il était — et tel qu'il est maintenant, scindé en deux morceaux — pour pouvoir porter un jugement global.

Monsieur le ministre d'Etat, ce qui explique aussi le désarroi des présidents de conseils généraux et des présidents de conseils régionaux, c'est qu'ils voient se développer et s'intensifier depuis quelques mois des pratiques contestables qui les font douter de la véritable décentralisation.

Dans les conseils généraux, les charges d'aide sociale viennent d'augmenter de telle manière que, pour la plupart d'entre eux, l'équilibre de la décision modificative n° 2 sera difficile à réaliser. Or ce n'est pas une initiative locale.

Nous voyons aussi trop souvent l'indépendance des conseils régionaux en matière d'investissements obérée par l'Etat qui leur demande — avec je n'oserais pas dire un chantage à la clé mais cela y ressemble un peu — d'accompagner ses propres opérations sur la voirie nationale à 50 p. 100 au titre des fonds de concours, ce qui réduit pratiquement à néant leurs capacités d'initiative.

C'est dire si les véritables acteurs de la décentralisation sur le terrain sont très sourcilleux et pointilleux sur ce texte tel que vous nous l'avez présenté et si son retrait avait fait quelque bruit.

Mais puisque cette affaire du retrait du texte est maintenant en second plan et compte tenu de l'approbation que vous avez donnée tout à l'heure à notre initiative, nous pouvons maintenant, monsieur le ministre d'Etat, défendre l'atmosphère et passer à l'examen du texte lui-même. Je considère honnêtement que votre accueil à notre proposition est un test à la fois de votre honnêteté personnelle — mais personne ne l'avait jamais mise en doute — et de la continuité du Gouvernement dans la réalité des transferts qu'il nous propose.

Vous nous avez dit, monsieur le ministre d'Etat, que ce retrait — reparlons-en — était motivé par le fait que l'on n'aurait pas eu le temps, au cours de la présente session, de traiter de l'ensemble et que ce déphasage s'imposait pour éviter des ratés dans la réforme. Cet argument n'est pas probant dans la mesure où nous en débattons plus tard et où les ministères qui voudraient éventuellement retarder son application déploieront les mêmes manœuvres que celles qu'ils auraient déployées si le texte avait été en cours de discussion au 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Venons-en au texte. Mes chers collègues, je vous dois des explications sur la manière dont l'instruction s'est déroulée au niveau des commissions. La commission des lois a été saisie au fond et quatre commissions ont été saisies pour avis. Suivant une démarche peut-être un peu nouvelle, nous avons, mes collègues rapporteurs et moi-même, décidé, d'un commun accord, d'étudier le texte de la manière suivante : chaque commission saisie pour avis étudiait toute la partie technique correspondant à l'avis qu'elle avait à donner, la commission des lois

veillant à la cohérence de l'ensemble et au respect des principes généraux qui nous semblaient essentiels et que nous avions examinés ensemble.

C'est vous dire que les rapports écrits qui vous ont été présentés sont des rapports complémentaires entre eux et qu'il ne faut donc pas voir dans le rapport de la commission saisie au fond un balayage complet sur le plan technique des différents domaines dont nous avons à discuter.

De la même manière, les amendements ont été rédigés par les uns ou par les autres, examinés en commun et déposés au nom de la commission la plus compétente, la commission des lois se bornant, dans cette affaire, à émettre un avis de conformité sur l'ensemble de la démarche.

Je remercie mes collègues MM. Valade, Séramy, Madelain, Fourcade et Raybaud de l'atmosphère détendue et constructive qui a régné entre nous tout cet été et je rendrai hommage, à la fois à la division des collectivités locales de cette maison et aux collaborateurs de nos différentes commissions qui ont travaillé tout l'été dans des conditions difficiles — nous étions, à l'époque, saisis de l'ensemble du texte — et qui nous ont permis d'être prêts à temps.

En effet, il ne faudrait en aucun cas laisser se répandre dans le public l'idée que la raison réelle du retrait d'une partie du texte était le fait du Sénat. Non seulement nous sommes prêts aujourd'hui, s'il le faut, à rapporter sur l'ensemble du texte mais nous, nous l'étions déjà le 15 octobre. Si nous discutons de ce texte aujourd'hui seulement, c'est en raison de la volonté du Gouvernement qui a choisi de nous faire examiner d'abord la loi électorale.

**M. Paul Séramy.** Très bien !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Venons-en maintenant au texte. Celui-ci s'articule, vous le savez, mes chers collègues, sur quatre titres : un titre de principe, un titre de transfert de neuf sections dont quatre sont maintenues, un titre de dispositions financières et un titre de dispositions diverses transitoires comme cela est traditionnel pour de tels projets.

Examinons rapidement les principes. Vous nous les avez rappelés tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, et je dois vous dire que globalement ils semblent bons, mais encore faut-il s'entendre sur un certain nombre de points.

Dans l'article premier, vous nous dites que les collectivités territoriales ont à régler les affaires d'intérêt local. Je vous renvoie, mes chers collègues, à mon rapport écrit pour que vous constatiez à quel point la définition des affaires d'intérêt local est extraordinairement difficile ; elle l'est même à tel point que, depuis plusieurs années, on a pratiquement renoncé à la définir clairement. Plusieurs approches sont possibles : sur le plan philosophique, au niveau de l'efficacité technique ou encore à celui de la péréquation financière.

Sur le plan philosophique, cela consiste à dire — je l'ai entendu au cours de plusieurs réunions de commissions, et vous l'avez vous-même quelque peu repris dans votre exposé, monsieur le ministre d'Etat — que seront du ressort de la commune les affaires de proximité immédiate du département, celles de péréquation et de solidarité, de la région, celles de programmation.

Quand on entre dans le détail, on s'aperçoit que c'est moins facile car l'efficacité ne commande pas toujours que soit respecté ce genre de répartition. Par exemple, la gestion des collèges n'est pas forcément plus aisée à effectuer au niveau des communes, étant donné qu'ils sont presque toujours intercommunaux, du moins en milieu rural, qu'elle ne le serait au niveau du département.

Pour prendre l'exemple des collèges, le niveau de répartition de la péréquation des charges — nous le savons tous par expérience — est beaucoup plus difficile à définir au niveau communal qu'au niveau départemental. Je vous renvoie, mes chers collègues, à la constatation des différences qui peuvent exister d'un syndicat intercommunal à un autre, quand il s'agit de faire figurer dans les budgets, les charges qui incombent au fonctionnement du collège d'enseignement secondaire dont on dépend.

Vous nous avez dit, monsieur le ministre, que vous proscriviez toute tutelle. Qui, dans cette maison, n'accepterait de vous suivre sur ce terrain ? Nous verrons tout à l'heure, dans la réalité du texte, ce qu'il en est exactement.

Vous nous avez dit que tout transfert de charges devait être accompagné de compensations financières. Qui, là encore, ne vous suivrait ? Il n'est évidemment pas question que le résultat de cette réforme se traduise par une surcharge supplémentaire imposée aux collectivités territoriales.

Vous nous avez dit que vous cherchiez à mettre à la disposition des collectivités territoriales des personnels et des biens dans les meilleures conditions. Parfait, au moins sur le principe.

En pratique et à l'examen du texte, comment ces principes sont-ils respectés ? Telle est l'approche de la commission saisie au fond.

Commençons par la compensation financière. Vous avez affirmé dans votre exposé la nécessité, monsieur le ministre d'Etat acceptant ce que notre collègue M. Fourcade plaide depuis des mois, que le décompte soit effectué collectivité par collectivité. Nous en sommes bien d'accord. Encore faut-il que les mots « compensation de moyens nécessaires », qui figurent dans votre article 3, soient bien entendus par « compensation de moyens suffisants ». Dans l'état actuel des choses, nous croyons savoir que vous limitez votre démarche aux moyens que l'Etat leur consacre actuellement, ce qui laisse de côté les mises à niveau que vous avez évoquées et les mises au net dont nous aurons à reparler à propos des contingents de santé.

Enfin, monsieur le ministre d'Etat — et dans ce domaine probablement, nous allons avoir les pires difficultés, vous et nous — la compensation doit rester convenable. Il ne faudrait pas, une fois le transfert de compétences opéré et une fois le transfert financier figé, que l'Etat puisse, de sa propre initiative, modifier les règles du jeu et imposer ultérieurement des charges supplémentaires aux collectivités territoriales.

J'en viens aux modalités de la compensation. Il est entendu, encore une fois, que la compensation sera faite collectivité par collectivité, non seulement d'une façon que, pour ma part, je souhaite contradictoire afin que les collectivités territoriales puissent se faire entendre, mais aussi d'une façon telle que cette compensation ne soit pas l'occasion d'une péréquation supplémentaire, car il est évident qu'il n'est pas plus question de déséquilibrer les comptes d'une collectivité que de déséquilibrer ceux de l'ensemble des collectivités.

Vous avez prévu d'effectuer cette compensation financière au moins moitié par la fiscalité et, éventuellement, moitié par une dotation de complément. J'attirerai votre attention, monsieur le ministre d'Etat, sur le fait que le principe peut s'expliquer puisque, actuellement, les ressources des collectivités territoriales proviennent pour moitié par attribution de l'Etat et pour moitié de la fiscalité. Votre système, lui, va aboutir en pratique au fait suivant : certains vont recevoir davantage de bases d'impôts transférés, donc une certaine liberté d'action, mais relativement peu de dotations, alors que d'autres vont recevoir beaucoup plus de dotations et moins d'impôts transférés parce que, chez eux, il y a moins de bases d'impôts à transférer. Par conséquent, la liberté d'action de ceux qui appartiennent à la première catégorie sera bien plus grande que celle de ceux qui appartiennent à la seconde !

Reste à s'interroger sur vos choix en matière d'impôts à transférer. Ce ne sont pas, nous semble-t-il, les plus évolutifs — mais M. Fourcade vous le dira mieux que je ne saurais le faire. De mauvaises langues pourraient ajouter que vous en avez choisi un qui est fort impopulaire : la vignette. Mais le principal reproche qu'on peut vous adresser est celui de l'irrégularité relative des bases des impôts d'une collectivité à l'autre.

C'est la raison pour laquelle, pour arriver à ce que la règle des 50-50 soit respectée le plus largement possible, il vous sera proposé d'ajouter un autre impôt à ceux dont les bases seront transférées.

Ouvrant un peu une parenthèse — puisqu'il ne s'agit plus de la conséquence des transferts — je voudrais vous parler de la dotation globale d'équipement. Elle avait été décidée ici même lors de la discussion de la loi Bonnet. Avec votre accord, il avait été prescrit de la rétablir au moment de la discussion de la loi du 2 mars dernier, mais pas dans n'importe quelles conditions. Vous avez évoqué les difficultés de trouver une bonne clé, or celle que vous avez trouvée ne nous semble pas respecter l'article 103 de la loi du 2 mars qui prévoyait très explicitement que les capacités d'investissement des petites communes devaient être préservées par la clé qui nous serait proposée. Dans l'état actuel des choses, nous ne savons que trop, que bien des communes rurales ne peuvent procéder à des investissements, faute de moyens. Or celles-ci ne pourront pas bénéficier de la clé de répartition que vous avez mise au point ?

Voilà un problème de fond sur lequel il nous faudra revenir lors de la discussion des articles.

**M. Paul Séramy.** Très bien !

**M. Paul Girod, rapporteur.** D'autant que vous avez prévu une prime que nous considérons, tous rapporteurs et toutes commissions réunis, comme fort dangereuse, en faveur des collectivités qui réaliseraient leurs investissements à travers des chartes intercommunales dont personne ne connaît la définition législative. Les conséquences financières de ces chartes entraîneront fatalement des contentieux; il faudra donc qu'elles soient parfaitement définies. En outre, à partir du moment où une prime est versée aux communes qui réalisent leurs investissements à travers des chartes intercommunales, il y a, qu'on le veuille ou non, incitation indirecte à la création de celles-ci. Or comme elles s'inscrivent dans une série de dispositions qui ressemblent fort à des incitations aux groupements de communes, on ne peut que s'interroger sur la volonté d'indépendance et d'autonomie des communes que vous avez tout à l'heure affichée, monsieur le ministre d'Etat.

De plus, une disposition prévoit qu'une autre prime sera accordée aux collectivités locales qui réaliseront leurs investissements au travers des organismes à fiscalité directe — il y en avait déjà quelques-uns. Pour nos commissions, c'est déjà presque trop et, en tout cas, il n'est pas question de laisser l'Etat s'engager dans une voie qui ferait qu'à terme, des syndicats intercommunaux disposeraient d'une fiscalité directe généralisée qui dépouillerait les conseils municipaux de leur principale responsabilité, qui est celle de lever directement l'impôt.

Notre collègue M. Raybaud vous parlera mieux que je ne saurais le faire de l'inconvénient des dispositions que vous avez introduites concernant la modification du système de fonctionnement des fonds d'adduction d'eau et d'assainissement et du fonds d'amortissement des charges d'électrification.

Je voudrais seulement vous dire que ces modifications ont au moins le risque de faire perdre les financements complémentaires d'E. D. F. et qu'à ce titre seul il faudrait déjà revoir ce que vous aviez prévu.

Une disposition bizarre s'est glissée dans le domaine financier, à savoir le déplaçonnement de la région. De deux choses l'une, monsieur le ministre : ou bien le déplaçonnement de la région est causé par les transferts, et cela veut dire que les ressources financières que vous mettez à la disposition des régions sont insuffisantes pour faire face aux responsabilités que vous leur donnez, ou bien le déplaçonnement de la région est causé par autre chose et cette disposition n'a dans ce cas pas sa place dans un texte de transfert. Il faudra la remettre dans une loi de finances.

En tout cas, ce déplaçonnement doit être égal pour toutes les régions. La commission des finances, si nous devons aller jusqu'au bout de votre logique, vous fera remarquer que la région parisienne doit en bénéficier comme les autres.

Mais, encore une fois, à notre sens, cette disposition n'a pas sa place dans un texte qui concerne les transferts. Il s'agit d'un texte de fiscalité des régions. Ce n'est pas une conséquence de transferts ou alors, encore une fois, c'est parce que vous leur transférez plus que vous ne leur donnez.

Globalement, nous sommes donc en présence d'un principe de compensation financière, qui n'est pas si bien respecté qu'on le dit.

Examinons maintenant les autres principes, chapitre par chapitre. Commençons par les transferts maintenus, et d'abord l'urbanisme.

L'ensemble de la section urbanisme semble reposer sur la volonté de transférer aux maires le permis de construire — vous me permettez de douter qu'il s'agit là d'une revendication de tous les maires? — en l'encadrant dans la mise en place d'un plan d'occupation des sols lui-même dirigé par le schéma directeur intercommunal.

Je ne suis pas sûr, monsieur le ministre d'Etat, que les maires désirent, aussi unanimement que vous le pensez, recevoir la responsabilité du permis de construire.

L'article 16, par lequel vous renversez le droit de construction au sol, qui jusqu'ici était constant « sauf si... », et que vous transformez en un droit interdit « sauf si... », nous semble tout à fait abusif.

La commission des lois et la commission des affaires économiques et du Plan ont deux approches différentes, quant à la façon de traiter le chapitre général de l'urbanisme. Mais elles sont unanimes sur le point de dire qu'il ne peut pas y avoir de chantage par lequel on amènerait un maire à prendre la responsabilité du permis de construire s'il considère que sa commune ne possède pas les moyens en personnel, n'a pas l'indépendance suffisante, ou simplement que lui-même ne souhaite voir son conseil municipal supporter, parce qu'il ne sera pas le seul à le faire, cette responsabilité.

Je ferai trois observations en ce qui concerne ce chapitre de l'urbanisme. Il faut, avez-vous dit tout à l'heure, des transferts par blocs de compétences. Ici le retrait de certaines dispositions du texte fait que le problème des blocs de compétences est mal traité, dans la mesure où la protection des sites n'est pas prise en compte dans le chapitre traitant de l'urbanisme. Nous proposons de rétablir cette disposition.

Vous nous avez dit que l'on devait respecter la compensation financière. Or, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que la responsabilité du permis de construire comporte aussi le risque de l'erreur. Jusqu'ici, lorsque le permis de construire était délivré par l'Etat, celui-ci était son propre assureur devant ces risques, mais rien n'est prévu pour mettre la collectivité territoriale à l'abri des conséquences financières d'une éventuelle erreur.

Enfin, vous nous avez dit que vous ne vouliez pas entendre parler de tutelle. Mais n'est-ce pas une tutelle, monsieur le ministre d'Etat, que de prévoir les dispositions concernant les schémas d'aménagement de la mer qui font l'objet d'une discussion entre l'Etat et la région et qui s'imposeront ensuite aux communes?

N'est-ce pas une tutelle que le système de la détermination des périmètres des schémas directeurs, où un tiers des communes risque d'entrer contre leur volonté, sachant qu'à partir du moment où elles y seront entrées, elles se verront privées de toutes possibilités de contestation des décisions concernant leur propre territoire qui prendront les autres communes inscrites dans le périmètre du schéma directeur.

On peut employer un autre mot que celui de tutelle. Admettons qu'il s'agit d'une ingérence de certaines collectivités territoriales dans le domaine d'autres collectivités. Mais il se pose là un problème de fond qu'il faudra bien examiner en détail.

Sur ce chapitre de l'urbanisme, monsieur le ministre d'Etat, comment se fait-il que vous dérogez déjà aux dispositions de la loi du 2 mars 1982?

Aux termes de celle-ci, les délibérations d'une commune ou d'un syndicat intercommunal sont exécutoires immédiatement et de plein droit. Vous prévoyez tout de suite, et sur un chapitre essentiel de la vie communale, une dérogation puisque les délibérations ne deviennent exécutoires qu'un mois plus tard et après un dialogue avec le préfet.

La commission des affaires économiques et du Plan et la commission des lois ont exposé clairement au Sénat les données du problème et vous proposeront deux solutions possibles. A vous de trancher! Mais je pense que le Gouvernement aura intérêt à clarifier sa propre doctrine dans cette affaire.

Venons-en au logement. Le bloc de compétences n'est pas net puisque tout est éparpillé entre l'Etat, la région, le département et la commune.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** C'est l'héritage!

**M. Paul Girod, rapporteur.** Non, ce n'est pas l'héritage, c'est vous qui prenez les décisions en ce moment.

La compétence reconnue aux départements est nouvelle et, par conséquent, non compensée. Que se passera-t-il quand il faudra abonder les programmes sociaux?

En ce qui concerne la formation professionnelle, vous donnez l'initiative à la région. Pourquoi pas? Les ressources seront constituées, entre autres, par le 1 p. 100 patronal. Mais il se produira un retard d'un an, car vous ne donnez à la région que l'équivalent de ce que l'Etat a reçu à ce titre l'année précédente. Ensuite, il risque d'y avoir des distorsions, en ce qui concerne la capacité d'action, d'une région à l'autre. Ce sont, en effet, les régions les plus riches et où la vie économique est la plus intense qui ont le plus de moyens et, malheureusement, ce sont les régions où la vie économique est la moins active qui ont le plus de besoins. Nous sommes en présence d'une difficulté.

Je voudrais au passage noter que l'Etat garde la responsabilité de la fixation de la rémunération des stagiaires. Ainsi, une fois que le transfert financier aura été fixé, la région devra faire face à des surcroûts de coûts qu'elle n'aura pas prévus et sur lesquels elle n'aura aucune prise.

Enfin, nous nous interrogeons ici sur la notion de blocs de compétences. D'après le texte d'origine, la formation professionnelle serait du domaine de la région et les établissements d'enseignement professionnel du domaine du département. Or, pour organiser une formation professionnelle complète, la région devra disposer des établissements d'enseignement professionnel en dehors des heures de cours. C'est une des raisons pour lesquelles nous vous ferons des propositions tout à l'heure.

En matière de planification — c'est la cinquième fois en six mois que nous avons à délibérer sur le rôle de la région en cette matière, et je n'ironise pas — nous ne devons pas nous faire d'illusions sur ce que sera le plan régional.

Je voudrais, mes chers collègues, vous lire une note qui nous a été remise pendant la discussion en commission. Le Gouvernement nous dit ce que ne peut être le plan régional. Il n'est pas un sous-produit du plan national, un document d'intention, un catalogue de demandes. Il n'est ni une synthèse ni une composition des différents plans micro-régionaux.

Puis le Gouvernement indique ce qu'il peut être. Le plan régional est une volonté politique régionale — très bien — un programme d'actions précises — parfait — une définition des intérêts collectifs et des moyens — encore faudrait-il que l'Etat respecte ses propres engagements en matière de planification — un instrument de combat — qui ne serait pas heureux de le constater ? — pour le développement économique.

Le plan régional devra définir les activités économiques. Je voudrais bien savoir comment une région pourra définir à elle seule les activités économiques qui se développeront chez elle.

Il précisera les conditions de formation des hommes aux métiers qui, dans la région, par sa politique économique, se maintiendront, se développeront ou s'établiront. Monsieur le ministre d'Etat, vous savez bien que les conditions de maintien d'une activité économique ne dépendent pas uniquement des volontés d'une région.

Enfin, le plan régional fixera les conditions et les directions du développement agricole, forestier, industriel, commercial, artisanal, touristique, ainsi que les créations d'emplois.

Monsieur le ministre d'Etat, il ne faut pas se faire trop d'illusions sur ce que peut être un plan régional. Ce document fait preuve d'un certain romantisme. Un jour, il faudra bien appréhender la réalité quant aux moyens financiers dont disposent les régions.

Le chapitre de la planification, en dehors de son aspect définitive assez sympathique et illusoire, introduit un certain nombre de notions qui, elles, ne le sont pas et ne me semblent pas tout à fait correspondre avec les principes affichés, en particulier en matière de tutelle.

Vous avez prévu, monsieur le ministre d'Etat, que des chartes intercommunales seront mises en place et qu'elles s'établiront selon les mêmes périmètres que ceux qui sont définis en matière de schémas directeurs.

J'ai indiqué tout à l'heure qu'un certain nombre de communes pourraient être amenées à entrer contre leur gré dans ces périmètres. Elles se trouveront donc programmées, encore contre leur gré, par la volonté des autres. Il y aura donc obligatoirement tutelle de certaines collectivités locales sur d'autres, de même niveau, ce qui n'est pas mieux.

De plus, vous prévoyez un plan départemental d'aide à l'équipement rural qui, dans l'état actuel du texte, peut éventuellement se justifier par la nécessité pour le département de subventionner les collectivités territoriales de base. Rien ne dit que cela ne sera pas l'occasion d'une mise en tutelle de celles-ci par le biais de tutelles techniques que nous avons proscrites à l'échelon de l'Etat, dans la loi du 2 mars 1982. Il y a là aussi un minimum de clarifications à opérer.

Ou ce programme se présente comme une véritable tutelle et il est contraire à nos principes, ou il doit être en permanence négocié entre les communes et le département et nous risquons d'entrer dans une démocratie de la palabre qui risque de retarder ou d'annihiler la capacité d'action des collectivités territoriales.

Les titres maintenus posent un certain nombre de questions. Puisque vous avez accepté le principe de la discussion de notre proposition de loi, monsieur le ministre d'Etat, je vous propose de balayer rapidement les titres retirés. Cette démarche constitue un tout et si l'on veut apprécier ses principes et son équilibre, il faut considérer le tout comme le détail.

En matière de transport, vous aviez prévu de transférer aux départements le transport scolaire, en gardant soigneusement et intégralement entre les mains de l'Etat, au chapitre de l'éducation, la carte scolaire qui commande la réalité des frais du transport scolaire. Il s'agit donc, là encore, d'une compétence transférée, d'une participation financière figée et d'une possibilité de modifications ultérieures.

En matière d'éducation, le texte prévoit que les collectivités territoriales auront à financer, à construire, à équiper et à entretenir, les unes tels établissements, et les autres tels autres. Je vous dois une confiance. Pendant toute la période d'instruction, nous n'avons pas pu obtenir une définition claire de ce qui se cache derrière le mot entretien.

Un ministère nous a dit et même écrit que cela équivalait à une dénationalisation du fonctionnement des collèges et des lycées. Un autre ministère nous a dit qu'il s'agissait de la généralisation du financement croisé actuellement en place dans les collèges. Et le sentiment général des élus locaux est qu'il s'agit uniquement d'entretenir les bâtiments.

Il faudra clarifier ce point. Mais s'il s'agit de la généralisation du financement croisé, c'est absolument l'inverse de la définition du bloc des compétences. Il faut le savoir d'autant que si c'est cette interprétation ou la dénationalisation générale du fonctionnement, cela veut dire qu'ultérieurement l'Etat se réserve la possibilité de modifier les règles du fonctionnement et les coûts dans ce domaine.

J'aborde le chapitre où c'est le plus net, celui de la santé. Les blocs de compétence y sont parfaitement respectés, c'est clair, et la rédaction proposée par le ministère de la santé a, sur ce point, l'avantage de la parfaite cohérence par rapport à d'autres rédactions venant d'autres ministères. Je me doute bien, monsieur le ministre d'Etat, que votre ministère n'a pas été le seul rédacteur de ce texte ; il concerne trop de domaines pour que vous n'ayez pas été au moins conseillé, sinon influencé par d'autres ministères.

Dans le même article que celui qui définit le bloc de compétences de l'aide sociale, on lit que l'Etat détermine par décret le montant de l'aide sociale et ses conditions d'admission, le département ayant comme rôle, éventuellement, de décider un régime plus avantageux.

Cela signifie que le lendemain du transfert, par le biais d'une réglementation d'Etat qui ne dépend même pas d'ailleurs d'une loi, le Gouvernement peut parfaitement relever les dépenses réellement payées par le département et il n'y aura plus de compensation financière ultérieure.

Nous sommes donc, monsieur le ministre d'Etat, en présence d'un texte qui comporte, en ce qui concerne les principes et l'équilibre général, un certain nombre de failles ou de points obscurs. C'est la raison pour laquelle vos commissions, au fil des articles techniques ou de fond, vont vous proposer toute une série de modifications. Tout d'abord, en abandonnant ce problème des affaires d'intérêt local pour passer dans le domaine de la compétence reconnue — j'y reviendrai dans ma conclusion — pour affirmer d'une façon beaucoup plus claire qu'il ne l'est ce principe qui est le vôtre, monsieur le ministre d'Etat, mais dont malheureusement, à travers ce texte, on ne reconnaît pas toujours l'application.

Affirmer le principe du bloc de compétences, qui met entre les mains d'une collectivité territoriale et d'une seule la totalité des responsabilités, la totalité du financement et la totalité du pouvoir.

Nous vous proposerons de mettre le plus de clarté possible dans les démarches réglementaires et administratives, en particulier de préciser le mécanisme du contrôle de légalité ainsi que de préciser quelles décisions nouvelles doivent être transmises aux représentants de l'Etat pour que le contrôle de légalité protège correctement le citoyen.

Nous vous demanderons, monsieur le ministre d'Etat, par voie de conséquence, de décider une bonne fois si nous respectons la loi du 2 mars ou si nous introduisons déjà des dérogations qui, à terme, finiraient par la vider de toute sa substance.

Nous vous demanderons de définir les modalités d'une compensation financière qui soit réelle et qui ne comporte pas de surprise ultérieure par l'obligation faite à l'Etat d'assumer les conséquences de ses décisions et de compenser la couverture des risques qu'il fait encourir aux collectivités locales, des surcoûts qu'il pourrait éventuellement décider ensuite et de supporter aussi la charge des dépenses induites, notamment pour les services de commandement nécessaires.

Nous vous proposerons des dispositions proscrivant effectivement toute tutelle directe ou indirecte par suppression des schémas d'aménagement de la mer, par possibilité de sortie des périmètres des chartes intercommunales, ou de schémas directeurs des communes minoritaires qui se trouveraient exagérément maltraitées.

Nous vous proposerons de proscrire toute incitation insidieuse aux regroupements. Monsieur le ministre d'Etat, sur ce point, nous ne ferons, me semble-t-il, que rejoindre votre souci de ne transférer que vers les collectivités existantes, sans création, volontaire ou involontaire, insidieuse ou voulue, de nouveaux échelons d'administration.

Nous vous proposerons, mes chers collègues, de faire du transfert des personnels vers les collectivités responsables la

régle. En effet, il ne faut pas maintenir le système « bâtard » de la mise à disposition, qui est d'une efficacité discutable ; c'est le moins que l'on puisse dire.

**M. Jean Gravier.** Très bien !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Nous vous demanderons de ne pas laisser au seul pouvoir discrétionnaire de l'Etat le soin de décider de l'ordre des transferts ultérieurs qui ne sont pas repris dans le texte actuel.

Nous vous demanderons également de poser un certain nombre de préalables pour la suite des opérations, notamment le préalable de la mise à niveau. Vous vous rappellerez, mes chers collègues, que l'Etat est loin de respecter sa part dans le coût des transports scolaires, que la santé scolaire qui nous sera transmise est pour l'instant pratiquement inexistante et que, même pour les bibliothèques de prêts — car ce texte comporte également des dispositions sur les sentiers de randonnée et les bibliothèques de prêts — nous n'en sommes pas encore à la couverture obligatoire.

Nous vous demanderons également de prévoir à titre de préalable à la suite une remise au net des contingents d'aide sociale. Je rappelle, monsieur le ministre d'Etat, que, si le ministre des finances est un dragon assis sur son coffre, le ministre des finances du gouvernement précédent avait prévu que cette remise au net de contingents d'aide sociale se ferait dans des conditions telles que les départements qui actuellement supportent des charges normales ne se verraient pas pénalisés au bénéfice des départements anormalement chargés. C'était l'Etat qui prenait en compte les frais de cette opération. Il ne semble pas que ce soit le cas dans votre loi.

Nous vous proposerons, enfin, de rétablir le chapitre sur la justice et sur la police, car le report de l'affaire justice - police nous étonne beaucoup. D'abord, si l'on suit votre logique, monsieur le ministre d'Etat, aucune date n'avait été fixée pour la reprise en main par l'Etat des palais de justice et d'équipement des tribunaux pour les polices municipales. Cela devait se faire tout au long des trois ans de transfert. Il n'y a aucune raison de ne pas fixer dès maintenant les règles de cette reprise. Cette mesure a été demandée et promise par tous les gouvernements successifs depuis plusieurs années. A ce titre, le Sénat se doit d'être le garant d'une certaine continuité.

Enfin, cela doit se faire selon des dispositions différentes de celles qui sont envisagées. Je dois vous dire que j'ai été saisi de la stupéfaction scandalisée des maires des communes dont la police est éventuellement nationalisable, lorsqu'ils ont appris, malheureusement par ma bouche, que cette nationalisation se ferait avec imputation à leur charge des sommes qu'ils consacrent actuellement à leur police et que pourrait même diminuer leur dotation globale de fonctionnement si la dotation générale de décentralisation ne suffisait pas. Or, ils savent que les communes dont la police est déjà nationalisée ont vu leur contingent de police supprimé d'un trait de plume dans la loi de finances de l'année dernière. Il faut tout de même être logique ! Vous ne pouvez pas, à ce point, assurer les enrichissements sans cause, si j'ose dire, des communes qui ont eu la chance d'être les premières à voir nationaliser leur police.

Pour conclure, mes chers collègues, je résumerai l'attitude générale, au fond, de vos commissions, en particulier celle de la commission des lois.

Décentralisation dans le respect des principes républicains ? Aucun problème, au contraire. Décentralisation dans la clarté et dans l'honnêteté présente et future ? Aucun problème, au contraire.

Mais *quid* d'une décentralisation dans une atmosphère qui fait que les collectivités territoriales continueront à dépendre probablement plus qu'il ne le faudrait de l'Etat en ce qui concerne la définition des compétences qu'on leur reconnaît maintenant ? En effet, la réglementation de l'Etat reste présente partout et dans des conditions qui ne résolvent pas le problème de l'affrontement entre ce que j'ai appelé, dans mon rapport écrit, « l'Etat-collectivité », le pouvoir réglementaire autonome de l'Etat, que d'ailleurs vous refusez dans son principe aux collectivités territoriales, et le pouvoir d'exécution des responsabilités qui leur sont transférées. Cette décentralisation ne nous semble pas une bonne chose.

Nous l'avions d'ailleurs tous senti — vous aussi, monsieur le ministre d'Etat — puisque, dans la loi du 2 mars, à l'article 90, nous avons introduit l'idée qu'un pouvoir réglementaire de l'Etat ne pourrait s'imposer aux collectivités territoriales qu'à travers le pouvoir réglementaire dérivé, c'est-à-dire seulement le pouvoir réglementaire qui s'appuie sur une loi. Ce serait un premier pas dans une direction que vous avez explorée,

monsieur le ministre d'Etat, à titre personnel, quand vous étiez dans l'opposition, puisque vous aviez déposé une proposition de loi de modification constitutionnelle qui faisait du pouvoir réglementaire des communes une réalité, laquelle ne pouvait être combattue que par le pouvoir réglementaire dérivé.

Monsieur le ministre d'Etat, la difficulté que fait apparaître ce texte n'est en réalité que la pierre de touche de difficultés qui vous avaient été montrées comme latentes, à l'occasion de la discussion de la loi du 2 mars dernier, par M. Michel Giraud, sénateur du Val-de-Marne, président de l'assemblée régionale de l'Île-de-France, rapporteur de ce texte : c'est, en définitive, que la place des collectivités territoriales n'est pas clairement définie dans notre droit.

Nous allons avoir, à travers cette opération de décentralisation, qui a ses mérites si elle est bien conduite, toute une série de pierres de touche sur la réalité du problème de fond qui se pose à nous depuis deux siècles : celui de savoir si les collectivités territoriales préexistent à l'Etat, existent en même temps que l'Etat ou ne sont qu'une subdivision, une annexe de l'Etat.

Sur le plan des principes républicains, c'est la dernière interprétation qui est la bonne ; mais, sur le plan du rapport des pouvoirs, sur le plan de la véritable autonomie, sur le plan des droits et des libertés des communes — c'est vous qui avez employé cette formule le premier — il faudra que nous trouvions une démarche qui fasse qu'en définitive le pouvoir local soit couvert ou par une modification constitutionnelle ou, au minimum, par une série de lois organiques qui donnent à cette entité nouvelle une solidité seule susceptible de permettre de parler, en France, de véritable décentralisation définitive. Sinon, tout peut être remis en cause du jour au lendemain, tout peut être modifié par l'exercice du pouvoir réglementaire autonome de l'Etat.

Telle est ma conclusion dans cette affaire de la décentralisation, qui, encore une fois, s'inscrit dans une longue logique, dans une longue démarche. Vous avez eu, monsieur le ministre d'Etat, le courage de trancher, c'est vrai.

Nous avons contesté — personnellement, je le conteste toujours — le système qui consiste à faire cette décentralisation par lois successives. Selon vous, c'était indispensable pour obtenir la collaboration d'un certain nombre d'autres ministères. C'est possible : l'avenir dira si vous avez eu raison ou tort.

Mais je crois que ce texte, qui est, encore une fois, un véritable test, va permettre, si vous acceptez les modifications que nous vous proposons, que s'exercent correctement les compétences que vous avez envisagé de transmettre aux collectivités locales, ou plutôt la responsabilité de la gestion dans un certain nombre de domaines de compétences. Ce sera vraiment le test qui nous obligera, les uns et les autres, à entamer une réflexion plus approfondie sur la place de nos collectivités locales dans la République. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R. et de l'U. R. E. I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi dont la discussion s'ouvre aujourd'hui ne présente pas vraiment l'attrait de la nouveauté, car la décentralisation est un sujet qui préoccupe le Parlement, le Sénat en particulier, depuis longtemps.

Ces préoccupations se sont cristallisées autour de deux textes. Le premier projet de loi « pour le développement des responsabilités des collectivités locales » a été adopté ici même, en première lecture, en avril 1980, mais n'a jamais été voté définitivement. En revanche, le second projet relatif « aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » est devenu loi le 2 mars 1982.

Il est important de se reporter à ces deux textes pour comprendre la logique du projet de loi n° 409 en matière sanitaire et sociale. Le projet s'inspire largement des options retenues antérieurement par le Sénat ou plutôt s'en inspire, puisque l'ensemble des dispositions sociales ont été retirées du texte par lettre rectificative n° 516 et ne devraient être soumises au Parlement qu'au cours de la prochaine session de printemps.

La commission des affaires sociales estime cependant nécessaire de préparer l'avenir en ajoutant au projet de loi certaines dispositions préalables aux transferts de compétences futurs. Des domaines aussi vastes que l'action sociale et la santé ne peuvent être distribués entre l'Etat et les collectivités territoriales sans que certaines précautions soient prises, certains principes posés et certaines situations apurées.

Que les transferts de compétences en matière sociale et sanitaire soient proposés au Parlement sur initiative gouvernementale ou parlementaire, ils seront toujours fondés sur les mêmes grands principes.

La répartition sera effectuée entre deux blocs de compétences en attribuant une compétence de droit commun au département et une compétence résiduelle à l'Etat afin de mettre fin au système anachronique des financements croisés.

Chaque transfert de compétences s'accompagnera d'un transfert de ressources correspondant, en application de l'article 102 de la loi du 2 mars 1982, et vous venez, monsieur le ministre d'Etat, d'en confirmer le principe.

Les niveaux d'administration locale ne seront pas remis en cause. Ainsi le département assurera la gestion de l'aide sociale et de la santé, à laquelle les communes seront appelées à participer.

La répartition des compétences sera fondée sur l'idée que tout ce qui est « revenu social minimum » doit être payé et garanti par l'Etat. En revanche, toute prestation pouvant et devant être appréciée dans un cadre local ou une relation de voisinage doit être mise à la charge du département.

