

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

COMPTE RENDU INTEGRAL — 19<sup>e</sup> SEANCE

Séance du Mercredi 4 Mai 1983.

### SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

1. — Procès-verbal (p. 590).

2. — Répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. — Discussion d'une proposition de loi déclarée d'urgence (p. 590).

Discussion générale : MM. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois ; Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Paul Séramy, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles ; Jacques Valade, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; Claude Mont, Jean Ooghe, Paul Kauss, Jacques Descours Desacres, Francisque Collomb.

*Suspension et reprise de la séance.*

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

MM. Josy Moinet, Lucien Delmas, Pierre Salvi, Mme Hélène Luc, MM. Michel Giraud, Jean-François Pintat, Franck Sérusclat, Roger Boileau, René Regnault.

Clôture de la discussion générale.

Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 621).

Amendement n° 133 de M. Auguste Chupin. — MM. Pierre Lacour, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Amendement n° 134 de M. Roger Poudonson. — MM. Roger Boileau, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Art. 1<sup>er</sup> (p. 621).

MM. Maurice Schumann, le ministre, Michel Darras.

Amendement n° 31 du Gouvernement. — MM. le ministre, le rapporteur, Maurice Schumann, Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis ; Franck Sérusclat, Jean Ooghe. — Adoption de la première partie de l'amendement et rejet de la deuxième partie.

Adoption de l'article modifié.

Art. 2 (p. 623).

Amendement n° 135 rectifié de M. Rémi Herment. — MM. Roger Boileau, le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Art. 3 (p. 624).

Amendement n° 136 de M. Claude Mont. — MM. Pierre Lacour, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Adoption de l'article.

Article additionnel (p. 624).

Amendement n° 137 de M. Henri Le Breton. — MM. Pierre Lacour, le rapporteur, le ministre. — Retrait.

Art. 4 (p. 624).

Amendement n° 138 rectifié de M. Claude Mont. — MM. Roger Boileau, le rapporteur, le ministre. — Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Art. 5 (p. 625).

MM. le ministre, le rapporteur, Michel Darras, Jean Ooghe, Jacques Descours Desacres, Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis ; Franck Sérusclat.

Adoption de l'article.

Art. 6 (p. 627).

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis.

Amendement n° 140 de M. Auguste Chupin. — MM. Roger Boileau, le rapporteur. — Retrait.

Amendement n° 139 de M. Rémi Herment. — Retrait.

MM. le ministre, le rapporteur.

Adoption de l'article.

Renvoi de la suite de la discussion.

3. — Dépôt de rapports (p. 627).

4. — Ordre du jour (p. 628).

## PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à quinze heures dix.

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'une proposition de loi déclarée d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions du rapport de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi de MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade, tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. [N° 53, 269, 274, 277, 275 et 276 (1982-1983).]

Dans la discussion générale, 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, mes chers collègues, nous voici au début de la discussion du second texte portant nouvelle répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ce débat s'engage — je crois que chacun ici en est conscient — dans une atmosphère quelque peu particulière. En effet, il y a eu un certain nombre d'incertitudes — voire d'incompréhensions entre le Gouvernement et le Sénat — sur la date d'ouverture de ce débat. Certains ont même pu dire, s'agissant de la procédure suivie pour l'instruction de cette étape importante de la décentralisation, que le Sénat s'était piégé lui-même.

Il est vrai que la situation actuelle comporte un côté qui, pour une part, est un peu étrange. Etrange parce que c'est le deuxième texte sur le même sujet dont nous débattons en quelques mois ; étrange, parce que, sur un problème considéré, annoncé, proclamé ici ou là comme la grande réforme du septennat, il se trouve que ce sont cinq sénateurs de l'opposition — MM. Fourcade, Madelain, Séramy, Valade et moi-même — qui ont pris l'initiative de déposer sur le bureau du Sénat une proposition de loi et que le Gouvernement a inscrit cette proposition à l'ordre du jour prioritaire, ce qui, sur le plan de l'instruction courante de nos débats, crée tout de même un précédent particulier.

Le présent texte de loi est le deuxième sur le sujet, c'est vrai. Il convient ici, je crois, de retracer brièvement l'histoire de cette loi de compétences.

Vous vous rappelez, mes chers collègues, que le dépôt d'un projet de loi portant répartition des compétences était prévu dans la loi du 2 mars 1982 relative au « développement des droits et libertés des communes, des départements et des régions ». Dès le début, les collectivités territoriales se sont inquiétées de savoir à quelles fins on leur transmettait un certain nombre de libertés et de franchises supplémentaires par rapport à leur statut, pour quoi faire, et avec quoi elles auraient à le faire.

A l'issue des débats sur cette loi du 2 mars, le Gouvernement nous avait annoncé le dépôt imminent d'un projet de loi sur ces transferts de compétences. En fait d'imminence, le projet de loi n'a été déposé que quelques mois après, et je ne voudrais pas ironiser en disant que certains mauvais esprits ont vu, dans ce relatif retard, l'influence de quelques péripéties électorales de l'époque.

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est une erreur.

M. Paul Girod, rapporteur. Quoi qu'il en soit, le projet a effectivement été déposé au mois de juin et, comme s'y était engagé le Gouvernement, il l'a été sur le bureau de la Haute Assemblée. Monsieur le ministre, je voudrais vous demander de transmettre au « ministre d'Etat » de l'époque les remerciements du Sénat. Celui-ci a en effet constaté que vous aviez tenu parole et que, sur un sujet qui concernait directement les collectivités

territoriales dont nous sommes ici, de par la Constitution, les représentants, vous aviez tenu à ce que ce soit la Haute Assemblée qui en délibérât en premier.

Lorsqu'il a été déposé, ce texte a provoqué quelque étonnement. En effet, il était plus départementaliste que l'on ne s'y attendait et, à l'analyse, il pouvait sembler moins ambitieux qu'on ne s'y préparait. Là encore, je ne voudrais pas développer les remarques ironiques de quelques mauvaises langues qui se sont demandé pourquoi on avait allongé le texte avec des mesures aussi essentielles que des dispositions correspondant aux chemins de randonnée ou aux bibliothèques municipales.

Ce texte a également provoqué de l'étonnement car, dans sa rédaction, il était assez flou. Ce fut d'ailleurs le point de départ d'interrogations, de réflexions, voire de procès d'intention — soyons francs — à l'égard des auteurs du projet de loi. Mais nous y reviendrons.

Or, si peu ample qu'il ait été ce texte, après une instruction qui avait duré tout l'été, qui avait provoqué une vingtaine d'auditions de ministres devant les commissions de notre assemblée, nous avons appris au mois de septembre, au moment où nous allions aborder la phase constructive de l'instruction, que le texte était coupé en deux et qu'allaient être disjointes de ce texte cinq sections, celles des transferts, de l'éducation, de l'action sociale et de la santé, de l'environnement et de la culture, de la justice et de la police.

Pour motiver cette coupure, le Gouvernement a invoqué la surcharge de l'ordre du jour du Parlement, la nécessité de se limiter, dans un premier temps, à l'instruction des dispositions qui devaient prendre effet en 1983, pour reporter à plus tard — encore une fois pour respecter l'ordre du jour et la date de clôture de la session — l'examen des dispositions qui ne devaient trouver leur application qu'ultérieurement.

Cette amputation du texte en discussion a provoqué — je vous le rappelle — un certain nombre de protestations, dont la plus évidente a été celle des présidents de conseils généraux, qui, sachant depuis trois mois qu'ils seraient les principaux « bénéficiaires » des transferts de compétences, constataient qu'au dernier moment on déséquilibrait la réflexion sur la définition de leur rôle.

D'autres protestations se sont élevées. A leur analyse, on constate qu'elles traduisaient fondamentalement une perplexité qui se répandait de plus en plus chez tous les responsables de ce pays.

La perplexité portait d'abord sur la raison réelle du report. Des bruits divers couraient à l'époque à propos de certaines pressions de telle ou telle catégorie de fonctionnaires sur le Gouvernement, catégories de fonctionnaires qui, disait-on, ne souhaitaient pas que l'on décentralisât trop vite.

Perplexité sur la possibilité qui allait être donnée au Parlement de délibérer valablement sur un texte, en définitive, extraordinairement important, puisqu'il s'agissait tout de même à l'époque d'un transfert de plus de 25 milliards de francs de charges et de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. A partir du moment où une partie des compétences était transférée, l'équilibre se trouvait rompu. On ne savait plus exactement ce sur quoi on allait délibérer à terme ; autrement dit, on répondait mal à la question « pourquoi faire et avec quoi le faire ? » que posaient depuis le début les collectivités territoriales.

Puis curieusement, quand on analysait le texte proposé par le Gouvernement, on constatait que certaines contradictions apparaissaient ici et là entre les principes affichés, qui pouvaient sans difficulté recueillir l'assentiment de tous, et les dispositifs d'application prévus. Monsieur le ministre, nous avons eu l'occasion de nous en expliquer à l'époque, en particulier sur l'évolution possible des dépenses d'aide sociale par voie réglementaire, alors que le transfert en aurait été fait et la compensation financière figée.

D'où un certain nombre de difficultés à distinguer sérieusement l'ampleur réelle, voulue et considérée comme absolument définitivement arrêtée de la démarche envisagée par le Gouvernement, de l'équilibre financier réel qui en résulterait à terme pour les collectivités territoriales.

C'était d'autant plus grave que, dans la lettre du 22 septembre adressée à vous-même, monsieur le président, par M. le ministre chargé des relations avec le Parlement, il évoquait certes la possibilité, la probabilité, voire la certitude de la reprise des dispositions différées, mais il l'envisageait suivant deux processus différents : soit un projet de loi, soit une proposition de loi.

A partir de là, nous nous demandions, compte tenu de l'imagination débordante qui règne sur certains bancs de l'Assemblée nationale, ce que nous risquions de trouver dans une éventuelle proposition de loi. La disparition de cette éventualité dans la lettre adressée, cette fois-ci, par M. le Premier ministre, encore une fois à vous-même, monsieur le président, le 28 septembre, n'était pas de nature à nous apaiser définitivement.

C'est ce qui a provoqué la réaction des cinq rapporteurs, qui sont cosignataires de la proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui. Ils ont immédiatement déposé un texte qui reprenait quatre sections sur les cinq que le Gouvernement nous proposait de différer : celle des transports, celle de l'éducation, celle de l'action sociale et de la santé et celle de l'environnement et de la culture. Dans le même temps, ce texte proposait au Sénat, qui nous a suivis — le Gouvernement l'a d'ailleurs accepté — de réintroduire immédiatement une section, celle de la justice et de la police, qui prévoyait la reprise par l'Etat de responsabilités typiquement régaliennes en cette matière, ainsi qu'une fraction de section sur l'environnement qui se trouvait, dans son essence, être plus complémentaire de la section sur l'urbanisme que véritablement autonome.

Le Sénat nous a suivis et, en définitive, dans l'évolution ultérieure du texte, notre démarche de départ a été considérée comme justifiée puisqu'elle a été approuvée par les deux assemblées.

Reste, bien entendu, la proposition de loi. Celle-ci reprenait pour l'essentiel l'articulation du texte du Gouvernement, en y apportant, bien entendu, un certain nombre de modifications dues à la sensibilité des auteurs, mais surtout aux votes déjà intervenus dans cette assemblée.