Votre commission estime que certaines dispositions préalables aux transferts de compétences doivent être d'ores et déjà intégrées au présent projet de loi et elle vous présentera, conjointement avec la commission des lois, cinq amendements en ce sens.

Le premier amendement doit poser le principe sur lequel est fondé le transfert de compétences en matière sanitaire et sociale, c'est-à-dire la répartition en deux blocs de compétences. La répartition elle-même ne fera l'objet d'aucun développement. Seul le principe qui la sous-tend devrait être affirmé dans le projet de loi.

Deux autres amendements ont pour but d'apurer le passé afin que les transferts de compétences soient opérés sur une situation nette. L'un propose la révision du barème de 1955 qui détermine la participation respective de l'Etat et des collectivités locales dans les financements croisés. L'autre affirme la nécessité pour l'Etat de rembourser les sommes dont il est redevable au titre des contingents d'aide sociale.

Enfin, les deux derniers amendements proposent certaines précautions destinées à préparer l'avenir.

En premier lieu, la situation financière des départements, sur lesquels l'Etat ne saurait se décharger de tout et de n'importe qui, doit être préservée par des mesures appropriées.

En second lieu, votre commission envisage de tracer les grandes lignes de mesures devant figurer dans la loi complémentaire destinée à compléter le projet de loi-cadre qui nous est soumis. Parmi les diverses mesures ainsi proposées figure celle qui avait été votée par le Sénat en avril 1980 et qui soustrayait des dépenses d'hébergement confiées aux départements les frais de maternage que l'assurance maladie viendrait prendre en charge en sus du forfait « soins » déjà prévu depuis janvier 1978.

Telles sont, mes chers collègues, brièvement résumées, les dispositions que la commission des affaires sociales souhaite voir figurer dans le présent projet de loi préalablement à la répartition des compétences sanitaires et sociales dont nous discuterons ultérieurement. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., du R. P. R., de l'U. R. E. I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, après l'excellent rapport de notre ami Paul Girod, on pourrait se dire que l'on arrive trop tard dans un monde trop vieux, car tout a été dit et fort bien dit. Cependant, je vais vous donner l'avis de la commission des affaires culturelles car, lors de l'examen du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, votre commission avait déposé un avis que notre collègue M. Ruet avait rapporté devant vous. C'était un rapport entier, alors qu'aujourd'hui je me trouve quelque peu fragmenté; c'est une position inconfortable. (*Sourires.*)

Ce précédent commandait donc que votre commission continuât dans la même voie, puisque le projet soumis à votre examen est en filiation directe avec la loi du 2 mars 1982.

Les travaux de la commission étaient au demeurant fort avancés lorsque le projet de loi a été amputé de près de la moitié de ses articles dans les conditions que l'on sait. Je n'y

reviendrai pas. C'est ainsi que la totalité des dispositions concernant l'éducation, y compris celles relatives aux transport scolaires, de même que l'ensemble des articles concernant l'environnement, la sauvegarde du patrimoine et l'action culturelle ont été retranchées du projet, ce qui fait que notre commission, qui avait vingt-neuf articles à examiner, n'en a plus eu que cinq, ceux qui composent la section 5 du titre II, relative à la formation professionnelle.

Je voudrais souligner, au nom de la commission, qu'il était — j'emploie maintenant l'imparfait — difficilement acceptable qu'un texte déposé depuis trois mois sur le bureau du Sénat soit ainsi mutilé un mois à peine avant la date prévue pour sa discussion. Nous avons vu là une sorte de manque d'égard envers le travail du Parlement — nous avons en effet travaillé pendant tout l'été — et une certaine légèreté vis-à-vis de cette politique de décentralisation qui était pourtant présentée comme la grande affaire du septennat.

Vos déclarations de ce matin, monsieur le ministre d'Etat, nous ont confirmé dans notre désir commun d'aller le plus vite possible jusqu'au bout du chemin.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Il n'y avait ni manque d'égard ni légèreté!

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** C'est pourquoi j'ai employé l'imparfait.

Le retrait d'une partie des dispositions du projet initial — et vous l'avez bien senti — crée une évidente difficulté de méthode pour la suite de nos débats. En effet, quelles que soient les critiques et les réserves que le projet initial pouvait légitimement inspirer, du moins ce projet formait-il un ensemble cohérent. Cette cohérence a maintenant disparu et nous nous trouvons contraints d'examiner un projet de décentralisation de la formation professionnelle sans pouvoir examiner simultanément les problèmes qui sont liés à une décentralisation éventuelle de l'éducation.

De même, les dispositions du projet relatives à l'urbanisme sont maintenues, alors que les articles concernant la protection du patrimoine et des sites sont inexplicablement retirés.

Bref, des dispositions se trouvent dissociées alors qu'elles appelaient une réflexion d'ensemble. Certes, de grands auteurs se sont illustrés dans le feuilleton à rebondissements, mais convenons que ce procédé littéraire reste bien mal adapté aux exigences de la confection des lois. Nous sommes sensibles au fait, monsieur le ministre d'Etat, que vous en ayez été convaincu.

Les dispositions concernant la formation professionnelle font donc figure de « miraculées » dans le texte qui nous est proposé. Sans doute faut-il penser qu'aux yeux du Gouvernement, la décentralisation paraissait plus urgente dans le domaine de la formation professionnelle que dans d'autres. Vous l'avez souligné ce matin, monsieur le ministre d'Etat, en la qualifiant « d'activité extrêmement importante pour l'emploi ». Il est vrai qu'en cette matière, l'Etat s'est engagé, depuis longtemps, dans la voie de la déconcentration puisque le préfet de région exerce d'ores et déjà d'importantes responsabilités dans la mise en œuvre des actions de formation professionnelle. Le texte qui vous est présenté propose de franchir un nouveau pas en transférant à la région elle-même certaines compétences.

L'article 72, tout d'abord, donne à la région une compétence générale pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle. En apparence, la réforme est audacieuse. Voilà enfin, dira-t-on, une compétence qui est franchement transférée sans qu'intervienne une de ces subtiles constructions par lesquelles on reprend d'une main ce qui est donné de l'autre. En fait, le transfert de compétences est bien moins important qu'il ne paraît.

Le principe de la décentralisation ayant été posé au premier alinéa du texte, les compétences conservées par l'Etat sont énumérées à l'alinéa suivant et il est facile de constater que l'Etat maintient sous sa responsabilité des compétences qui correspondent à plus des quatre cinquièmes du budget de la formation professionnelle. On voit donc que l'exception l'emporte largement sur le principe.

De plus, il est permis de s'interroger sur l'étendue des moyens institutionnels à la disposition de la région. On ne peut que constater que l'organisation actuelle des principaux établissements de formation professionnelle n'est pas faite pour faciliter la tâche de la région.

En outre, le retrait des dispositions relatives à l'éducation prive la région de toute « ouverture » vers le système scolaire. Dans ces conditions, la région rencontrera bien des difficultés pour exercer pleinement la compétence qui lui est reconnue. Il est fort bien de lui confier, comme le fait l'article 74, le

soin d'arrêter chaque année un programme de formation professionnelle; encore faudrait-il lui donner aussi des moyens suffisants, faute de quoi ce programme régional s'ajouterait à la liste de ces innombrables documents pleins de bonnes intentions dont la France est sûrement l'un des premiers producteurs du monde.

Si l'on examine maintenant les moyens financiers dont disposera la région, en vertu de l'article 75, on ne peut qu'éprouver certaines inquiétudes supplémentaires. En effet, comme l'a souligné le rapporteur, M. Paul Girod, aucune garantie de réévaluation des crédits n'est prévue pour compenser les évolutions éventuelles des rémunérations des stagiaires. Il s'agit là d'une lacune grave dans la mesure où la rémunération des stagiaires constitue une charge importante et qui ne pourra guère que s'aggraver dans les années qui viennent.

Il est clair que si l'article 75 n'est pas modifié, la région recevra une compétence nouvelle sans être le moins du monde assurée de recevoir les ressources nécessaires. Il ne s'agit pas là d'une vue de l'esprit: si l'on se reporte au dernier alinéa de l'article 75, on voit que cet alinéa cherche à intégrer subrepticement le produit de la carte grise dans les ressources du fonds régional de la formation professionnelle. La raison d'être de cet alinéa n'est peut-être pas très évidente. Il s'agit, sans doute, de donner au Gouvernement un éventuel bon prétexte pour ne pas transférer aux régions les crédits dont elles auront besoin. Alors, soyons nets: la décentralisation en matière de formation professionnelle, comme dans les autres domaines, ne doit pas être l'occasion pour l'Etat de faire une bonne affaire. En aucun cas, il ne peut s'agir d'un moyen pour se décharger sur la future collectivité régionale d'une partie des dépenses que l'Etat engageait jusqu'ici.

Monsieur le ministre d'Etat, vous nous avez fait part de votre volonté — je reprends votre image, car véritablement elle a fait « tilt » ce matin — « d'ébranler le dragon assis sur son coffre », c'est-à-dire le ministre des finances, et nous en avons pris acte. Nous sommes d'accord, monsieur le ministre d'Etat, pour le transfert des compétences, mais il ne faudrait pas que, faute de moyens suffisants, il se traduise pour les élus locaux par un large transfert d'impopularité.

La position de votre commission des affaires culturelles peut donc se résumer en trois points: nous acceptons le principe d'une décentralisation de la formation professionnelle au bénéfice de la région; nous regrettons que la région ne dispose pas des moyens institutionnels nécessaires au plein exercice de sa compétence; il nous paraît indispensable que des garanties soient apportées en ce qui concerne le montant des crédits transférés.

C'est donc sous réserve de plusieurs amendements que votre commission donne un avis favorable à l'adoption des articles 72 à 76 du projet.

Je voudrais avant de conclure aborder brièvement un second point. Votre commission a, en effet, décidé de vous proposer — et c'est raisonnable — de reprendre par voie d'amendements les dispositions des articles 96, 98, 99 et 100 de la version initiale du projet, c'est-à-dire la partie de la section 8 qui traite de la sauvegarde du patrimoine et des sites. Il nous est apparu franchement incompréhensible que ces articles soient retirés du projet, alors que les dispositions concernant l'urbanisme étaient maintenues. De plus, tout le monde étant d'accord sur l'urgence et la pertinence de cette réforme, il n'était pas concevable qu'elle soit écartée de l'examen du Parlement.

Les quatre articles visés assurent une véritable décentralisation. Désormais, le conseil municipal disposera d'un grand pouvoir d'initiative. Il sera associé très étroitement à la défense et à la mise en valeur du patrimoine local.

Le régime protecteur sera assoupli. Il perdra son caractère automatique et rigide.

C'est un bon passage de la loi, monsieur le secrétaire d'Etat.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat.** Il y a beaucoup de bons passages!

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** Il y a beaucoup de bons passages, mais celui-là est particulièrement bon!

A l'initiative des collectivités seront créées, en concertation avec l'Etat, « des zones de protection du patrimoine architectural et urbain » qui se substitueront au régime actuel. Là où elles seront créées, ces zones nouvelles remplaceront les « abords » des monuments historiques, abords qui ont l'inconvénient d'affecter systématiquement une forme circulaire, c'est-à-dire ces ronds bêtes et méchants que l'on connaît depuis trop longtemps!

Du fait qu'un monument historique sera situé dans une de ces zones, il cessera d'engendrer mécaniquement autour de lui

son champ de visibilité. La forme des zones nouvelles sera dessinée sur mesure. Le régime protecteur sera nuancé selon la diversité des situations et s'adaptera à chaque partie des zones nouvelles.

Un point capital: tout le monde saura d'avance quel régime s'applique, car la collectivité intéressée et l'Etat établiront de concert, zone par zone, un document qui exposera le corps de doctrine et les prescriptions applicables.

Désormais, l'architecte des bâtiments de France appuiera sa décision sur des bases objectives et connues d'avance.

**M. René Touzet.** Tant mieux!

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** Le pouvoir de cet agent perdra son caractère absolu. Les maires pourront faire appel de sa décision devant le commissaire de la République, préfet de région, lequel consultera obligatoirement une instance de spécialistes, le collège régional du patrimoine et des sites. L'avis du préfet se substituera à celui de l'architecte des bâtiments de France.

Le ministre, enfin, évoquera l'affaire en tant que de besoin et tranchera en dernier ressort.

La sauvegarde du patrimoine sera fondée sur le progrès des connaissances scientifiques et sur leur diffusion dans les collectivités et le public.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous proposera donc de rétablir cette partie du projet initial.

Pour conclure, je voudrais souligner à quel point — on l'a déjà dit ce matin — il est dommageable pour tous que nous soyons conduits à n'examiner qu'un texte vidé d'une bonne partie de sa substance. Il n'est pas bon que des aspects essentiels du débat soient renvoyés à plus tard. Vous nous avez expliqué, monsieur le ministre d'Etat, les raisons du calendrier parlementaire, mais celui-ci a des raisons que les élus locaux ne comprennent pas toujours.

Les élus, monsieur le ministre d'Etat, ont besoin d'être fixés. Il leur faut connaître au plus tôt la nouvelle répartition des compétences, ne serait-ce que pour savoir à quoi s'en tenir s'ils veulent entreprendre la construction de tel ou tel établissement. Les lenteurs et les hésitations ne peuvent qu'entretenir la confusion et l'incertitude; elles ne pourraient que désorienter les responsables communaux et départementaux qui, dans le contexte actuel, n'en ont certainement pas besoin.

C'est pourquoi, monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, je voudrais seulement, pour terminer, exprimer le souhait que, le plus tôt possible, puisse avoir enfin lieu un débat sur l'ensemble de la question de la répartition des compétences afin que nous sortions définitivement du flou dans lequel nous sommes depuis plus de six mois. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

— 3 —

#### HOMMAGE A UNE DELEGATION DE LA REPUBLIQUE HELVETIQUE

**M. le président.** Mes chers collègues, je suis heureux de saluer la présence, dans les tribunes, des sept membres du Conseil d'Etat de la République helvétique et du canton de Genève, qu'accompagne son Excellence M. l'ambassadeur de Suisse en France. (*Applaudissements.*)

— 4 —

#### REPARTITION DE COMPETENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS, LES REGIONS ET L'ETAT

Suite de la discussion  
d'un projet de loi déclaré d'urgence.

**M. le président.** Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan.

**M. Jacques Valade, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le rapport pour avis que j'ai l'honneur de vous présenter a été adopté par la commission des affaires économiques et correspond au domaine de compétences de notre commission.

Comme l'a rappelé M. Paul Girod, ce rapport devait porter sur le titre II du projet de loi, plus particulièrement sur les sections « urbanisme », « logement », « transport et mer », « planification régionale », « développement économique » et « aménagement du territoire ».

Il vient d'être rappelé dans quelles conditions, alors que nous étions prêts à rapporter sur l'ensemble de ces rubriques, une partie du projet a été retirée par le Gouvernement. Mon rapport portera de ce fait uniquement sur les sections « urbanisme », « logement » et « planification ».

Je serai d'ailleurs amené, en parfait accord avec mes collègues rapporteurs, particulièrement avec M. Paul Séramy, à vous proposer le rétablissement d'un certain nombre d'articles relatifs à la sauvegarde du patrimoine et des sites ainsi qu'à l'intervention des architectes des bâtiments de France, articles supprimés par le Gouvernement et sans lesquels une politique cohérente et efficace de l'urbanisme et de l'aménagement urbain ne peut se concevoir.

Organiser la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est une tâche redoutable. De Turgot à Montesquieu, l'opposition entre Jacobins et Girondins, pour n'évoquer que le XVIII<sup>e</sup> siècle, les interrogations à ce sujet, les solutions et les arguments ont été multiples.

Evoquer la tutelle de l'Etat et l'aspiration des communes à plus de responsabilités — car il s'agit bien de plus de responsabilités que de compétences — est devenu un lieu commun.

Nous nous sommes efforcés, tout au long de nos réflexions, d'éviter que la France ne devienne l'espace défini par Pascal dont « le centre est partout et la circonférence nulle part ». Notre préoccupation a été d'éviter toute subordination insupportable et d'appliquer le principe d'Héraclite, qui affirmait que ce qui s'oppose coopère et que de la lutte des contraires procède la plus belle harmonie.

Le texte du Gouvernement à cet égard nous a fourni une base considérable de réflexions.

Il s'inscrivait dans la continuité de la volonté exprimée par le Président de la République de réaliser la décentralisation et prenait place dans la série d'efforts tendant à libérer la France, au travers d'une réforme globale, de la paralysie de la centralisation et du centralisme, efforts développés par tous les gouvernements de la V<sup>e</sup> République.

C'est le général de Gaulle qui déclarait à Lyon, le 24 mars 1968 : « L'évolution générale porte en effet notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui lui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain. »

Le rapport de la commission de développement des collectivités locales a permis un débat important sur l'ensemble des problèmes qui se posaient. Une enquête réalisée auprès des maires, en 1977, a traduit les préoccupations des élus locaux.

Toute une série de textes ont été proposés par le gouvernement de M. Raymond Barre : aménagement de la fiscalité locale, dotation globale de fonctionnement, développement des responsabilités des collectivités locales, textes qui ont été votés de 1978 à 1980.

Deux projets de lois portant décentralisation du permis de construire et simplification des procédures d'urbanisme avaient été adoptés en 1979 par le conseil des ministres.

Après les réformes structurelles du 2 mars 1982 supprimant la tutelle administrative, modifiant les conditions d'exercice de la tutelle financière et transférant le pouvoir exécutif aux présidents respectifs du conseil général et du conseil régional, il fallait, par conséquent, déterminer les nouveaux cadres dans lesquels vont s'exercer les nouveaux pouvoirs.

Notre commission a examiné les trente-six articles du projet de loi modifié, articles qui concernent l'urbanisme, le logement, la planification et l'aménagement du territoire.

Pour ces deux dernières rubriques — logement et planification — je limiterai mes commentaires.

En effet, les dispositions relatives au logement, objet de la section II, n'entraînent aucune modification notable de la répartition des pouvoirs en matière d'habitat. C'est l'Etat qui conti-

nuera, comme par le passé, à fixer le montant de l'aide budgétaire accordée à cet effet et qui déterminera l'affectation des aides au logement. Le Gouvernement ne propose qu'une amélioration de l'expression des vœux des élus locaux.

Pour la section VII, relative à la planification et à l'aménagement du territoire, le projet de loi n'apporte que très peu de changement. Les lois du 2 mars et du 29 juillet portant réforme de planification ont déjà réaménagé la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les régions. Le projet en discussion ne fait que rappeler un principe et apporter quelques modifications formelles aux lois précédemment votées. Les départements reçoivent des pouvoirs en matière d'aménagement rural, en particulier pour le remembrement. La réforme proposée en ce domaine est donc limitée car, d'une part, les modifications sont déjà intervenues et, d'autre part, les possibilités d'interventions économiques dans le domaine agricole sont limitées du fait de la politique agricole européenne.

L'urbanisme, en revanche, constitue la pièce maîtresse du projet de loi modifié dès lors que l'ensemble de la décentralisation n'est pas pris en considération avec les transferts financiers que cela implique et leurs conséquences sur les finances locales.

L'urbanisme est une des caractéristiques essentielles de l'époque contemporaine. En France, la population rurale était de 50 p. 100 en 1946 ; elle n'est plus que de 20 p. 100. La révolution urbaine est l'équivalent pour le XX<sup>e</sup> siècle de ce qu'a représenté la révolution industrielle pour le XIX<sup>e</sup> siècle.

Il est normal, dans ces conditions, que les mots « urbanisme » et « politique » aient la même signification étymologique, car la maîtrise et l'orientation du développement spatial des cités suscitent obligatoirement des conflits et ne peuvent être menées qu'en fonction d'une certaine vision de cette société.

Toute réflexion sur l'affectation optimale des sols fait très rapidement apparaître que les différents intérêts individuels sont non seulement contradictoires entre eux, mais qu'en plus ils s'opposent souvent à l'intérêt collectif.

Les désirs des citoyens en matière d'urbanisme ne sont pas toujours cohérents. De nombreuses personnes souhaitent construire une maison dans une zone calme et protégée ; lorsqu'elles demandent un permis de construire, elles n'admettent pas que celui-ci leur soit refusé. En revanche, une fois l'autorisation obtenue, les nouveaux habitants sont prêts à réclamer une réglementation sévère et restrictive des futures constructions. On rencontre très fréquemment une opposition d'intérêts entre les résidents présents et les habitants futurs. Seule la puissance publique peut arbitrer ce conflit.

Les oppositions se manifestent également entre les différents groupes sociaux. Dans les zones périurbaines, les agriculteurs souhaitent défendre la terre, qui est leur outil de travail, contre l'empiètement progressif et continu des grandes agglomérations.

L'affectation des sols à des usages agricoles, industriels ou résidentiels ne peut être décidée rationnellement que par la puissance publique.

L'urbanisme est aussi un parfait exemple du fait que l'accumulation des intérêts individuels n'est pas toujours égale à l'intérêt collectif.

Le choix de la localisation de son habitat par un individu ne correspond pas toujours aux nécessités collectives. Le désir d'habiter dans les centres urbains crée pour la collectivité des discordances certaines : hausse des valeurs foncières, encombrement des cités, etc. A l'inverse, l'habitat dispersé peut également faire peser de lourdes contraintes sur les finances des communes.

Les responsables politiques doivent donc s'efforcer d'orienter l'urbanisation de façon à ce que celle-ci corresponde à la fois aux intérêts des communes et au souhait des futurs habitants.

La maison ou l'appartement est, pour chaque individu, un « jardin secret » qu'il serait souhaitable de ne pas réglementer. Cependant, ainsi que l'affirme un proverbe chinois : « La façade de ta maison appartient à tes voisins ». La définition de normes est donc nécessaire pour éviter que des goûts individuels trop particuliers ne défigurent, dans certains cas, un ensemble harmonieux.

Il existe depuis longtemps des prescriptions en matière d'urbanisme. Aristote avait déjà défini des normes en ce domaine. Un arrêt de Louis XIII tendant à « réprimer la malice de ceux qui construisent aux lieux où jusque-là il n'a été fait aucun édifice » peut être considéré comme la première manifestation de la lutte contre le mitage ! En 1607, un édit de Sully définissait les règles de l'alignement.

C'est surtout au cours du XX<sup>e</sup> siècle que le droit de l'urbanisme s'est développé. Cette législation a progressivement retiré des pouvoirs aux communes pour les confier à l'Etat. On peut se demander si cette évolution correspond à une nécessité propre à l'urbanisme : quelle est l'autorité publique la mieux placée pour réglementer l'occupation des sols ? La première préoccupation du conseil municipal, qui doit « régler par ses délibérations les affaires de la commune », est d'aménager le territoire dont il a la charge. Les habitants attendent tout naturellement que les impôts locaux qu'ils payent servent à créer un cadre de vie dans lequel ils se sentent bien. Il semble donc logique de confier à la commune tous les pouvoirs réglementaires en matière d'urbanisme.

Cependant, l'aménagement de l'espace réclame une cohérence globale et donc une vision qui dépasse le cadre communal. Si une commune décide de créer une zone résidentielle à la limite de son territoire, il ne faut pas que la commune voisine décide d'y implanter une zone industrielle. L'arbitrage entre deux collectivités de même niveau ne peut s'effectuer que par une collectivité d'un niveau supérieur : le département, la région ou l'Etat doivent jouer le premier rôle. Si cette cohérence est à l'évidence nécessaire, elle implique cependant une limitation de la liberté communale.

Cet arbitrage ou cette coordination entre les volontés des communes est effectué en général grâce à un document d'ensemble qui recouvre plusieurs communes. Il est nécessaire de confier à une autorité le soin de juger la compatibilité entre les documents municipaux — plan d'occupation des sols — et le plan d'ensemble — schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Quelle que soit la personne qui est chargée de cette appréciation — le juge, le représentant de l'Etat ou le président du conseil général, par exemple — son jugement se fondera autant sur la légalité que sur l'opportunité.

Par ailleurs, il est nécessaire que l'Etat conserve certaines compétences : c'est le législateur qui doit, par exemple, déterminer les règles concernant le droit de propriété et ses différentes limites. La définition des grands principes concernant l'élaboration des documents d'urbanisme est du ressort de l'Etat. Celui-ci doit enfin, dans des cas limites, pouvoir imposer des projets d'intérêt général.

La compétence d'aménagement et d'urbanisme des collectivités décentralisées ne sera jamais entière : elle ne peut s'analyser qu'en termes d'attributions et de rôles dans le cadre de la législation de l'Etat.

S'il appartient naturellement à la commune de pouvoir aménager son territoire, il n'est pas concevable que l'Etat ne conserve pas certaines prérogatives en matière d'urbanisme. Il faut donc trouver un difficile équilibre entre la légitime liberté communale, la nécessaire cohérence des actions menées et la préservation de l'intérêt général. L'étude de certains pays étrangers nous montre comment cette délicate question a été réglée.

Les expériences suisses, allemandes et italiennes peuvent être riches d'enseignement car ces pays, comme le nôtre, ont un droit de l'urbanisme très développé.

Leur étude montre qu'il existe, dans ces pays voisins, une décentralisation importante en matière d'urbanisme. Ces expériences ne sont bien évidemment pas directement transposables. Il faut trouver, pour la France, un système qui corresponde à la fois à son histoire, à ses structures et aux aspirations de ses habitants.

L'interprétation des réponses des maires à l'enquête réalisée auprès d'eux en 1977 est difficile en ce qui concerne l'urbanisme. Au niveau des principes, 36,8 p. 100 considèrent que l'urbanisme est une compétence où la commune devrait agir seule ou avec une plus grande autonomie ; 21 p. 100 ont la même opinion en ce qui concerne la délivrance du permis de construire. Près de la moitié des maires trouve que les interventions de la D. D. E. sont excessives.

Cependant, lorsqu'on demande aux maires quelles sont les missions nouvelles qu'ils souhaitent assumer, seulement 3,3 p. 100 d'entre eux citent l'urbanisme.

S'il est incontestable que les élus souhaitent un aménagement des procédures actuelles, on peut se demander si beaucoup d'entre eux désirent une décentralisation radicale. Peu de maires de grandes villes — vingt-trois au total — ont utilisé les pouvoirs en matière de permis de construire que leur donne l'article R. 421-22 du code de l'urbanisme.

Le rapport du groupe interministériel d'allègement des procédures administratives et des prescriptions techniques concernant les collectivités locales de décembre 1979 a montré que les élus souhaitaient essentiellement des modifications au régime actuel : meilleure prise en compte des avis des conseils muni-

cipaux lors de l'élaboration du P. S. O., concertation plus grande avec les élus lors de l'instruction du permis de construire, réaménagement des pouvoirs des architectes des bâtiments de France, simplification des procédures d'urbanisme opérationnel.

Au cours des dernières années, des projets de réforme ont été élaborés afin de réaménager les pouvoirs en matière d'urbanisme.

De nombreuses propositions de loi tendaient également à modifier la répartition des compétences en cette matière.

L'an dernier, lors de la première lecture du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le Sénat a adopté plusieurs articles additionnels tendant à décentraliser l'urbanisme.

On voit donc que le texte qui nous est aujourd'hui proposé s'inscrit dans un « mouvement législatif » déjà ancien.

La section 2 du projet de loi est destinée à confier aux communes la responsabilité et la maîtrise de leur urbanisme.

Les schémas directeurs seront élaborés et approuvés par un établissement public de coopération intercommunale. L'Etat sera associé à cette élaboration et il veillera à ce que les différents projets d'intérêt général ne soient pas compromis par ce document.

La commune reçoit, de ce fait, la maîtrise de la procédure d'élaboration de son plan d'occupation des sols qui devra respecter les prescriptions nationales d'aménagement et les orientations du schéma directeur.

Les dépenses entraînées par l'établissement des documents d'urbanisme seront prises en charge par les communes.

Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols approuvé délivreront, sous leur responsabilité, les permis de construire ainsi que les autres autorisations d'occupation du sol.

Le projet crée une forte incitation à l'élaboration du document d'urbanisme ; l'article 16 prévoit en effet que, dans les communes non dotées d'un document d'urbanisme opposable aux tiers, les terrains seront réputés inconstructibles en dehors des agglomérations.

J'ai proposé à la commission, qui les a adoptés, de nombreux amendements, et je vais préciser les grands principes qui ont guidé notre réflexion.

Nous nous sommes efforcés, en effet, d'analyser les dispositions proposées avec un grand esprit pragmatique. Il s'agit d'instaurer un système qui corresponde à la fois à la volonté de décentralisation affirmée par le Parlement et aux nécessités et à la logique des différentes compétences décentralisées.

Trois principes, qui paraissent fondamentaux, ont été respectés.

Premier principe : assurer la liberté communale. Il faut éviter, en particulier, que la décentralisation ne conduise à instaurer des tutelles d'une collectivité locale sur l'autre ; en ce sens, des modifications seront apportées afin de supprimer les formes forcées de coopération intercommunale.

Deuxième principe : offrir un choix réel aux élus. Votre rapporteur ne pense pas que l'on puisse forcer le maire à exercer les compétences en matière d'urbanisme ; le projet de loi contraint les maires soit à assumer la responsabilité du permis de construire, avec toutes les difficultés et les risques que cela peut comporter, soit à accepter que le territoire devienne inconstructible. Un tel choix paraît inacceptable, et votre rapporteur vous propose d'instaurer une décentralisation « à la carte ». De même, afin que cette décentralisation ne soit pas freinée par des obstacles matériels, faut-il donner une valeur législative aux cartes communales et mettre gratuitement à la disposition des maires les services extérieurs de l'Etat pour élaborer, en concertation avec eux, les documents d'urbanisme et instruire les demandes de permis de construire.

Troisième principe : veiller au respect de l'intérêt général. La décentralisation ne doit pas entraver la réalisation de projets d'intérêt général. Les politiques nationales d'amélioration du cadre de vie doivent se poursuivre. Il faut, à ce propos, noter le risque important et sans doute inhérent à la décentralisation : la réforme risque de substituer à la tutelle préfectorale la tutelle des juges qui devront contrôler non seulement la légalité des actes d'urbanisme, mais encore, dans de nombreux cas, l'opportunité de nombreuses décisions car, en cette matière, il est parfois difficile de distinguer ces deux aspects.

Au nom de l'intérêt général, il importe d'assurer la sauvegarde du patrimoine et des sites. M. Paul Séramy, rapporteur pour avis, a traité ce sujet. Il paraîtrait, en effet, paradoxal

que les mesures correspondantes ne soient pas incluses dans la nouvelle réglementation de l'urbanisme. Les rapporteurs unanimes ont rétabli, par voie d'amendement, l'essentiel des articles 98, 99 et 100 du projet initial en faisant porter l'effort sur une nouvelle définition des zones de protection du patrimoine et sur un aménagement des pouvoirs des architectes des bâtiments de France.

Le Sénat devra enfin — M. Paul Girod l'a évoqué, et la position du Gouvernement à cet égard sera intéressante à connaître — décider de la façon dont le contrôle de légalité pourra être exercé par les représentants de l'Etat.

La loi du 2 juillet 1982 complétant celle du 2 mars a posé deux principes très importants.

Le premier affirme que les actes des autorités communales sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou notification aux intéressés et leur transmission au représentant de l'Etat.

Le second principe est que le représentant de l'Etat peut déférer devant le tribunal administratif les actes qu'il estime illégaux ; il peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution et, dans certains cas, le tribunal doit se prononcer dans les quarante-huit heures sur la demande de sursis. On peut faire appel de la décision du tribunal concernant le sursis devant le Conseil d'Etat qui doit alors se prononcer dans les quarante-huit heures.

Ces dispositions résultent d'un équilibre entre la volonté de supprimer toute tutelle *a priori* sur les collectivités locales et la nécessité, rappelée par le Conseil constitutionnel, de permettre au représentant de l'Etat d'assurer sa charge, définie par la Constitution, de contrôle administratif et de respect des lois.

Les nouvelles dispositions des articles 2 et 3 de la loi du 2 mars 1982 permettent de résoudre beaucoup de difficultés qui seraient nées de la première rédaction de la loi. Cependant, on peut se demander si elles peuvent s'appliquer à tous les actes des autorités communales, en particulier sur les décisions d'urbanisme. En effet, en ce domaine, une autorisation accordée peut avoir à très court terme des effets irrémédiables. Si un maire accorde, de manière illégale, un permis de démolir, le représentant de l'Etat peut être obligé d'attendre quatre jours avant d'obtenir un sursis à exécution. Or, en quatre jours, on peut facilement démolir un immeuble qu'il fallait conserver ; de même, en quatre jours, est-il possible, dans certains cas, de bâtir une maison. Or, même si l'autorisation était illégale, l'expérience montre qu'il sera impossible d'imposer par la suite sa démolition.

Votre commission vous propose donc d'instaurer un délai de huit jours entre la transmission de la décision au représentant de l'Etat ou au maire et la notification au demandeur. Ainsi, le commissaire de la République, ou le maire, aura-t-il le temps nécessaire pour obtenir une décision de sursis à statuer.

Cette mesure évitera parfois au maire ou à l'Etat de se voir condamné ultérieurement à de fortes indemnités dues au fait que l'annulation de sa décision interviendra tardivement et que les dommages suscités par son acte seront importants, voire irréparables.

Cet article permettra également une information réciproque du maire et du représentant de l'Etat sur les décisions prises, comme le prévoit déjà l'article R. 421-36 du code de l'urbanisme.

Il est certain que les dispositions de cet article additionnel ne respectent pas celles de la loi du 2 mars 1982 modifiée, mais l'application à l'urbanisme des articles 2 et 3 de cette loi pourrait conduire à des catastrophes.

Par l'ensemble des modifications proposées, la commission espère maintenir un urbanisme de qualité tout en accordant aux communes qui le souhaitent une meilleure maîtrise de leur développement spatial.

Votre commission a souhaité, enfin, codifier toutes les dispositions concernant l'urbanisme contenues dans le projet de loi.

Le Gouvernement a utilisé une méthode qui paraît contestable : dans les articles 15 à 30, il prévoit des dispositions non codifiées ; ensuite, l'article 40, qui comprend plus de dix pages, codifie toutes les dispositions précédentes.

Cette solution présente deux graves inconvénients. Le Parlement sera appelé à discuter deux fois des mêmes dispositions — une fois lors de l'examen des articles et une autre fois lors de l'examen de l'article 40 — mais, surtout, le texte tel qu'il nous est présenté serait très difficilement applicable par le juge s'il était voté dans sa forme actuelle.

En effet, les mesures de codification prévues à l'article 40 ne sont pas toujours équivalentes à celles qui étaient contenues dans les articles précédents. Par exemple, l'article 31 du projet

de loi prévoit que seules les constructions réalisées pour le compte de l'Etat français ou d'Etats étrangers sont délivrées par le représentant de l'Etat dans le département. Lorsqu'on examine la codification proposée par le Gouvernement au paragraphe 28 de l'article 40, on s'aperçoit que les constructions réalisées pour le compte de la région et du département sont également délivrées par le représentant de l'Etat. Il existe une contradiction manifeste entre ces deux textes et le juge sera dans l'incapacité de savoir si les constructions réalisées pour le compte du département sont délivrées par le maire ou par le commissaire de la République.

Afin d'éviter ces erreurs, il semble de loin préférable de codifier directement tous les articles que nous examinons, même si cela entraîne pour le Sénat quelques difficultés ; j'espère que le « comparatif » est suffisamment explicite.

La seconde raison qui conduit à codifier ce texte est qu'il existe actuellement un code de l'urbanisme qui a valeur législative ; il faut intégrer dans ce document tous les textes concernant l'urbanisme. Cela présentera l'avantage considérable de permettre au maire de ne consulter qu'un seul document pour savoir quels sont ses droits ou obligations dans ce domaine.

En conclusion, je tiens à regretter une fois encore que le Parlement ne discute pas de l'ensemble des compétences transférées aux collectivités locales. En effet, seule une vision globale sur la totalité des nouveaux pouvoirs des communes, des départements et des régions permettrait d'apprécier si la réforme qui est en cours correspond bien à la volonté du Parlement et aux intérêts du pays.

Cependant, monsieur le ministre d'Etat, vous avez bien voulu accepter ce matin que notre proposition de loi soit prise en compte ; par conséquent, ce regret est teinté d'espoir.

Sous réserve des observations qui précèdent et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des affaires économiques et du plan émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, modifié par la lettre rectificative de M. le Premier ministre. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.C.D.P. et de l'U.R.E.I.*)

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

**M. Jean-Pierre Fourcade, 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, transférer des compétences et des moyens financiers de l'Etat vers les collectivités locales représente un exercice ambitieux, mais assorti de beaucoup de difficultés. Votre commission des finances a tenu à analyser longuement, et dans le détail, ces transferts de compétences. Elle en a précisé le contenu financier et a tenté de mesurer les conséquences sur les budgets de nos collectivités territoriales. Les rapporteurs pour avis ayant expliqué l'opportunité de tel ou tel transfert proposé par le Gouvernement, votre commission des finances s'est bornée à examiner les aspects financiers de ce projet.

Ce texte, monsieur le ministre d'Etat — vous l'avez d'ailleurs dit — est essentiellement politique ; néanmoins, nous y avons jeté un regard principalement technique. Vous comprendrez, s'agissant d'une masse financière qui peut représenter, selon les calculs — je vais d'ailleurs y revenir — entre 25 milliards et 30 milliards de francs de dépenses transférés de l'Etat vers les collectivités, que beaucoup de problèmes se posent et que la commission des finances, d'accord sur le principe et sur les objectifs de ce texte, ait tenu à étudier dans le délai les dispositions proposées.