En effet, ce n'était pas la première fois que nous traitions de la décentralisation, monsieur le ministre, et vous le savez bien. Même si nous ne sommes pas d'accord sur le contenu réel de la loi Bonnet, nous avons passé onze mois à en discuter et, sous la conduite de notre regretté collègue Lionel de Tinguy, nous avons fait à l'époque du bon travail.

Puis la loi relative aux droits et libertés des collectivités territoriales, au cours de la première lecture tout au moins, avait fait l'objet de la part de notre collègue M. Michel Giraud d'un certain nombre de propositions très voisines de la loi Bonnet telle qu'elle était issue de cette assemblée.

Monsieur le ministre, à l'époque, s'étaient manifestées quelques divergences entre le ministère de l'intérieur et de la décentralisation et notre assemblée sur ce sujet.

En outre, la proposition de loi tenait compte du travail des signataires de cette proposition pendant l'été.

Quels étaient les buts des auteurs de la proposition de loi ?

Le premier — soyons honnêtes — c'était de tester la sincérité du Gouvernement quant à la valeur des arguments qu'il avançait pour retarder la discussion du texte. Sur ce point, je dois reconnaître que le Gouvernement a apporté la preuve de sa sincérité. En effet, monsieur le ministre, vous avez saisi au bon moment l'occasion que nous vous offrons de confirmer que ce n'était que pour des motifs conjoncturels que vous retardiez la discussion, puisque vous approuviez la reprise des sections différées. Par conséquent, cela détruisait la légende d'une certaine sensibilité du Gouvernement à une certaine pression de qui aurait voulu que l'on ne parlât point de décentralisation de l'éducation, par exemple.

Dans le même temps, cela a rétabli — c'était le deuxième objectif des auteurs de la proposition de loi — l'équilibre global de l'ensemble des opérations de transfert de compétences. On savait de quoi on parlait au mois de septembre, on savait de quoi on parlerait dès le printemps suivant. L'équilibre était donc relativement rétabli.

Nous avons, dans ces conditions, mes chers collègues, abordé la discussion du texte qui est devenu la loi du 7 janvier 1983. Je crois que le Sénat a abouti à un bon texte dans lequel nous avons affiné des principes. En matière financière, en particulier, nous avons introduit un certain nombre de garde-fous, un certain nombre de mécanismes qui doivent normalement protéger les collectivités territoriales.

Mais ce texte était bon en particulier parce que nous y avons inclus un certain nombre de préalables à la poursuite des opérations. Ces préalables, nous y tenions beaucoup ; nous aurons l'occasion d'en parler tout au long de la discussion.

Ces préalables ont été rejetés par l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement d'ailleurs. En commission mixte paritaire, commission qui, contre toute attente, était parvenue à un accord unanime, certains ont été écartés, car ils étaient plutôt relatifs aux compétences dont nous allons avoir à reparler maintenant. Un seul avait été retenu, celui de la révision des barèmes d'aide sociale à coût nul pour les départements. Je ne crois pas trahir un secret en disant que cela a été une des conditions du vote unanime de la commission mixte paritaire et donc de sa réussite inattendue.

Malheureusement, si le principe de la révision des barèmes d'aide sociale est effectivement et définitivement passé dans la loi du 7 janvier 1983, force est de reconnaître que le Gouvernement a fait supprimer la notion de coût nul par un amendement au texte de la commission mixte paritaire, amendement qui a été accepté par l'Assemblée nationale. Cela a été la raison pour laquelle le vote final, qui, en définitive, a entériné un texte techniquement meilleur que le texte initial, s'est déroulé devant le Sénat dans les conditions que chacun connaît, c'est-à-dire

par un vote positif de la seule majorité gouvernementale et par le refus de prendre part au vote de la quasi-totalité du reste de nos collègues ; une voix s'est élevée contre, celle de notre collègue M. Fourcade, qui, par souci d'honnêteté et de précision, au nom de la commission des finances, a préféré voter contre le texte, dont il considérait que les garanties n'étaient pas suffisantes sur le plan financier.

L'incident était donc né de cette affaire de coût nul. Mais il faut en relativiser l'importance par rapport aux problèmes financiers généraux de l'Etat ; son coût était de 725 millions de francs, ce qui n'est tout de même pas une somme considérable en comparaison des dotations que l'on nous annonce, ici ou là, pour tel plan informatique qui semble avoir du mal à voir le jour et dont le financement dépasse de beaucoup les 725 millions de francs en question.

Nous sommes arrivés, le débat sur la loi du 7 janvier 1983 étant terminé, à l'instruction de la proposition de loi qui nous réunit aujourd'hui.

Celle-ci s'est déroulée dans une ambiance contrastée. Je ne veux pas parler de l'ambiance excellente qui a régné entre les commissions pendant toute l'instruction, spécialement entre les rapporteurs qui se trouvent d'ailleurs être les auteurs de la proposition de loi.

Mais je parle de l'ambiance générale, qui pose tout de même certains problèmes, car, mes chers collègues, la décentralisation n'est plus un mythe. Nous la vivons et pas aussi facilement qu'on le dit. En effet, l'expérience sur le terrain — je serais d'ailleurs étonné que certains de nos collègues qui vont intervenir tout à l'heure ne soient pas amenés à le dire — l'expérience sur le terrain, dis-je, n'est pas la glorieuse ascension vers le ciel que certains avaient prédite.

Je vais prendre quelques exemples que je connais. Tout à l'heure, sur le plan financier, M. Fourcade sera sûrement amené à attirer l'attention du Sénat sur quelques difficultés globales qui se profilent à l'horizon. Mais, fort de mon expérience de modeste rapporteur du budget d'un département, je suis obligé de faire plusieurs constatations : on nous a certes transféré une partie non négligeable du personnel des préfectures, mais l'Etat s'est soigneusement réservé le réseau de commandement qui les faisait fonctionner et il a fallu le rétablir. Or, cela ne s'est pas passé à coût nul et ce n'est pas compensé.

Par conséquent, nous nous retrouvons devant quelques difficultés financières supplémentaires encore aggravées par le fait que nous sommes en face de revendications dont on se demandait comment on pourrait refuser de leur donner satisfaction, puisqu'elles étaient émises par des personnels départementaux privés d'une prime versée à des personnels d'Etat qui ne travaillaient plus pour le département ! De même les conventions de mise à disposition des personnels de préfecture donnent lieu ici et là à des incidents. Ainsi il n'est pas rare que j'entende dire par tel ou tel de nos collègues responsable de département que les postes sont, certes, mis à disposition, mais non pourvus et qu'en conséquence le fonctionnement des services mêmes de la préfecture s'en trouve perturbé.

Telle était l'ambiance avant le 1<sup>er</sup> janvier. Elle comportait déjà quelques éléments de perplexité, mais, depuis, s'en sont ajoutés quelques autres et je n'étonnerai personne ici en parlant de la dotation globale d'équipement et des extraordinaires surprises qu'elle a causées aux responsables financiers des collectivités territoriales. Au passage, je rappelle d'ailleurs que nombre de nos collègues, à commencer par M. le président Raybaud, avaient attiré l'attention du Gouvernement sur la curieuse disparition de la ligne relative aux routes nationales déclassées au moment du vote de votre budget, monsieur le ministre. M. Fourcade évoquera ce problème tout à l'heure.

Mais l'introduction par le ministère du budget de la subtile distinction entre les autorisations de programme et les crédits de paiement, qui revient à ne mandater réellement qu'une fraction des sommes que devrait apporter la dotation globale d'équipement, a abouti à ce que, sur des crédits qui sont essentiellement des crédits de paiement, on ait appliqué une formule d'étalement telle que les départements se retrouvent avec le tiers ou le quart de ce à quoi ils s'attendaient.

Par conséquent, ils seront obligés de s'adapter aux événements soit par une fiscalité surajoutée, soit par des emprunts complémentaires, dont ils viennent d'apprendre, d'ailleurs, la semaine dernière ou voilà quinze jours, qu'ils seraient fortement réduits, soit par un ralentissement des investissements et spécialement des investissements en milieu rural. Or, tous nos collègues qui représentent ici des départements qui ne sont pas essentiellement urbains savent quelle en sera l'incidence sur la satisfaction des besoins essentiels de populations que vingt ans d'efforts n'ont pas encore réussi à mettre à un niveau de confort comparable à celui de populations des villes.

Autre exemple de difficultés — je ne sais pas comment cela se passe dans beaucoup de départements, mais je sais ce qu'il en est dans le mien — les budgets des collèges dans leur signification de 1983 ne sont pas, eux non plus, à la hauteur

de ce qu'on pouvait espérer. Malgré la progression des crédits de l'éducation nationale, nous constatons qu'en francs courants les budgets signifiés aux collèges pour 1983 sont inférieurs à ceux de 1982. Or nous reparlerons tout à l'heure de la menace qui plane d'une décentralisation de cet aspect des choses.

Ici et là, on annonce des fermetures de classes malgré l'augmentation des effectifs de l'éducation nationale et ces décisions de fermetures sont prises sans l'ombre de consultation des collectivités territoriales.

Quant à la participation de l'Etat aux frais de transport scolaire, je ne connais pas beaucoup de départements dans lesquels le pourcentage monte; en revanche, j'en connais beaucoup dans lesquels il baisse et où l'Etat refuse de prendre en considération les frais réels de transport scolaire, et même refuse d'admettre des dérogations par rapport aux grilles d'évolution des prix fixées par le ministère des finances. Ces dérogations par qui sont-elles accordées? Par le représentant de l'Etat dans les départements! Ainsi, nous nous trouvons devant des frais de transport scolaire qui s'envolent, la participation de l'Etat stagnant ou diminuant, d'où, là encore, des difficultés financières considérables sur un sujet qui va être l'un des plus chauds du débat qui s'engage aujourd'hui.

Ne parlons pas des problèmes que crée aux collectivités territoriales l'exercice de leurs compétences nouvelles en matière d'intervention économique. Nous sommes bien obligés de constater, monsieur le ministre, que de banquiers trop prudents en entrepreneurs désarmés, voire en institutions d'Etat qui cherchent à nous engager dans le processus, — les collectivités territoriales sont, en ce moment, trop souvent sollicitées; elles sont obligées de prendre trop d'engagements sous la menace d'incidents sociaux ou simplement de catastrophes économiques; et les engagements qu'elles prennent sont, d'ores et déjà, après huit mois d'exercice de la compétence, sans aucun rapport avec leurs capacités réelles sur le plan financier.

Passons sur les rumeurs qui règnent ici ou là sur la position du ministère des finances. Monsieur le ministre, vous me l'avez dit l'autre jour en commission des lois, ce ne sont que des rumeurs. Elles concernent la façon dont le ministère des finances envisage les transferts des compensations financières en disant que, pour moitié, ils relèvent de la fiscalité et que, une fois que celle-ci aura été faite, la dotation générale de décentralisation consistera seulement à la doubler, étant entendu que, quels que soient les compétences et les coûts totaux, elle sera ainsi limitée à l'équivalent de la fiscalité transférée. Je ne veux pas croire — mais nous aurons l'occasion d'en discuter — que telle est la position du Gouvernement tout entier.

Nous en arrivons, mes chers collègues, à l'instruction de cette proposition de loi dans l'atmosphère que je viens de décrire; je ne vous étonnerai certainement pas en vous disant que, compte tenu de cette atmosphère, l'instruction a été particulièrement sourcilieuse.

Elle comporte, d'abord, une actualisation du texte que nous avons déposé au mois d'octobre, et ce pour plusieurs raisons.