Mon collègue et ami M. Raybaud traitera des articles relatifs à la dotation globale d'équipement. Pour ma part, j'analyserai les autres dispositions du projet de loi, c'est-à-dire l'environnement financier de ce transfert. A cet égard, je formulerai une première observation : le fait que le projet ait été « tronçonné », comme l'ont dit le rapporteur saisi au fond et les rapporteurs pour avis, n'est pas, pour nous, traumatisant. En effet, quel que soit le volume du transfert, qu'il soit de 3 milliards ou de 30 milliards de francs, des problèmes de principe se posent. Puisque nous discutons d'une loi-cadre, autant aller au fond du débat et poser des principes clairs et durables.

Monsieur le ministre d'Etat, il faut examiner les procédures et les garanties qu'il convient de mettre en œuvre pour protéger les régions, les départements, les communes et l'Etat lui-même, dans le cadre de ces transferts, non seulement au moment où ceux-ci interviennent, mais également au cours des années suivantes. C'est évidemment l'inclusion de cet élément de durée qui, dans de nombreux cas, pose problème.

C'est pourquoi, mes chers collègues, avec votre permission et compte tenu des conditions dans lesquelles se déroule notre débat, je me contenterai ici de résumer très sommairement l'avis de la commission des finances puisque vous avez entendu de très nombreux et excellents rapports. Je demanderai à nouveau la parole à M. le président lors de la discussion du titre III afin de préciser l'esprit des amendements que la commission des finances proposera pour que les dispositions financières de ce projet de loi-cadre permettent de réaliser une protection efficace des collectivités territoriales.

Monsieur le ministre d'Etat, j'articulerai l'ensemble de mon rapport autour de deux thèmes. Premier thème : le projet de loi n'est pas suffisamment pesé dans ses conséquences financières ; deuxième thème : pour être acceptable, ce projet doit être complété sur des points essentiels que je vais me permettre de préciser.

D'abord, ce projet n'est pas suffisamment pesé dans ses conséquences financières. Nous avons rencontré beaucoup de difficultés pour chiffrer et évaluer ses conséquences. Entre vos propres services, qui ont travaillé avec nous de manière très courtoise et efficace, et les services du ministère du budget, dont la courtoisie et l'efficacité ont été semblables, nous avons constaté quelques distorsions. Aujourd'hui, nous ne sommes pas encore d'accord pour chiffrer exactement, dans tous les domaines, l'ensemble des transferts. Quelques milliards, ici ou là, « se promènent » sans qu'on sache dans quel sens doivent être orientés les différents transferts.

Cela n'est pas très grave puisque vous avez adopté une démarche qui prévoit un étalement dans le temps. Nous savons donc ce qui se passera en 1983 pour les régions, mais, pour les domaines très importants que sont les transferts de compétences en matière d'éducation ou d'aide sociale, un approfondissement devra être effectué pour bien déterminer qui fait quoi et qui est responsable de quoi.

Ensuite, du fait de l'importance de ces transferts — dans mon rapport, un tableau les chiffre à 28 milliards de francs, selon une hypothèse intermédiaire entre celle de vos services et celle du ministère du budget — trois problèmes précis se posent, qui — vous l'avez dit vous-même dans votre intervention, monsieur le ministre d'Etat — risquent de provoquer des désagréments.

Le premier, c'est l'affaire des rattrapages. Vous m'avez quel que peu « taquiné » à ce sujet, monsieur le ministre d'Etat. Dans le contentieux entre l'Etat et les collectivités locales que nous avons trouvé en 1974, mais qui existait aussi en 1958, il y a toujours eu des problèmes de rattrapage. Le gouvernement auquel j'appartenais a réglé le problème de la T.V.A. grevant les investissements des communes et des départements. Cela représente cette année un transfert de l'Etat vers les collectivités locales de 8 milliards de francs. Il faut régler maintenant les problèmes des charges sociales, des charges d'éducation, etc. Et tout le monde sait que ce sera nécessairement long.

Cependant, dans le domaine des rattrapages, apparaît un problème non financier mais technique, que j'ai longuement décrit dans mon rapport écrit : le problème de l'état des bâtiments et des services qui vont être transférés. Par exemple, le transfert d'un collège prendra un sens tout différent selon qu'il sera effectué en l'état ou remis en bon état de fonctionnement. Un autre problème important se pose pour les travaux de réfection et les dépenses d'entretien.

A côté de ces rattrapages, deux autres questions ont été examinées par la commission des finances : ce que nous appelons les charges induites et les dérapages après transfert.

Tout d'abord, les charges induites. Le fait de transférer une responsabilité nationale et de la faire éclater entre plusieurs collectivités, pose — qu'on le veuille ou non, et on vient de le voir à l'occasion du transfert des exécutifs régionaux et départementaux — un problème de « déséconomie d'échelle ». Il faut reconstituer des réseaux de commandement, recruter des fonctionnaires nouveaux, donc aggraver la fiscalité de l'ensemble des Français.

Nous redoutons, pour le transfert de masses — de « blocs de compétences », comme l'a appelé M. Paul Girod — telles les affaires sociales sur l'éducation, que cette déséconomie d'échelle soit difficile à percevoir au moment du transfert et qu'elle pèse très lourdement par la suite sur les budgets de nos collectivités.

Quant aux dérapages après transfert, l'Etat décentralisant mais conservant le pouvoir d'édicter des normes — je pense à l'article sur les statistiques, aux dépenses d'études, d'établissement de documents d'urbanisme, à certains financements complémentaires — des protections et des mécanismes de garanties sont à mettre en œuvre.

Ceux d'entre nous qui sont maires ou conseillers généraux connaissent l'importance des circulaires pour l'administration, circulaires qui, souvent, vont un peu au-delà de ce qu'avait prévu la loi et les règlements. Nous connaissons, pour les budgets départementaux notamment, le coût de leur application. Il faut donc mettre en place un système de protection pour éviter de tels dérapages.

Enfin, la troisième raison qui me fait dire que le projet n'est pas suffisamment pesé, c'est que le choix des modalités de la compensation est un compromis, monsieur le ministre d'Etat. Vous aviez le choix entre un mécanisme uniquement budgétaire qui consistait à intégrer le coût des transferts dans la dotation globale de fonctionnement et un autre système correspondant mieux à la préservation de l'autonomie des collectivités locales, à savoir le fait de leur donner des ressources fiscales. Or, vous avez choisi un système mixte qui certes, peut davantage être articulé sur l'ensemble du territoire mais qui présente des inconvénients. Il oblige à définir une dotation globale de décentralisation et à adapter les transferts de recettes aux situations locales.

Vous avez eu la sagesse de ne pas transférer de ressources fiscales aux communes car il eût été impossible de trouver une assiette qui corresponde à celle-ci. Vous n'avez transféré des recettes fiscales qu'aux régions et aux départements. Mais ce système de compensation va poser des problèmes dès 1983 pour les régions. En effet, on va leur donner le produit de la carte grise, impôt qui n'a pas évolué depuis plusieurs années et leur imposer dans le même temps la charge de la formation professionnelle. Un tout petit graphique portant sur les cinq dernières années montre que la ressource n'a pas augmenté alors que la dépense s'est accrue de 15 à 20 p. 100 par an. Ainsi très rapidement des problèmes se poseront au détriment des régions qui devront augmenter la pression fiscale : que deviendra l'assiette de la taxe sur les cartes grises ?

C'est un des inconvénients majeurs du texte et nous en débattons lors de la discussion des articles.

J'en viens à ma deuxième partie. Ce projet doit être complété sur quatre points essentiels pour être acceptable, points sur lesquels porteront les amendements de la commission des finances.

Premier point : le bilan de départ doit être contradictoire et établi collectivité par collectivité. On ne peut pas mélanger, à l'occasion de la mise en œuvre de ce mécanisme de transfert, des problèmes de restitution de recettes et des problèmes de pérequisition ou de globalisation entre les collectivités. Il faut — comme vous l'avez dit ce matin, et je vous en donne acte, monsieur le ministre d'Etat — associer à ce bilan, cas par cas, un bilan global pour voir où vont les contributions de l'Etat. Nul mieux que le Sénat ne peut le dire, le bilan contradictoire, collectivité par collectivité, est indispensable.

Deuxième point : ce bilan doit conduire à mettre en face des dépenses transférées des ressources qui soient réellement nécessaires pour faire fonctionner les nouvelles compétences. Sur ce point, nous avons beaucoup cherché, en liaison avec nos collègues des autres commissions, et nous proposerons, par voie d'amendements, un système d'étalement du phénomène dans sa durée, qui consiste à créer une période de transition de trois ans durant laquelle on évaluera ce qui a été transféré comme compétences et comme ressources budgétaires ou fiscales. Pour faire un bilan pluriannuel des avantages et des inconvénients, ce mécanisme de période transitoire durant laquelle on examinera l'évolution du système permettra d'apporter des solutions raisonnables aux problèmes du rattrapage, des charges induites et des dérapages.

Troisième point : il importe de donner une définition plus précise de la dotation de décentralisation. Il n'est pas acceptable que l'avenir des budgets locaux soit déterminé, année après année, par un mécanisme de répartition qui n'est pas mentionné dans le texte dont nous discutons. Certains de nos amendements tendront à le préciser.

Quatrième point : les quatre recettes fiscales que vous proposez de transférer sont inélastiques, peu liées à l'activité et en fait, avouons-le, l'Etat s'en débarrasse et les transfère aux collectivités locales parce qu'il s'agit d'impôts un peu vieillissés et peu satisfaisants. Nous proposons d'y ajouter un prélèvement sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers parce que, dans ces conditions, on pourra assurer à toutes les collectivités locales, les petites comme les grandes, une garantie d'évolution économique permettant de faire face aux charges du transfert.

Tel est, très résumé, mes chers collègues, le rapport de la commission des finances, qui fait état, en outre, de deux inquiétudes sur lesquelles je terminerai mon intervention.

En premier lieu, le texte n'est pas exempt — et les documents que nous avons reçus des différents services administratifs ont aggravé cette inquiétude — d'un certain mélange entre la dotation globale d'équipement — qui est une autre méthode de donner aux collectivités locales des subventions d'équipement — et le mécanisme de transfert de compétences et de ressources. Un certain tableau reçu du ministère du budget aux termes duquel il est prévu de financer les nouvelles compétences par prélèvement sur la dotation globale d'équipement, nous inquiète beaucoup. Je vous en supplie, monsieur le ministre d'Etat, ne mélangeons pas les genres ! Ce texte comporte, comme l'a dit très opportunément M. Girod, deux mécanismes qui n'ont rien à voir avec le transfert des compétences : le déplaçonnement des recettes des régions — on le fait ou on ne le fait pas, mais il n'est pas lié à un transfert de compétences — et la dotation globale d'équipement : on la fait ou on ne la fait pas, mais elle n'est pas liée à la décentralisation.

Si l'on commence à financer le transfert de compétences nouvelles par le déplaçonnement des ressources des régions ou par la dotation globale d'équipement, on retire d'une main ce que l'on a donné de l'autre. C'est un point de fond qui va peser sur le débat, sur lequel nous avons déposé des amendements et à propos duquel vous devez nous répondre.

En deuxième lieu, nous avons eu une inquiétude quant au calendrier. Vous avez sagement limité pour 1983 le démarrage de l'opération. Il faudra, en effet, plus de trois ans pour suivre ce calendrier, pour chiffrer les incidences, pour bien calculer l'ensemble des résultats.

Nous entamons là une œuvre de longue haleine, avec un transfert de compétences étalé sur plusieurs années.

Dans la mesure où le Gouvernement acceptera les amendements de précision, de calibrage, de cantonnement, nous soutiendrons cette œuvre de réforme profonde que vous avez entreprise. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'U.C.D.P. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures quarante, est reprise à quinze heures quarante, sous la présidence de M. Alain Poher.*)

#### PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

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

— 5 —

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

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

M. Henri Caillavet demande à M. le ministre de l'éducation nationale les raisons pour lesquelles la commission nationale de l'informatique et des libertés n'a pas été saisie pour avis motivé, conformément à l'article 15 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, en vue du « tirage au sort informatique » des membres du conseil supérieur provisoire des universités dont les modalités d'opération ont fait l'objet d'un arrêté du 7 octobre 1982, paru au *Journal officiel* du 15 octobre 1982.

Il lui rappelle que cet arrêté fait expressément mention de constitution de fichiers et que le « tirage au sort informatique » prévu à l'article 6 implique que de tels fichiers sont nécessairement automatisés et entrent dans les obligations stipulées à l'article 15 de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Il lui demande en conséquence quelles mesures impératives il compte prendre pour repousser à une date ultérieure, d'une part, la consultation du fichier par les membres des commissions de spécialité fixée au 29 octobre 1982, d'autre part, l'échéance du 3 novembre — jour où il devrait être procédé au tirage au sort — après que la commission nationale de l'informatique et des libertés eut donné son avis motivé (n° 150).

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 LA DELEGATION PARLEMENTAIRE POUR LA PLANIFICATION

**M. le président.** Conformément à une décision de la conférence des présidents, l'ordre du jour appelle la nomination des membres de la délégation parlementaire pour la planification.

En application de cette décision, la liste des candidats établie par les groupes a été affichée.

Ces candidatures deviendront définitives s'il n'y a pas d'opposition dans le délai d'une heure.

— 7 —

#### REPARTITION DE COMPETENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS, LES REGIONS ET L'ETAT

##### Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence.

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. [N°s 409, 516 (1981-1982), 16, 47, 19, 17 et 18 (1982-1983)].

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances.

**M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après le remarquable exposé, mais vraiment trop bref, de notre collègue Jean-Pierre Fourcade, au nom de votre commission des finances, saisie pour avis, mon intervention bien modeste ne se limitera qu'aux dispositions des onze articles du projet en discussion concernant la dotation globale d'équipement. Ces onze articles forment un tout, bien distinct des autres chapitres de ce projet de loi.

La globalisation des subventions d'équipement n'est certes pas une idée nouvelle. Il faut, en effet, remonter à 1972 pour voir, pour la première fois, lancer l'idée d'une globalisation, à l'initiative du ministre de l'intérieur de l'époque, M. Raymond Marcellin.

Voilà dix ans, on se rendait déjà bien compte que le système de dévolution de subventions d'équipement par l'Etat aux collectivités locales soulevait deux critiques fondamentales : d'une part, l'émiettement des moyens par un saupoudrage rendant parfois insignifiantes ou peu efficaces les aides de l'Etat ; d'autre part, une tutelle insidieuse qu'exerçait l'Etat par le lien prêt-subvention, ou les normes techniques qu'il imposait lors de l'examen des dossiers.

Le décret de 1972, en abrogeant les dispositions du décret du 21 avril 1939, a voulu innover. Il y est parvenu. Il n'est pas étranger, en effet, à la création du fonds de compensation de la T. V. A. en 1974.

A la différence de la loi « Droits et libertés », les articles concernant la dotation globale d'équipement faisaient partie du projet alors qu'aujourd'hui ils en sont isolés, je tiens à le rappeler.

En 1977, le rapport du conseiller d'Etat Aubert, dont on a fait état ce matin, relatif à la réponse des maires à un questionnaire qui leur avait été envoyé par le Gouvernement, soulignait le souhait très général des maires de France de voir se réaliser une globalisation.

D'ailleurs, le débat d'orientation qui s'est tenu dans notre Haute assemblée, en 1978, mes chers collègues, confirme ce souhait de nos élus locaux.

Il ne date pas d'aujourd'hui. Il remonte au lendemain de la fin de la guerre 1939-1945, qui a marqué de son empreinte le développement de la société française. Ce développement a suscité des besoins nouveaux de la population désireuse, pour améliorer ses moyens d'existence, de voir réaliser des équipements collectifs concernant l'amenée d'eau potable, l'évacuation de l'eau usée, la création de réseaux d'électricité et la construction de routes.

Il s'agit là, en un mot, des quatre éléments de base de la prospérité d'une commune, qu'il s'agisse d'une ville ou d'un bourg rural, avec ses écarts.

A ces investissements de base s'ajoutent les constructions scolaires et l'ensemble des installations sportives, culturelles et sociales.

A cette tribune, le 17 mai 1979, lors de la discussion générale du projet de loi relatif au développement des responsabilités locales, j'avais précisé au nom de la commission des finances que, « placées au contact immédiat des réalités, les collectivités locales ont tout naturellement été conduites à fournir un effort considérable dans l'aménagement et la création d'équipements publics, dont dépend aujourd'hui, largement, la qualité de la vie des Français ». J'ajoutais qu'« il n'est pour s'en convaincre que d'observer qu'actuellement » — c'est-à-dire en 1979 — « les collectivités locales réalisent 60 p. 100 des investissements — formation brute de capital fixe — de l'ensemble de la catégorie des administrations locales, en termes de comptabilité nationale ».

L'article 36 du projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales posant le principe de la création de la dotation globale d'équipement tout en maintenant les subventions spécifiques, l'occasion était fort bien venue pour votre commission des finances d'assortir ce texte de quelques critères que nous nous ferons un devoir de rappeler lors de la discussion des amendements.

La loi « droits et libertés » devait reprendre cette idée de la dotation globale d'équipement et on la retrouve dans les dispositions de son article 103.

Le projet de loi présentement en discussion en son titre III, consacré aux ressources nouvelles des communes, des départements, des régions et de l'Etat, regroupe en sa section 4 les onze articles — 121 à 131 — traitant de la dotation globale d'équipement.

Les textes discutés jusqu'à ce jour ne prévoyaient que la dotation globale d'équipement pour les communes. Le projet de loi n° 409 relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat étend son bénéfice aux départements.

Il s'agit là d'une nouvelle étape que le dernier congrès national des présidents des conseils généraux, venant de se tenir à Lyon, le mois dernier, a tenu à souligner dans toute son ampleur.

Sans entrer, pour l'instant, dans le détail des modalités de calcul et de répartition de la dotation globale d'équipement, deux observations sont à faire.

Premièrement, dans la conception du texte qui nous est proposé, la dotation globale d'équipement marque une différence profonde avec l'esprit des dispositions sur lesquelles nous étions tombés d'accord en 1980.

En effet, le projet actuel fonde essentiellement l'attribution de la dotation globale d'équipement sur l'effort à l'investissement des collectivités locales. C'est dire qu'au système de péréquation que nous proposons on substitue un système d'incitation à l'investissement.

La différence est importante quand on sait qu'actuellement 2 600 communes ne réalisent aucun investissement. De ce fait, elles ne bénéficient pas de la dotation globale d'équipement.

Deuxièmement, le projet qui nous est soumis semble vouloir profiter de l'occasion fournie pour globaliser des ressources dont bénéficient les communes. Il s'agit, d'une part, des crédits du fonds d'amortissement des charges d'électrification et, d'autre part, de ceux qui proviennent du fonds national pour le développement des adductions d'eau. Cet élément, qui est tout à fait nouveau, comporte, à mon sens, des conséquences très inquiétantes.

Jusqu'à présent, le système d'attribution des aides de l'Etat en matière d'électrification, d'une part, et d'eau, d'autre part, a, en effet, donné satisfaction aux maires ruraux.

Or le projet semble vouloir confier aux départements des responsabilités nouvelles. Il n'est pas interdit de se demander si, concrètement, une telle nouveauté n'apportera pas plus d'inconvénients que d'avantages.

Le fonds d'amortissement des charges d'électrification a son histoire. Proposé à la chambre des députés en décembre 1936 par M. Alexis Jaubert, député de la Corrèze sous le Gouvernement Léon Blum, M. Georges Monnet étant ministre de l'agriculture et M. Robert Préaud, directeur général du génie rural et de l'hydraulique agricole, il a été créé par notre Haute Assemblée, qui a adopté le 31 décembre 1936 un amendement de conciliation de M. Henri Queuille, sénateur de la Corrèze, contre-signé par M. Léon Perrier, sénateur de l'Isère.

Lors de l'assemblée générale de la fédération des régies et collectivités concédantes, qui a eu lieu à Dijon au début du mois d'octobre, le maintien du fonds a fait l'objet d'une motion d'unanimité pour le maintien de ses prérogatives.

Il en a été de même pour le fonds de l'eau créé par le président Pierre Mendès France, de regrettée mémoire, avec la loi du 14 août 1954.

Cette création avait été une nécessité pour trouver des ressources nouvelles aux adductions d'eau au lendemain des heures difficiles d'application des dispositions de la loi du 14 août 1947 qui avait institué le système des subventions en annuités.

Pourquoi vouloir changer ce qui a apporté des améliorations pour l'équipement de nos collectivités locales ?

Pourquoi vouloir retirer aux communes, aux syndicats intercommunaux et départementaux le contrôle de leurs investissements d'électrification rurale programmés dans les départements par les conférences *ad hoc* ?

Il est des cas, mes chers collègues, où des réformes ne sont pas opportunes. Je crois que celui-ci en est un, exemplaire.

Toutefois, après les déclarations d'apaisement que nous a données ce matin M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, nous aurons toute latitude pour nous en entretenir au fond lors de la discussion des amendements.

Ces quelques réflexions de caractère général étant faites, je voudrais à présent, en peu de mots, mes chers collègues, exposer devant vous le dispositif des amendements que la commission des finances va vous proposer.

Concernant la dotation globale d'équipement des communes, d'abord, nous vous proposerons de consacrer le principe d'une globalisation progressive, d'une « montée en puissance », comme on dit. Il est, en effet, raisonnable d'aller prudemment dans ce domaine complexe et aux conséquences importantes.

La durée de trois années proposée nous paraît acceptable. Nous n'avons pas, cependant, voulu « geler » complètement la situation en fixant d'emblée des pourcentages de globalisation. Il vaut mieux, sans doute, laisser un peu de « jeu » au cours de chaque phase.

Nous vous proposerons surtout de modifier le système de répartition de cette dotation. Il nous paraît certes normal de retenir comme critère d'attribution les dépenses réelles directes d'investissement des communes et des groupements. Mais nous avons, depuis déjà deux ans, réfléchi, au Sénat, à cette répartition. Nous avions proposé — souvenez-vous — un certain nombre de critères objectifs, qui nous paraissent rationnels. Nous vous demanderons de les prendre en compte au même titre que l'effort d'investissement. Il s'agit, à titre de rappel, du potentiel fiscal, de la population permanente et saisonnière, du nombre d'enfants scolarisés, de la longueur de la voirie publique.

Nous vous proposerons, en outre, par souci de réalisme et de justice, de prendre en compte les charges de remboursement d'emprunts de la commune.

Concrètement, nous avons fait des simulations.

L'inconvénient du caractère cumulatif des critères objectifs est écarté par la prise en compte de l'effort à l'investissement.

Par ailleurs, les communes qui auraient peu d'enfants scolarisés ou un faible potentiel fiscal peuvent bénéficier de la dotation globale d'équipement, notamment pour les communes qui ont une voirie particulièrement longue classée dans le domaine public, les communes de montagne par exemple. A ce sujet, je vous rappelle l'amendement présenté par notre collègue des Hautes-Alpes, M. Emile Didier.

S'agissant enfin du solde de la dotation, nous observons que la redistribution au prorata du potentiel fiscal moyen sera modique, car elle jouera par strate de population. Il s'agit cependant d'un élément appréciable.

Enfin, nous n'avons pas cru devoir retenir les dispositions qui prévoient une péréquation en fonction des chartes intercommunales. Il y a là un risque de voir s'instaurer une incitation au regroupement qui ne semble pas souhaitée par les élus locaux.

S'agissant de la dotation globale d'équipement des départements, nous vous proposerons essentiellement deux modifications.

D'une part, un amendement tend à conserver aux subventions d'équipement pour l'eau et l'assainissement et pour l'électrification rurale leur caractère spécifique. Compte tenu de l'importance des travaux en cause, il nous paraît en effet raisonnable de maintenir ce caractère spécifique.

D'autre part, nous vous proposerons un amendement qui rappelle que la répartition de la dotation globale d'équipement ne devra pas constituer une incitation à des modifications des structures administratives locales.

S'agissant, enfin, du fonds d'amortissement des charges d'électrification et du Fonds national pour le développement des adductions d'eau, nous vous proposerons de supprimer les deux articles qui prévoient leur globalisation.

Pourquoi ? Je citerai trois raisons.

Tout d'abord, le système actuel fonctionne bien. Nous ne voyons donc pas de raison de le bouleverser.

Ensuite, les dispositions concernant la globalisation nous paraissent ambiguës. Il ne doit pas, en effet, être question d'une fusion de ces fonds avec la dotation globale d'équipement. Par ailleurs, il ne doit pas non plus être question d'un mélange entre ces deux fonds.

Enfin, le pouvoir répartiteur confié au département ne nous paraît pas exempt de certains inconvénients.

Voilà, mes chers collègues, très brièvement, l'économie des amendements que nous vous soumettons.

Pour conclure, monsieur le ministre, j'offre à votre appréciation et à celle de M. le ministre d'Etat ce que je disais, à cette tribune, voilà vingt ans, à l'un de ses prédécesseurs au cours d'un débat sur les investissements de nos collectivités locales : « L'administration a pour objet de rendre la vie commode et les gens heureux. »

Je souhaite qu'à l'occasion de l'examen des dispositions de la dotation globale d'équipement la possibilité soit donnée à M. le ministre d'Etat d'accorder aux élus locaux des moyens plus importants et surtout mieux adaptés en les assortissant de crédits appropriés.

A la veille du soixante-cinquième congrès national des maires de France qui va se réunir sous la présidence de M. Alain Poher, l'élu de trois républiques que je suis formule le souhait, et il est ardent, que cette dotation globale d'équipement puisse faciliter la tâche des administrateurs de nos villes, de nos communes rurales et de nos départements. (*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.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 13 octobre 1982 par la conférence des présidents, le temps de parole dont disposent les groupes est le suivant :

Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès : 1 h 41 ;  
Groupe socialiste : 1 h 38 ;  
Groupe de l'union des républicains et des indépendants : 1 h 12 ;  
Groupe du rassemblement pour la République : 1 h 12 ;  
Groupe de la gauche démocratique : 1 h 04 ;  
Groupe communiste : 45 minutes ;  
Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 28 minutes.

La parole est à M. Delmas.

**M. Lucien Delmas.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, un peu moins d'un an après la longue litanie des craintes, des réserves et des critiques exprimées à cette tribune par l'opposition, force est de constater que la décentralisation ne se porte pas si mal.

En effet, les élus et les collectivités locales ne semblent pas avoir trop souffert de la suppression du contrôle *a priori* et du transfert de l'exécutif. Bien au contraire, dans nos communes, nos départements et nos régions, l'imagination accède au pouvoir, la concertation se développe, la responsabilité et la collégialité s'affirment.

Partout des initiatives sont prises, des pratiques nouvelles s'ébauchent, des structures sont mises en place pour répondre aux besoins qui s'expriment ; et la cité est devenue le lieu de rencontre, de réflexion et de décision où se prépare et s'accomplit le changement. Aussi la nouvelle réforme portant répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est-elle attendue avec impatience, et le moindre retard, la moindre hésitation entraînent maintenant de véhémentes protestations.

Notre excellent collègue, le président Jozeau-Marigné, en sait quelque chose, lui qui a eu toutes les peines du monde, lors du dernier congrès des présidents de conseils généraux, à calmer les remous provoqués par l'annonce du retrait de certaines dispositions du projet de loi dont nous commençons l'examen.

La décentralisation n'est donc plus contestée, même pas par M. Chirac qui, il y a quelques jours, a parlé de dénationalisation et d'abrogation des lois Auroux, mais s'est bien gardé d'évoquer une quelconque recentralisation.

**Un sénateur socialiste.** Il a eu raison !

**M. Lucien Delmas.** Les faits et les hommes donnent raison au ministre d'Etat, qui a conduit et conduit encore avec ténacité et sagesse cette révolution tranquille qui restera certainement l'une des œuvres marquantes de l'histoire de la République.

Ce projet de loi est un bon projet, marqué à la fois du sceau de l'audace, de la cohérence et de la sagesse.

Il est audacieux par certaines dispositions qui donnent compétence, d'une part, à la commune et au maire dans les domaines de la politique foncière et de l'urbanisme ; d'autre part, au département dans celui de l'aménagement rural ; enfin, à la région en matière de formation professionnelle.

Mais il est aussi audacieux par les novations importantes qu'il prévoit sur le plan financier avec la suppression des subventions spécifiques et leur remplacement par une dotation globale d'équipement au profit des communes et des départements, ou encore par un transfert de fiscalité qui contribuera à parfaire l'autonomie des collectivités territoriales.

Il est cohérent parce que certaines mesures découlent tout naturellement des dispositions de la loi du 2 mars 1982, qu'il s'agisse de la suppression de toutes formes de tutelle et du renforcement des libertés locales, qu'il s'agisse d'une meilleure articulation entre la décentralisation et la planification, ou encore des conditions nouvelles permettant le développement d'une solidarité active entre les différents collectivités.

Il est sage, enfin, parce que les transferts ou la mise en œuvre de certaines compétences nouvelles sont échelonnés sur trois ans, permettant ainsi une adaptation progressive des collectivités territoriales aux responsabilités nouvelles.

Confier par exemple au département, la même année, des secteurs aussi vastes et aussi complexes que l'aménagement rural, l'éducation, les transports, l'action sanitaire et sociale aurait été sans conteste une trop lourde charge pour les jeunes administrations départementales. Le calendrier que vous nous proposez est donc satisfaisant.

Vous me permettrez toutefois de regretter, monsieur le ministre, que votre projet soit trop timide en matière de régionalisation. Je sais bien que nous serons amenés, dans quelques mois, à voter un projet de réforme régionale qui fera des régions des collectivités locales à part entière en les dotant d'un conseil élu au suffrage universel, mais je crains que les transferts de moyens financiers que vous nous proposez en faveur des établissements publics nationaux soient insuffisants pour rendre crédibles leurs plans de développement et pour leur donner une pleine efficacité dans le domaine économique.

Nos régions ont en effet des budgets qui ne correspondent plus à leur nouvelle mission, ni à ce qu'attendent d'elles les communes et groupements de communes, les organismes consulaires, les associations et les organisations socioprofessionnelles.

La mise en œuvre de la planification décentralisée a provoqué, en effet, une large mobilisation des responsables politiques, économiques et sociaux, et l'élaboration des plans régionaux a fait naître des espoirs qu'il serait grave de décevoir.

Or, ce n'est pas le transfert de la carte grise, préaffectée à la formation professionnelle, ou le déplaçonnement de la fiscalité régionale qui permettront de doter les budgets régionaux de moyens d'intervention suffisants pour mettre en œuvre une politique dynamique d'aménagement du territoire et d'animation économique. Une majoration de la dotation globale de décentralisation est donc à prévoir pour les doter de ces moyens.

Il nous semble également nécessaire de compléter ce texte par un certain nombre de dispositions tendant à apaiser les inquiétudes des élus des communes rurales, notamment en ce qui concerne les nouvelles dispositions relatives à l'urbanisme.

Doter toutes les communes françaises d'un document d'urbanisme leur permettant de maîtriser les sols est une bonne chose. Il est en effet nécessaire de lutter énergiquement contre la spéculation qui augmente le poids de la charge foncière aussi bien dans le secteur de l'habitat que dans celui de l'agriculture.

En milieu rural, conserver à l'agriculture les bonnes terres agricoles et affecter à la construction les friches et les terres faciles à viabiliser est un impératif majeur, ce qui permettra d'assurer parallèlement le développement des campagnes et de l'agriculture. Pour ce faire, l'élaboration d'un document de base définissant clairement les conditions d'utilisation de l'espace et les perspectives de l'expansion communale est absolument nécessaire.

Toutefois, ce plan d'occupation des sols devra faire l'objet d'une procédure d'élaboration et de révision d'une grande simplicité et d'une certaine souplesse d'adaptation. Car si l'urbanisme « ne peut se réduire à la juxtaposition de 36 000 politiques communales », comme l'a très justement souligné M. le ministre

d'Etat, il ne peut pas non plus être fondu dans un même moule aussi bien graphique que réglementaire qui gommerait la spécificité des communes rurales.

On doit pouvoir, par exemple dans les petites communes où prédomine l'habitat dispersé, définir une politique de développement s'appuyant sur plusieurs zones constructibles sans pour autant tomber dans le laxisme qui conduit au mitage et aux surcoûts de gestion, et cela d'autant plus que, dans la plupart des cas, les bourgs sont situés au milieu des terrains les plus fertiles.

Il est également indispensable de donner à ces communes les moyens qui leur permettront d'assurer le financement des documents d'urbanisme. Nous vous proposons donc, pour ce faire, de leur attribuer un concours particulier au titre de la dotation globale de décentralisation.

J'évoquais tout à l'heure la nécessité de simplifier les règles et la procédure d'élaboration des différents documents d'urbanisme.

C'est ainsi que certains articles du code de l'urbanisme, notamment l'article 122-1 traitant des schémas directeurs, doivent être allégés et modifiés afin d'affirmer l'autonomie communale.

Il importe, en effet, de laisser à l'autorité communale la liberté de définir les conditions de mise en œuvre et d'application de la procédure et, dans le même esprit, de faire obligation au représentant de l'Etat de motiver les modifications notifiées en vertu des articles 22 et 27 du projet de loi.

Il est également souhaitable de mieux préciser le pouvoir du commissaire de la République dans ce domaine et de le restreindre en le limitant au rappel du respect des prescriptions prises en application de l'article 15, aux projets d'intérêt général de l'Etat, de la région et du département et aux seules incompatibilités manifestes avec l'utilisation ou l'affectation des sols des communes voisines.

En revanche, il serait bon de préciser les délais impartis pour l'élaboration du P. O. S. en prévoyant un délai assez long afin de permettre aux très nombreuses petites communes qui n'ont pas de document d'urbanisme de s'en doter, avant que les dispositions de l'article 16 deviennent applicables. On ne doit pas oublier, en effet, que les moyens existants dans les départements ruraux — atelier d'urbanisme de la D. D. E., atelier d'aménagement rural de la D. D. A., agence technique départementale lorsqu'il en existe une, cabinets de techniciens du secteur privé — mettront près de trois à quatre ans pour établir les 300, 400 ou 500 plans qui restent à élaborer dans certains départements.

Ne pas tenir compte de cette évidence aboutirait à un gel de la construction en milieu rural, ce qui aurait de graves conséquences aussi bien sur le plan démographique, avec une accentuation de l'exode rural, que sur le plan économique et social avec la mise en péril d'une bonne partie de l'artisanat du bâtiment et une aggravation sensible de la situation de l'emploi dans de nombreux départements français.

Toujours en matière d'urbanisme, je voudrais maintenant aborder un problème qui me paraît fondamental. Les dispositions de l'article 31 donnent la possibilité à la commune de confier la délivrance du permis de construire au président d'un établissement public de coopération intercommunale compétent. Cet article m'amène à faire une série de remarques aussi bien juridiques que pratiques.

Sur le plan juridique, on peut se poser les questions suivantes.

Tout d'abord, peut-on confier un pouvoir de police à une autorité issue du suffrage indirect ? On observe en effet, en matière de coopération intercommunale, qu'aucun organisme, même le plus élaboré — qu'il s'agisse de communauté urbaine ou de district — n'a vu son président doté d'un tel pouvoir.

De la même façon, est-il possible de transférer ou de déléguer un pouvoir de police hors de la compétence géographique pour laquelle il est reconnu ?

Enfin, un conseil municipal, organe délibérant de la commune, peut-il transférer le pouvoir réglementaire qui est seul détenu par le maire, organe exécutif ? Toutefois, la question est posée de savoir si le pouvoir réglementaire en matière d'urbanisme peut être considéré comme un pouvoir de police.

De plus, j'y suis personnellement attaché en tant que responsable départemental et national d'une association de maires. En effet, on ne peut pas concevoir qu'un maire, qui exerce une fonction essentielle dans la vie administrative, puisse être engagé à déléguer une partie de son pouvoir réglementaire.

Ne craignez-vous pas, monsieur le ministre, qu'on vous accuse de vouloir créer deux catégories de maires : d'une part, des maires de plein exercice, qui détiendraient la plénitude des

pouvoirs attachés à la fonction, et, d'autre part, des maires dont on pourrait dire qu'ils sont au rabais, qui, en raison du manque de moyens techniques ou administratifs de leur commune ou tout simplement par crainte ou refus des responsabilités, auraient abandonné une partie de leur pouvoir à une autorité qui paraîtrait, qu'on le veuille ou non, supérieure et de plus incompétente territorialement et irresponsable électoralement ?

Enfin, monsieur le ministre, la mesure proposée pourrait également soulever sur le plan local un certain nombre de problèmes.

Un président de syndicat pourrait accorder ou refuser toutes les autorisations en matière d'urbanisme ou d'habitat, et ce, dans certains cas, malgré l'avis de ses collègues des communes voisines, directement concernées.

Que de germes de conflits sérieux au niveau local et, partant, que de risques de dissolution de la coopération intercommunale comportent de telles dispositions, qui ont pourtant été retenues — j'en suis persuadé — avec le seul souci d'aider les petites communes et de favoriser le développement de la coopération ! Il serait donc bon d'amender cet article pour le rendre plus conforme aux réalités de la vie locale.

Mais qu'on ne s'y trompe pas : le groupe socialiste est très favorable au développement de la coopération librement consentie. C'est pourquoi nous jugeons que les propositions de l'article 92, instituant la charte intercommunale, sont très positives. Je pense même que ce sont probablement les plus importantes de ce projet très riche et très prometteur pour la démocratie locale.