La première, c'est qu'entre-temps un certain nombre de lois ont été votées qui ont une influence: la loi d'orientation sur les transports; la loi même du 7 janvier qui, par ses détails de rédaction, comportait des modifications, modestes, de notre proposition de loi; et puis, surtout, le fait que des verrous que nous avons déposés dans le texte sénatorial, verrous préalables dont je vous parlais tout à l'heure, n'avaient pas été pris en compte par la loi du 7 janvier elle-même. Nous étions, bien entendu, d'autant plus sensibles à la disparition de ces verrous que l'atmosphère est celle que je viens de vous décrire.

Deuxième aspect de l'instruction: les rapporteurs se sont placés dans le même état d'esprit qui était celui de notre collègue M. Schiélé lorsqu'il avait déposé sa proposition de loi tendant à compléter la loi du 2 mars 1982, dont je me permets de vous rappeler que certaines dispositions avaient été annulées par le Conseil constitutionnel; il s'agissait de les remettre en conformité avec la Constitution.

A cette époque, monsieur le ministre, en collaboration avec la commission des lois, nous avions enregistré beaucoup d'apports du Gouvernement et, en définitive, cette proposition de loi qui, au départ, comportait peu de dispositions, avait fini par devenir un vaste texte d'actualisation de la décentralisation.

Nous étions placés dans une situation comparable et, par conséquent, nous avons cherché à engager, avec le Gouvernement, le dialogue pour savoir dans quelle mesure il avait à proposer des modifications. On n'en était pas encore aux amendements, puisqu'il n'y avait pas de texte définitif.

Le dialogue s'est donc ouvert. Le fait qu'il se soit ouvert seulement le 16 mars, après certaine date connue de tous, n'est probablement qu'un épiphénomène. Mais il s'est ouvert avec franchise, je pourrais presque dire qu'il s'est ouvert dans une atmosphère virile. Malheureusement, toutes les dispositions pro-

posées par le Gouvernement n'ont été connues que le 7 avril et c'est, mes chers collègues, la raison réelle du retard avec lequel nous abordons cette discussion. N'ayant eu connaissance de vos propositions, monsieur le ministre, qu'à cette date — certaines d'entre elles étant fort importantes, nous allons en reparler — nous avons cru devoir demander quelques auditions ministérielles supplémentaires. Par conséquent, nous n'avons pas pu être prêts le 27 avril comme prévu. Mais je crois pouvoir dire que, grâce à l'aide des services du Sénat et à l'aide de vos services, monsieur le ministre, nous avons été aussi vite que possible pour essayer de tenir la date du 4 mai et nous y voilà.

Quelles étaient les propositions du Gouvernement? Elles pourraient se classer de diverses manières. Certaines d'entre elles faisaient, comme nous pensions le faire, la toilette de notre propre proposition de loi. D'autres tendaient à préciser la rédaction de certains articles de la loi du 7 janvier, en particulier de son article 45. Il y en avait que je n'hésiterai pas — n'y voyez aucun caractère péjoratif — à qualifier de « cavaliers législatifs », en particulier quelques dispositions proposant une réforme du crédit municipal, quelques réformes — et c'est vrai qu'elles rejoignent d'anciennes préoccupations du Sénat — relatives à la coordination des travaux sur le territoire des collectivités territoriales.

Je rappelle à ce propos que notre éminent collègue M. Michel Giraud, à l'occasion de la discussion de la loi Bonnet, avait proposé, par voie d'amendement, l'instauration d'une taxe sur l'ouverture intempestive de tranchées. La proposition du Gouvernement en cette matière rejoint ce souci.

Relevons aussi une proposition sur le respect du secret médical, comme si les présidents de conseils généraux se préparaient à proclamer à tous vents qui était malade et de quoi.

Le Gouvernement proposait en outre quelques retours à son propre texte comme, par exemple, alors que les commissions n'y tenaient pas, sur la compétence donnée aux régions d'ouvrir de nouveaux canaux. Quand on sait ce que coûte un canal et ce que sont les moyens financiers d'une région, on peut s'interroger sur le bien-fondé d'une telle proposition, qu'il renouvelle d'ailleurs dans un de ses amendements.

Pour être honnête, monsieur le ministre, notons un retour en arrière par rapport à votre texte d'origine et par rapport à la loi du 7 janvier 1983 en ce qui concerne l'indemnisation financière des personnels départementaux mis à disposition du service public de la justice et qui resteront de statut départemental, puisque le remboursement n'était plus envisagé dans cette proposition de texte qu'à titre transitoire.

Notons encore un retour en arrière en ce qui concerne, par rapport à la loi que nous avons votée le 7 janvier 1983, l'estimation des travaux nécessaires pour la remise en état des bâtiments qui allaient être mis à disposition.

Et puis relevons des propositions nouvelles sur lesquelles, mes chers collègues, je me permets d'attirer votre attention car elles me semblent relativement graves.

La première proposition est relative, contrairement au projet du Gouvernement, au transfert aux départements des centres d'aide par le travail coût — 2 400 millions de francs — la dérive d'évolution étant, et c'est cela le plus important puisque la compensation sera faire une fois pour toutes, de plus de 20 p. 100 par an.

Et puis la clarification, enfin, du fameux mot « entretiennent » à propos des établissements scolaires. Vous vous rappelez que le texte du Gouvernement prévoyait de donner aux collectivités territoriales la responsabilité de financer, de construire, d'équiper et d'entretenir tels établissements d'enseignement.

Tout le monde s'était interrogé sur le mot « entretiennent ». La position des rapporteurs est simple: cela ne concerne que les bâtiments. La position du Gouvernement est enfin éclaircie et un des termes flous dont je parlais tout à l'heure et qui figurent dans le texte original est enfin précisé. Il s'agit, mes chers collègues, purement et simplement, de dénationaliser le fonctionnement des collèges et des lycées. Le total est de plus de 3 milliards de francs et la dérive en est totalement inconnue pour les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure, en particulier parce que le Gouvernement cette année a été restrictif dans les attributions de crédits aux établissements d'enseignement.