Cette charte créera les conditions non contraignantes d'une coopération fondée sur une réflexion collective de tous les élus, quant au devenir d'un canton ou d'un pays, et elle se traduira par des propositions cohérentes en matière de planification et d'aménagement de l'espace ; d'autre part, elle pourra ensuite déboucher, si les communes en éprouvent le besoin et en expriment la volonté, sur une forme de coopération plus élaborée, choisie librement parmi toutes les formules existantes, pour la réalisation des équipements publics et, éventuellement, pour la gestion de services communs.

Elle constitue — j'en suis persuadé — la pièce maîtresse au niveau local pour la mise en œuvre de la planification décentralisée et elle permettra d'assurer efficacement l'articulation entre la décentralisation et la planification. Car — il faut bien le dire — en l'état actuel des textes, les conditions d'élaboration du IX<sup>e</sup> Plan et des premiers Plans régionaux ont été plus ou moins décentralisées et démocratiques suivant les régions.

En Aquitaine, par exemple, le conseil régional a tenu à associer à la préparation du Plan la totalité des acteurs politiques, économiques et sociaux de la région et de ses cinq départements. Ils ont pu ainsi participer aux groupes de travail régionaux, tripartites et paritaires, ou aux assises départementales qui ont connu un grand succès. Ainsi, plus de 1500 responsables, élus locaux, amateurs d'organisations socio-professionnelles ou du secteur associatif, universitaires, chefs de service, ont été mobilisés et se sont largement exprimés.

Dans d'autres régions, en revanche, la concertation a été des plus sommaires et le débat démocratique s'est limité aux seuls organes régionaux.

Aussi le groupe socialiste, convaincu que la charte intercommunale d'aménagement sera un élément essentiel du dispositif de décentralisation, vous propose-t-il une nouvelle rédaction de l'article 92. Il nous a semblé tout d'abord nécessaire d'étendre les domaines couverts par celle-ci à l'organisation et à la gestion des services publics, mais aussi à la définition des solidarités actives entre les communes et, le cas échéant, avec le département, la région ou l'Etat, cette solidarité pouvant notamment se traduire par des contrats de Plan.

Nous avons pensé aussi qu'il était important de préciser les conditions de délimitation du périmètre et celles de l'élaboration de la charte et nous vous ferons des propositions précises à ce sujet.

Il est un autre domaine de la décentralisation qui mérite d'être précisé : c'est celui qui concerne les conditions de mise en œuvre des nouvelles compétences départementales.

Le département se voit ou se verra, en effet, confier des pouvoirs accrus dans de nombreux domaines et il aura un rôle important à jouer en matière d'aménagement rural. Il se voit également reconnaître une mission essentielle de solidarité et de péréquation.

Dans ces conditions, la période qui s'ouvre va être déterminante, car désormais les communes rurales vont avoir des liens étroits, non plus avec les services de l'Etat, mais avec

le département. Il faut donc éviter que cette nouvelle relation entre le département et les communes ne devienne une relation de tutelle ou de dépendance. Pour cela, il est nécessaire que des structures de concertation et, éventuellement, de cogestion s'organisent volontairement entre communes et départements et soient mises en place au niveau départemental.

C'est ce qu'un certain nombre de départements ont déjà fait, en créant des agences techniques, conçues pour aider les petites communes à exercer leurs nouvelles responsabilités et compétences.

En Dordogne, notamment, nous mettons actuellement en place une agence technique départementale qui sera cogérée par le conseil général et les maires et qui comprendra les services suivants : atelier d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, bureau d'études et de maîtrise d'œuvre, centre de documentation et de formation des élus, conseil juridique et financier et bureau d'études pour les économies d'énergie.

Dans le même esprit, il est donc souhaitable d'amender l'article 93, afin de créer les conditions d'une concertation librement définie entre le département et les communes en vue de l'établissement du programme annuel d'aide à l'équipement rural.

Telles sont, monsieur le ministre, les réflexions qu'appelle de notre part le projet que vous nous présentez.

Vous me permettez, en terminant, de vous rappeler que les élus locaux attendent avec impatience un autre texte fondamental, celui qui porte réforme des finances et de la fiscalité locales.

En effet — vous le savez comme nous — le système fiscal des collectivités territoriales est à la fois injuste et inadapté aux responsabilités et aux réalités actuelles de la vie locale.

Les « quatre vieilles » ont fait leur temps et ce ne sont pas les toilettes périodiques auxquelles elles sont soumises qui peuvent en faire des impôts modernes et évolutifs répondant aux besoins actuels des collectivités territoriales.

Nous avons conscience que, dans ce domaine, la réforme à élaborer est particulièrement complexe et difficile, car la fiscalité constitue un tout. Même si l'ensemble n'est pas très cohérent, parce que provenant de rajouts successifs, il est difficile de le dissocier.

Mais il est pourtant indispensable de donner aux départements et aux communes une autre fiscalité et de meilleures finances, afin qu'ils retrouvent de nouvelles possibilités d'investissements dans des domaines essentiels pour la vie nationale comme la formation, l'habitat social, l'animation économique et l'action sociale et culturelle. Les dispositions de votre projet vont dans ce sens, mais elles ne peuvent être considérées que comme une première étape de la réforme attendue.

Cette réforme doit être, même si elle n'est réalisée que par étape, ce qui sera certainement la solution la plus sage. Nous voudrions, monsieur le ministre, que vous nous donniez tous apaisements à ce sujet.

Le jour où les collectivités territoriales auront acquis une totale autonomie juridique et financière, vous aurez doté notre pays des institutions modernes et démocratiques qui lui faisaient encore défaut et vous aurez créé les conditions d'une participation toujours plus active des citoyens à la vie locale et nationale.

Tous les hommes de progrès en France ne peuvent donc que souhaiter la mise en œuvre et la réussite de votre projet de décentralisation.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste soutiendra pleinement l'action de réforme que vous avez entreprise et que vous menez à bien avec rigueur et avec sagesse.

Le Président de la République a souvent déclaré qu'il fallait ajouter à notre devise « Liberté - Egalité - Fraternité » un quatrième mot, le mot « Responsabilité ». En votant votre projet, monsieur le ministre, nous votons pour la responsabilité. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

**M. Pierre Salvi.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui vient devant le Sénat aujourd'hui est théoriquement la deuxième marche de l'escalier de la décentralisation que le Gouvernement entend gravir.

Il a choisi la démarche du fractionnement et de la partition, à mon sens regrettable, à l'inverse de celle que le Sénat avait retenue en 1980. Nous mesurons avec ce texte les inconvénients

d'une telle procédure. Elle est plus complexe, plus sujette aux évolutions politiques ou administratives, moins cohérente dans son ensemble.

Presque un an après l'adoption de la loi du 2 mars, il nous est possible par ailleurs de tester sur le terrain, comme dans les textes qui nous sont proposés au Parlement, la volonté décentralisatrice du Gouvernement. Ce sera l'une de mes observations principales : peut-on faire un premier bilan de la décentralisation engagée ? Nous examinerons ensuite les transferts des compétences prévues par ce texte.

En ce qui concerne le premier bilan de la décentralisation engagée, on peut affirmer que cette décentralisation s'est opérée dans le flou, qu'elle s'est orientée vers une démarche qui porte en elle des éléments conflictuels et qu'ainsi elle prend un mauvais départ.

Il s'agit d'une décentralisation engagée dans le flou. L'exposé fait ce matin par notre excellent rapporteur de la commission des lois, M. Paul Girod, reprend fort opportunément les arguments et discussions constitutionnels et institutionnels que notre excellent collègue Pierre Schiélé et moi-même avions fort longuement développés pendant la discussion de la loi du 2 mars 1982.

En effet, la décentralisation engagée par le Gouvernement ne s'opère pas dans la clarté. Si l'on poussait la logique jusqu'au bout, on devrait modifier un certain nombre de dispositions de la Constitution, la réviser, la dépoussiérer, la moderniser. La démarche gouvernementale aurait peut-être recueilli un véritable consensus si elle s'était affirmée sans équivoque comme une redéfinition des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Comment, en effet, prétendre modifier — et c'est nécessaire — les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales sans que ceux-ci soient clairement redéfinis dans nos institutions ? Nous sommes d'accord pour que les institutions de la V<sup>e</sup> République prennent en compte cette modification des rapports nécessaires entre l'Etat et les collectivités territoriales. Nous regrettons que le Gouvernement ait choisi une démarche restrictive et sans envergure pour engager sa décentralisation sans vouloir en tirer les conséquences institutionnelles, ce qui aurait eu le mérite de la clarté.

L'expérience des six premiers mois de la décentralisation nous laisse un peu amers. Je n'irai pas jusqu'à évoquer l'opinion des présidents de conseils généraux qui se sont largement exprimés à Lyon sur le sujet lors de notre récent congrès, mais il s'agit bien d'amertume.

En effet, à tous les niveaux de l'administration locale, on assiste à la mise en place de rapports tendus, voire conflictuels. Nous l'avons dénoncé pour ce qui concerne les rapports entre les élus locaux et les différentes institutions chargées de les contrôler.

Nous constatons que les rapports entre les représentants de l'Etat et les présidents de conseils généraux, notamment, voire les maires, prennent souvent, même si cela s'opère d'une manière voilée en raison de la qualité des hommes, l'allure de rapports de force, alors qu'il aurait mieux valu que la décentralisation s'engageât sur les bases d'un véritable consensus.

Au titre de l'expérience de ces premiers mois de décentralisation, je ne manquerai pas de dénoncer, au nom de mon groupe unanime, le pas de deux auquel se livre le Gouvernement : retards apportés dans l'élaboration des lois relatives à la région, retrait d'un certain nombre de dispositions importantes du texte que nous discutons aujourd'hui.

On dirait que le Gouvernement découvre la complexité des problèmes ou l'inopportunité d'en discuter en période de crise économique ou de difficultés politiques. On a même l'impression gênante que, après les résultats des élections cantonales de mars dernier, le Gouvernement a voulu reprendre d'une main ce qu'il avait donné de l'autre en espérant d'autres résultats.

Mais si l'on doit tester sur le terrain la volonté décentralisatrice du Gouvernement, nous avons le sentiment et la certitude que cette volonté affichée n'est pas traduite dans les faits.

En voici quelques exemples : la loi du 29 juillet 1982 relative à l'audiovisuel fait des crédits de fonctionnement au comité régional de communication audiovisuelle des dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales.

La loi actuellement en discussion au Parlement relative à l'orientation des transports intérieurs nie l'idée de décentralisation.

Le fonds de grands travaux représente en lui-même un pas en arrière par rapport à une démarche décentralisatrice logique et cohérente.

Le projet de loi de M. Henry, relatif à la vie associative, dont nous connaissons bien le danger, vise à « court-circuiter » les pouvoirs des collectivités locales pour tisser entre l'Etat et les associations des liens sur lesquels celles-ci n'auraient aucune prise.

Les exemples sont multiples. La décentralisation en cours apparaît comme une décentralisation amputée ou tronquée.

Le texte aujourd'hui présenté au Parlement est critiquable d'un double point de vue : d'un point de vue technique, d'un point de vue financier.

Un texte critiquable sur le plan technique, pourquoi ? Parce que nous trouvons dans ce texte un certain nombre de dispositions qui traînent depuis des années dans les tiroirs de l'administration.

Nous y retrouvons aussi des idées nouvelles et dangereuses issues de la même source.

En voici deux exemples : premier exemple, en ce qui concerne les problèmes importants relatifs aux directives nationales d'aménagement du territoire, le présent texte se livre à une tentative de légalisation tout à fait inacceptable pour les collectivités territoriales. On voudrait nous faire entériner la manœuvre juridique qui consisterait à donner force de loi à des directives qui dans certains cas n'ont même pas valeur réglementaire. Il s'agit là de la réintroduction d'une certaine forme de tutelle technique tout à fait inacceptable.

C'est un projet cher aux administrations centrales. Où est dans ce cas la réalité de la volonté décentralisatrice ?

Deuxième exemple : l'article 16 du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis est le modèle parfait d'une idée fausement neuve et purement administrative selon laquelle, en absence de plans d'occupation des sols, seules sont autorisées un certain nombre de constructions généralement destinées à des équipements collectifs ou à des opérations d'intérêt national, mais aussi des opérations relatives aux logements locatifs en faveur des catégories sociales les plus défavorisées.

Qu'est-ce donc que cette interdiction générale — l'exception étant l'autorisation de construire — qui viole de manière tout à fait choquante les principes les plus évidents du droit de propriété au nom d'une efficacité administrative dont nous connaissons trop les tenants et les aboutissants ?

A travers ce texte, c'est toute l'ambiguïté et le paradoxe de la démarche du Gouvernement en matière de décentralisation qui s'affirme.

Par ailleurs, ce texte est plus timide que celui que nous avons discuté en 1979 et 1980 sur un certain nombre de dispositions : par exemple l'autorité du maire et des collectivités territoriales en général sur les services mis à leur disposition pour l'exercice de leurs nouvelles compétences.

Vous prorogez à cet égard un système transitoire mis en place par la loi du 2 mars, système fondé sur une « mise à disposition en tant que de besoin des services du département ». Il s'agit là, à notre sens, d'une prorogation difficilement admissible.

Les présidents de conseils généraux avaient négocié leurs conventions sur la base d'une convention provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi. Or, cette dernière, à notre grande surprise, reconduit cette situation provisoire ; ce n'est acceptable ni pour les présidents de conseils généraux ni pour les maires.

Le rapport de notre regretté collègue et ami Lionel de Tinguy osait, lui, donner toute autorité aux maires sur les services déconcentrés de l'Etat pour les tâches qui les concernaient.

Nous constatons, par ailleurs, que les questions financières ne sont pas résolues et dans ce domaine notre déception est encore plus grande.

Il n'y a pas dans ce projet de loi de rattrapage des situations difficiles que connaissent les collectivités territoriales sur un certain nombre de sujets, les transports scolaires par exemple.

L'avenir de la dotation générale de décentralisation comme de la dotation globale de fonctionnement, qui sont fonction de l'évolution de certains éléments de la comptabilité nationale, ne peut qu'inquiéter, compte tenu de la politique générale du Gouvernement et de la situation économique angoissante du pays.

Permettez-moi, à cet égard, de citer un exemple très concret de la déconvenue des communes et des départements. Dans mon département, le Val-d'Oise, les récentes mesures prises au plan national en matière d'aide sociale aux personnes âgées

par le Gouvernement conduisent à ceci : une augmentation de la charge du Gouvernement de 11 p. 100 ; une augmentation de la charge du département de 21 p. 100 ; une augmentation de la charge des communes de 28 p. 100. Monsieur le ministre, je vous laisse méditer sur ces résultats.

**M. Jean Ooghe.** C'est à vérifier !

**M. Pierre Salvi.** C'est à vérifier ! Mais je peux vous en donner la vérification quand vous voudrez monsieur Ooghe ! Je suis à votre disposition, soit que je vous apporte les documents et que vous les consultiez, soit que vous veniez sur place les examiner.

On connaît les difficultés que rencontrent les collectivités territoriales à l'égard des nouvelles attributions de la dotation générale de fonctionnement qui, pour la première fois, ne suit ni le coût de la vie ni le taux de la croissance.

Je vous rappelle à cet égard, monsieur le ministre, que ce sont les collectivités territoriales qui investissent le plus dans le pays. Je considère que le Gouvernement prend une lourde responsabilité en obérant leurs budgets comme vous le faites cette année.

Comment croire que cette évolution va être modifiée si vous n'apportez pas la preuve devant la Haute Assemblée, par l'annonce de mesures concrètes, que vous avez l'intention de l'enrayer ?

Les impôts transférés présentent de nombreux inconvénients. Cela a été mis en évidence ce matin par notre rapporteur. Ils ne permettront pas un partage égal collectivité par collectivité entre les ressources fiscales transférées et les transferts globaux de l'Etat ; d'où des difficultés extrêmement importantes et des divergences dans l'évolution des ressources et des charges transférées.

La liberté financière des collectivités locales n'est pas encore totale. Elles doivent pouvoir disposer de leurs fonds en personnes publiques responsables. Vous n'avez pas osé, dans votre projet, aller jusque-là. Et vous savez pourtant que c'est une condition de leur liberté.

En conclusion, je dirai que le Gouvernement a agi comme s'il était tenu par des promesses inconsidérées qu'il n'a plus envie de respecter.

La décentralisation nous apparaît à la fois confuse et timide. Elle laisse, notamment, dans l'état présent des choses, complètement à part le volet éducatif dont on connaît l'hypertrophie et les lourdes conséquences techniques et financières que l'Etat laisse à la charge des collectivités locales. Nous pouvons ajouter que la situation économique que nous connaissons résulte, pour une part non négligeable, des lacunes que le système éducatif français a laissé s'approfondir et s'élargir pendant de trop longues années et bien avant, d'ailleurs, le 10 mai 1981.

En conséquence, le groupe de l'union centriste des démocrates de progrès suivra le rapporteur dans la plupart de ses propositions, mais il déposera également des amendements précisant un certain nombre de questions ou proposant des améliorations au dispositif envisagé.

Il s'élève contre la manœuvre qui a entraîné le retrait d'un certain nombre de dispositions de ce texte décentralisateur. Comme notre Haute Assemblée, notre groupe continuera à travailler pour que la décentralisation soit totale, réelle et viable et, tout au long de la discussion, il s'appuiera en cela sur les propositions du rapporteur de la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées de l'U. C. D. P., de la gauche démocratique, du R. P. R. et de l'U. R. E. I.*)

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

**M. Henri Caillavet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, les observations présentées par notre collègue M. Delmas m'invitent à la brièveté et je vais donc résumer en quelques observations mon intervention.

Tout d'abord, j'entends complimenter M. le ministre d'Etat parce que, depuis vingt ans déjà et plus, nous savions que nous devions débattre d'une loi de décentralisation mais elle n'était jamais déposée sur le bureau des assemblées. On en parlait toujours, mais comme l'Arlésienne, on ne la voyait jamais venir. M. le ministre d'Etat a eu au moins le mérite de rédiger un texte sans doute amendable, mais qui existe et dont nous pouvons débattre.

Je voudrais également vous remercier d'avoir déposé ce projet devant le Sénat. Ainsi, l'Assemblée nationale dont j'ai été longtemps membre pourra puiser dans nos travaux des mesures de réflexion.

Au demeurant je voudrais formuler quelques regrets afin de compenser l'éloge. Pourquoi l'urgence ? Vous nous empêchez de dialoguer et là, je dis que vous péchez contre l'esprit de la Constitution, une Constitution que ni vous ni moi n'avons votée. En effet la navette a un mérite, celui d'ouvrir la discussion entre les assemblées ; or, nous délibérons, l'Assemblée nationale à son tour délibérera, puis une commission mixte paritaire se réunira et, chacun revenant chez soi, il ne sera plus possible, à ce moment-là, de faire entendre un argument plutôt qu'un autre, une raison plutôt qu'une autre. C'est en cela que je vous adresse incontestablement et avec une certaine vigueur, mais aussi beaucoup d'amitié à titre personnel, un reproche que je crois fondé.

Par ailleurs, vous avez cru devoir retirer du débat — et Dieu sait dans quelle condition ! tout à l'heure M. Raybaud le rappelait — un certain nombre de compétences au plan de la décentralisation.

Je connais votre argumentation. J'ai lu la presse. Vous considérez, sans doute avec raison, qu'il ne faut pas trop charger la barque parce qu'il s'agit simplement de documents qui seront exécutoires en 1984-1985 et que, si nous ne pouvons en débattre aujourd'hui, nous pourrions le faire dans quelques semaines ou dans quelques mois.

Toutefois, permettez-moi de vous dire qu'il aurait été de bonne méthode — prenant l'exemple d'un architecte, car un tas de matériaux ne fait pas une maison — d'avoir une vue d'ensemble, quitte à ne débattre que sur ce qui est essentiel, immédiatement, pour 1983. Nous aurions eu l'allure générale du texte et d'aucuns ne pourraient aujourd'hui parler de mesures en trompe-l'œil.

Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, je crois avoir convenablement analysé le projet de décentralisation. Il n'y aura donc pas de tutelle d'une collectivité sur une autre : il y aura des ressources suffisantes au profit des collectivités donataires ; par ailleurs, vous allez mettre à la disposition des collectivités décentralisées les personnels dont elles ont besoin ; et, enfin, vous allez aménager les biens immobiliers pour permettre l'exercice de cette démocratisation communale, territoriale et régionale.

Je dis donc, sans élever la voix, qu'il est judicieux et réaliste d'avoir créé une dotation générale de décentralisation et une dotation générale de compensation.

Mais, comme je ne suis pas certain d'avoir pleinement compris l'économie générale de votre texte qui est encore trop théorique et un peu dogmatique — permettez également ce regret — je voudrais vous poser un certain nombre de questions pour savoir, en tant qu'élus municipaux, comme vous-même, à quelles difficultés je serai confronté et comment je pourrai les surmonter.

Ma première question est la suivante : bien évidemment, monsieur Labarrère, mon cher ministre, il faut éviter le déséquilibre entre les collectivités territoriales. Or, les communes, les collectivités qui ont un faible potentiel fiscal, seront-elles mieux traitées avec votre loi qu'elles ne l'ont été hier lorsque vous allez mettre en œuvre les transferts financiers que vous avez projetés et arrêtés par ce texte ? Je souhaite une réponse aussi précise que possible. Cette politique d'égalité, d'équité, de solidarité, par quels moyens entendez-vous la réaliser ? Telle est ma première question.

Au sujet de la dotation globale d'équipement des communes, vous avez dû prévoir un calendrier, un échelonnement. Comment se fera la répartition ? Pour nous c'est essentiel. Il en est de même pour la région — M. Delmas l'a rappelé tout à l'heure —, et nous avons l'honneur de vous compter comme ancien président de la région Aquitaine, et toujours comme secrétaire du bureau de la région. La répartition est essentielle. Sous quelle forme, dans quelles conditions, comment et à quel moment se fera la répartition ?

En ce qui concerne les équipements publics, selon la règle actuelle, lorsqu'il y a création d'un équipement public, environ 20 p. 100 proviennent de ressources financières et 70 p. 100 de collectivités territoriales. Y aura-t-il un changement ? Pouvons-nous espérer un effort particulier dans le cadre de cette décentralisation ?

Enfin, je voudrais évoquer une question sectorielle, sans toutefois y insister puisque M. Delmas s'y est longuement attardé. En matière d'urbanisme, vous indiquez dans votre texte que les schémas directeurs sont élaborés par des organismes communaux. Or si une commune inclue dans un de ces organismes se voit imposer une décision mais ne veut pas la suivre, quelles garanties peut-on lui donner puisque, nous le savons, c'est lors de l'établissement du plan d'occupation des sols que cette

commune fera la preuve de son autonomie ? C'est une question qui me paraît devoir être posée au ministre responsable que vous êtes.

J'en arrive à ma conclusion ; vous voyez que j'ai tenu mes engagements ! Monsieur le ministre, votre loi de décentralisation a aussi pour but d'éviter — du moins je le pense — les inégalités entre les régions et les communes. Certaines régions sont riches et d'autres le sont moins. C'est le cas pour la nôtre en particulier. Il y a dans mon département de Lot-et-Garonne des régions convenablement aisées et d'autres qui sont quasiment en déshérence. Or, je ne perçois pas très clairement, à la lecture de ce texte, comment nous allons parvenir à un meilleur équilibre, à une plus grande solidarité et à une plus grande équité entre les régions et les communes. Je souhaiterais que, là encore, vous puissiez me répondre.

Autre chose m'inquiète quelque peu, c'est le coût de la réforme. On en parle peu, mais il est certain que cette réforme sera onéreuse. Nous avons peut-être, à la commission des finances, quelques curiosités — M. Raybaud le rappelait — mais que faut-il imaginer approximativement comme dépenses pour la première formulation de cette loi de décentralisation ? C'est une question qui mérite d'être posée.

Je voterai votre texte, monsieur le ministre, parce que je suis un homme réaliste. Je ne suis pas maximaliste. Ce que vous nous proposez est meilleur que ce qui existe actuellement. Je m'engage donc pleinement à vos côtés. Mais je ne vous cache pas que j'aimerais que vous répondiez, avec votre probité coutumière, aux questions que je vous ai posées. Je ne cherche pas à être complètement rassuré — je le suis sous votre conduite — mais je voudrais surtout être éclairé. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.* — MM. André Morice et Jules Roujon applaudissent également.)

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

M. Marcel Rosette. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il y a tout juste un an, notre assemblée engageait la discussion sur la première loi de décentralisation.

Il s'agissait, pour le nouveau gouvernement de gauche, soutenu par sa majorité parlementaire, d'instaurer de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales pour mettre progressivement un terme à la dépendance de celles-ci par rapport à celui-là.

Ce premier projet de loi suscita ici même le débat, la contestation, l'opposition que l'on sait. Néanmoins, grâce à la majorité de gauche à l'Assemblée nationale, la loi que l'on nomme maintenant la loi du 2 mars 1982 donne aux collectivités territoriales des droits nouveaux et des libertés nouvelles inconnues jusqu'alors. Les assemblées élues y ont gagné. C'était un premier pas sur le chemin de la décentralisation.

Une curieuse constatation s'impose d'ailleurs aujourd'hui. Celles et ceux qui, hier, préconisaient ou s'accommodaient fort bien du centralisme étatique étouffant l'autonomie communale s'efforcent aujourd'hui d'utiliser pleinement les nouveaux droits et libertés des assemblées locales. Certains n'ont-ils pas déclaré leur intention de les utiliser comme des « contre-pouvoirs » pour s'opposer à la politique de la majorité de gauche ?

Mais de tels calculs ne nous détourneront pas pour autant de notre démarche démocratique. Telle est l'option du groupe communiste.

C'est pourquoi nous approuvons sans réserve le fait que le Parlement soit saisi d'une seconde loi décentralisant les pouvoirs de l'Etat.

Malgré les obstacles et les difficultés, nous pensons qu'il faut aller de l'avant, donner plus de compétences aux collectivités territoriales, transmettre plus de responsabilités aux élus locaux, et permettre ainsi, car tel est notre souci majeur, à la population de nos communes de participer toujours plus et mieux à la gestion de ses propres affaires.

Ce projet se fixe un but précis. S'il n'a pas pour objet de définir les compétences de chacun des niveaux de collectivités, il vise à décider à quelle collectivité l'Etat va transférer telle ou telle compétence qu'il exerce actuellement.

Dans ce domaine, comme ailleurs, l'héritage de la droite pèse lourd ; avec les interventions tutélaires de l'Etat en toutes choses, il est, à notre avis, judicieux que ce transfert de compétences se fasse par étapes. La rupture avec des décennies de centralisme ne peut s'opérer que progressivement, et le calendrier s'étendant sur trois ans nous semble approprié à l'ampleur de la réforme envisagée.

Il est par ailleurs positif que le Gouvernement ne souhaite pas, dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, figer la répartition des compétences. L'expérience, en effet, permettra

sans aucun doute de dégager des champs d'activité où l'intervention directe de l'Etat ne se justifiera plus. Passer de mesures de déconcentration à une décentralisation plus poussée ne pourra que recueillir notre soutien.

Dans la discussion générale, je m'en tiendrai seulement, au nom du groupe communiste, à formuler quelques remarques à propos des trois principes directeurs définis au titre I<sup>er</sup> du présent projet de loi.

En premier lieu, dit le texte, « la nouvelle répartition des attributions ne doit pas aboutir à un transfert net de charges au détriment des collectivités locales. Chaque transfert de compétence devra être accompagné d'un transfert de ressources correspondantes ». Et le Gouvernement s'engage à ce que les lois de finances tirent toutes les conséquences de telles dispositions.

Comment ne pas souscrire à de telles idées ?

Toutefois, comme M. le ministre d'Etat le soulignait ce matin, se pose le problème du rattrapage. Le retard provient, en effet, de la triste situation que nous ont laissée les successifs gouvernements de droite avant le 10 mai 1981. Dans de nombreux domaines dont il avait la compétence, l'Etat était fort loin de répondre aux besoins réels des habitants. Prenons un exemple : la médecine scolaire. M. le rapporteur de la commission des lois reconnaissait lui-même ce matin que cette médecine scolaire est aujourd'hui quasi inexistante. Qui en porte la responsabilité, si ce n'est la droite qui était hier au pouvoir ? Eh bien, si, demain, le conseil général était amené à exercer cette compétence, ce n'est pas avec le transfert des dépenses actuelles de l'Etat qu'il pourrait faire face aux besoins en la matière.

Cela signifie que transférer aujourd'hui des ressources correspondant aux dépenses d'hier risque de poser aux collectivités qui voudront faire face aux besoins réels et immédiats de nouveaux problèmes de financement.

Il ne s'agit pas, pour nous, de demander à l'Etat de combler du jour au lendemain le retard accumulé ; nous mesurons les difficultés économiques et financières de l'heure. Il s'agit de faire face aux pressions de toutes sortes pour redresser notre économie et avancer vers le progrès social.

Néanmoins, il est un objectif que s'était fixé, avant le 10 mai 1981, le futur Président de la République : mettre 25 p. 100 des ressources fiscales nationales à la disposition des collectivités territoriales.

Ne conviendrait-il pas, monsieur le ministre, que le Gouvernement étudie et s'efforce de déterminer les délais d'application d'une mesure aussi justifiée ? Ainsi, une perspective plus concrète pourrait s'ouvrir aux collectivités locales dotées de nouvelles compétences.

Le second principe énuméré par le titre I<sup>er</sup> « consiste à effectuer les transferts de compétences au profit des collectivités existantes, communes, départements et régions ». Et le projet ajoute : « La loi de répartition des attributions ne doit pas être l'occasion d'une remise en cause de l'existence de trois niveaux d'administration locale ».

Reprenant une idée qui nous est chère, celle du maintien de l'existence des 36 400 communes françaises, le texte ajoute même : « ... le projet de loi ne fait à aucun moment de la coopération intercommunale un préalable ».

Très bien, dirons-nous. La reconnaissance pleine et entière de l'autonomie communale peut seule permettre, à la ville comme à la campagne, une coopération intercommunale volontaire, démocratique et efficace.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, nous attirons votre attention sur la rédaction de l'article 5 qui tend à transférer directement des compétences de l'Etat non à un des trois niveaux d'administration locale, mais à un groupement de collectivités territoriales. Il s'agit-là, sans aucun doute, des districts et des communautés urbaines, organismes qui, comme vous le savez, sont nés d'une politique autoritaire de regroupement des communes menée par la droite avant le 10 mai 1981.

Dans l'état actuel du texte, des compétences nouvelles pourraient donc être transférées de l'Etat à un district ou à une communauté urbaine sans que les conseils municipaux intéressés ne l'aient décidé.

N'est-ce pas là une éventualité qui contredit le principe défini dans l'exposé des motifs ainsi que l'article 2 du projet de loi ?

Encore une fois, loin de nous l'idée de nier la nécessaire coopération des communes, rurales ou urbaines.

Mais étant donné qu'une prochaine loi sur la coopération doit être soumise au Parlement, pourquoi anticiper aujourd'hui sur les formes et les conditions que revêtira cette coopération ?

Dans l'attente de cette nouvelle loi, pourquoi le transfert de compétences nouvelles ne s'opérerait pas directement aux

conseils municipaux et pourquoi ne pas leur laisser ensuite la liberté de décider de confier l'exercice de tout ou partie de la compétence transférée par l'Etat à un organisme de coopération déjà existant ou qu'ils pourraient créer à cet effet ?

Il existe en France, vous le savez, 14 000 syndicats, près de 150 districts et neuf communautés urbaines. Il ne s'agit pas de faire fi de cette réalité.

Mais de cette réalité, une expérience se dégage : il se trouve que certaines formes actuelles de coopération héritées d'hier portent atteinte à l'autonomie communale.

Lorsqu'un district ou une communauté urbaine lève l'impôt ou reçoit des concours de l'Etat à la place des assemblées élues au suffrage universel, de nombreux maires constatent que leur commune ne dispose plus de sa pleine liberté. N'est-il pas possible de démocratiser les districts et les communautés urbaines en évitant de créer un niveau supplémentaire d'administration entre la commune et le département, ainsi que l'affirme l'exposé des motifs ?

Nous pensons, quant à nous, que cela est souhaitable et possible. Nous sommes persuadés que la décentralisation doit conduire à des formes diverses et souples de coopération, prenant en compte l'expérience et la diversité des situations. Donner aux conseils municipaux leur pleine liberté de décision, voilà, selon nous, le moyen de donner à la coopération une autre dimension, une dimension où la démocratie sera le levier de nouvelles avancées dans la vie sociale.

Le troisième principe affirmé par le titre I<sup>er</sup> « répond à la volonté de ne pas permettre à une collectivité locale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité ».

Les trois niveaux concernés sont à nouveau clairement énumérés : communes, départements, régions. Nous approuvons l'idée qu'il ne saurait y avoir de hiérarchie entre eux ; à notre avis, chaque assemblée élue devrait pouvoir, seule ou en coopération, exercer les compétences générales de son niveau ; dans le même temps, les relations entre les niveaux devraient se nourrir à la fois d'une nécessaire complémentarité et parfois d'une certaine spécialisation.

Avec la décentralisation, la coopération peut, selon nous, s'envisager simultanément dans deux dimensions : coopération horizontale, c'est-à-dire coopération entre communes, coopération entre départements, coopération entre régions ; mais aussi coopération verticale, c'est-à-dire coopération entre communes, départements et régions. Il s'agit là d'un nouveau terrain à défricher où l'expérience permettra à la démocratie de progresser encore.

Nous pensons que la coopération entre les communes et le conseil général méritera une attention toute particulière. Le conseil général peut devenir un point d'appui solide, favorisant la coopération intercommunale. De plus, la diversité des situations est telle que l'exercice de telle ou telle compétence devrait pouvoir se traduire par des conventions de diverses natures entre les communes et le conseil général.

Monsieur le ministre, les élus communistes, ici même et dans le pays, s'honorent d'avoir combattu pendant des décennies contre le centralisme et l'autoritarisme des gouvernements de droite. S'il existe encore 36 400 communes en France, nous y sommes pour quelque chose !

Aujourd'hui, il s'agit de leur donner toute leur place dans la vie de la nation.

Le groupe communiste considère que votre projet de loi va dans le bon sens ; il assure la continuité d'une politique de décentralisation.

Nous souhaitons que soit écartée toute ambiguïté sur la grande question de l'autonomie et de la coopération.

Notre groupe proposera des amendements avec le souci de contribuer à améliorer le texte qui nous est soumis, agissant ainsi comme des membres à part entière de la majorité nouvelle. (Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.)

(M. Maurice Schumann remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.)

#### PRESIDENCE DE M. MAURICE SCHUMANN, vice-président.

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Pintat.

M. Jean-François Pintat. Lorsque, voici près d'un an et demi, vous avez lancé le grand dossier de la décentralisation, vous faisiez assurément preuve, monsieur le ministre, d'un grand enthousiasme.

Vous avez soumis le Parlement à une véritable course de fond pour faire adopter au pas de charge la loi du 2 mars 1982, car vous aviez la volonté de bâtir une nouvelle France administrative avant les élections municipales de mars 1983.

Au sortir du conseil des ministres du 17 juillet 1981, vous déclariez : « Les projets de loi qui compléteront la loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions seront soumis au Parlement au cours des douze prochains mois. »

Vous pensiez procéder, concomitamment à ces élections, à la désignation au suffrage universel des conseils régionaux. Vous promettiez, pour les tous prochains mois, un nouveau statut des élus et des personnels locaux. Votre collègue du budget prévoyait une réforme en profondeur de la fiscalité locale, notamment de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle.

Bref, tout devait changer. Les casquettes des préfets changeaient d'étiquette, les élus devenaient soudain majeurs et les communes allaient enfin retrouver une liberté d'action plus grande.

Puis sont intervenues les élections cantonales, et disons que vous ne les avez pas gagnées. Soudain, il a semblé y avoir un doute sur l'utilité de la démarche décentralisatrice.

Alors, vous avez tempéré votre ardeur. Certes, sur le papier, les collectivités locales ont davantage de libertés.

La belle affaire, lorsque l'on sait que les ressources financières que leur octroie l'Etat — la dotation globale de fonctionnement — ne progresseront que de quelque 8 p. 100 en 1983 !

La belle affaire, lorsque l'on voit le nombre de circulaires qui parviennent aux maires chaque semaine, émanations de tous les ministères relayés par vos commissaires de la République.

La belle affaire lorsque l'on connaît la teneur des ordonnances sociales de mars dernier, qui obligent les maires à la constitution de permanences et de commissions alourdissant encore l'administration locale, aux fins de combattre le chômage !

J'ai entendu à la télévision un journaliste, d'ailleurs marqué politiquement, conseiller de téléphoner personnellement au maire si un jeune était dans l'embarras et si l'affaire n'allait pas assez vite à son goût. Ne croyez-vous pas, monsieur le ministre — M. le ministre d'Etat étant momentanément absent, je m'adresse à vous — que vous allez alourdir le travail des maires ?

Le texte que vous nous soumettez aujourd'hui a une histoire, une histoire difficile. Je me suis laissé dire qu'il avait connu au moins cinquante versions depuis la première mouture d'août 1981. Je me suis laissé dire aussi que vous aviez eu beaucoup de mal à convaincre certains de vos collègues du Gouvernement de renoncer au pouvoir de tutelle technique qu'ils exercent sur les collectivités locales.

Vous aviez publié, dans un des premiers numéros de la *Lettre de Matignon*, un calendrier de la décentralisation. Ce calendrier se révélait obsolète un mois plus tard, à la fin mars, lorsque vous déclariez que le texte relatif à la répartition des compétences ne serait qu'un texte d'orientation, renonçant ainsi à aborder au fond les problèmes techniques extrêmement complexes que soulève tout bouleversement de l'équilibre actuel des tâches.

Quelques semaines plus tard, toujours dans la *Lettre de Matignon*, le Premier ministre écrivait : « Un texte d'orientation définit les bases du transfert de compétences. Il sera prolongé soit par des textes réglementaires dans toutes les matières où cela est possible, soit par des textes législatifs spécifiques pour les domaines où la réforme rend indispensables des changements de lois. » Plus loin, dans ce même texte, une date butoir est fixée : le 1<sup>er</sup> janvier 1985.

Je rappelle ces faits pour montrer combien, dans cette affaire si importante puisqu'elle concerne l'ensemble des citoyens, le comportement du Gouvernement fut évolutif. Aussi bien ce qui était annoncé durant l'été 1981, puis au printemps suivant, ne correspond finalement pas, en ce qui concerne tant le fond que la forme, au texte qui nous est proposé aujourd'hui.

Nous voici donc devant un monument législatif, dont l'examen et la mise en œuvre doivent s'étaler sur trois années. Trois années ! Ainsi donc, monsieur le ministre, il faudra encore trois années pour que les 36 000 maires de France soient fixés sur leurs nouvelles responsabilités.

Ils ont chaque jour à faire face à de multiples tâches. Ils ont à gérer une partie de la vie quotidienne des Français. Ils n'ont que faire des grandes et petites phrases, des états d'âme et des conflits interministériels. Ils sont avant tout pragmatiques. Ce qu'ils attendent, c'est d'abord la clarté et la stabilité. Vous ne les leur donnez franchement pas.

En l'espace de quelques semaines, vous avez transformé votre grand dessein en une suite de reports qui inquiète beaucoup de gens.

Notre personnel municipal, en particulier, est inquiet. Je n'entrerai pas dans les détails, mais je signalerai que les secrétaires généraux de mairie, réunis en congrès à Toulouse, ont exprimé leur méfiance devant l'entrée des fonctionnaires de l'Etat dans les postes municipaux. Ils craignent que ces fonctionnaires, qui sont surtout des hommes de dossiers, ne continuent de travailler dans l'esprit centralisateur qui est celui de la fonction publique, et ne nuisent à la véritable décentralisation dont nous sommes tous, eux compris, les partisans.

Quant au texte que vous nous présentez aujourd'hui, et dont on voit combien son élaboration fut difficile, je me contenterai d'en souligner les conséquences financières pour nos communes.

Certes, vous posez le principe d'un transfert de ressources équivalent aux transferts de compétences. Le principe est sain, mais vous restez d'une imprécision suspecte pour ce qui concerne l'évolution de ce transfert financier sur les années futures. Vous ne dites pas un mot de ce que représente, à l'heure actuelle, le montant des charges afférentes aux compétences transférées. On cite le chiffre de 39 milliards de francs ; nous aimerions avoir plus de précision à cet égard.

On comprendra, monsieur le ministre, que les problèmes financiers, dans ce domaine, nous paraissent essentiels. Il faut un inventaire exact des transferts financiers, car il faut opérer, avant transfert, les rattrapages nécessaires pour ne pas aggraver les charges municipales.

Il faudra également éviter les charges subséquentes à un transfert improvisé : si l'Etat garde ses fonctionnaires, les communes devront en embaucher d'autres. Nous savons, par exemple, combien l'hygiène scolaire, qui va nous être transférée, fonctionne mal dans les conditions actuelles.

Il faudra également éviter les dérapages ultérieurs des charges transférées. Nous pensons notamment que les normes vont rester dans le domaine de l'Etat. Pour l'aide sociale, le département est, en particulier, à la merci totale de l'Etat qui pourra bouleverser, par décrets, l'équilibre financier du département.

Quant au texte qui nous est présenté aujourd'hui et dont on voit combien son élaboration fut difficile, je me contenterai d'en souligner, une fois de plus, les conséquences financières néfastes pour nos communes.

Une partie des transferts financiers porte sur des impôts déjà existants : carte grise, vignette et droits de mutation. Ils sont, disons-le, parmi les moins évolutifs et d'ailleurs les plus atteints par la crise actuelle. Les collectivités locales ne seront, là, certes pas avantagées par rapport à l'Etat.

L'assiette de ces impôts n'a par ailleurs aucun rapport particulier avec la nature des compétences transférées. Je ne suis pas sûr que les collectivités locales gagnent à cette distorsion. L'évolution du marché automobile me fait craindre, à l'heure actuelle, tout le contraire.

Tout cela, monsieur le ministre, est, en revanche, malsain, comme est malsain le fait de laisser aux lois de finances successives le soin de fixer le montant et les modalités de répartition de la dotation générale de décentralisation.

Votre projet, monsieur le ministre, inquiète par son flou. Son objet est certes nécessaire, voire indispensable, mais la façon dont vous avez traité les transferts financiers est trop peu claire, trop peu franche, trop peu complète pour que je ne sois tenté d'y voir une de ces constructions technocratiques à laquelle les élus ne comprendront rien, si ce n'est qu'on les appelle, là encore, à se débrouiller avec des responsabilités accrues et des ressources amoindries.

Mais peut-être allez-vous nous rassurer ? C'est d'ailleurs pour vous aider que nous avons déposé un certain nombre d'amendements. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'U. C. D. P.*)

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

**M. Michel Giraud.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voici un an tout juste, je rapportais l'avis de la commission des lois sur le projet relatif aux droits et libertés des collectivités locales. Depuis, le pouvoir exécutif a été transféré aux présidents de conseils généraux et de conseils régionaux ; la Corse a élu son conseil général. Bref, les premières pages de la décentralisation ont été tournées.

Au moment de discuter du projet de loi sur la répartition des compétences, nous pouvons nous retourner sur le chemin parcouru et examiner les étapes que nous avons franchies.

Force est de reconnaître, monsieur le secrétaire d'Etat, que la décentralisation partie sur les chapeaux de roue — et j'en sais quelque chose — se caractérise aujourd'hui par une lenteur que les uns reconnaîtront pour de la sagesse et que les autres ne peuvent prendre que pour de l'hésitation.

Le Gouvernement a voulu brûler les vaisseaux du centralisme avant de s'engager sur les terres nouvelles où conduisait le projet de réforme. Il semble bien que, sauf pour les dispositions relatives aux prochaines élections municipales, sa hâte se soit quelque peu tempérée.

Les élections régionales, qui devaient avoir lieu l'an prochain ont été ajournées et, si j'en juge par la réponse que m'a fait récemment M. le Premier ministre, on ne peut savoir quand elles seront fixées — et quand je dis « quand », cela veut dire quelle année !

Le projet de loi sur la répartition des compétences, annoncé à cette tribune par M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, pour le début de la présente année, successivement allongé, raccourci, reallongé, puis reraccourci, a été amputé de la moitié de ses articles, qui avaient trait aux domaines parmi les plus importants tels que l'éducation, l'action sanitaire et sociale, les transports, la protection de l'environnement, la sauvegarde du patrimoine et l'action culturelle, les transferts à l'Etat des charges de justice et de police, bref à l'essentiel de ce qui fait la vie d'une collectivité locale.

La loi « droits et libertés » devait être la locomotive du train de décentralisation. Or, ce train perd des wagons : certains domaines de compétences, mais aussi le statut des fonctionnaires locaux et celui des élus qui, semble-t-il, serait renvoyé aux calendes grecques.

Ces retards et ces incertitudes qui pèsent sur l'avenir de la décentralisation prouvent que le Sénat avait eu raison de souligner le lien nécessaire, le lien organique entre structures, compétences et moyens, c'est-à-dire le triptyque sans lequel il n'y a pas de décentralisation.

La décentralisation est une œuvre nécessaire, elle justifie effectivement une réforme de grande ampleur. Les sénateurs y sont plus que tous autres attachés, eux qui ont voté, voici deux ans, un projet complet et cohérent en faveur des libertés et des responsabilités locales, après 173 heures de débat en séance publique et la discussion de quelque 1 500 amendements.

Mais il faut savoir où l'on va. Il faut savoir qui fait quoi et avec quoi l'on remplit les missions qui sont déléguées. La clarté est une exigence absolue si l'on ne veut pas jeter le doute — pire — la suspicion, sur une réforme dont la France a besoin après des siècles de centralisation.

La décentralisation ne doit pas être un feuilleton à suspens où l'on se demande à chaque fin de chapitre comment la situation va rebondir et comment les personnages vont s'en sortir. Ce qui vaut pour un feuilleton n'est pas admissible lorsqu'il s'agit de l'organisation territoriale de la France.

Le projet que nous commençons à examiner comporte plusieurs dispositions qui ne soulèvent pas, à mes yeux, de difficultés ; d'autres, au contraire, paraissent plus discutables, soit qu'elles entraînent une inquiétude légitime, soit qu'elles laissent trop de place à l'incertitude.

Les principes de la répartition — je m'en félicite — tiennent compte de l'attachement manifesté par le Sénat à la théorie des « blocs de compétence » qui tend à attribuer l'ensemble d'une compétence à une seule collectivité.

De même le Gouvernement reprend-il à son compte le principe de la nécessité d'un lien entre le transfert de compétences et le transfert de ressources, ainsi que la nécessité d'empêcher que les grandes collectivités n'exercent une tutelle d'un nouveau genre sur les plus petites, ce que j'avais appelé des tutelles « gigognes ».

Enfin, je me réjouis qu'une place ait été faite au projet de convention que j'avais eu l'honneur de proposer et qui permet d'adapter les principes à la diversité locale, dans un cadre défini par le législateur.

En revanche, les modalités sont beaucoup plus contestables.

Le partage des compétences manque singulièrement de clarté. Ce projet se voulait un texte de clarification après l'adoption de la loi du 2 mars 1982. Déséquilibré dans sa structure, il apparaît plutôt comme un texte de complications dans les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les propositions relatives à l'urbanisme — je vise la section 1, les articles 15 à 40 — révèlent une extrême complexité, pour la délégation aux collectivités de la délivrance des documents d'urbanisme et des permis de construire ; dans le cas présent, une grande partie des dispositions arrêtées auraient pu, sans

nul dommage, être fixées par voie réglementaire, à condition que les orientations politiques soient clairement affirmées.

En matière de logement — je vise les articles 41 à 45 — les distinctions me paraissent fort artificielles entre ce qui revient à la région — l'amélioration des quartiers et des logements existants — ce qui revient aux départements — les aides sociales au logement — et ce qui revient aux communes — la programmation des logements sociaux. Je redoute des conflits de compétences et, à coup sûr, un allongement des procédures.

Par ailleurs, permettez-moi de le dire, la région me semble réduite à la portion congrue, malgré les espoirs qu'elle aurait pu nourrir après les déclarations liminaires faites en 1981 par M. le Premier ministre lui-même et par M. le ministre d'Etat, chargé de la décentralisation.

La région recueille, en effet, des morceaux — j'allais dire des miettes — de compétence, et son rôle demeure singulièrement accessoire.

En matière d'urbanisme, par exemple, faute de compétence régionale, je crains que les schémas directeurs ne soient compromis. Dans la région Ile-de-France, on peut se demander comment il sera possible d'élaborer un urbanisme cohérent sans coordination régionale.

A cet égard, il est paradoxal que l'ancien district, tant décrié, ait eu, sur ce point, plus de pouvoir que la collectivité territoriale de demain.

Quant au transfert des ressources financières, il laisse pour le moins subsister bien des zones d'ombre.

Elles ne peuvent être qualifiées de « nouvelles » que par un certain abus de langage.

Ainsi, la dotation globale d'équipement ne correspond-elle qu'à la globalisation des subventions spécifiques encore en vigueur.

La taxe sur les cartes grises, la vignette, la taxe de publicité foncière, les droits de mutations ne sauraient fournir aux collectivités locales que des ressources bien incertaines, au moment où l'activité économique du pays se dégrade dangereusement, au moment où les secteurs de l'automobile et du logement en particulier semblent promis à de graves difficultés.

Monsieur le secrétaire d'Etat, voilà quelques mois, la région Ile-de-France a établi un cadre budgétaire à l'issue d'un débat d'orientation. Or, les informations qui me parviennent, jour après jour, me conduisent à constater que l'ensemble des recettes à partir desquelles a été élaboré ce projet de budget doit être revu de façon extrêmement sérieuse, qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement ou des recettes de fiscalité indirecte, c'est-à-dire les taxes additionnelles, la carte grise, le permis de conduire. Tout cela se traduit par une réduction considérable des rentrées. Pour le seul budget régional, c'est plus de 100 millions de francs de recettes qui manqueront pour établir le projet de budget définitif.

Ces incertitudes financières sont d'autant plus préoccupantes que la mise en œuvre de la décentralisation paraît devoir entraîner de nouvelles et importantes dépenses.

Enfin, l'incertitude pèse également sur la réalité de certaines délégations consenties par le projet aux élus locaux. Diable, ce sont bien les élus locaux qui doivent assumer les responsabilités s'il s'agit d'un processus décentralisateur !

C'est ainsi qu'en matière d'urbanisme l'article 17 institue dans chaque département une commission de conciliation, qui sera constituée à part égale d'élus locaux et de « personnes qualifiées ». Qui seront ces personnes qualifiées ? Comment seront-elles choisies ? Le texte ne le précise pas, mais il est à craindre qu'on limite ainsi la liberté de décision des élus.

En matière de logement, l'article 44 prévoit un conseil départemental, dont la composition sera précisée par décret.

Je disais tout à l'heure que l'on pouvait parfois utiliser le décret pour alléger un texte qui définit parfaitement les orientations politiques. Dans le cas présent, qui peut nous garantir que les personnalités ainsi nommées ne seront pas là pour appliquer les décisions du Gouvernement et renouer, par ce biais, avec le fil du centralisme ?

Il serait fâcheux qu'à chaque nouvelle responsabilité déléguée aux élus locaux corresponde une possibilité de neutralisation qui ôte à ce nouveau pouvoir toute substance et toute réalité.

Les retards dans le dépôt du projet de loi, les attermoissements de la décentralisation et certaines obscurités du texte nous imposent la plus grande vigilance.

Vigilance parce que la débudgétisation de certaines charges de l'Etat, pour limiter le déficit à 3 p. 100 du P.I.B., peut entraîner la tentation d'un transfert de charges sur les collectivités.

Vigilance parce que, comme je l'ai souligné à plusieurs reprises, certaines orientations fondamentales du Gouvernement sont peu compatibles avec l'esprit de décentralisation, qu'il s'agisse de la planification de l'économie, de l'étatisation d'une partie de la production ou de la constitution d'un « grand service public unifié » de l'éducation.

Quand ces orientations idéologiques profondes se conjuguent avec la tradition centralisatrice de certains ministères techniques — je connais des militants de la décentralisation qui deviennent jacobins à partir du jour où ils ont en charge un ministère technique — on peut éprouver des craintes légitimes sur l'avenir de la décentralisation.

Tocqueville nous en avait averti : « La décentralisation, comme la liberté » — écrivait-il — « est une chose que les chefs du peuple promettent, mais ne donnent jamais. Pour l'obtenir et la garder, le peuple ne doit compter que sur ses propres efforts. »

Les vicissitudes de la décentralisation depuis dix-huit mois témoignent de la justesse de cette prophétie. Mais il est des élus qui ont la volonté de faire aboutir, cahin-caha, une véritable décentralisation. Je peux vous assurer qu'ils poursuivront leurs efforts dans la rigueur, la détermination et avec une volonté d'aboutir que rien ne viendra ébranler ! (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'U. C. D. P., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Franck Sérusclat.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis que sont tournées les premières pages de la décentralisation, celle-ci s'est mise en place sans heurt et sans désordre. Certains paraissent quelque peu le regretter ; ils déplorent même de ne pouvoir nous reprocher une quelconque hâte ou précipitation.

Cette décentralisation n'a pas été gênée par l'absence de textes sur les compétences ou les finances ; chacun sait comment ont été réussis les transferts de pouvoirs aux présidents des conseils régionaux et des conseils généraux.

Je crois, monsieur le secrétaire d'Etat, que la démarche suivie est la meilleure et que le texte que nous examinons aujourd'hui est bon, dans son principe comme dans son contenu. Il est également opportun dans son moment, mais je ne veux pas ajouter d'arguments en sa faveur, M. le ministre l'ayant déjà fait lui-même.

Tous les orateurs, qu'ils soient de gauche ou de droite, approuvent cette intention, ce projet, cette démarche. Je me permettrai donc d'insister quelques instants sur certains aspects qui, pour moi, posent problème. Il est vrai que des questions restent en suspens, qui peuvent recevoir plusieurs réponses, et que des difficultés doivent être surmontées. Il faudra effectivement trouver des solutions afin que quelques incertitudes disparaissent.

Cependant, il était important qu'au transfert des pouvoirs succède maintenant le transfert des compétences, et cela quels que soient l'environnement, le contexte économique, les finances dont on dispose. Un droit est transféré que l'on exerce avec les moyens du bord.

S'il est vrai que les transferts de ressources s'effectueront au plus juste coût — et peut-être pas au coût le plus juste — il n'empêche qu'il convient effectivement de trouver des solutions pratiques pour exercer ces droits. Il n'y aura jamais, je crois, de jours sans incertitude financière !

Aujourd'hui, ce texte rend les pouvoirs à ceux qui les détenaient initialement. En effet, l'unité de la nation fut acquise grâce aux collectivités locales qui furent les premières à arracher des pouvoirs et des droits aux autorités centralisatrices ou tyranniques. Ce sont elles qui, effectivement, ont commencé par donner pouvoir et autonomie aux hommes et aux femmes de ce pays, jusqu'à ce que, en 1789, ils soient reconnus comme des citoyens.

Cependant, au fur et à mesure que cette unité se constituait, qu'elle tendait à une certaine uniformisation des règles et des habitudes, les collectivités territoriales ont perdu ces droits et ces pouvoirs. Peu à peu, se sont étouffées la vie démocratique, l'initiative et toutes les chances de création qui pouvaient émaner d'elles.

Par conséquent, il s'agit tout simplement de rendre des pouvoirs à ceux qui les détenaient auparavant. En même temps, il convient de préserver un certain nombre de résultats, en particulier ce que certains ont appelé l'Etat-République qui

couvre l'ensemble du comportement des citoyens de ce pays. Leur rôle était parfois obscurci par l'Etat-administration qui, effectivement, centralisait tout.

Je crois que la déconcentration et la décentralisation permettent la vie démocratique dans les collectivités territoriales grâce aux pouvoirs arrachés à l'Etat-administration, en même temps qu'elles permettent de maintenir la présence de l'Etat-République et de préserver l'unité de la nation française.

Mais encore convient-il — c'est l'un des points qui figurent dans l'exposé des motifs — de bien choisir la collectivité qui sera la mieux à même de se substituer à l'Etat. Il faut trouver des modalités qui permettent de rapprocher des citoyens les élus responsables et efficaces, tout en conservant — cela me paraît essentiel dans une démarche démocratique — le suffrage universel et en respectant l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que je me plais à relire : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Or, aujourd'hui, ne peut-on avoir quelque inquiétude sur cette possibilité et cette réalité de la participation du citoyen, du contribuable ?

Les structures d'accueil — 36 400, disait tout à l'heure mon collègue, M. Rosette — sont-elles en état de recevoir tous ces pouvoirs ? Une réponse est déjà apportée par la coopération volontaire et la création de structures qui permettent d'avoir cette collectivité pouvant recevoir ces pouvoirs, que sont les syndicats intercommunaux. Ce sont des démarches volontaires de coopération.

Ne s'écartent-elles pas du principe du suffrage universel qui fait désigner et suivre par le citoyen ceux qui, en définitive, décident ? C'est une question que je pose. Je n'y apporte pas de réponse.

Dans les grandes villes de France, même avec 65 ou 69 conseillers municipaux, nombre dont j'ai défendu hier la nécessité, y a-t-il vraiment un rapprochement suffisant des élus et des citoyens ? Y a-t-il connaissance des uns et des autres, des actes que les uns font ou que d'autres jugent ?

Il y a tentative dans le projet Paris-Lyon-Marseille de faire en sorte que les conseils d'arrondissement pour les villes du voisinage, dont les choix politiques ne sont pas exclus, aient des relations plus étroites.

Dans le cadre de la communauté urbaine de Lyon, je me suis toujours farouchement opposé à l'évolution qui aurait abouti au « grand Lyon » et aurait fait de la commune de Saint-Fons un quartier de Lyon, faisant *a priori* une démarche qui donnait à la commune de la Croix-Rousse ou à celle de la Guillotière les mêmes prérogatives que la commune de Saint-Fons, ce qui pouvait très bien exister dans un ensemble qui aurait, lui aussi, une structure de coordination élue au suffrage universel.

Voilà les ombres ou tout au moins les incertitudes que je tenais à vous présenter, ayant le sentiment que la loi mise en place aujourd'hui permet d'aborder calmement des évolutions à envisager car la déconcentration me paraît assurer cette présence républicaine, cette solidarité républicaine qui doit exister, la planification allant, elle aussi, dans ce sens.

Les élus locaux auront toute latitude pour prendre les responsabilités qu'ils jugent opportun et utile d'assumer. C'est dans la convergence, grâce à la concertation entre les uns et les autres, que pourront être apportées, dans l'avenir, les solutions aux situations qui, aujourd'hui encore, peuvent poser quelques problèmes sur ce que j'évoquais tout à l'heure, d'une part, le suffrage universel, et, d'autre part, la réalité d'une démocratie vécue et pratiquée dans laquelle le citoyen peut juger régulièrement et en toute objectivité les représentants auxquels il a donné charges, droits et devoirs.

Ce dont je suis sûr, c'est que la proposition faite nous permet d'avancer vers plus de démocratie, vers plus de participation civique. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

**M. Raymond Bouvier.** Monsieur le secrétaire d'Etat, le Gouvernement revient donc devant le Sénat avec le deuxième texte relatif à la politique de décentralisation qu'il a engagée.

Je saisis cette occasion, avant d'examiner quelques-uns des aspects de votre projet de loi, pour vous dire, ou plutôt vous redire, l'inquiétude des élus locaux à l'égard de la situation que connaissent aujourd'hui les collectivités locales.

Mes remarques doivent être inscrites dans le contexte politique que vous avez choisi d'imposer aux collectivités locales, c'est-à-dire une politisation de la vie locale qui s'incarne dans votre réforme du mode de scrutin municipal, et une désorganisation de la vie locale, c'est-à-dire une décentralisation par étapes qui n'apporte, à vrai dire, rien de nouveau par rapport au texte dont notre Haute Assemblée avait débattu en 1980, si ce n'est, dans son déroulement, parfois quelques surprises.

Mes inquiétudes, je vous les livre très franchement en tant qu'élu local. Elles découlent tout d'abord de la démarche choisie par le Gouvernement pour mettre en œuvre sa décentralisation.

Sur le plan politique, vous avez fait de ce texte l'un des axes de votre action au Gouvernement. Mais c'est de cela précisément que souffre votre politique de décentralisation dans sa réalité car on ne peut traiter des problèmes des collectivités locales à partir de slogans ou de discours répétés.

M. Defferre aime à affirmer qu'il est le ministre de la décentralisation mais il refuse en même temps de prendre le problème à bras le corps dans sa globalité.

Monsieur le secrétaire d'Etat, permettez-moi de vous dire, sans aucune acrimonie, que votre décentralisation ressemble davantage à un argument politique que vous confectionnez de toutes pièces qu'à une volonté réelle de résoudre les problèmes présents et à venir des collectivités territoriales qui font le tissu de la France.

Le meilleur exemple de ce que j'affirme est le retrait d'un certain nombre de dispositions de votre projet de loi. Certains ont estimé — et je le pense avec eux — que ce retrait n'avait que des motifs politiques. Effectivement, il se peut que des groupes de pression aient pu vous influencer au point d'affirmer que la décentralisation du système scolaire n'était pas encore nécessaire, qu'il faudrait attendre quelques années encore.

J'affirme que la décentralisation du ministère de l'éducation nationale est l'une des conditions *sine qua non* du redressement économique, social et culturel de notre pays. Nous ne pouvons plus accepter le monolithisme du ministère de l'éducation nationale. Vous avez cru bon de retirer de votre projet les dispositions touchant à la décentralisation du système éducatif. La responsabilité vous en appartient. Il est désormais prouvé que, si le pays ne croit pas à la décentralisation du Gouvernement, celui-ci non plus ne croit pas à sa propre décentralisation.

Ma deuxième inquiétude fondamentale réside dans la politique que le Gouvernement mène à l'égard des collectivités territoriales et dans laquelle on ne peut s'empêcher de replacer le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis. Cette année, pour la première fois, la dotation globale de fonctionnement progressera moins vite que le taux d'inflation et le taux de croissance prévisibles.

Vous-même avez programmé dans votre budget un taux de croissance de 2 p. 100 et un taux de hausse des prix de 8 p. 100. Permettez-moi d'émettre un doute sur ce deuxième pourcentage. En tout état de cause, cela représenterait une progression de 10 p. 100 de notre production intérieure brute. Nous en serons malheureusement loin.

Dans le même temps, la dotation globale de fonctionnement, si l'on exclut les sommes consacrées au remboursement de la dotation pour les logements des instituteurs, s'établit à 56,5 milliards de francs, soit une augmentation de 8,8 p. 100 seulement.

Si l'on inclut la dotation consacrée au remboursement des logements d'instituteurs, l'augmentation sera de 11,6 p. 100 pour 1983. Vous reconnaîtrez avec nous que c'est l'augmentation de la D. G. F. la plus faible depuis sa création. Voilà qui augure mal des futurs transferts de compétences que ce projet de loi prétend organiser.

Ce texte est dangereux et nous inquiète par plusieurs de ses aspects.

Tout d'abord, nous retrouvons dans ce projet de loi sur les compétences deux dispositions pour le moins curieuses qui nous rappellent le langage tenu par le Gouvernement dans certains domaines.

Ainsi je m'arrêterai un instant sur l'article 16 qui prévoit que seules sont autorisées un certain nombre de constructions lorsqu'il n'y a pas de plan d'occupation des sols ou de documents en tenant lieu.

Cette interdiction générale souffre des exceptions parmi lesquelles figurent les constructions de logements locatifs en faveur des catégories sociales les plus défavorisées. Il y a là un discours un peu irréaliste que nous avons malheureusement pris l'habitude d'entendre ces derniers temps. Mais ce n'est pas

le fond du problème que je veux évoquer. L'article 16 de ce projet de loi fait du droit de propriété reconnu par la Constitution et par la Déclaration des droits de l'homme, l'exception, et de l'interdiction de construire, donc de jouir de son bien, la règle générale.

Il y a là un point particulièrement important. Cette violation du droit de propriété, sur laquelle nous reviendrons au cours de la discussion des articles, me semble refléter l'ensemble de la philosophie qui préside à ce texte.

Il s'agit d'une remise en cause insidieuse du droit, de la tradition locale et des règles juridiques et administratives qui, jusqu'alors, avaient cours et auxquelles nos maires habitués et attachés.

En outre, votre projet n'apporte rien, en matière de plan d'occupation des sols, comme mesures de compensation que nous devrions trouver dans chaque collectivité locale chargée de l'élaboration d'un plan d'occupation des sols.

Les règlements actuels — je ne le reproche pas au Gouvernement d'aujourd'hui — ne nous permettent pas de songer à un fonds de péréquation et les plans d'occupation des sols, neuf fois sur dix, conduisent les maires et les conseils municipaux courageux à faire, sur le territoire de leur commune, des riches et des pauvres. Sur ce plan, votre projet de loi n'apporte rien de nouveau.

C'est la même démarche qui est retenue pour les problèmes d'urbanisme. On voit partout apparaître dans ce texte l'avancée toujours plus importante de l'administration et des pouvoirs publics, aussi bien dans la vie locale, donc à l'encontre des nouvelles libertés des collectivités, que dans la vie de chaque citoyen.

Peut-être est-ce dû au fait que plusieurs dispositions de ce projet ont été conçues dans la tête d'administrateurs qui sont généralement les mêmes quel que soit le gouvernement.

J'en veux pour preuve la réintroduction dans ce texte d'un certain nombre de tutelles techniques, alors que la loi du 2 mars 1982 devait toutes les abroger.

Vous voulez un exemple : pour quoi instaurer pour les plans d'occupation des sols un contrôle de légalité particulier alors que la loi du 2 mars 1982, modifiée par la loi Schiélé du 22 juillet 1982, était parvenue à instaurer un consensus entre les deux assemblées sur les procédures du contrôle de la légalité ?

Je cite l'exemple de ce contrôle de légalité, mais la tutelle technique a aussi des ramifications et des formes beaucoup plus graves : par exemple, pourquoi nous proposer dans votre texte une certaine forme de légalisation des directives nationales d'aménagement du territoire ? Nous proposerons, pour ce qui nous concerne, que ce soit la loi qui prévoit les prescriptions techniques ou les prescriptions nationales ou particulières applicables et imposables aux collectivités territoriales, et non l'administration ou le Gouvernement par directives ou par décrets.

Enfin, le dernier point que je voulais évoquer n'est pas le moins important : il s'agit des aspects financiers de ce texte. Notre déception est grande, car nous ne sommes pas sûrs que la compensation des transferts de compétences sera totalement effectuée.

Par exemple, pourquoi l'article 18 du projet de loi prévoit-il que les dépenses entraînées par les études et l'établissement des documents d'urbanisme seront désormais prises en charge par les communes ou groupements de communes compétents pour leur élaboration sans prévoir comment seront réparties ces charges et comment elles seront évaluées ?

L'ensemble de ce texte est élaboré, à notre avis, dans le même esprit et selon les mêmes procédures. Notre rapporteur, heureusement, y met bon ordre.

Notre groupe, quant à lui, présentera aussi des propositions complémentaires afin que la décentralisation s'effectue dans des conditions telles qu'il soit impossible de reprocher les difficultés qui risquent de surgir dans l'application de ce texte aux collectivités locales. Vous connaissez, mes chers collègues, monsieur le secrétaire d'Etat, la qualité des élus locaux. Vous savez aussi quelles sont les caractéristiques principales de leur action et de leur travail, souvent astreignants et toujours exigeants. Le présent texte ne leur donne pas les moyens d'exercer leurs fonctions dans les conditions de sérénité et de sécurité qui devraient être les leurs.

C'est pour cela que nous émettons les plus expresses réserves à l'égard du texte qui nous est présenté, que nous suivrons notre rapporteur dans la quasi-totalité de ses propositions qui remédient à ces carences et que nous proposerons, quant à nous, des amendements de manière à rendre ce texte viable, parce que nous croyons à la décentralisation.

Il nous faudra maintenant dans l'avenir plus qu'une confirmation orale de la volonté de décentralisation du Gouvernement. Il nous faudra la preuve sur le terrain financier et technique de la réalité de cette volonté.

Pour l'instant, nous observons que les présidents de conseils régionaux, les présidents de conseils généraux, les maires des villes et communes de France s'inquiètent que les dotations en provenance de l'Etat pour 1983 sont en baisse sensible par rapport à l'évolution des mêmes dotations les années passées. Les mêmes s'inquiètent que l'accès aux prêts consentis dans le passé aux collectivités publiques devient de plus en plus difficile pour ne pas dire impossible.

Il apparaît très clairement que nombre de responsables du Gouvernement, du Parlement et de l'administration oublient que l'équilibre des budgets de nos collectivités publiques, à savoir Etat, régions, départements et communes, n'est possible que par des prélèvements toujours plus lourds sur l'activité, la consommation, l'épargne et la propriété des Français et des entreprises qui fournissent travail et emplois.

En cette période de régression économique et de découragement pour les créateurs et porteurs d'activités, on peut craindre pour nos budgets de demain. Les détenteurs du pouvoir actuel n'ont-ils pas déjà changé de programme et de discours ? Je les comprends car les doctrines les plus généreuses, les promesses les plus imprudentes se brisent sur les réalités.

La réforme des finances locales, si souvent et si facilement évoquée, passe par ces réalités. Si l'on oublie, au Gouvernement comme au Parlement, cet aspect fondamental, je crains que la décentralisation ne devienne très vite une profonde déception. (*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. de La Forest.

**M. Louis de La Forest.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je ne voudrais pas allonger la discussion générale de cet important projet de loi mais, si j'interviens aujourd'hui, c'est pour témoigner de l'inquiétude que je rencontre autour de moi.

Cette inquiétude est celle des élus locaux, des maires et des conseillers généraux qui ne peuvent répondre aux nombreuses demandes émanant des populations qu'ils administrent, parce qu'ils ne disposent d'aucun moyen nouveau.

Elle est aussi celle des personnels de l'administration, au sens large du terme, qui se posent des questions quant à leur avenir.

Et comment pourrait-elle être calmée, cette inquiétude, après les différentes péripéties qu'a connues le texte qui nous est soumis ?

En effet, le Sénat avait été jadis accusé, lors du débat sur le projet de loi « Droits et libertés des communes, des départements et des régions », de tout faire pour gagner du temps et retarder sa promulgation, alors que son seul souci était d'y apporter les améliorations qu'il estimait nécessaires.

Mais nous pourrions nous interroger maintenant, à notre tour, et nous demander pourquoi ce renvoi à plus tard de l'examen d'une partie du texte qui nous est soumis.

Serait-ce que le Gouvernement juge le texte qui devait être proposé à notre examen comme présentant des lacunes, des imperfections, des imprécisions ou une perception mal définie de ses conséquences ?

Pour étayer mon propos, je ne citerai que deux exemples d'articles qui ont été retirés de notre débat : les articles 65 et 107 du texte initial.

L'article 65, tout d'abord, prévoyait d'accorder aux communes la compétence en matière de financement, de construction, d'équipement et d'entretien des collèges. J'ai du mal à imaginer les conséquences d'une telle disposition dans le département que je représente ici, tant la lutte pour l'implantation d'un de ces collèges est forte entre de nombreuses communes.

L'article 107 ensuite est, à mon sens, significatif. Il se contente de préciser que, pour les écoles de musique, on ne modifie pas la situation antérieure. Or, nous savons tous ici que, si un domaine a bien besoin de voir les compétences de chacun clarifiées, il s'agit de celui de l'enseignement de la musique. Il ne suffit que de penser au seul problème posé par les classes dites à horaires aménagés des lycées dont les collectivités locales supportent à elles seules la charge.

On peut se demander encore si, en différant l'examen de certains articles du projet initial, le Gouvernement ne cherche pas à gagner du temps pour renforcer son propre pouvoir de contrôle et d'impulsion, avec la volonté de renforcer le

pouvoir central. Pour vous le démontrer, je ne vais prendre que l'exemple de l'action culturelle. Il est indéniable, pour qui connaît bien le sujet, que l'action des collectivités locales en faveur des activités culturelles est très largement supérieure à celle de l'Etat.

Le Gouvernement, profitant il est vrai d'une politique volontariste dans ce domaine, voyant une partie des prérogatives qu'il souhaiterait pouvoir exercer mise en œuvre par d'autres, n'est-il pas tenté de chercher comment il pourrait mieux contrôler l'action des collectivités territoriales ?

Il a déjà répondu en imposant comme condition à sa participation financière à des actions en faveur de la culture la signature de conventions.

Conventions qui sont en règle générale rédigées par les services du ministère de la culture et dont on peut se demander si elles n'ont pas pour objectif un meilleur contrôle et une orientation des actions culturelles des collectivités territoriales sur des actions privilégiées par le ministère, ou encore d'obliger une collectivité à prendre le relais de l'Etat pour subventionner une action que lui-même ne peut plus ou ne souhaite plus subventionner.

Pourquoi nous faire attendre le vote sur la répartition des compétences dans ce domaine et dans bien d'autres ? Serait-ce pour laisser le temps à l'Etat de renforcer ses propres structures et mettre en œuvre, au détriment des collectivités locales, une politique de cofinancement ?

Je ne m'attarderai pas sur le problème de ces cofinancements, mais il convient de rappeler qu'ils semblent devenir de plus en plus un moyen de gouverner, en particulier pour les investissements en faveur des routes nationales où l'Etat demande très fréquemment aux collectivités de cofinancer des travaux qu'il s'était pourtant engagé à réaliser par le passé. Pourtant, ces cofinancements ne représentent ni plus ni moins qu'un transfert de charges sans transfert de ressources, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 3 du texte dont nous débattons.

Je me dois aussi de dire, dans ce débat, que les élus sont inquiets face aux conséquences de certaines des dispositions que l'on nous propose d'adopter.

Le transfert du pouvoir de délivrer le permis de construire et ses dérivés est sans contestation possible une bonne chose ; mais toutes les conséquences de ce transfert ne semblent pas avoir été prévues. Je parlerai, non pas des questions posées par le principe d'inconstructibilité qui se dégage des dispositions de l'article 16 tel qu'il nous est soumis, mais des problèmes posés en ce qui concerne la responsabilité des maires à la suite d'une délivrance de l'autorisation de construire ou de démolir.

Sur ce sujet, nous avons tous en mémoire différentes affaires judiciaires, et surtout l'excellent travail de réflexion réalisé par notre regretté collègue Lionel de Tinguy.

Dans certaines affaires judiciaires, la simple transmission du permis de construire au maire a été jugée suffisante pour le condamner sur le plan pénal. Qu'en sera-t-il lorsqu'il aura la charge de délivrer lui-même ce permis de construire ?

Sera-t-il à chacune de ses actions susceptibles d'être passible de sanctions sur le plan pénal ?

Sa responsabilité civile pourra-t-elle être engagée ?

Sera-t-il seul responsable de ses actes et donc chargé de la réparation du préjudice qui aura pu être créé ?