Rappelons-nous que la compensation relèvera forcément de la dotation globale de décentralisation puisque le transfert fiscal se fera de toute manière. Par conséquent, l'actualisation des ressources transférées ne sera certainement pas à la hauteur de l'évolution des charges transférées.

Nous trouvons aussi quelques propositions de réencadrement de la liberté d'exercice des compétences: définition des règles de transport, mise en place d'un schéma d'éducation, proposition de la mise en place obligatoire d'un schéma départemental d'aide sociale.

Or, entre nous, nous ne pouvons pas trouver dans l'ensemble de ces propositions une contradiction avec l'esprit même de la

loi du 2 mars 1982 qui rendait les collectivités territoriales majeures, par conséquent suffisamment responsables pour être capables de concevoir elles-mêmes, dans l'intérêt du bien public, la stratégie qu'elles suivront pour organiser les compétences qu'on leur transfère.

On peut s'interroger sur cette façon de transférer une compétence dont on dit d'avance aux collectivités territoriales : vous l'aurez, mais vous devrez l'exercer de telle ou telle manière. Il y a là, par rapport au rôle normal de « l'Etat-République » que tout le monde reconnaît, une intrusion de « l'Etat-collectivité » dans la responsabilité des collectivités territoriales sur l'esprit de laquelle on peut s'interroger. Ne voit-on pas ici ou là de vieux démons resurgir ?

L'Etat nous demande également de compenser un certain nombre d'investissements uniquement par le biais de la dotation globale d'équipement ou d'une nouvelle dotation qui s'appellerait « dotation régionale d'équipement scolaire », ce qui se heurte, de notre part, à deux objections : la première, la dotation globale d'équipement introduit un élément de péréquation qui n'a rien à voir dans la décentralisation où la compensation doit se faire franc pour franc, collectivité par collectivité, dans la clarté ; deuxième objection, l'indexation de la dotation globale d'équipement est plus mauvaise que celle de la dotation globale de décentralisation qui est le vecteur normal de la compensation de décentralisation.

Mais le plus important des propositions du Gouvernement n'est pas ce qui figurait dans ses textes, mais ce qui n'y figurait pas, en particulier, le silence total sur cette fameuse affaire des préalables.

Silence sur l'actualisation de la participation du Gouvernement à 65 p. 100 des transports scolaires ; silence sur la reprise par le Gouvernement de la matérialité de la responsabilité de la charge du logement des instituteurs. Monsieur le ministre, nous avons déjà eu un débat sur ce sujet. On ne peut pas dire qu'on ait fait un cadeau aux collectivités territoriales en matière de décentralisation quand on a introduit dans la dotation globale de fonctionnement, en évitant au passage une actualisation supplémentaire, une compensation des indemnités de logement. En effet, ces indemnités sont fixées en montant par le pouvoir réglementaire et le simple fait qu'elles soient dans la dotation globale de fonctionnement évite au Gouvernement d'avoir à respecter l'actualisation de ces concours lorsqu'il fait varier de son autorité le montant de la charge.

Silence sur la manière dont on appliquera la réforme des contingents d'aide sociale. Bien entendu, il ne s'agit que de 725 millions de francs. Mais il s'agit de 725 millions de francs ! Les simulations que nous avons obtenues sur le tard nous amènent, mes chers collègues, à constater que, si on le fait effectivement à coup nul pour l'Etat, c'est-à-dire en y aggravant encore la charge de certains départements pour décharger celle des départements injustement traités depuis 1955, on peut aboutir jusqu'à 70 p. 100 d'augmentation de la fiscalité dans certains départements français. Je ne pense pas que la Haute Assemblée puisse facilement se résoudre à une perspective de ce type.

Silence sur le remboursement des dettes d'aide sociale, dont il faut rappeler que, normalement, le remboursement doit se faire sur créances certaines et à échéance immédiate, pour près de 8,8 milliards de francs.

Voilà, mes chers collègues, dans quelle ambiance et avec quels éléments vos commissions ont travaillé, la commission des lois en particulier.

Nous vous présentons maintenant un texte qui, par rapport à la proposition initiale, est très largement modifié. Il comprend maintenant trois titres.

Un titre, j'allais dire de précaution, impose l'insertion de cette loi dans la logique générale de la décentralisation, en particulier dans celle de la loi du 7 janvier. Il rétablit, en en faisant une condition de la continuité de la décentralisation, un certain nombre de préalables que je vais énumérer maintenant : celui d'une participation uniforme de l'Etat à 65 p. 100 pour les transports scolaires ; celui de la reprise de la responsabilité du logement des instituteurs par l'Etat — je constate d'ailleurs que plusieurs de nos collègues ont déposé hier une proposition de loi allant exactement dans le même sens ; celui de l'actualisation des barèmes d'aide sociale à coût nul pour les départements ; celui du remboursement des dettes d'aide sociale ; celui, enfin, du respect de conventions dont l'encre est à peine sèche et qui, ici ou là, ne sont pas parfaitement respectées.

Ce titre apporte également un certain nombre de précisions par rapport à la loi du 7 janvier : des comptes réaffirmés collectivité par collectivité, ce qui permettra de couper les ailes aux interprétations hasardées du ministère des finances sur le simple doublement de la fiscalité transférée ; des comptes indicatifs des charges induites, de façon que l'on sache exactement ce que coûte la décentralisation et à qui elle coûte ; une extension à la formation professionnelle des garanties accordées aux collectivités territoriales par la loi du 7 janvier face aux variations

réglementaires du contenant et du contenu de la compétence transférée.