Autant de questions qui ne sont pas résolues et qui de plus pourraient avoir des conséquences catastrophiques sur les budgets des petites communes si la justice leur demandait de réparer le préjudice. En effet, s'il est facile à l'Etat de jouer lui-même son rôle d'assureur, qu'en sera-t-il pour nos petites communes ? Il faut que nous prévoyions des solutions à ce grave problème. Sinon, nous aurons beaucoup de difficultés à trouver des personnes de bonne volonté pour assurer la gestion de nos petites communes.

Toujours dans le domaine de l'urbanisme, je dois dire que les maires que j'ai rencontrés sont inquiets sur l'application du principe posé à l'article 2 qui tend à interdire à une collectivité locale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité. Ils voient mal quelles sont les dispositions qui, dans le texte qui nous est soumis, permettent réellement la mise en application de ce principe.

En revanche, si l'on prend le cas des schémas directeurs, il est même possible d'y déceler des mécanismes contraires. Une commune qui ne le souhaite pas peut très bien se voir imposer sa participation à un schéma directeur. Au-delà, il est possible d'imaginer que les autres communes pourraient

être amenées à lui infliger des brimades en y faisant réaliser toutes les installations qu'elles refuseraient par ailleurs sur leur territoire respectif.

Dans ce cas, extrême bien sûr, si l'on n'assiste pas à la tutelle de plusieurs communes sur une autre, j'aimerais bien que l'on m'explique de quoi il s'agit !

Mais, au-delà de toutes ces inquiétudes, les élus locaux sont confiants de voir notre Haute Assemblée, avec l'assentiment de M. le ministre d'Etat, améliorer sensiblement le texte qui nous est soumis. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

**M. Louis Longequeue.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je souhaite dès le début de cette intervention exprimer à la fois une satisfaction et un regret. La satisfaction porte sur le respect des engagements pris et tout particulièrement sur celui du calendrier de mise en œuvre du processus de décentralisation engagé voilà un peu plus d'un an.

C'est la meilleure réponse apportée à ceux qui, dans l'opposition, prétendaient, depuis mars dernier, que la loi relative aux droits et libertés des collectivités locales ne serait pas suivie des textes nécessaires au développement des virtualités qu'elle contenait et que les échéances électorales amèneraient sur ce point le Gouvernement à différer ses projets. Il n'en a rien été et je tiens à féliciter M. le ministre d'Etat d'avoir déposé en temps voulu devant le Parlement le projet de loi que nous examinons aujourd'hui.

Mon regret est que nous ne puissions examiner ce texte dans son ensemble, c'est-à-dire avec tous les éléments qui le composent, même si, comme cela était naturel et justifié, l'entrée en vigueur des différentes dispositions proposées devait s'étaler dans le temps.

Le retrait de certains articles nuit, bien évidemment, à la cohérence du texte et constitue un obstacle sérieux à une appréciation objective du nouvel équilibre de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Il rend notamment plus difficile le jugement que l'on peut porter sur la répartition future des compétences entre les trois niveaux de collectivités territoriales, que constituent la région, le département et la commune.

Nous n'aurons donc cette vue d'ensemble qu'au printemps prochain et j'espère qu'à ce moment-là, si nécessaire et pour des motifs tenant à l'équilibre d'ensemble du dispositif, nous pourrions éventuellement ajuster les décisions prises aujourd'hui.

Celles-ci concernent essentiellement, d'une part, l'urbanisme en conférant la plus large part des compétences à la commune, d'autre part, la planification en affirmant le rôle prédominant en ce domaine de la région.

Il me paraît nécessaire que le texte en discussion soit à bref délai complété et précisé par un nouveau projet de loi plus général et plus détaillé sur l'urbanisme.

J'approuve pleinement les propositions tendant à confier aux communes la maîtrise de leur politique urbaine en leur permettant de définir les conditions d'utilisation du sol. Qu'il s'agisse des schémas directeurs ou des plans d'occupation du sol, une nécessaire concertation s'établira, d'une part, entre l'Etat et les collectivités locales, d'autre part, entre les collectivités locales concernées elles-mêmes.

Il est légitime que l'Etat conserve un droit de regard, voire de substitution, lorsque l'intérêt de la collectivité nationale est en jeu ou lorsque des priorités nationales doivent être respectées.

J'ai toujours estimé qu'une réelle décentralisation contribue à restaurer le rôle de l'Etat en lui confiant les tâches et les responsabilités qui mettent en cause les éléments indispensables de solidarité ou de volonté nationale.

Il est non moins évident que les collectivités locales, conscientes de ce qui les rapproche autant que de ce qui les oppose, sauront trouver entre elles les termes d'une politique d'aménagement de l'espace qui dépasse les rivalités de commune à commune.

Les maires, qui sont nombreux dans cette assemblée, savent bien que la solidarité intercommunale est une réalité qui n'a le plus souvent nullement besoin d'un cadre institutionnel pour s'exprimer. Je dirai même que, parfois — c'est peut-être paradoxal — c'est l'existence même d'un organisme intercommunal qui crée des conflits là où une simple collaboration entre collectivités suffirait à résoudre les problèmes posés.

En matière de permis de construire, le transfert de compétences est déjà souvent réalisé au niveau de l'instruction du dossier : les services municipaux des villes effectuent aujourd'hui l'essentiel de ce travail. La concertation avec d'autres services compétents, notamment ceux de l'Etat, constitue une garantie supplémentaire d'objectivité que beaucoup voudront sans doute conserver, et ils auront raison.

Il est souhaitable que les directions départementales de l'équipement restent suffisamment pourvues en personnels spécialisés en matière d'urbanisme pour continuer à assister les maires à titre de conseil. Le maire signant le permis engagera désormais sur cet acte sa responsabilité personnelle et la responsabilité financière de la commune ; il voudra avant de le faire s'entourer des avis les plus complets. J'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que les services déconcentrés de l'Etat prendront leur part dans cette nécessaire collaboration, qui ne saurait revêtir en aucun cas le caractère d'une tutelle.

Il me semble pour cela indispensable que les moyens en hommes et en crédits de fonctionnement ne soient pas retirés aux services d'Etat, assurant jusqu'alors la préparation des documents d'urbanisme, tant que les communes, et surtout les villes, ne seront pas en mesure de recruter des personnels de haute qualification, c'est-à-dire tant que le statut nouveau des personnels des collectivités territoriales ne sera pas promulgué et mis en application.

En ce qui concerne la planification, la difficulté résidera, me semble-t-il, dans l'articulation des projets communaux ou intercommunaux, qui s'expriment au travers des politiques locales de l'habitat et des choix d'urbanisme arrêtés dans l'agglomération avec les priorités régionales, voire départementales.

Cette planification devra respecter les compétences respectives de chaque niveau de collectivité locale et ce ne sera pas chose facile dans des domaines aussi sensibles que l'aménagement des villes ou la programmation des équipements collectifs.

La région devra notamment s'attacher à établir une synthèse des propositions venant des communes et des départements, qui impliquera des choix délicats que les élus régionaux devront faire dans un simple souci de cohérence.

Dans ces conditions, des conflits risquent d'apparaître qui seront d'autant plus difficiles à résoudre qu'il y aurait ambiguïté sur la nature des compétences dévolues aux différentes parties prenantes.

Je souhaiterais donc qu'il soit précisé que, dans les domaines où la compétence première essentielle est celle des communes, l'intervention du département ou de la région ne peut être que complémentaire sans aucune possibilité de substitution. Le pouvoir de substitution, s'il s'avère nécessaire d'y recourir dans certains cas extrêmes, ne peut appartenir qu'à l'Etat.

La planification régionale affirmera des priorités et devra dégager les moyens d'atteindre un certain nombre d'objectifs. Elle accompagnera les actions menées par les communes ou les départements ; elle pourra inciter, mais ne devra pas être contraignante.

C'est à ces conditions que l'équilibre des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales sera trouvé.

Avant de terminer mon propos, je voudrais rappeler que, ce matin, M. le ministre d'Etat, au terme de son discours, a indiqué que les régions seront désormais maîtres d'ouvrage de leurs équipements. Il n'est pas proposé dans le projet de loi, a-t-il ajouté, de leur affecter une dotation globale d'équipement. En contrepartie, le déplafonnement sera, cette année, supprimé.

Il s'agit là d'une décision heureuse, chaque région ayant la liberté de fixer le taux de ses impositions.

Mais je voudrais vous poser, monsieur le secrétaire d'Etat, une question. Les régions sont toujours des établissements publics et, à ce titre, elles sont soumises, pour les équipements qu'elles peuvent maintenant réaliser, à la T.V.A. Je voudrais vous demander si votre collègue, le ministre du budget, accepterait, dans le projet de loi de finances, un amendement — bien sûr, il pourrait tomber sous le coup de l'article 40 de la Constitution — qui permettrait aux régions comme aux départements et aux communes, en attendant même qu'elles deviennent collectivités territoriales, de récupérer la T.V.A. C'est une question importante. Ne pas laisser les régions récupérer la T.V.A., cela revient à ne pas leur donner la maîtrise totale de leurs équipements.

Monsieur le ministre, sous réserve de ces diverses observations et dans l'espoir que le projet de loi déposé primitivement ainsi que des projets relatifs aux statuts des personnels des collectivités territoriales et surtout à la fiscalité locale soient très prochainement soumis à la discussion parlementaire et adoptés, je donnerai, avec mes collègues du groupe socialiste,

mon accord à votre texte qui marque un pas en avant dans l'autonomie de décision conférée aux élus locaux, conformément aux orientations et au programme du Gouvernement approuvés par la nation en juin 1981. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.* — *M. Raybaud applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. du Luart.

**M. Roland du Luart.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, avec ce projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, nous parvenons à une étape importante, je dirai même essentielle, de la mise en œuvre de la décentralisation administrative dans notre pays.

Après d'autres orateurs, je regretterai tout d'abord que le Gouvernement, s'il a tenu sa promesse de déposer ce texte, en premier lieu, sur le bureau du Sénat, ait cru devoir au dernier moment retirer de la discussion, au cours de la présente session, des dispositions aussi importantes que celles qui sont relatives à l'éducation, à l'action sociale et à la santé ou encore à la justice et à la police.

Compte tenu de ce que M. le ministre d'Etat nous avait affirmé, une telle manière de procéder ne paraît guère convenable. En retardant la mise en application de la loi du 2 mars 1982 et en entretenant ainsi un climat d'incertitude, elle nuit considérablement à une bonne administration.

On est en droit de s'interroger, au surplus, sur les véritables intentions du Gouvernement en agissant ainsi, de même, compte tenu de certaines déclarations contradictoires, sur la cohérence de sa politique en la matière.

Pourquoi ne dirai-je pas non plus mes regrets de ce que n'ait pas davantage été pris en considération le travail considérable accompli sur le sujet par le Sénat à l'automne 1979 et au printemps 1980, lors de la discussion du projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales.

Beaucoup de temps aurait pu ainsi être gagné, pour le Gouvernement, pour nous aussi, et également pour nos communes, nos départements et nos régions.

Cela étant dit, et je crois qu'il convenait de le dire, je souhaiterais, rapidement, exprimer les réflexions que m'inspire le texte quelque peu tronqué qui nous est présenté aujourd'hui.

Ces réflexions porteront essentiellement sur le transfert de compétences en matière d'urbanisme et sur les dispositions financières du projet, c'est-à-dire, en clair, sur la compensation financière proposée aux communes, aux départements et aux régions en échange des compétences que l'Etat lui abandonnerait.

En ce qui concerne l'urbanisme, je dirai d'emblée que j'adhère pour une large part aux observations présentées par le rapporteur de la commission des affaires économiques et du Plan. J'approuve un certain nombre des amendements qu'il se propose de défendre lors de la discussion des articles, tout en ayant certaines propositions à soumettre au Sénat à titre personnel.

La création de cartes communales, en particulier, me paraît d'un intérêt incontestable dans les petites communes, peu urbanisées.

Il est important, en effet, que toutes les communes, fût-ce les plus petites, soient en mesure de posséder un document d'urbanisme définissant de manière simple, mais concrète, les possibilités d'utilisation des sols, et posant les conditions d'urbanisme à respecter dans les zones constructibles.

Règle du jeu claire et très accessible, élaborée au plan local par des personnes connaissant bien le terrain, la carte communale devrait être opposable aux tiers, permettant ainsi le transfert, à la commune qui en serait dotée, de la compétence en matière de permis de construire et de certificat d'urbanisme.

La question cependant se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de fixer un seuil de population au-delà duquel la carte communale se révélerait un document d'urbanisme insuffisant. L'amendement de la commission des affaires économiques ne prend pas position sur ce point.

Il me paraît, personnellement, qu'un seuil de 2 000 habitants serait convenable. Je suis pleinement conscient, toutefois, que s'il existe des communes de 2 000 habitants ou moins qui soient largement agglomérées, ce qui facilite l'établissement de tels documents d'urbanisme, il en est d'autres dont l'habitat est très dispersé, ce qui rend malaisée l'élaboration de tels documents, même allégés.

J'en viens maintenant à ce qui, à mes yeux — et aussi, je pense, à ceux de tous les responsables des collectivités locales — constitue le point capital : je veux dire aux conditions finan-

cières des transferts de compétences qui nous sont proposés par le Gouvernement.

Là aussi, je partage pleinement l'opinion et surtout les craintes émises à cet égard par nos rapporteurs de la commission des finances. Je fais miennes leurs observations, leurs mises en garde et leurs propositions.

Après eux, je voudrais insister sur l'imprécision — volontaire ou non — des chiffres qui sont annoncés en ce qui concerne le poids financier que représentera l'accroissement des charges que devront supporter les collectivités locales. La seule certitude que chacun d'entre nous ressent, c'est que tout cela coûtera fort cher.

Comment ne pas s'interroger aussi sur l'adéquation au surcroît de dépenses prévisibles des recettes que l'Etat, aux termes du texte que nous discutons, abandonne aux collectivités locales ?

Ne peut-on pas craindre, par exemple, que ce qui nous sera, peut-être, remboursé à 100 p. 100 en 1983 ne le sera plus, en 1984, qu'à 90 p. 100, puis à beaucoup moins, du fait d'une progression des ressources affectées moins rapide que celle des dépenses ? C'est pour moi le point fondamental dans la discussion.

N'eût-il pas été plus opportun, plus logique aussi, de prévoir des ressources beaucoup plus évolutives que la taxe sur les cartes grises et la vignette auto ? On pourrait penser, par exemple, sans faire preuve de beaucoup d'imagination, à une part de l'impôt sur le revenu ou à quelques points de T. V. A.

Je me demande, enfin, s'agissant de la dotation globale d'équipement, si ce qui nous est proposé à ce titre ne constituera pas, du moins à terme, un marché de dupes. N'aura-t-on pas tendance à l'intégrer progressivement dans le calcul de la compensation aux transferts de compétences, ce qui priverait non moins progressivement les collectivités locales d'un concours de l'Etat à leurs investissements ?

Nous avons, il est vrai, toutes raisons de nous montrer à la fois méfiants et inquiets. Ce qui se passe depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars dernier est, en effet, révélateur.

La mise en application de ce texte a occasionné un accroissement considérable de dépenses de fonctionnement, notamment pour les départements et pour les régions, du fait de la mise en place d'une double administration, l'une dépendant de l'Etat, l'autre du département ou de la région. Le contribuable en supporte la charge, sans que, jusqu'à présent, il en ressente la moindre amélioration dans ses conditions de vie ni dans ses rapports avec l'administration.

Beaucoup de conflits, au demeurant, naissent du fait que l'Etat ne prend pas en charge ses propres représentants dans les départements et dans les régions.

Il est capital que cet abcès soit rapidement crevé et que l'on n'assiste plus aux discussions souvent sordides dont l'écho résonne un peu partout dans nos provinces entre le président du conseil général ou du conseil régional et le commissaire de la République, puisque telle est maintenant la nouvelle dénomination du préfet.

La règle du jeu doit être : d'abord, une détermination loyale et concertée des dépenses mises à la charge des collectivités locales du fait de la décentralisation et des transferts de compétences ; ensuite, une attribution, en compensation de ces charges supplémentaires, de ressources suffisantes, dont l'évolution suivra celle des dépenses ; enfin, le maintien, en ce qui concerne les dépenses d'investissement, d'un volume de crédit au moins égal à celui des subventions spécifiques qu'elles sont destinées à remplacer, sans qu'il y ait affectation plus ou moins clandestine de cette dotation sur la compensation des transferts de compétences.

Tels sont donc les critères dont le respect est indispensable à un transfert de compétences susceptible d'être accepté et réalisé dans des conditions convenables.

Le Gouvernement a pris l'engagement solennel de faire en sorte que chaque transfert de compétences soit accompagné d'un transfert de ressources correspondantes.

Nous entendons qu'il respecte cet engagement, pour le présent et pour l'avenir. Dans le cas contraire, nous saurions, avec les collègues du groupe des républicains indépendants, le lui rappeler et le faire savoir aux élus et aux contribuables que sont leurs électeurs. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'U.C.D.P.*)

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

**M. René Regnault.** Monsieur le secrétaire d'Etat, si, comme cela est déjà largement apparu au cours de ce débat, les forces conservatrices de la nation que représente la majorité sénato-

riale ne réservent à l'ardente volonté de décentralisation, de restitution du pouvoir aux habitants de nos villes, communes, départements et régions que désapprobation, critiques parfois acerbes et désabusement, je suis en revanche convaincu que les pages de l'histoire de notre pays consacrées à la fin de ce siècle souligneront avec un intérêt exceptionnel le courage et la détermination avec lesquelles le Gouvernement aura entrepris cette transformation radicale, durable et irréversible des relations sociales qui découlent, et surtout découleront, de la loi du 2 mars 1982 et de celles qui l'explicitent ou la complètent et qui, comme celle-ci, arrivent comme promis.

Après avoir dénoncé, alors que nous étions dans l'opposition, la centralisation excessive, étouffante, du pouvoir de la droite et milité pour une société plus responsable, libérée du joug des tutelles, du pointillisme normatif dictant la conduite des élus locaux jusque dans leurs décisions les plus élémentaires, la gauche au pouvoir — et les socialistes la conduisant — a entrepris de remettre notre société sur les pieds, asseyant tout ce qui conditionne la quotidienneté de nos concitoyens sur des collectivités territoriales largement réhabilitées pour en décider librement avec des élus locaux devenus majeurs et pleinement autorisés dans l'exercice de leurs responsabilités, contribuant ainsi à rendre la cité, le village à ses habitants.

Il y allait d'un choix politique fondamental, certes, mais aussi d'une volonté politique sans équivoque.

La droite qui, pendant vingt-trois ans — avant le 10 mai 1981 — a disposé de la stabilité et de la durée, n'a jamais adopté ni mis en œuvre quelque disposition que ce soit. Elle s'est contentée de contenir la revendication montante des élus — appartenant, je le sais, à toutes les formations politiques — et ce en abordant leurs préoccupations sans jamais y apporter de solutions.

Ce fut, d'abord, le rapport Guichard qui occupa les élus locaux durant de nombreux mois mais ne déboucha sur aucune disposition pratique.

Ce fut, ensuite, le projet de loi Bonnet autour duquel le Sénat poursuivit ses discussions pendant de longues heures mais qui termina sa course dans je ne sais quel placard ; l'auteur lui-même ne le sait sans doute pas. Sans parler des discours, rapports et écrits émanant d'éminents membres de l'ex-majorité, fameux par leurs analyses, mais qui n'ont pas davantage conduit à la transformation ou au changement profond que les Français, de même que les collectivités locales, appelaient.

La majorité d'hier — encore majorité au sein de la Haute Assemblée — n'a pas voulu la décentralisation, la redistribution du pouvoir, le partage des responsabilités, tant il lui paraissait nécessaire et indispensable, pour survivre, de disposer d'un pouvoir central ramassé, concentré et omniprésent, éloigné des préoccupations des habitants de notre pays, voire insensible à leur nature et à leur importance.

Quoi que vous en disiez — car, à s'y laisser prendre, on pourrait croire que vous fussiez devenus des « décentralisateurs », ce qui d'ailleurs serait un changement de comportement louable ne pouvant que vous honorer — vous êtes toujours opposés à cette démarche, multipliant les obstacles de tous genres, tantôt dénaturant les projets de loi que le Gouvernement nous soumet, tantôt leur substituant un autre texte, une autre lecture, tantôt conduisant une obstruction quasi systématique en cherchant à prolonger la discussion et, par là-même, à retarder l'application de la loi.

En effet, vous savez que la satisfaction d'une revendication aussi fondamentale — et qui est en train de s'opérer, malgré vos résistances que je ne retrouve guère au-delà de cet hémicycle — conduit à une situation irréversible qui, je le pense, retarde chaque jour davantage votre retour à la tête de l'Etat.

Je pense aussi, et je le dis très tranquillement, que, si vous avez eu recours à des effets de procédure ou de séance, si vous avez multiplié les méandres autour de ce projet essentiel du gouvernement socialiste, c'est parce que vous vous fondez sur l'illusion, que vous avez en vain entretenue, d'obtenir, en vous appuyant sur quelques groupes socioprofessionnels, la déstabilisation du nouveau pouvoir. Les espoirs que vous aviez formés pour cet été ou pour cet automne sont déçus et cette déception n'est pas étrangère à votre attitude sur le texte dont nous discutons.

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis.** Ridicule !

**M. René Regnault.** Quant à nous, socialistes, non seulement nous approuvons le principe même de la décentralisation, mais nous voulons surtout sa réussite, laquelle repose sur l'explica-

tion et la compréhension de la démarche préalablement à sa mise en œuvre effective et progressive, comme le rappelait ce matin le ministre d'Etat.

La loi du 2 mars 1982 a clairement défini les nouvelles dispositions institutionnelles. Si contestées qu'elles soient par certains, celles-ci n'en ont pas été moins utilisées par les mêmes qui, aujourd'hui, ont du mal à nous faire croire qu'ils n'étaient pas eux aussi très assoiffés d'une réelle libération des assemblées locales et encore plus de leurs exécutifs.

Vouloir la décentralisation, c'est vouloir sa réussite, et vouloir la réussir, c'est, notamment, procéder par étapes en veillant à ce que, sur le terrain, l'assimilation soit effective.

Pour la majorité sénatoriale qui, pourtant, devrait se souvenir de l'enlisement du projet Bonnet, le Gouvernement aurait dû, dans un même texte, nous soumettre à la fois les principes institutionnels, la répartition complète des compétences, l'ensemble des dispositions financières — et ce jusqu'à la réforme de la fiscalité locale — les dispositions statutaires concernant les élus et les personnels, et j'en passe...

Vous n'avez pas retenu cette méthode et nous vous approuvons sans réserve.

Vous faites preuve de détermination, certes, mais aussi de réalisme, deux conditions qui me semblent nécessaires pour donner toute efficacité à la démarche en cours.

La répartition des compétences, dont M. le ministre d'Etat a rappelé, entre autres principes directeurs, que chaque transfert devra être accompagné d'un transfert des ressources correspondantes, doit s'étaler sur trois années.

Vous aviez, c'est exact, envisagé de faire discuter de l'ensemble des transferts dès cet automne, étant entendu toutefois que les transferts deviendraient respectivement effectifs aux échéances successives de 1983, 1984 et 1985. Puis, le Premier ministre, par sa lettre rectificative du 22 septembre, a fait connaître l'intention du Gouvernement de limiter notre discussion à la partie intéressant les transferts effectifs pour 1983.

Je comprends cette décision pour deux raisons essentiellement stratégiques.

La première est liée à ce que j'appelle l'obstruction systématique des forces conservatrices dont le Sénat a parfois été le refuge politique — et pourrait le redevenir sur cette seconde loi — et qui risque bien, une fois encore, de retarder au maximum l'adoption du projet en cause ; or, il importe qu'il puisse être examiné et voté avant la fin de cette session.

La seconde raison est qu'il convient d'être pragmatique pour réussir ; mieux vaut alors ne promulguer que ce qui peut immédiatement être mis en application, afin de ne pas donner dans une confusion qui irait à l'encontre de l'objectif proposé, puis recherché.

Par ailleurs, la première année d'exercice de certaines compétences permettra au Gouvernement, comme au Parlement, de dégager un premier bilan, puis, lors de l'examen des autres textes, de corriger si nécessaire, et donc d'améliorer, les transferts immédiats et surtout à venir. Enfin, le souci d'assimilation, de compréhension par nos compatriotes sera en situation d'être plus aisément satisfait.

On peut, de toute évidence, affirmer que les uns et les autres voient la nature et l'étendue de leurs responsabilités évoluer : les élus, notamment, alors que pour les personnels s'ajoute la grande attente d'un réel statut pour les uns — départements, régions — et la refonte de celui qui existe déjà pour les autres.

Des collectivités territoriales partageant les charges et responsabilités publiques et collectives avec l'Etat, des collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs assumant pleinement et souverainement leurs compétences appellent, à juste titre, une fonction publique territoriale à parité avec la fonction publique d'Etat, une fonction publique territoriale attrayante, revalorisée, offrant aux agents concernés mobilité, promotion, formation, perfectionnement et extension des droits et garanties.

Je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que, faute de faire adopter les projets de loi correspondants, ceux-ci soient déposés sur le bureau du Parlement, donc rendus publics, avant la fin de l'année.

Un autre principe directeur vise à interdire que l'une quelconque des collectivités ne puisse établir ou assurer une tutelle sous quelque forme que ce soit sur une autre d'entre elles.

Voilà qui rejoint précisément l'amendement que j'avais eu l'honneur de proposer au Sénat lors de la discussion de la loi « Droits et libertés » et que la majorité du Sénat repoussa. Il visait, face aux craintes éprouvées par les maires au regard

des agences techniques départementales, à permettre aux communes se regroupant de se doter de services d'assistance technique, juridique, administrative et financière.

Comme vous le voyez, je suis très attaché à l'autonomie, l'indépendance de chaque collectivité territoriale, faute de quoi la liberté d'initiative, d'action, comme la responsabilité dite « sans ticket modérateur », seraient un leurre.

C'est une préoccupation qui a animé les socialistes lors de l'examen de la section relative à l'urbanisme et qui les a conduits à déposer des amendements visant, pour ce qui est des autres collectivités concernées, à ne pas les associer de manière constante, permanente, à la réflexion des communes pour l'établissement des P.O.S. et des schémas directeurs. Nous vous proposons, par ailleurs, de préciser par un autre amendement le respect du principe selon lequel aucun transfert de compétences ne doit s'effectuer sans le transfert des moyens correspondants ; il y va au demeurant d'une clarification indispensable à l'indépendance d'esprit et de décision des élus locaux.

Attachés à la maîtrise du sol par les collectivités locales, nous avons également le souci de renforcer le dispositif, voire d'inciter les responsables locaux à se doter de documents d'urbanisme, tant il nous semble qu'ici se fondent même la planification, l'aménagement du territoire, le droit à l'habitat décent pour tous, le droit à l'environnement de qualité, la gestion rationnelle de l'espace prenant en compte des intérêts contradictoires en dégageant collectivement les compromis nécessaires aux équilibres qu'implique une politique économique, sociale et culturelle qui ne soit plus dictée par le seul souci du profit pour quelques-uns, quelques privilégiés.

C'est toujours le souci d'une réelle décentralisation rendant les collectivités territoriales autonomes qui me fait regretter qu'à l'article 30, quatrième alinéa, « Des schémas d'utilisation de la mer », ne soit pas précisée la hiérarchie entre les différents documents dans la recherche de leur compatibilité.

Maîtriser notre environnement naturel, maîtriser notre habitat, sa conception, son architecture, maîtriser nos espaces de vie, de liberté, maîtriser les moyens et équipements de nos relations sociales, de nos communications, maîtriser autour de nous le développement économique, social et culturel, telle est bien l'ambition de la loi du 2 mars 1982 et de celle, prise pour une première étape de son application, qui vise le partage des charges et moyens entre l'Etat et les collectivités locales et que nous examinons aujourd'hui.

Les besoins en logement social demeurent importants, notamment du fait du désengagement des pouvoirs publics au cours des dernières années du septennat précédent.

Le logement social fait défaut, des logements demeurent inconfortables, des familles sont confrontées à des difficultés passagères ou durables pour acquitter leur loyer, des ensembles de logements ont été mal implantés, notamment par rapport aux équipements d'accompagnement. Les maires, les élus locaux sont interpellés, voire rendus responsables, alors que jusque-là ils n'ont guère été associés aux décisions.

Il faut définir une réelle politique de l'habitat, prenant simultanément en compte les diverses préoccupations.

Nombreuses, certes, sont les instances qui, à ce jour, en ont été chargées, chacune avec ses préoccupations spécifiques et, en général, en dehors de la présence des élus.

Le projet que vous nous soumettez prévoit de remplacer ces structures par un conseil départemental de l'habitat, qui permettra à toutes les parties intéressées, donc aussi les élus, de se rencontrer pour, ensemble, définir, arrêter et promouvoir une politique globale de l'habitat conciliant les divers intérêts et adaptée aux besoins des intéressés, y compris des plus défavorisés.

Les diverses collectivités, y compris la région, pourront participer à la mise en œuvre de la politique retenue.

Les régions, érigées en collectivités territoriales, dotées d'une assemblée élue au suffrage universel et à la proportionnelle, disposant elle aussi d'un pouvoir exécutif sans restriction ni contrainte, sont appelées à jouer un rôle essentiel dans le processus de planification. Elles consulteront certaines collectivités territoriales et certains regroupements de communes.

Le groupe socialiste propose de préciser ces consultations en les rendant moins exclusives. Pour ma part, j'aurais aimé que nous fondions cette consultation sur la notion de solidarité pour dire que, partout où celle-ci s'exprime au niveau de plusieurs communes et autour de notions qui ont une forte et non équivoque signification, on retienne que cet échelon soit consulté ; il en va des regroupements type « bassin d'emploi »

ou « pays », qui ont, entre autres mérites, celui de correspondre à la solidarité spontanée, naturelle, c'est-à-dire « la solidarité vraie ».

Enfin, j'en arrive aux dispositions financières ; je ne rappellerai pas le principe fondamental de cette loi : il est, entre nous au moins, bien connu.

Permettez-moi d'abord de dire combien je trouve succulent le discours de l'opposition nationale sur le transfert de charges sans compensation financière : alors que ce sont les mêmes qui pendant les dernières années ont contraint communes et départements à financer deux tiers des équipements publics avec moins de 20 p. 100 de produit fiscal global.

A côté de cette dotation générale de décentralisation, il est proposé la compensation des charges nouvelles par le transfert, pour moitié au moins, d'impôts d'Etat : la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur aux régions, la taxe sur les cartes grises, les droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière, ainsi que les droits sur les mutations pour les départements.

Toutefois, qu'il me soit permis, monsieur le secrétaire d'Etat, de vous soumettre mes appréhensions. En effet, au jour de l'application de la loi, force sera de constater, d'une part, que les taux pratiqués dans les diverses régions et départements sont bien différents et, d'autre part, que les cours du marché des transactions immobilières sont des plus variés dans le pays.

En conséquence, je crains que les situations les plus favorables aujourd'hui, caractérisées par les taux les plus faibles, ne se rencontrent dans les régions les plus riches, les plus dynamiques, voire les plus favorisées et cela toute relativité respectée. Une telle observation me conduit alors à penser que ces mêmes régions seront en position plus favorable pour se procurer des ressources nouvelles, supplémentaires, en rapprochant leurs taux de ceux qui sont déjà pratiqués ailleurs actuellement.

L'écart entre régions et départements les plus favorisés et les autres risque, de ce fait, de se creuser encore, allant alors à l'encontre de votre volonté, de celle du Gouvernement, qui, ici aussi, veut réduire les inégalités.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous propose, dans le cadre des bilans collectivité territoriale par collectivité territoriale, bilans annoncés ce matin par M. le ministre d'Etat, de bien vouloir veiller au contrôle de mes craintes d'abord, pour, au cas où elles se vérifieraient, y apporter une compensation au travers de la dotation générale de décentralisation, qui devrait, à mon sens, être utilisée à cet effet.

Enfin, la dotation globale d'équipement généralisée à toutes les collectivités territoriales, du département à la plus petite commune, me fait craindre pour l'avenir de ces dernières. En effet, pour promouvoir les équipements lourds qu'elles sont amenées à réaliser de façon sporadique au cours de leur histoire, elles risquent d'être contraintes à attendre longtemps, voire indéfiniment, en thésaurisant sur plusieurs exercices pour réaliser leurs projets. Car, même si l'on retient le principe d'une avance de 80 p. 100 du montant de la dépense réelle directe d'investissement, cela supposera au moins que la commune dispose d'une trésorerie suffisante et donc exsangue pour compenser les 20 p. 100 restants qui arriveront plusieurs mois après l'achèvement des travaux.

Par ailleurs, je crois que la généralisation de la D.G.E. va conduire à un taux moyen qui n'atteindra pas 10 p. 100 du montant des sections d'investissement des communes et de leurs groupements.

Je ne vous cache pas qu'ayant à choisir entre idéalisme et réalisme, entre la théorie et la pratique, je choisis le réalisme et le pragmatisme, qui m'incitent alors, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, à opter pour une fraction de la D.G.E. à répartir entre toutes les collectivités territoriales et au maintien d'une ligne pour attribution de subventions spécifiques pour gros équipements, ceci pour les communes de moins de 2000 ou de 5000 habitants par exemple, le seuil devant être discuté et l'enveloppe, comme c'est déjà le cas pour certains investissements, étant gérée par les conseils généraux.

Excusez-moi de devoir prêcher ici en faveur de la sagesse, mais aussi de l'efficacité, d'autant qu'il serait dommage de voir les investissements des communes connaître, faute de moyens adaptés, un ralentissement au moment où l'on compte beaucoup sur l'effet d'entraînement des investissements publics.

Monsieur le secrétaire d'Etat, voilà quelques observations générales et ponctuelles qu'au nom du groupe socialiste, d'une part, et de moi-même, d'autre part, j'ai cru devoir vous soumettre.

Nous réserverons une attention toute particulière à vos engagements et nous défendrons une trentaine d'amendements qui visent à améliorer un texte dont nous approuvons le contenu général.

Nous apprécions la volonté et la cohérence qui animent le Gouvernement, la ténacité qui est celle du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, pour traduire dans les faits et avec le respect des délais les engagements pris par le Président de la République devant les Français, par le Premier ministre et par lui-même devant le Parlement.

Au travers de ce projet de loi, nous assistons à la consolidation du socle du changement ; nous approuvons, nous soutenons et nous voterons ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur le président, M. Regnault, dans son intervention, a expliqué la position de son groupe, et c'est bien son droit. Cependant, tout à fait au début de son exposé, il a fait un procès d'intention à la majorité du Sénat et au Gouvernement précédent que je ne puis laisser passer, compte tenu du rôle qui est le mien de représenter ici la commission des lois et d'être indirectement le successeur de M. Lionel de Tinguy.

Il n'est pas vrai que les gouvernements précédents n'ont rien fait en faveur de la décentralisation. Nous avons délibéré ici — M. Regnault ne s'en souvient peut-être pas, pour la bonne raison qu'il n'était pas encore sénateur à l'époque — pendant plusieurs mois d'un texte qui procédait d'une démarche légèrement différente, qui avait d'ailleurs été précédée d'une consultation des collectivités locales, ce qui ne me semble pas avoir été le cas cette fois-ci. Ce texte avait suscité 1 500 amendements, dont beaucoup émanaient de ses propres amis. La démarche avait donc été engagée.

Si le « projet de loi Bonnet » est tombé dans un placard, c'est dans celui du 10 mai, car il était transmis à l'Assemblée nationale et était en cours de discussion. C'est le Gouvernement nouveau — c'était son droit ; personne ne le lui conteste — qui a substitué à la démarche en cours une nouvelle démarche.

Dire que rien n'avait été fait auparavant, dire que la majorité sénatoriale n'avait engagé aucune démarche, qu'elle n'avait procédé à aucun débat sur la décentralisation n'est pas tout à fait conforme à la vérité.

Encore une fois, à la place qui est la mienne, je me devais de faire cette mise au point. (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I.*)

**M. René Regnault.** Je demande la parole.

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

**M. René Regnault.** Je répondrai à l'honorable rapporteur de la commission des lois que, le 10 mai, le projet était, certes, en suspens quelque part ; mais que de temps n'avez-vous pas disposé pour le faire adopter par l'Assemblée nationale et par le Parlement tout entier afin qu'il soit promulgué avant le 10 mai !

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

**M. Jacques Descours Desacres.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen des articles de ce projet de loi permettra seul de connaître les intentions exactes de ses auteurs, les affirmations de l'exposé des motifs ne paraissant pas toujours corroborées par le libellé du texte et les moyens mis en œuvre étant encore incertains.

Ce propos très bref a pour seule intention de rappeler l'évolution de la situation financière des communes au cours de ces dernières années.

Le memento statistique des finances locales qui est paru récemment pour 1982 nous apprend que, de 1970 à 1980, le produit intérieur brut a augmenté en moyenne de 13,4 p. 100 par an, les dépenses locales de 15,2 p. 100 et la fiscalité directe — c'est-à-dire le produit des quatre taxes d'habitation, professionnelle et foncières — de 16,8 p. 100.

En 1970, la fiscalité locale représentait 2,13 p. 100 du produit intérieur brut et 2,83 p. 100 en 1981, en augmentation de 33 p. 100 ; entre ces deux mêmes années, les concours de l'Etat aux collectivités locales n'ont augmenté que de 16 p. 100 par rapport à la même référence. De supérieurs au produit de la fiscalité locale, ils lui sont devenus inférieurs.

Que va-t-il advenir de ce prélèvement avec le déplaçonnement des ressources des régions, avec l'inéluctable accroissement des charges de leur administration et de celle des départements, avec l'incitation à la dépense locale qui semble devenue une des directives des différents départements ministériels ?

Quelle marge d'action restera-t-il aux conseils municipaux pour promouvoir l'équipement de leurs communes et les services rendus par elles, alors que d'autres assemblées plus éloignées des citoyens auront déjà voté des impôts frappant la même assiette fiscale ?

Pour que cette loi réponde aux espoirs qui sont mis en elle, il sera indispensable que les moyens mis à la disposition des élus soient à la mesure des besoins qu'ils seront appelés à satisfaire.

Elle ne représentera un progrès pour la démocratie que si les élus qui sont au contact et sous le contrôle constant de leurs administrés ne sont pas poussés à abandonner tout ou partie de leurs pouvoirs actuels et de ceux que les nouveaux textes paraissent conférer à des instances de regroupement plus ou moins arbitraires ou à des organismes prétendument techniques qui imposeront leurs décisions.

Au-delà de la séduction des mots, la réalité de la vie quotidienne des communautés humaines, qui sont chères à chacun des membres de cette Assemblée, restera heureusement présente à leur esprit tout au long de ce débat et le Sénat restera ainsi fidèle à sa belle qualification de « Grand Conseil des communes de France ». (*Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'U. C. D. P.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite de la discussion à la séance du jeudi 28 octobre. (*Assentiment.*)

— 8 —

#### NOMINATION DES MEMBRES DE LA DELEGATION PARLEMENTAIRE POUR LA PLANIFICATION

**M. le président.** J'informe le Sénat que la liste des candidats à la délégation parlementaire pour la planification a été affichée et n'a fait l'objet d'aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame membres de cette délégation : MM. Bernard Barbier, André Bohl, Jacques Braconnier, Raymond Dumont, Maurice Janetti, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Daniel Millaud, Jacques Moission, Georges Mouly, Bernard Pellarain, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet et Jacques Valade.

— 9 —

#### CONFERENCE DES PRESIDENTS

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

A. — **Mardi 26 octobre 1982**, à dix heures, à seize heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire :*

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion (n° 537, 1981-1982).

La conférence des présidents a précédemment fixé au mardi 26 octobre, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

2° Conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi relatif à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

B. — **Mercredi 27 octobre 1982**, à quinze heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire :*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux études médicales et pharmaceutiques (n° 532, 1981-1982).

La conférence des présidents a fixé au mardi 26 octobre, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

C. — **Jeudi 28 octobre 1982**, à dix heures, à quinze heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire :*

Discussion des articles du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (urgence déclarée) [n<sup>os</sup> 409 et 516 (1981-1982)].

La conférence des présidents a précédemment fixé les délais limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi :

— au lundi 25 octobre, à dix-sept heures, pour les titres I et II ;

— au vendredi 29 octobre, à douze heures, pour les autres titres.

D. — **Vendredi 29 octobre 1982 :**

A dix heures :

*Ordre du jour prioritaire :*

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

A quinze heures :

2° Onze questions orales sans débat :

N° 266 de M. Louis Martin à M. le ministre des anciens combattants (Revalorisation des pensions des anciens combattants) ;

N° 286 de M. Fernand Lefort à M. le ministre des anciens combattants (Respect du rapport constant) ;

N° 167 de M. Jacques Thyraud à M. le ministre de l'économie et des finances (Sauvegarde des sociétés d'audit françaises) ;

N° 294 de M. Charles Pasqua à M. le ministre de l'économie et des finances (Conséquences fiscales en région parisienne du remboursement des frais de transport aux salariés) ;

N° 284 de M. Jean Francou, à M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie (Accidents le long du canal industriel entre Jouques et Saint-Chamas) ;

N° 243 de M. Jean Francou à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des rapatriés (Libre circulation des harkis entre la France et l'Algérie) ;

N° 253 de M. Michel Alloncle à Mme le ministre de l'agriculture (Politique globale de la forêt) ;

N° 201 de M. Jean Francou à M. le ministre de l'éducation nationale (Devenir du lycée climatique et sportif de Font-Romeu) ;

N° 64 (rectifié) de M. René Chazelle à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation (Difficulté de gestion des biens appartenant à des sections de communes) ;

N° 198 de M. Paul Séramy à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation (Table ronde interministérielle sur l'organisation permanente des secours) ;

N° 287 de M. Michel Maurice-Bokanowski, transmise à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation (Autorisation de séjour en France d'étrangers : responsabilité des maires).

E. — **Mardi 2 novembre 1982**, à seize heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire.*

Suite du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (urgence déclarée) (n<sup>os</sup> 409 et 516, 1981-1982).

F. — **Mercredi 3 novembre 1982**, à quinze heures et le soir :

*Ordre du jour prioritaire.*

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur le développement des investissements et la protection de l'épargne (n° 523, 1981-1982).

G. — **Jeudi 4 novembre 1982 :**

A dix heures :

*Ordre du jour prioritaire.*

1° Suite du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (urgence déclarée) (n<sup>os</sup> 409 et 516, 1981-1982).

A quinze heures et le soir :

2° Questions au Gouvernement.

*Ordre du jour prioritaire.*

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

D'autre part, sera inscrite à l'ordre du jour de la séance du mardi 26 octobre 1982 la nomination des représentants du Sénat au sein des conseils d'administration de huit organismes de la communication audiovisuelle.

— 10 —

**NOMINATION DE MEMBRES DE COMMISSION**

M. le président. J'ai reçu avis de la démission de M. Jean Chamant comme membre de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation et de celle de M. Pierre Croze comme membre de la commission des affaires économiques et du Plan.

Le groupe du rassemblement pour la République a présenté une candidature pour la commission des affaires économiques et du Plan et celui des républicains et des indépendants a présenté une candidature pour le commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Ces candidatures ont été affichées.

Le délai d'une heure prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare ces candidatures validées et je proclame :

M. Jean Chamant membre de la commission des affaires économiques et du Plan, en remplacement de M. Pierre Croze, démissionnaire ;

M. Pierre Croze membre de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, en remplacement de M. Jean Chamant, démissionnaire.

— 11 —

**DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI**

M. le président. J'ai reçu de MM. Daniel Millaud, Adolphe Chauvin et les membres du groupe de l'U.C.D.P. et rattachés une proposition de loi relative à la composition et à la formation de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 61, 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.)

— 12 —

**DEPOT DE RAPPORTS**

M. le président. J'ai reçu de M. Louis Souvet, 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 relatif à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 58 et distribué.

J'ai reçu de M. André Fosset, 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 relatif à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 59 et distribué.

J'ai reçu de M. Adrien Gouteyron un rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux études médicales et pharmaceutiques (n° 532, 1981-1982).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 60 et distribué.

— 13 —

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 26 octobre 1982, à dix heures, à seize heures et le soir :

1. — Nomination des représentants du Sénat au sein des conseils d'administration de huit organismes de la communication audiovisuelle en application de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982.

2. — Discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion. [N° 537 (1981-1982) et 35 (1982-1983); M. Louis Virapoullé, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au mardi 26 octobre 1982, à onze heures.

3. — Discussion du projet de loi relatif à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi. (Texte élaboré par la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture.)

**Délai limite****pour le dépôt des amendements à deux projets de loi.**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Aux titres I et II du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (urgence déclarée) (n° 409 et 516, 1981-1982) est fixé au lundi 25 octobre 1982, à dix-sept heures.

Pour les autres titres de ce projet de loi, le délai limite est fixé au vendredi 29 octobre 1982, à douze heures.

2° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux études médicales et pharmaceutiques (n° 532, 1981-1982) est fixé au mardi 26 octobre 1982, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante.)

Le Directeur

du service du compte rendu sténographique,

ANDRÉ BOURGEOIS.

## NOMINATION DE RAPPORTEURS

## COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES

M. Michel Miroudot a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi n° 512 (1981-1982) autorisant la ratification d'une convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriétés illicites des biens culturels, dont la commission des affaires étrangères est saisie au fond.

M. James Marson a été nommé rapporteur pour avis du projet de loi n° 22 (1982-1983), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires dont la commission des lois est saisie au fond.

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET DU PLAN

M. Jean Colin a été nommé rapporteur du projet de loi n° 49 (1982-1983), adopté par l'Assemblée nationale, portant réforme de la redevance pour création de locaux à usage de bureaux et à usage industriel en région Ile-de-France.

M. Jean-Marie Rausch a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 7 (1982-1983), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à la création d'un office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

## COMMISSION DES LOIS

M. Jean-Marie Girault a été nommé rapporteur du projet de loi n° 25 (1982-1983), adopté par l'Assemblée nationale, réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures.

M. Jean-Marie Girault a été nommé rapporteur du projet de loi n° 26 (1982-1983), adopté par l'Assemblée nationale, modifiant l'article 16 de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle.

M. Dailly a été nommé rapporteur du projet de loi n° 27 (1982-1983) relatif à la mise en harmonie des obligations comptables des commerçants et de certaines sociétés avec la quatrième directive adoptée par le conseil des Communautés européennes le 25 juillet 1978.

M. Thyraud a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 5 (1982-1983) sur la prévention et le traitement des difficultés des entreprises.

M. Collet a été nommé rapporteur de la pétition n° 4683 de M. Georges Fischer.

## Démissions de membres de commissions permanentes.

M. Pierre Croze démissionne de la commission des affaires économiques et du Plan.

M. Jean Chamant démissionne de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

## Délégation parlementaire du Sénat pour la planification.

(En application de l'article 2 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982.)

Dans sa séance du jeudi 21 octobre 1982, le Sénat a nommé : MM. Bernard Barbier, André Bohl, Jacques Braconnier, Raymond Dumont, Maurice Janetti, Henri Le Breton, Pierre Louvot, Daniel Millaud, Jacques Mossion, Georges Mouly, Bernard Pellarin, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet et Jacques Valade, membres de la délégation parlementaire du Sénat pour la planification.

Ordre du jour établi par la conférence des présidents communiqué au Sénat dans sa séance du jeudi 21 octobre 1982.

Conformément aux conclusions de la conférence des présidents l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat a été établi comme suit :

A. — Vendredi 22 octobre 1982 ;  
à dix heures :

## Ordre du jour prioritaire.

Eventuellement, suite de la discussion générale du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (urgence déclarée) (n° 409 et 516, 1981-1982).

(La conférence des présidents a précédemment fixé les délais-limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi :

au lundi 25 octobre, à dix-sept heures, pour les titres I<sup>er</sup> et II, au vendredi 29 octobre, à douze heures, pour les autres titres).

B. — Mardi 26 octobre 1982 :

à dix heures, à seize heures et le soir :

## Ordre du jour prioritaire.

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion (n° 537, 1981-1982).

(La conférence des présidents a précédemment fixé au mardi 26 octobre, à onze heures, le délai-limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

2° Conclusions de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi relatif à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi.

C. — Mercredi 27 octobre 1982 ;

à quinze heures et le soir :

## Ordre du jour prioritaire.

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif aux études médicales et pharmaceutiques (n° 532, 1981-1982).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 26 octobre, à dix-sept heures, le délai-limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

D. — Jeudi 28 octobre 1982 :

à dix heures, à quinze heures et le soir :

## Ordre du jour prioritaire.

Discussion des articles du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (urgence déclarée) (n° 409 et 516, 1981-1982).

E. — Vendredi 29 octobre 1982 :

A dix heures :

## Ordre du jour prioritaire.

1° Suite de l'ordre du jour de la veille.

A quinze heures :

2° Onze questions orales sans débat :

N° 266 de M. Louis Martin à M. le ministre des anciens combattants (Revalorisation des pensions des anciens combattants) ;

N° 286 de M. Fernand Lefort à M. le ministre des anciens combattants (Respect du rapport constant) ;

N° 167 de M. Jacques Thyraud à M. le ministre de l'économie et des finances (Sauvegarde des sociétés d'audit françaises) ;

N° 294 de M. Charles Pasqua à M. le ministre de l'économie et des finances (Conséquences fiscales en région parisienne du remboursement des frais de transport aux salariés) ;

N° 284 de M. Jean Francou à M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie (Accidents le long du canal industriel entre Jouques et Saint-Chamas) ;

N° 243 de M. Jean Francou à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé des rapatriés (Libre circulation des harkis entre la France et l'Algérie) ;

N° 253 de M. Michel Alloncle à M. le ministre de l'agriculture (Politique globale de la forêt) ;

N° 201 de M. Jean Francou à M. le ministre de l'éducation nationale (Devenir du lycée climatique et sportif de Font-Romeu) ;

N° 64 (rectifié) de M. René Chazelle à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation (Difficulté de gestion des biens appartenant à des sections de communes) ;

N° 198 de M. Paul Séramy à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation (Table ronde interministérielle sur l'organisation permanente des secours) ;

N° 287 de M. Michel Maurice-Bokanowski, transmise à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation (Autorisation de séjour en France d'étrangers : responsabilité des maires).

**F. — Mardi 2 novembre 1982 :**

A seize heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire.

Suite du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (urgence déclarée) (n<sup>os</sup> 409 et 516, 1981-1982).

**G. — Mercredi 3 novembre 1982 :**

A quinze heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire.

Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, sur le développement des investissements et la protection de l'épargne (n<sup>o</sup> 523, 1981-1982).

**H. — Jeudi 4 novembre 1982 :**

A dix heures :

Ordre du jour prioritaire.

1<sup>o</sup> Suite du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (urgence déclarée) (n<sup>os</sup> 409 et 516, 1981-1982).

A quinze heures et le soir :

2<sup>o</sup> Questions au Gouvernement.

Ordre du jour prioritaire.

3<sup>o</sup> Suite de l'ordre du jour du matin.

## ANNEXE

QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT  
INSCRITES A L'ORDRE DU JOUR DU VENDREDI 29 OCTOBRE 1982

N<sup>o</sup> 266. — M. Louis Martin demande à M. le ministre des anciens combattants quelles mesures sont envisagées, et selon quel calendrier, pour respecter les engagements qui ont été formellement pris envers les anciens combattants et victimes de guerre, en ce qui concerne, notamment, le rattrapage des pensions.

N<sup>o</sup> 286. — M. Fernand Lefort rappelle à M. le ministre des anciens combattants que des engagements ont été pris concernant le rattrapage pour l'application de ce qui est appelé le rapport constant. Un effort particulier a été fait, dès 1981, accordant une première portion de 5 p. 100. Il lui demande quelles dispositions sont prévues pour l'établissement d'un échéancier permettant d'aboutir au rattrapage définitif des 14,26 p. 100.

N<sup>o</sup> 167. — M. Jacques Thyraud attire l'attention de M. le ministre de l'économie et des finances sur l'importance internationale des sociétés d'audit, et sur la nécessité de préserver les entreprises françaises se livrant à cette activité. Il lui demande s'il est exact que des sociétés étrangères ou à participation étrangère se sont vu confier des opérations de vérification des comptes et bilans de la Régie Renault et du Crédit agricole ainsi que des études pour des départements ministériels. Il le prie de lui faire savoir les mesures qu'il compte prendre pour sauvegarder les intérêts des entreprises d'audit françaises, et assurer la confidentialité des informations portant sur des secteurs essentiels de l'économie française.

N<sup>o</sup> 294. — M. Charles Pasqua expose à M. le ministre de l'économie et des finances qu'à compter du 1<sup>er</sup> novembre prochain, les salariés de la région parisienne obtiendront de leur employeur, sous certaines conditions, le remboursement des frais de transport qu'ils supportent pour se rendre sur leur lieu de travail. Ce remboursement se substituera à l'indemnité mensuelle de vingt-trois francs versée actuellement. Du point de vue fiscal, il est actuellement prévu d'une manière expresse que cette indemnité de vingt-trois francs échappe à l'impôt, tant en ce qui concerne l'impôt sur le revenu à la charge du salarié que les taxes et participations dues par les employeurs sur les rémunérations versées. En revanche, aucune disposition analogue n'existe actuellement pour le nouveau remboursement. Compte tenu des principes généraux de notre fiscalité, on peut craindre que l'administration fiscale considère ce remboursement comme un élément du salaire imposable. Le salarié et son employeur devront alors payer chacun un impôt sur ce nouveau remboursement. Cette situation aura très certainement des conséquences inattendues. En particulier, des salariés modestes vont de ce fait franchir les seuils d'exonération ou de décoté existants en matière d'impôt sur le revenu; certains seront alors soumis pour la première fois à l'impôt, d'autres subiront une augmentation d'impôt hors de proportion avec le montant du remboursement versé par l'employeur. Cette situation aura aussi pour conséquence de priver ces mêmes salariés des avantages ou

allègements qui sont attachés soit à l'exonération de l'impôt sur le revenu, soit à un minimum d'imposition. Par exemple, un salarié se verra retirer le bénéfice du tout nouveau livret d'épargne populaire, dit « Livret rose », parce qu'il sera désormais imposé sur ses frais de transport. Il lui demande les mesures qu'il compte prendre pour éviter les conséquences fiscales de ce remboursement.

N<sup>o</sup> 284. — M. Jean Francou appelle l'attention de M. le ministre de l'industrie sur la fréquence des accidents mortels par noyade enregistrée le long des zones urbaines que traversent les canaux E. D. F. d'aménée entre Jouques et Saint-Chamas. Il lui demande comment il envisage le renforcement des mesures de prévention sur la totalité du parcours suivi par ce canal industriel et si la mise en place de clôtures à proximité des points à haut risque ne lui apparaît pas de loin préférable aux solutions déjà retenues : pose de panneaux « danger » et campagne de sensibilisation auprès des scolaires riverains.

N<sup>o</sup> 243. — M. Jean Francou appelle l'attention de M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre (rapatriés) sur le problème de la libre circulation, entre la France et l'Algérie, des harkis. Ces derniers, en effet, se trouvent dans une situation extrêmement pénible, car dès leur arrivée sur le sol algérien, ils sont immédiatement refoulés et ne peuvent entrer en contact avec aucun des membres de leur famille resté sur le territoire algérien. Il lui demande en conséquence quelles mesures il compte prendre pour remédier à cet état de fait et obtenir, dans les plus brefs délais, que soient normalisés les rapports entre la France et l'Algérie à ce sujet.

N<sup>o</sup> 253. — M. Michel Alloncle expose à Mme le ministre de l'agriculture que le rapport intitulé « Propositions pour une politique globale forêt-bois », établi à la demande du Gouvernement, a provoqué une certaine inquiétude dans les milieux professionnels de la sylviculture et leurs organisations syndicales, aussi bien que dans les organisations soucieuses de la protection de l'environnement. Il lui demande de bien vouloir lui indiquer : les suites que le Gouvernement entend donner à ce rapport; les mesures envisagées pour apaiser les préoccupations qui se sont fait jour dans les milieux professionnels concernés; si, parmi ces mesures, il ne conviendrait pas de créer un secrétariat d'Etat chargé de la forêt, comme il existe un ministère de la mer.

N<sup>o</sup> 201. — M. Jean Francou attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur les rumeurs qui se répandent autour du projet envisagé par son administration de mettre éventuellement un terme à l'existence du lycée climatique et sportif de Font-Romeu dans les Pyrénées-Orientales. Si cette nouvelle d'un retrait de la participation de son ministère au budget de fonctionnement de l'établissement s'avérait conforme à ses intentions, il ne fait aucun doute que notre pays perdrait, en l'occurrence : un centre de cure incomparable dont bénéficient, pour raisons de santé, une centaine de jeunes gens; un merveilleux outil de travail pour tous les athlètes français quelle que soit leur discipline et un irremplaçable lieu d'organisation de stage pour la préparation de nos équipes tricolores, engagées dans les grandes compétitions internationales à venir. L'annonce de l'envoi d'une mission chargée de rencontrer les responsables du lycée, les syndicats, les élus locaux et les autorités administratives concernées n'ayant nullement dissipé les craintes ni même la colère que ressentent légitimement le milieu sportif français dans son ensemble et les populations de Font-Romeu et de sa région, il lui demande de bien vouloir lui indiquer s'il est en mesure d'apporter un démenti formel à ces rumeurs et, dans le cas contraire, de lui exposer les raisons qui auraient valablement motivé sa contestable décision.

N<sup>o</sup> 64 rectifié. — M. René Chazelle appelle l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation sur la difficulté de gestion des biens appartenant aux sections de communes. Dans de nombreux cas, en effet, il s'avère malaisé de réunir la commission syndicale qui intervient dans cette gestion, en raison de l'éloignement des électeurs. Il lui demande s'il compte introduire dans l'un des projets complétant la loi de décentralisation des dispositions susceptibles de résoudre ces difficultés, en vue notamment d'améliorer les règles de gestion et de comptabilité applicables aux biens de sections et de permettre aux communes qui en possèdent d'en maîtriser l'utilisation.

N<sup>o</sup> 198. — 20 mars 1982. — M. Paul Séramy demande à monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, s'il n'envisage pas de tenir avec les autres ministères concernés une table ronde sur le problème de l'organisation régionale et nationale des secours en temps de paix comme en temps de guerre. Cette table ronde, où seraient notamment invités les représentants de la fédération nationale des sapeurs pompiers français, devrait pouvoir lever les équi-

voques de certains projets actuels et permettre de préciser les conditions dans lesquelles pourraient être améliorées les structures existantes dans le cadre d'un commandement civil.

N° 287. — M. Michel Maurice-Bokanowski attire l'attention de M. le Premier ministre sur les conséquences pour les communes du décret 82-442 du 27 mai 1982 et de l'application de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers en ce qui concerne l'admission sur le territoire français. Au terme de l'article 2, alinéa 3, de ce décret consacré au certificat d'hébergement, on confère aux maires la responsabilité d'autoriser de résider en France aux étrangers non soumis au visa de court séjour. Les maires se refusent à assurer cette mission, faute, entre autres, de moyens matériels et ne désirant pas assumer la responsabilité d'actes délictueux pouvant être commis par ces étrangers; il lui demande s'il est disposé à reconsidérer ce problème qui est du strict ressort de la sûreté nationale, lui semble-t-il.

(Question transmise à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.)

## QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT  
LE 21 OCTOBRE 1982

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. »

Conseils d'administration des caisses de sécurité sociale :  
représentation des familles.

8409. — 21 octobre 1982. — M. Pierre Vallon attire l'attention de M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale sur les préoccupations tout à fait légitimes exprimées par les dirigeants de l'union nationale et des unions départementales des associations familiales à l'égard de la réforme des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale du régime général. Ils estiment en effet que la représentation des intérêts familiaux doit être pleinement assurée au sein de ces conseils d'administration à partir du moment où les familles sont en réalité les principales bénéficiaires du système de protection sociale, institué notamment par le régime général de la sécurité sociale. Aussi, il lui demande de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver à deux demandes précises tendant à la création d'un collègue d'usagers permettant d'associer à la gestion de la sécurité sociale des bénéficiaires qui n'étaient pas jusqu'alors représentés dans les conseils et y assurer une représentation familiale renforcée et, par ailleurs, assurer une représentation familiale globale couvrant, à égalité de droits avec les autres administrateurs, tous les risques gérés par la sécurité sociale.

Agents communaux : rémunération du surcroît de travail occasionné par les élections professionnelles.

8410. — 21 octobre 1982. — M. Hubert Martin appelle l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, sur le fait que l'élaboration des listes électorales et l'organisation

des scrutins en vue d'élections professionnelles occasionnent un surcroît de travail considérable aux agents communaux. C'est ainsi que, dans les prochains mois, les communes seront appelées à organiser des élections aux chambres d'agriculture, aux chambres de commerce et d'industrie, aux conseils de prud'hommes ainsi qu'aux conseils d'administration des organismes du régime général de la sécurité sociale. Il lui demande s'il ne lui paraîtrait pas opportun d'autoriser l'indemnisation, comme pour les consultations électorales à caractère politique, du personnel ainsi appelé à travailler en dehors de ses heures normales de service, et dont l'indice ne permet pas d'obtenir le paiement d'heures supplémentaires. Il souhaiterait, par ailleurs, savoir si l'Etat envisage de participer dans une plus large mesure aux frais engagés pour la réalisation de ces élections.

Université du Maine (Faculté des Lettres) :  
conséquences de la réduction des heures complémentaires.

8411. — 21 octobre 1982. — M. Jacques Chaumont appelle l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur la situation qui vient d'être créée à l'université du Maine, faculté des lettres et sciences humaines, par la réduction massive des heures complémentaires provenant du ministère de l'éducation nationale : 378 heures contre 2 757 heures en 1981-1982. Cette réduction, qui résulte de l'utilisation de nouveaux modes de calcul des moyens en personnel enseignant, si elle devrait être confirmée, appauvrira considérablement l'enseignement dispensé à la faculté des lettres; suppression des options offertes aux étudiants, soit pour renforcer l'étude de leur discipline principale, soit pour permettre diverses orientations en cours d'études, réduction de la pluridisciplinarité à son niveau le plus bas, impossibilité de constituer les groupes indispensables en travaux dirigés lorsque l'effectif dépasse quarante-cinq étudiants. Les salles de cours de la faculté sont d'ailleurs conçues pour faire travailler les groupes de quarante personnes. Il lui demande de bien vouloir accorder à cette université les moyens complémentaires demandés par le conseil de la faculté le 15 octobre 1982, c'est-à-dire une dotation en moyens (postes ou heures complémentaires) égale ou supérieure à celle de la précédente année scolaire, compte tenu de l'augmentation du nombre des étudiants estimés, par le ministère lui-même, à 10 p. 100. Dans la mesure où il ne donnerait pas satisfaction aux légitimes demandes du conseil de la faculté, il lui demande quelles mesures il entend prendre pour assurer un fonctionnement normal de cette faculté.

Cotisation de sécurité sociale sur les préretraités :  
non-respect d'un contrat de solidarité.

8412. — 21 octobre 1982. — M. Jacques Chaumont appelle l'attention de M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale sur le fait que le contrat de solidarité signé le 26 mai 1982 entre l'Etat, représenté par le ministre du travail, et le groupe des mutuelles générales françaises, représenté par son président, précise : « La convention garantit aux préretraités un niveau de ressources égal à 70 p. 100 du salaire brut moyen. » Il lui demande si un tel contrat est bien régi par les articles 1101 et 1102 du code civil et si ce contrat implique bien le respect obligatoire des clauses signées par les parties intéressées. Ce respect des engagements souscrits doit être réciproque sinon il y a rupture dudit contrat. Si telle est bien la position du ministre, il aimerait savoir quelle sera sa position sur des contrats de cette nature puisque les préretraités, visés par le projet de loi du 29 septembre 1982, ne toucheraient que 70 p. 100 de leur salaire brut moyen amputé de 10,30 p. 100. Si un nombre important des membres du personnel des mutuelles générales françaises ont répondu favorablement aux contrats proposés, c'est après avoir calculé, parfois très longuement, leurs possibilités futures d'existence, surtout lorsque ces personnes ont encore des enfants en âge scolaire et/ou des remboursements divers de prêts parfois importants : maison, par exemple. Ce projet de loi constituerait la rupture unilatérale d'un contrat pour le bénéfice duquel les agents concernés avaient dû démissionner obligatoirement. Il rappelle au ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale que les préretraités participent déjà à l'effort de solidarité demandé par le Gouvernement : perte de salaire de 30 p. 100, cotisation sécurité sociale 2 p. 100. Les actifs qui cotisent à hauteur de 10,30 p. 100 de leurs revenus bénéficient des garanties suivantes : maladie, incapacité temporaire, maternité, invalidité, décès : 5,50 p. 100; vieillesse : 4,70 p. 100; veuvage : 0,10 p. 100. Les préretraités ne bénéficient plus de certaines prestations : incapacité temporaire, invalidité, maternité, la cotisation de 10,30 p. 100 réclamée serait parfaitement injustifiée puisque les assimilant au rang d'actifs. Il lui demande s'il a l'intention de réexaminer son projet de loi dans un sens compatible avec les engagements pris par l'Etat.

*Secrétaires médico-sociales des D. D. A. S. S. :  
amélioration de leur statut.*

8413. — 21 octobre 1982. — **M. Louis Martin** demande à **M. le ministre de la santé** de lui faire connaître quelles dispositions il entend prendre à l'égard des secrétaires médico-sociales des directions départementales des affaires sanitaires et sociales concernant la mise au point de leur statut en conformité avec les responsabilités qu'elles assument dans l'exercice de leurs fonctions, et plus particulièrement, s'il n'envisage pas de reclasser ces agents en catégorie B, afin que les dispositions de leur statut puissent être comparables à celles des secrétaires médicales hospitalières.

*Brigades nationales de la répression des fraudes : conséquences d'une éventuelle suppression pour le contrôle de la qualité des appellations d'origine.*

8414. — 21 octobre 1982. — **M. Serge Mathieu** demande à **Mme le ministre de la consommation** s'il est exact qu'elle envisage la suppression des brigades nationales de la répression des fraudes, et en particulier de celle qui se trouve actuellement plus spécialement chargée des vins et spiritueux. Il s'étonne en effet qu'une telle mesure puisse intervenir, d'une part, sans qu'une concertation préalable ait été engagée avec les différentes parties concernées et, d'autre part, sans considération pour l'utilité et l'efficacité, cependant unanimement reconnue, des structures dont il s'agit en ce qui concerne, spécialement, le contrôle et la qualité des appellations d'origine.

*Bouchers et charcutiers : réglementation des prix.*

8415. — 21 octobre 1982. — **M. Jules Roujon** appelle l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** sur l'inquiétude pour l'avenir de leurs entreprises que ressentent les bouchers et bouchers-charcutiers, en présence des modalités d'application du blocage des prix telles qu'elles ont été fixées en ce qui concerne leur profession. Ne contestant pas la nécessité de mesures propres à mettre un frein à l'inflation, ils regrettent en revanche que les dispositions qui leur sont appliquées aient été prises d'une façon autoritaire, sans aucune concertation préalable, et sans considération pour les conditions particulières d'exercice de leur négoce. Il lui demande s'il ne lui paraîtrait pas opportun de prendre en considération les demandes de cette profession, qui a déjà souvent fait la preuve de sa discipline et de sa modération.

*Sapeurs-pompiers des Ardennes : insuffisance des moyens en matériel et coordination avec les services d'aide médicale urgente.*

8416. — 21 octobre 1982. — **M. René Tinant** attire l'attention de **M. le ministre de la santé** sur un récent accident survenu dans le département des Ardennes, qui a mis en lumière l'insuffisance des moyens en matériel mis à la disposition des équipes de sapeurs-pompiers de ce département. En effet, à la suite de cet accident, une personne gravement blessée a dû attendre deux heures avant de pouvoir être évacuée sur le centre hospitalier de Charleville-Mézières par un véhicule du S.A.M.U. Cette insuffisance se double, en outre, d'une trop grande absence de coordination entre le service public d'aide médicale urgente et les entreprises de transports sanitaires agréées privées. En effet, dans le secteur où s'est déroulé cet accident, six ambulances, toutes équipées avec du personnel qualifié, auraient pu venir en aide à ces personnes blessées. Aussi, il lui demande, d'une part, de bien vouloir prendre toute disposition afin d'équiper les centres de secours du département des Ardennes des moyens suffisants en matériel leur permettant de répondre à l'attente de la population et, d'autre part, assurer l'application des décrets en vigueur prévoyant que, dans la participation aux secours d'urgence organisés par les pouvoirs publics, ceux-ci font appel en priorité aux entreprises agréées.

*Commerçants non sédentaires : réglementation de la profession.*

8417. — 21 octobre 1982. — **M. Paul Séramy** attire l'attention de **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** sur les difficultés rencontrées par les commerçants non sédentaires. Il lui demande de bien vouloir lui préciser s'il est dans son intention d'interdire l'exercice de cette profession aux possesseurs du seul récépissé de dépôt de la demande d'inscription au registre du commerce.

*Construction des collèges : revalorisation des coûts unitaires.*

8418. — 21 octobre 1982. — **M. Jean Sauvage** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie**, s'il envisage de revaloriser les coûts unitaires figurant à l'article 2 de l'arrêté du 5 juin 1980 concernant les opérations de construction des collèges.

*Education physique et sportive : développement.*

8419. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Salvi** demande à **M. le ministre de l'éducation nationale** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 104 des 110 propositions pour la France exposées lors du Congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat des socialistes à la Présidence de la République, suivant lequel l'éducation physique et sportive deviendrait une dimension essentielle des enseignements dispensés par l'éducation nationale.

*Energies nouvelles et charbon : augmentation des crédits.*

8420. — 21 octobre 1982. — **M. Jean-Marie Rausch** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie, chargé de l'énergie**, de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 38 des 110 propositions pour la France exprimées par le Congrès extraordinaire du parti socialiste à Créteil, le 24 janvier 1981, pour désigner le candidat des socialistes à la Présidence de la République, dans lequel il est précisé que les crédits en faveur des énergies nouvelles ou des techniques nouvelles d'exploitation des énergies traditionnelles, en particulier le charbon, seraient très considérablement augmentés.

*Impôt sur les grandes fortunes : définition des biens professionnels (parts de sociétés civiles immobilières).*

8421. — 21 octobre 1982. — **M. Jean-Marie Rausch** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, sur l'instruction du 19 mai 1982 relative à l'impôt sur les grandes fortunes, laquelle prévoit, au paragraphe 181 des commentaires administratifs, que : « les parts de sociétés civiles immobilières ayant pour objet exclusif la location ou la mise à disposition de locaux professionnels au profit de l'exploitation individuelle du redevable » sont considérées comme biens professionnels. Or la condition d'exclusivité du caractère professionnel des biens détenus par la S.C.I. paraît particulièrement injuste et, à tout le moins, mal adapté à certaines situations que l'on peut rencontrer, à savoir, notamment, l'existence d'une S.C.I. familiale propriétaire d'immeubles de différente nature dont certains immeubles affectés à l'exercice d'une profession. Aussi lui demande-t-il, dans un but d'équité, de bien vouloir admettre que le contribuable puisse effectuer, sous le contrôle de l'administration, une ventilation de la valeur des parts en fonction de l'activité immobilière, ce qui lui permettrait d'englober dans l'activité professionnelle une fraction de la valeur des parts détenues par lui dans ladite société.

*Anciens combattants : revendications.*

8422. — 21 octobre 1982. — **M. André Rabineau** demande à **M. le ministre des anciens combattants** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 36 des 110 propositions pour la France exprimées par le Congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat des socialistes à la Présidence de la République, lequel prévoit le règlement des contentieux concernant les anciens combattants, l'application du rapport constant, le retour à la proportionnalité des pensions militaires inférieures à 100 p. 100, ainsi que le bénéfice de la carte de combattant aux anciens d'Algérie.

*Jeunes agriculteurs : institution de déductions fiscales.*

8423. — 21 octobre 1982. — **M. Raymond Poirier** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, de bien vouloir lui préciser si le Gouvernement envisage d'instituer un mécanisme indépendant de la dotation aux jeunes agriculteurs, tel que la réfaction d'un tiers des bénéfices imposables l'année de l'installation des jeunes agri-

culteurs et pendant les quatre années suivantes. L'institution, à l'image du système existant pour les petites et moyennes entreprises, permettrait éventuellement de pallier dans une certaine mesure les difficultés rencontrées dans l'installation des jeunes.

*Situation d'une entreprise d'éditions scolaires.*

8424. — 21 octobre 1982. — **M. Serge Boucheny** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale** sur le conflit des Editions Belin, à Paris, spécialisées dans les éditions scolaires. Le président de cette entreprise, qui est président du groupe des éditeurs scolaires, tente de la démanteler, ce qui, jusqu'à présent, a pu être évité par la lutte du personnel, soutenu par la population, qui s'oppose à la liquidation d'une branche de l'industrie nationale et la désindustrialisation de la capitale. Il lui demande d'étudier ce problème, en accord avec le comité d'entreprise et les organisations syndicales, particulièrement la C.G.T., qui ont fait des propositions permettant de sortir des difficultés actuelles et de favoriser le développement des éditions scolaires.

*Activités de recherche d'un universitaire : interdiction du cumul des fonctions.*

8425. — 21 octobre 1982. — **M. Paul Robert** expose à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie**, que la loi interdit de façon relativement stricte le cumul des fonctions et des rémunérations dans la fonction publique. Or, dans le cas des activités de recherche d'un universitaire, cette loi peut être un obstacle à la mise en pratique, par le développement industriel, d'une idée ou d'un brevet découvert dans le cadre des activités du laboratoire. En effet, une des méthodes les plus efficaces est alors de créer une entreprise qui portera l'idée vers les applications industrielles, ce qui n'est pas possible actuellement, sous peine de tomber sous le coup de la loi. Il lui demande, en conséquence, s'il n'estime pas opportun de prévoir des dérogations pour des cas de ce genre, dérogations qui pourraient être demandées cas par cas comme lors d'une demande de subvention de développement industriel.

*Situation des retraités de la gendarmerie nationale.*

8426. — 21 octobre 1982. — **M. Rémi Herment** appelle l'attention de **M. le ministre de la défense** sur le fait que, chaque année, les organisations de défense des intérêts des retraités de la gendarmerie nationale présentent le cahier de revendication dont la modération est à la mesure de leur légitimité. Il aimerait connaître les intentions ministérielles sur les projets législatifs envisagés pour y répondre enfin.