Le titre II concerne la matérialité des compétences transférées. Son articulation est proche du texte gouvernemental dont il reprend, pour l'essentiel, les grandes options. C'est donc un acte de collaboration parlementaire. Les modifications tactiques qu'il apporte au texte du Gouvernement tiennent compte des options du Sénat. Je n'entrerai pas dans le détail ; mes collègues rapporteurs pour avis le feront au nom de leur commission respective.

La première section de ce titre II concerne les transports. Elle tient compte de la loi d'orientation des transports, que le Sénat n'a pas votée, mais qui est une loi de la République, et conduit, par collusion entre les deux textes, à supprimer cinq articles. Un point de détail, je le reconnais, sépare deux de nos commissions ; il concerne les aérodromes. La commission des lois pense qu'il n'est pas nécessaire de les maintenir dans le cadre de la décentralisation. En effet, décentraliser la responsabilité des plates-formes quand on sait que la sécurité au sol et dans les airs, les couloirs aériens, les droits de transport, les ouvertures de lignes restent de la responsabilité de l'Etat, peut sembler quelque peu superfétatoire. La commission des affaires économiques n'est pas tout à fait de cet avis. Le Sénat sera sans doute amené à trancher.

Cette première section concerne également le transfert aux départements des transports scolaires, accepté sous réserve du préalable dont nous avons parlé tout à l'heure, avec possibilité pour la collectivité de rang inférieur d'obtenir délégation de la collectivité de rang supérieur, le transfert à la région, sur leur demande, des ports fluviaux, le refus d'accepter les canaux, le transfert aux départements des ports maritimes, à l'exception des ports autonomes et des ports d'intérêt national et vraisemblablement, si le Sénat suit sa commission, des ports annexes aux grands ports militaires, le transfert aux communes des ports exclusivement réservés à la plaisance, l'Etat gardant la responsabilité de l'organisation de la police des ports. Le sort des droits de port à prélever restera à préciser, mais je pense que nous parviendrons facilement à un accord sur ce point.

La section 2 traite de l'enseignement et fera sûrement l'objet d'un débat pour savoir s'il est opportun d'essayer de commencer à apporter un peu de paix dans la querelle « privé-public ». La commission des lois estime que ce texte ne doit pas être l'occasion d'amorcer cette affaire et que les transferts doivent porter exclusivement sur l'enseignement public.

Nous tenons à la création d'un conseil départemental de l'éducation, comme l'avait prévu le rapport de M. de Tinguy. Nous tenons aussi à la collaboration et à l'initiative des collectivités territoriales en matière de carte scolaire. Nous nous sommes mis d'accord, monsieur le ministre, avec le Gouvernement sur le niveau de rattachement des établissements scolaires, c'est-à-dire l'école à la commune, le collège au département, le lycée et les lycées professionnels à la région. Mais nous sommes fondamentalement en désaccord avec le Gouvernement sur la décentralisation du fonctionnement des établissements d'éducation dont je vous rappelle qu'il représente environ trois milliards de francs et que son évolution est incertaine.

Nous sommes également en désaccord avec le Gouvernement, dans les conventions intercommunales de fréquentation scolaire primaire, sur la reprise des emprunts des communes d'accueil. Nous craignons en effet que, par ce biais, certaines communes riches ne tentent de provoquer des fermetures de classes dans des communes moins riches.

La section 3 sur l'action sociale et la santé pose le principe du transfert au département de l'ensemble des responsabilités, le département devenant le pivot de cette action. Toutes les prestations sont transférées, à l'exception de celles qui ne sont pas localisables ou qui relèvent de la solidarité nationale par le biais de la sécurité sociale. Les problèmes des centres d'aide par le travail, du transfert des dépenses concernant le cancer et la lèpre et du respect du secret médical restent des pierres d'achoppement.

Sur la section 4, environnement et culture, il n'existe pas de désaccords fondamentaux entre nous. Certes, on peut toujours ironiser sur la présence d'itinéraires de randonnées comme pierre angulaire de la décentralisation, de la grande réforme du septennat, mais je me garderai de m'engager dans ce débat.

A propos des bibliothèques, des établissements artistiques et des musées, nous sommes globalement d'accord, sous réserve que l'on accorde à l'Etat un certain délai pour lui permettre de mettre les bibliothèques centrales de prêts en état d'être transférées, de façon que l'on ne nous transfère pas des ruines. Notre désaccord fondamental porte sur le classement des bibliothèques, des écoles de musique, des écoles d'art plastique et des musées, pour lesquels nous pensons que les collectivités territoriales ont leur mot à dire, voire leur veto à opposer à toute décision bureaucratique.

Reste le titre III. Il comporte un certain nombre de dispositions financières et des dispositions diverses. Ce titre a été

nécessaire pour actualiser des textes déjà votés et qui pouvaient, ici et là, comporter quelques imprécisions ou quelques erreurs de rédaction, voire nécessiter quelques aménagements.

Nous avons d'abord tenu à vous proposer un aménagement du régime de la dotation globale d'équipement des communes pour sa partie libre, non liée à un investissement de l'année. Il s'agit des fameux critères objectifs.

Cette dotation doit être, pensons-nous, libre d'emploi, elle doit pouvoir servir au remboursement anticipé du capital de la dette communale, à des affectations pour travaux ultérieurs, à des prêts intercollectivités, voire être placée pour éviter sa détérioration monétaire.

Nous proposons d'actualiser et de préciser le procès-verbal de l'état des bâtiments prévu dans les conventions de mise à disposition par la loi du 7 janvier et dont la réalisation peut se heurter à quelques difficultés, ici ou là, en particulier en ce qui concerne le partage des frais entre la collectivité et l'Etat, les litiges éventuels étant arbitrés par le président de la chambre régionale des comptes.