*Rentrée scolaire 1982-1983 : situation du lycée Poincaré de Bar-le-Duc.*

8427. — 21 octobre 1982. — **M. Rémi Herment** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale** sur les données qui caractérisent la rentrée scolaire au lycée-collège Poincaré de Bar-le-Duc et les difficultés qu'elles traduisent. Il apparaît que vingt-deux heures d'enseignement physique et sportif manquent, ce qui alourdit anormalement les effectifs des classes de cette discipline. Un poste de sciences techniques économiques et un poste de sciences physiques ne sont pas pourvus. Des anomalies sont rencontrées également dans l'enseignement de l'anglais. Il aimerait être assuré que les mesures nécessaires à l'amélioration de cette situation sont effectivement envisagées.

*Demande d'extraditions de l'Italie : réponse du Gouvernement.*

8428. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le Premier ministre** quelle sera la réaction du Gouvernement à la suite de la décision de la chambre des mises en accusation de Paris d'émettre un avis favorable à la demande d'extradition présentée par la justice italienne contre deux inculpés dans des affaires de terrorisme. Les considérera-t-il comme des étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté ou au contraire les tiendra-t-il pour des complices d'assassinats. Où se situe, dans ce cas, la ligne de partage entre la criminalité de droit commun et la criminalité politique. Ces citoyens étrangers figureraient-ils parmi ceux que **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur**, considère comme susceptibles de porter atteinte à la sécurité de la France.

*Election des conseillers municipaux : répartition des sièges.*

8429. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le Premier ministre** si la décision prise par l'Assemblée nationale concernant la répartition des sièges à la proportionnelle arron-

die à l'unité inférieure tient d'une nouvelle conception des mathématiques modernes ou d'une volonté politique d'attribuer dans certains arrondissements parisiens des sièges à la majorité actuelle avant que ne commence la campagne électorale municipale.

*Communauté économique européenne : politique commune de la pêche.*

8430. — 21 octobre 1982. — **M. Georges Lombard** demande à **M. le ministre de la mer** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 44 des 110 propositions pour la France exposées lors du congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981, pour désigner le candidat des socialistes à la présidence de la République, suivant lequel, au plan européen, le Gouvernement proposerait l'application d'une politique commune de la pêche, fondée sur la garantie d'accès à la ressource, la gestion rationnelle des stocks, l'organisation et la protection du marché communautaire et l'harmonisation des régimes sociaux.

*Création d'un institut de l'enfance et de la famille.*

8431. — 21 octobre 1982. — **M. Louis Le Montagner** demande à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 73 des 110 propositions pour la France exposées au congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat socialiste à la présidence de la République, suivant lequel un institut de l'enfance et de la famille serait mis en place avec la participation des représentants du Parlement, des syndicats, des associations familiales et de jeunesse, de la profession médicale et des enseignants.

*Pensions civiles et militaires : incidence sur le taux de cotisation de la fixation à 60 p. 100 du taux de la pension de réversion.*

8432. — 21 octobre 1982. — **M. Serge Mathieu** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, s'il a fait chiffrer par ses services à quel taux devrait être fixée la retenue pour pension prévue à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite pour compenser une éventuelle augmentation du taux de la pension de réversion des veuves ayant pour effet de la porter de 50 à 60 p. 100. Il souhaiterait, dans l'affirmative, connaître le résultat obtenu.

*Régime général de sécurité sociale : suppression des cotisations sur les pensions.*

8433. — 21 octobre 1982. — **M. François Dubanchet** demande à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** de bien vouloir lui préciser quelle suite concrète le Gouvernement envisage de réserver au point 82 des 110 propositions pour la France exposées lors du congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat des socialistes à la présidence de la République, suivant lequel les cotisations prélevées par le régime général de la sécurité sociale sur les retraites seraient supprimées.

*Petit commerce d'artisanat : institution d'un salaire fiscal en faveur des travailleurs non salariés.*

8434. — 21 octobre 1982. — **M. Edouard Le Jeune** demande à **M. le ministre du commerce et de l'artisanat** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 29 des 110 propositions pour la France exprimées par le congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat des socialistes à la présidence de la République, dans lequel il est précisé que l'artisanat et le petit commerce verraient leur rôle social humain reconnu et protégé et instituer un salaire fiscal en faveur des travailleurs non salariés.

*Fait générateur de la T. V. A. : vente de matériel agricole.*

8435. — 21 octobre 1982. — **M. Edouard Le Jeune** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, sur les difficultés que rencontrent les artisans et les petites entreprises en milieu rural et lui demande les mesures qu'il a prises ou qu'il compte prendre pour que le fait générateur de la T. V. A. sur les ventes de matériel agricole ne soit plus, à l'avenir, la livraison mais l'encaissement effectif du prix de la vente.

*Handicapés : politique envisagée.*

8436. — 21 octobre 1982. — **M. Henri Le Breton** demande à **M. le ministre des affaires sociales et de la Solidarité nationale** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 83 des 110 propositions pour la France exposées lors du congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat des socialistes à la présidence de la République, suivant lequel les handicapés auraient la place qui leur est due dans la société ; le travail, l'éducation, le logement, les transports, les loisirs et l'accès à la culture devant être adaptés à leurs contraintes particulières.

*Enseignement agricole : association de la profession agricole à la vie des établissements.*

8437. — 21 octobre 1982. — **M. Henri Le Breton** attire l'attention de **Mme le ministre de l'agriculture** sur la nécessité qu'il y aurait à associer, de manière plus étroite, la profession agricole à la vie des établissements d'enseignement agricole. Aussi lui demande-t-il de bien vouloir lui préciser, notamment, si l'expérimentation des commissions professionnelles et techniques auprès des établissements d'enseignement agricole sera poursuivie et développée au cours des prochaines années.

*D. D. A. S. S. :**reclassement en catégorie B des secrétaires médico-sociales.*

8438. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Lacour** attire l'attention de **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sur les préoccupations exprimées par les secrétaires médico-sociales des directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Celles-ci souhaiteraient obtenir, de la part des autorités concernées, une régularisation de leur situation qui pourrait passer soit par leur reclassement en catégorie « B » de la fonction publique ou, tout au moins, par l'octroi de dispositions statutaires similaires à celles prévues pour les secrétaires médicales hospitalières, les diplômés exigés étant identiques et le niveau des tâches équivalent. Aussi lui demande-t-il de bien vouloir lui préciser la suite que le Gouvernement envisage de réserver à ces préoccupations tout à fait légitimes et fondées.

*Institution d'une vignette sur certains produits alcooliques : conséquences pour les producteurs de cognac.*

8439. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Lacour** attire l'attention de **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sur les très vives protestations émises par les professionnels de la viticulture et du négoce charentais à l'annonce faite par le Gouvernement d'instituer une vignette sur chaque bouteille de spiritueux dont la teneur alcoolique dépasserait 25°. Une telle vignette équivaldrait en effet à une augmentation de 35 p. 100 du droit de consommation qui frappe les eaux-de-vie françaises et viendrait s'ajouter à la hausse de 9 p. 100 de ces mêmes droits prévus pour le 1<sup>er</sup> février 1983. Devant la profonde inquiétude qu'a fait naître chez les 100 000 familles de professionnels vivant de la production de cognac, dont plus de 50 000 familles de viticulteurs, dans la mesure où, par ailleurs, cette vignette ne frapperait qu'un dixième de la consommation française d'alcool, du caractère aléatoire du supplément de recettes attendues, de la discrimination opérée qui aboutit à surtaxer encore des produits qui sont déjà anormalement surimposés, de la contradiction qu'il y a à instituer une vignette qui ne va assurément pas dans le sens de la politique du Gouvernement de lutte contre la hausse des prix, il lui demande de bien vouloir prendre toutes dispositions afin de rapporter cette décision qui sera particulièrement préjudiciable à l'économie de cette région.

*Impôt sur les grandes fortunes : report de la date limite de déclaration.*

8440. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Lacour** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, sur les difficultés que ne manqueront pas de rencontrer de nombreux viticulteurs pour la rédaction de leur déclaration d'impôts sur la fortune, dont le délai limite a été fixé par décision gouvernementale au 19 octobre de cette année. Cette date coïncide avec une période de travail intense, s'agissant des vendanges et de la vinification. Aussi il sera particulièrement difficile à de très nombreuses familles de distraire plusieurs jours de leur temps de travail à la rédaction de cette déclaration. Il lui

demande, en conséquence, de bien vouloir prendre toutes dispositions afin de reporter le délai précité au 31 décembre 1982, ce dans l'intérêt bien compris de ces contribuables et de l'Etat.

*Nouveaux droits des retraités et personnes âgées : élaboration d'un projet de loi.*

8441. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Lacour** demande à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 82 des 110 propositions pour la France exposées lors du congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat des socialistes à la présidence de la République, suivant lequel une loi définissant les nouveaux droits des retraités, des personnes âgées en matière de ressources, de logement, de santé, de culture et assurant leur nouvelle participation à la vie sociale serait déposée.

*Option agro-alimentaire dans les collèges : poursuite de l'expérience et meilleure information à son sujet.*

8442. — 21 octobre 1982. — **M. Louis Jung** demande à **M. le ministre de l'éducation nationale** de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à ce que les efforts d'information et d'orientation soient poursuivis tout au long de la scolarité, et notamment aux collèges, afin d'aider les jeunes à élaborer progressivement leurs choix scolaire et professionnel. Ainsi, une information précise et complète doit être apportée aux jeunes qui se destinent à une activité agricole ou para-agricole. Dans cette perspective, il lui demande s'il envisage de poursuivre et d'amplifier l'expérimentation de l'option agro-alimentaire mise en place à la rentrée de 1981 dans un certain nombre de collèges.

*Agence nationale pour la valorisation de la recherche : accroissement de son rôle dans le secteur textile et habillement.*

8443. — 21 octobre 1982. — **M. Auguste Chupin** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie**, de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à ce que l'agence nationale pour la valorisation de la recherche accroisse son rôle en direction du secteur textile et de l'habillement, en adaptant, si nécessaire, ses procédures et en sensibilisant davantage ses agents au niveau national et dans ses délégations régionales aux problèmes particuliers de ce secteur.

*Exploitants agricoles : conséquences d'une majoration des cotisations sociales.*

8444. — 21 octobre 1982. — **M. Auguste Chupin** attire l'attention de **Mme le ministre de l'agriculture** sur les très vives préoccupations exprimées par les agriculteurs à la suite de l'annonce d'une augmentation considérable des cotisations d'assurance sociale pour l'année 1983 contenue dans le projet de loi de finances. Il attire tout particulièrement son attention sur le fait que ces cotisations représentent pour les exploitations agricoles une charge insupportable, qui constitue un frein au développement de l'emploi. Aussi lui demande-t-il de bien vouloir prendre toutes dispositions afin d'éviter une hausse inconsidérée de ces charges, incompatible avec la bonne marche des exploitations agricoles.

*Projet de loi de finances pour 1983 : conséquences d'une disposition concernant la provision pour investissements.*

8445. — 21 octobre 1982. — **M. Jean Cauchon** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** sur les dispositions prévues à l'article 12 (II-5) de la loi de finances pour 1982, lesquelles prévoient que, pour les exercices clos à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1981, le montant de la provision pour investissements mentionné au premier alinéa du III de l'article 237 bis A du code général des impôts est ramené à 25 p. 100 des sommes portées à la réserve spéciale de participation au cours du même exercice, et admises en déduction des bénéfices imposables, et à 75 p. 100 dans les cas prévus au troisième et au quatrième alinéa du même paragraphe III. Cet article a eu pour conséquence la plus évidente de diminuer, par le biais de la participation, les bénéfices distribués aux personnels et de réduire, du même coup, les capacités d'investissements. Aussi lui demande-t-il de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à éviter que ces dispositions ne viennent compromettre une source d'épargne réinvestie de façon productive ainsi qu'une source de créations d'emplois.

*Artisans ruraux :**fait générateur de la T. V. A. pour la vente de matériel agricole.*

8446. — 21 octobre 1982. — **M. Jean Cauchon** 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 tendant à ce que le fait générateur de la T. V. A. sur les ventes de matériel agricole ne soit plus la livraison mais l'encaissement effectif du prix de la vente. Les artisans ruraux se trouvent, en effet, dans l'impossibilité de pouvoir continuer à avancer à l'Etat des montants de T. V. A. inclus dans des paiements non encore reçus.

*Éleveurs de gibier de chasse : conséquences de la réglementation nouvelle concernant le transport des animaux.*

8447. — 21 octobre 1982. — **M. Jean Cauchon** demande à **M. le ministre de l'environnement** de bien vouloir lui préciser la suite qu'il envisage de donner aux réserves exprimées par les producteurs de gibier de chasse à la modification de l'article 3 des chapitres V et VI du décret relatif aux élevages de gibier de chasse concernant, notamment, l'obligation pour les éleveurs de munir pour le transport tous les animaux d'espèce gibier d'une marque indélébile ou inamovible. Ils estiment, en effet, que cette disposition imposera aux éleveurs une charge supplémentaire en temps, frais de main-d'œuvre, frais de matériel et demandent expressément que soit maintenu l'ancien système à savoir le plombage des caisses. Ils s'élèvent, par ailleurs, contre les dérogations qui pourraient être accordées concernant les élevages dits non commerciaux qui pourraient laisser la porte ouverte à une production clandestine de gibier pouvant passer d'une chasse à l'autre sans contrôle.

*Agriculture de montagne et installation des jeunes agriculteurs : mesures de soutien spécifiques.*

8448. — 21 octobre 1982. — **M. Raymond Bouvier** demande à **Mme le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 42 des 110 propositions pour la France exprimées par le congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat des socialistes à la présidence de la République, suivant lequel l'installation des jeunes, et notamment l'accès à la terre, serait vivement encouragé et l'agriculture de montagne ferait l'objet de mesures de soutien spécifiques.

*Enseignement agricole privé : insuffisance des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1983.*

8449. — 21 octobre 1982. — **M. Raymond Bouvier** attire l'attention de **Mme le ministre de l'agriculture** sur les problèmes concernant la fixation des crédits en faveur de l'enseignement agricole privé dans la prochaine loi de finances pour 1983. En effet, suite à l'étude prévisionnelle du ministère de l'agriculture, les propositions en la matière pour 1983 annoncent une augmentation de 5,3 p. 100 des crédits distribués en 1982. Cette augmentation du budget de l'enseignement agricole privé, limitée à 5,3 p. 100, conduira inéluctablement à des situations très difficiles, voire impossibles, pour les familles, mettant ainsi en cause leur liberté de choix et donc la liberté de l'enseignement. Aussi il lui demande les mesures qu'il entend prendre pour que l'enseignement agricole privé ne soit pas financièrement asphyxié et qu'il puisse continuer à assurer son action fondamentale dans le particularisme qui le caractérise.

*Impôt sur les grandes fortunes : extension du régime des biens professionnels aux groupements fonciers agricoles.*

8450. — 21 octobre 1982. — **M. Raymond Bouvier** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès de M. le ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, sur la nécessité d'aboutir à de profondes modifications de l'impôt sur la fortune en faisant en sorte que le régime des biens professionnels soit étendu à l'ensemble des groupements fonciers agricoles, y compris lorsqu'ils sont constitués à partir d'apports en numéraires.

*Produits textiles : mesures pour limiter la pénétration étrangère.*

8451. — 21 octobre 1982. — **M. Roger Boileau** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie**, de bien vouloir lui préciser les initiatives qu'il compte prendre tendant à lutter contre la pénétration étrangère en produits textiles en

constante et rapide progression et, notamment, en mettant en place un système de visas techniques permettant de vérifier le respect de certaines normes de qualité et de bloquer l'entrée des articles de contrefaçon et en appliquant le marquage du pays d'origine, y compris ceux de la Communauté économique européenne, de manière plus stricte et en l'étendant à l'identification du fabricant.

*Impôt sur les grandes fortunes : modification, pour les agriculteurs, des règles sur l'assiette.*

8452. — 21 octobre 1982. — **M. Roger Boileau** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès de M. le ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, sur les très vives préoccupations exprimées par les responsables d'exploitants agricoles à l'égard du dispositif introduit par le Gouvernement en matière d'impôt sur la fortune, lequel a été défini et mis au point sans qu'il ait été tenu compte des spécificités de la production agricole et des impératifs de la politique foncière. Aussi lui demande-t-il de bien vouloir prendre toutes dispositions afin que les produits vivants, considérés fiscalement comme des stocks : animaux, vins, pépinières, ne soient pas pris en compte pour la détermination de l'assiette de cet impôt.

*Centrale thermique de Grosblédierstroff : menace de fermeture.*

8453. — 21 octobre 1982. — Suite aux menaces de fermeture en 1984 de la centrale thermique de Grosblédierstroff, et afin de garantir l'emploi des 300 salariés concernés par cette fermeture, **M. André Bohl** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie, chargé de l'énergie** quelles dispositions il envisage de prendre pour aboutir à la construction d'un nouveau groupe dans cette commune.

*Droits de mutation à titre gratuit : revalorisation de l'abattement pour les héritiers reprenant une exploitation agricole.*

8454. — 21 octobre 1982. — **M. Jean-Pierre Blanc** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget**, sur l'intérêt d'une réforme des droits de mutation à titre gratuit qui permettrait de revaloriser de façon substantielle l'abattement par part dont bénéficient les héritiers en ligne directe reprenant une exploitation agricole, afin de permettre le transfert de l'outil de travail en franchise de droits.

*Secrétaires médico-sociales de D.D.A.S.S. : revalorisation de leur statut.*

8455. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** demande à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** de bien vouloir lui préciser les perspectives d'attribution aux secrétaires médico-sociales des directions départementales des affaires sanitaires et sociales d'un statut plus favorable que celui dont elles bénéficient à l'heure actuelle, soit en prévoyant leur reclassement en catégorie B de la fonction publique, soit en leur permettant de bénéficier de dispositions statutaires similaires à celles prévues pour les secrétaires médicales hospitalières, dans la mesure où les diplômes exigés sont identiques et le niveau des tâches équivalent.

*Allocations familiales : institution d'une prestation unique dès le premier enfant.*

8456. — 21 octobre 1982. — **M. Georges Treille** demande à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** de bien vouloir lui préciser quelle suite le Gouvernement envisage de réserver au point 71 des 110 propositions pour la France exposées lors du congrès extraordinaire du parti socialiste, réuni à Créteil le 24 janvier 1981 pour désigner le candidat des socialistes à la présidence de la République, suivant lequel une allocation familiale unique serait versée dès la déclaration de grossesse et dès le premier enfant.

*Suppression des organismes de mission : cas de « commission météorologique ».*

8457. — 21 octobre 1982. — **M. Jean-Pierre Blanc** demande à **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation**, de lui indiquer si, en vertu du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 qui pose le principe de la suppression de tous les organismes de mission créés par voie réglementaire lorsqu'ils

exercer leurs compétences dans le cadre départemental ou inter-départemental, la « commission météorologique départementale » est supprimée et, dans l'affirmative, par quel organisme il entend remplacer cette instance nécessaire, notamment, aux agriculteurs.

*Publications des ministères : coût et objectivité.*

8458. — 21 octobre 1982. — **M. André Bohl** expose à **M. le Premier ministre** qu'aucune réponse n'a été fournie à ce jour à sa question écrite n° 5739 (parue au *Journal officiel* n° 36, supplémentaire, du 5 mai 1982), par laquelle il lui demandait que ne soient pas multipliées les publications réalisées par les différents ministères et secrétariats d'Etat et que ces publications ne soient pas systématiquement orientées pour la propagande gouvernementale. Compte tenu des déclarations du ministre du budget annonçant la réduction de ces publications, il s'étonne qu'aucune réponse sur le fond n'ait été encore faite à la question écrite indiquée ci-dessus.

*Collectivités locales : résiliation de l'option T. V. A.*

8459. — 21 octobre 1982. — **M. André Bohl** rappelle à **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation**, sa question écrite n° 366 du 2 juillet 1981, restée sans réponse, dans laquelle il lui demandait quelles mesures il comptait prendre pour permettre aux collectivités locales la résiliation de leur option de la T. V. A. sur les services admis à ce régime. Il apparaît, en effet, que le remboursement de la T. V. A. sur investissements dans le cadre du fonds de compensation pour la T. V. A. est plus adapté à certaines collectivités locales. Ces dernières auraient de ce fait une homogénéité de gestion compatible avec leur activité réelle.

*Conseil économique et social : représentation de la mutualité.*

8460. — 21 octobre 1982. — **M. André Bohl** rappelle à **M. le ministre d'Etat, ministre du Plan et de l'aménagement du territoire**, sa question écrite n° 1323, du 30 juillet 1981, par laquelle, conscient du rôle important joué par la mutualité dans le domaine sanitaire et social, il lui demandait de bien vouloir lui indiquer s'il envisageait de la faire bénéficier d'une représentation plus importante au sein du Conseil économique et social. Il lui demande donc de bien vouloir répondre à cette question.

*Informations technologiques : développement.*

8461. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** rappelle à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie**, ses questions n° 842 du 15 juillet 1981, n° 2698 du 5 novembre 1981, n° 4384 du 18 février 1982 et n° 6476 du 15 juin 1982 restées sans réponse à ce jour. Il lui en rappelle les termes et lui demande de bien vouloir lui préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre tendant à la mise en place d'une véritable politique de l'information technologique mettant en lumière la multiplicité des utilisations auxquelles la technique peut donner lieu, ce qui permettrait de faciliter éventuellement la reconquête du marché intérieur pour certaines industries où la pénétration étrangère est encore, à l'heure actuelle, anormalement élevée.

*Médecins inspecteurs de la santé : création de postes.*

8462. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** rappelle à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** ses questions n° 2163 du 9 octobre 1981, n° 4338 du 18 février 1982 et n° 6480 du 15 juin 1982 restées sans réponse à ce jour. Il lui en rappelle les termes et lui demande de bien vouloir lui préciser si le Gouvernement envisage la création de postes de médecins inspecteurs de la santé, lesquels seraient plus particulièrement chargés de l'épidémiologie, pourraient apporter leurs compétences au fonctionnement des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales, auraient pour mission essentielle de faciliter les communications entre le système hospitalier et celui des soins ambulatoires et d'établir des contacts avec les représentants des hôpitaux, les structures de formation continue et les caisses d'assurance maladie; les mutuelles ou toute autre institution jugée utile sur ce sujet pourraient favoriser le consensus indispensable à la diffusion des mesures tendant à l'évaluation des soins.

*Publicité de livres à la télévision : recettes.*

8463. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** rappelle à **M. le ministre de la communication** sa question n° 7041 du 13 juillet 1982 restée sans réponse à ce jour. Il lui en rappelle les termes et lui demande de bien vouloir lui indiquer, pour l'exercice budgétaire 1982, quelles sont les prévisions de recettes envisagées pour les trois chaînes de télévision à la suite de la présentation dans divers journaux d'informations télévisées ou dans divers magazines de livres ou de publications qui, par leur présentation aux téléspectateurs, bénéficient d'une publicité certaine.

*S. N. C. F. et E. D. F. : création de services d'entretien intégrés.*

8464. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** rappelle à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie**, sa question n° 5902 du 11 mai 1982 restée sans réponse à ce jour et il lui en rappelle les termes : « Il lui demande s'il est exact que des sociétés nationalisées, en particulier la S. N. C. F. ou l'E. D. F., créent actuellement des services de maintenance ou d'entretien intégrés et cessent de faire appel à des entreprises privées sous-traitantes. »

*Obligation de règlements par chèque : plafond.*

8465. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** rappelle à **M. le ministre de l'économie et des finances** sa question n° 7371 du 19 août 1982 restée sans réponse à ce jour. Il lui en rappelle les termes et lui expose que l'obligation faite par la loi de finances pour 1982 d'opérer le règlement par chèque pour les achats supérieurs à 10 000 francs pour les articles de bijouterie, joaillerie et orfèvrerie, a eu pour conséquences une diminution des ventes et des difficultés de trésorerie dans certaines entreprises de détail, un arrêt de l'activité dans des ateliers artisanaux, enfin le fait que des Français préfèrent se rendre dans les pays voisins pour l'acquisition de pièces de valeur. Compte tenu de la perte de recettes qui en résulterait pour le Trésor public et des conséquences économiques et sociales indiquées plus haut, il lui demande si, dans le projet de loi de finances pour 1983, il ne compte pas faire figurer une disposition qui serait de porter le plafond, dans le cas du paiement par chèque, à 20 000 francs au lieu de 10 000 francs.

*Révision de la fiscalité concernant l'assurance vie.*

8466. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Ceccaldi-Pavard** rappelle à **M. le ministre de l'économie et des finances** sa question n° 7040 du 13 juillet 1982 restée sans réponse à ce jour et lui en rappelle les termes. Il attirait son attention sur l'une des conclusions contenues dans le rapport de la commission Dautresme sur le développement et la protection de l'épargne. S'agissant plus particulièrement de la promotion de l'assurance vie, elle proposait, notamment, de réviser la fiscalité de l'assurance vie en supprimant le taux d'assurance, en assujettissant à l'impôt sur les successions les capitaux versés en cas de décès et en remplaçant la déduction actuelle des primes par un mécanisme de réduction d'impôt. Il lui demande de bien vouloir lui préciser l'opinion du Gouvernement sur ces propositions de réforme qui ne vont, en tout état de cause, nullement dans le sens ni de la promotion de l'assurance vie, ainsi que le souhaitait cette même commission, ni de l'augmentation du nombre des clients des compagnies d'assurances, ni de l'accroissement du capital moyen assuré, ni de la stabilité des contrats.

*Handicapé mental : allocation pour aide d'une tierce personne.*

8467. — 21 octobre 1982. — **M. Rémi Herment** attire l'attention de **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sur sa question n° 29, en date du 12 juin 1981, dans laquelle il lui décrivait la situation suivante : la loi prescrit la protection de toute personne majeure lorsqu'une altération de ses facultés personnelles la met dans l'impossibilité de pourvoir, seule, à ses intérêts (art. 483, alinéa 2, du code civil). Parmi les prestations accordées aux personnes handicapées figure l'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne. Il aimerait savoir si un handicapé mental, bénéficiaire d'une allocation d'adulte handicapé, titulaire d'une carte d'invalidité, placé sous tutelle d'Etat, qui ne peut vivre seul, agir seul et doit être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie, peut réglementairement se voir refuser l'allocation compensatrice, bien qu'il ait recours à l'aide d'une tierce personne.

*Commerçants : légalité du refus de paiement par chèque.*

8468. — 21 octobre 1982. — **M. Rémi Herment** rappelle à **M. le ministre de l'économie et des finances** sa question écrite n° 1307, du 30 juillet 1981, restée sans réponse, dans laquelle il attirait son attention sur le fait que l'importance des chèques sans provision a conduit certains commerçants, en particulier ceux de la restauration et de l'hôtellerie, et non sans quelque fondement d'ailleurs, à afficher leur refus d'un règlement par chèque. Il souhaiterait connaître la validité d'un tel refus au regard de la législation applicable aux conditions de règlement des dépenses par chèques.

*Finances locales : dépenses d'aide sociale.*

8469. — 21 octobre 1982. — **M. Rémi Herment** rappelle à **M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation**, sa question écrite n° 1306, en date du 30 juillet 1981, restée sans réponse, par laquelle il lui exposait que chaque année apparaissait aux comptes administratifs des départements la charge nette de ces collectivités dans l'ensemble des dépenses d'aide sociale et médicale inscrites à leur budget. Il souhaiterait obtenir, pour chaque département, l'indication de cette charge nette par habitant pour les exercices de 1975 à 1979 inclus.

*Adultes handicapés : revalorisation de l'allocation.*

8470. — 21 octobre 1982. — **M. Jean Madelain** rappelle à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sa question écrite n° 286 en date du 2 juillet 1981 dans laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisageait de prendre tendant à ce que le montant de l'allocation pour adultes handicapés soit porté dans les plus brefs délais à 80 p. 100 du S.M.I.C. Il lui demande de bien vouloir répondre à cette question.

*Banques de données françaises : utilisation des informations.*

8471. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie**, sa question écrite n° 247 du 20 juin 1981 par laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser les mesures que le Gouvernement envisageait de prendre tendant à promouvoir le développement des informations directement utilisables des trois banques de données françaises, lesquelles livrent à l'heure actuelle beaucoup plus de données bibliographiques, obligeant les utilisateurs français à s'adresser dans de nombreux cas aux banques de données américaines. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Economies d'énergie : développement.*

8472. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie**, sa question écrite n° 242 du 20 juin 1981 par laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser les dispositions que le Gouvernement envisageait de prendre tendant à renforcer et développer les structures industrielles existantes en ce qui concerne les équipements économisant l'énergie. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Acheteurs de voyage : stabilité des prix.*

8473. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre du temps libre** sa question écrite n° 219 du 20 juin 1981 par laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser si le Gouvernement envisageait de proposer aux professionnels des loisirs la création d'une assurance permettant de garantir la stabilité des prix à tout acheteur d'un voyage ou d'un séjour de vacances. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Aides ménagères à domicile : statut.*

8474. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sa question écrite n° 213 du 20 juin 1981, restée sans réponse, dans laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser les perspectives de mise en place, en faveur des aides ménagères à domicile, d'un véritable statut ainsi que d'une politique de formation tant initiale que permanente. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Aides ménagères à domicile : reconnaissance de la profession.*

8475. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sa question écrite n° 212 en date du 20 juin 1981, restée sans réponse, dans laquelle il demandait si le Gouvernement envisageait la signature d'une convention entre lui-même et l'ensemble des employeurs des aides ménagères à domicile, laquelle permettrait de donner une reconnaissance officielle à cette profession et la place éminente qui lui convient. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Handicapés : revalorisation de l'aide à la tierce personne.*

8476. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sa question écrite n° 201 en date du 20 juin 1981 dans laquelle il lui demandait de bien vouloir préciser les perspectives de revalorisation de l'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne, servie aux personnes handicapées, en la portant au niveau de l'allocation pour tierce personne servie par le régime général de la sécurité sociale. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Tourisme : utilisation de l'informatique.*

8477. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre du temps libre** sa question écrite n° 218 du 20 juin 1981 dans laquelle il attirait son attention sur le fait que les agences de voyages des transporteurs aériens se préoccupent de plus en plus de l'utilisation des moyens informatiques et de leur venue sur le marché des services, dans la mesure où ceux-ci risquent de modifier considérablement les conditions de fonctionnement d'un certain nombre d'entreprises. De tels moyens risquent également d'intéresser les établissements hôteliers pour leur activité de réservations. Afin d'éviter une dispersion des moyens informatiques qui risquerait d'aboutir soit à des doubles emplois, soit encore à des manques de compatibilité de matériels ou de logiciel, soit également à l'introduction massive de matériels ou de langage en provenance de l'étranger, ce qui n'est nullement souhaitable, il lui demande de bien vouloir lui préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre tendant à permettre une coordination et une harmonisation des moyens informatiques qui seront mis en service dans le secteur touristique et à promouvoir une informatique véritablement française pour ce secteur d'activité.

*Handicapés : emploi.*

8478. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sa question écrite n° 200 en date du 30 juin 1981, restée sans réponse, dans laquelle il attirait son attention sur les difficultés d'application de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, notamment dans le domaine de la formation et de l'insertion professionnelle. Il lui demande de bien vouloir préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre tendant à faciliter l'emploi des personnes handicapées dans le secteur privé et dans le secteur public et l'ouverture de centres de réadaptation et de réorientation professionnelles pour handicapés adultes.

*Handicapés : attribution de l'allocation compensatrice.*

8479. — 21 octobre 1982. — **M. Pierre Vallon** rappelle à **M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale** sa question écrite n° 204 en date du 20 juin 1981 par laquelle il attirait son attention sur le fait que la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées prévoit certes un certain nombre de cas pour lesquels l'allocation compensatrice peut être servie et en particulier la nécessité pour les handicapés de recourir à une tierce personne pour tout ou partie des actes essentiels de la vie, ou encore en cas de frais supplémentaires occasionnés par leur handicap dans l'exercice de leur profession. Or les dépenses ne relevant pas d'une activité professionnelle et ne résultant pas de l'emploi d'une tierce personne ne sont toujours pas prises en charge bien que pouvant grever d'une manière considérable le budget nécessairement modeste des personnes handicapées. Il s'agit, par exemple, de l'utilisation fréquente de moyens de déplacement comme des taxis ou encore, des handicapés ne pouvant utiliser les transports en commun souvent inaccessibles. Il lui

demande dans ces conditions de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisage de prendre tendant à prévoir une modification des dispositions en vigueur concernant l'attribution de l'allocation compensatrice en l'étendant à tous les frais supplémentaires résultant du handicap.

*Adultes handicapés : revalorisation de l'allocation.*

8480. — 21 octobre 1982. — M. Pierre Vallon rappelle à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale sa question écrite n° 199 en date du 20 juin 1981, restée sans réponse, par laquelle il lui demandait de bien vouloir préciser les dispositions que le Gouvernement envisageait de prendre tendant à revaloriser d'une manière substantielle l'allocation aux adultes handicapés se trouvant dans l'impossibilité d'assumer un emploi. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Handicapés et personnes âgées : augmentation des plafonds des ressources.*

8481. — 21 octobre 1982. — M. Pierre Vallon rappelle à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale sa question écrite n° 151 du 20 juin 1981, restée sans réponse, dans laquelle il lui demandait de bien vouloir préciser les dispositions que le Gouvernement envisage de prendre tendant à ce que soient sensiblement augmentés les plafonds de ressources pour tenir compte des besoins spécifiques des personnes handicapées, des personnes âgées et que leur valeur soit fixée en pourcentage du S.M.I.C. et au minimum à 130 p. 100 de l'allocation pour adultes handicapés dans un premier temps. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Généralisation du téléphone-alarme : financement.*

8482. — 21 octobre 1982. — M. Pierre Vallon rappelle à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, sa question écrite n° 2396 en date du 22 octobre 1981 et restée sans réponse dans laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser les dispositions qu'il envisageait de prendre tendant à venir en aide aux communes et aux villes souhaitant généraliser l'installation, au domicile des personnes âgées particulièrement isolées, du téléphone-alarme, lequel leur permet de rompre leur isolement et, dans un certain nombre de cas, de leur sauver la vie. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Non-rétroactivité des lois dans le domaine social.*

8483. — 21 octobre 1982. — M. Pierre Vallon rappelle à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale sa question écrite n° 2570 du 30 octobre 1981 par laquelle il attirait son attention sur de nombreuses promesses faites au cours des différentes campagnes électorales, l'une d'entre elles concernant la non-application du principe de la non-rétroactivité des lois dans le domaine social. Il lui demande si le Gouvernement envisage d'appliquer cette disposition à l'ensemble des textes déjà votés par le Parlement, ce qui constituerait incontestablement un immense progrès social qui serait accueilli de la manière la plus favorable par un très grand nombre de retraités et de veufs.

*Handicapés : revenu mensuel minimum.*

8484. — 21 octobre 1982. — M. Pierre Vallon rappelle à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale sa question écrite n° 3469 du 17 décembre 1981 par laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser quelles dispositions il envisageait de prendre tendant à ce que la somme mensuelle minimale laissée aux personnes handicapées et hospitalisées ou placées dans un établissement ou encore chez un particulier soit égale à 10 p. 100 du S.M.I.C. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Situation financière des petites entreprises.*

8485. — 21 octobre 1982. — M. Louis Virapoullé rappelle à M. le ministre de l'économie et des finances sa question écrite n° 660 en date du 8 juillet 1981, restée sans réponse, par laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser les dispositions que le Gouvernement envisageait de prendre tendant à tenir davantage compte, dans la gestion financière publique, de la fragilité de la très petite entreprise et des dispositions qu'il envisageait de prendre, notamment tendant à rééquilibrer le rapport de force entre les très petites entreprises et leurs clients publics ou parapublics. Il lui demande de vouloir bien répondre à cette question.

*Personnel chargé du recensement : recrutement.*

8486. — 21 octobre 1982. — M. Pierre Ceccaldi-Pavard rappelle à M. le ministre de l'économie et des finances sa question n° 6426 du 11 juin 1982, restée sans réponse à ce jour, et il lui en rappelle les termes : « Il lui demandait, à la suite de la réponse de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, à sa question écrite n° 4687 (*Journal officiel* du 26 mai 1982, Débats parlementaires, Sénat) le nombre de demandeurs d'emplois qui ont été embauchés pour effectuer le dernier recensement sur la France. » Il souhaiterait également connaître le nombre de ces demandeurs d'emplois embauchés pour le recensement en région parisienne, département par département.

*Houillères de bassin : accession à la propriété.*

8487. — 21 octobre 1982. — M. André Bohl rappelle à M. le ministre d'Etat, ministre de la recherche et de l'industrie, sa question n° 364 du 2 juillet 1981 par laquelle il lui demandait de bien vouloir lui préciser les conditions d'application de la loi n° 76-463 du 31 mai 1976 tendant à faciliter l'accession des salariés à la propriété et à la location de locaux d'habitation destinés à leur usage personnel, aux Houillères de bassin. Ces entreprises estiment que la création des comités d'entreprise *ad hoc*, en particulier ceux réalisés par accord, les exclut du champ d'application de cette loi. Or l'arrêt rendu par la chambre sociale de la Cour de cassation en date du 2 mars 1977 estime que les entreprises publiques entrent, sans distinction aucune, dans le champ d'application de l'ordonnance du 22 février 1945 codifiée. En conséquence, il lui demande si les Houillères de bassin sont tenues de constituer au sein du comité d'entreprise la commission d'information et d'aide au logement des salariés prévue par la loi ci-dessus. Au cas où la réponse serait négative, il lui demande quelles mesures il compte prendre pour modifier les textes régissant les Houillères de bassin et y créer des comités d'entreprise conformément aux dispositions du code du travail.