Nous proposons un article qui précise les modalités de remboursement des dépenses relatives au personnel de justice, remboursement que l'Etat ne prévoyait qu'à titre temporaire, et qui tend à stabiliser leurs statuts. Il ne s'agit pas d'une affaire négligeable puisqu'elle concerne 2 500 personnes à travers le territoire.

Nous sommes obligés, pour l'instant, de laisser dans l'ombre — parce que la commission des lois n'en a pas encore délibéré — la position de cette commission sur les cavaliers proposés par le Gouvernement en matière de crédit municipal et de coordination des travaux. Nous accepterons de prévoir la codification de l'ensemble de la décentralisation dans un document unique.

Mes chers collègues, voilà très grossièrement résumée la genèse de cette proposition de loi, de son instruction et de sa mise au point par nos commissions ; je ne saurais trop souligner, à ce sujet, la collaboration qui a existé entre les rapporteurs et les commissions.

Notre collègue Fourcade vous dira tout à l'heure que l'ensemble des responsabilités financières concernées par ce texte porte sur près de 29 milliards de francs. Le véritable problème n'est pas celui de la compensation au jour du transfert, mais celui de l'évolution des charges. Cela revient à dire que notre assemblée, représentante constitutionnelle des collectivités territoriales, a devant elle une responsabilité majeure.

L'histoire récente n'est pas encourageante. La désorganisation administrative commence à se mettre en place, me semble-t-il, ici ou là. On peut craindre que le Gouvernement n'ait tendance à transférer aux collectivités territoriales les mauvais risques. Ce n'est pas une nouveauté, nous avons eu le même débat, je le connais, avec la loi Bonnet.

La commission des lois va déposer devant vous ses conclusions. Elles tendent, bien entendu, à l'adoption de son texte et à l'acceptation de plusieurs amendements, certains de nos collègues, d'autres du Gouvernement. Selon elle, il ne faut pas que la décentralisation, qui va au-delà des péripéties politiques du pays, soit une occasion supplémentaire de discorde ; il ne faut pas que la décentralisation ait pour corollaire le désordre administratif ; il ne faut pas que la décentralisation soit la décentralisation des gouffres financiers. Il faut que la décentralisation soit une opération qui se fasse toute passion politique effacée, au service du pays.

Sur ce point, je pense que le Sénat n'a pas besoin qu'on l'encourage pour prendre ses responsabilités. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

**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, mes chers collègues, c'est au nom de la commission des finances, qui suit avec l'attention que vous devinez l'évolution des collectivités locales dans le domaine économique et financier, que je prends aujourd'hui la parole.

Les dernières années que nous venons de passer ont été très chargées dans l'examen des problèmes financiers des collectivités locales. Un calcul montre que le Sénat y a consacré, depuis quelque cinq années, plus de 330 heures, c'est-à-dire trois mois de session pleine. Aussi bien la discussion du projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales, auquel notre regretté collègue Lionel de Tinguy a laissé son nom, que celle de l'ensemble des textes que, monsieur le ministre, vous avez présentés à cette assemblée, nous ont montré qu'il s'agissait de problèmes techniques très difficiles mais dont les implications étaient fortement ressenties par l'ensemble des élus locaux.

Dès 1979, mon éminent collègue M. Joseph Raybaud avait posé, en présentant son rapport pour avis sur le projet de loi défendu par M. de Tinguy, le problème de fond qui va dominer l'ensemble

de la matière dont il s'agit. « Toute réforme, disait-il, tendant à transférer de l'Etat aux collectivités locales des compétences doit, en effet, s'accompagner d'un transfert de ressources suffisant, mais doit assurer pour l'avenir une gestion saine et équilibrée des compétences transférées. »

L'exemple de la loi du 7 janvier 1983, que rappelait tout à l'heure M. Paul Girod, montre bien que le Sénat s'était efforcé de mettre en place un certain nombre de garanties sans lesquelles la décentralisation aboutirait à un transfert de charges supplémentaires aux dépens des collectivités locales. Vous vous souvenez qu'à l'occasion de l'adoption définitive de ce texte, j'avais émis un certain nombre de réserves non pas sur le principe de la compensation, mais sur le dispositif financier que prévoyait cette loi du 7 janvier 1983 que je n'ai pas cru pouvoir voter.

M. Paul Girod, dans son exposé, vous a rappelé, en termes excellents, la genèse de la proposition de loi que nous avons cosignée et je n'y reviendrai pas. Je voudrais simplement, en me posant quelques questions essentielles, souligner que le Sénat, plus que jamais « Grand Conseil des communes de France », se doit de poursuivre l'effort de décentralisation entrepris s'il ne met pas en cause l'équilibre financier du pays tout entier, car n'oublions pas que, même si l'on parle d'Etat d'un côté et des collectivités locales de l'autre, c'est toujours le contribuable français qui supporte les conséquences. C'est donc à lui qu'il faut penser chaque fois que l'on parle de transferts.

J'organiserai mon propos, monsieur le ministre, autour de deux questions essentielles que s'est posées la commission des finances sur ce texte. Première question : la proposition de loi dont il s'agit et qui s'analyse comme une extension du domaine des compétences transférées, respecte-t-elle le cadre de la compensation financière définie par la loi du 7 janvier 1983 ? Seconde question : les premiers résultats des transferts organisés par les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 apparaissent-ils comme relativement décevants, faut-il ou non mettre en œuvre de nouvelles garanties financières ?

A propos de la première question, la proposition de loi consiste en une extension du domaine des compétences transférées. M. Paul Girod vient de nous préciser le contenu du titre II et, pour ma part, dans le rapport écrit, j'ai essayé de fournir un certain nombre de chiffres et de précisions sur l'ensemble de ces domaines. Je voudrais, à cet égard, dire que mes excellents collègues MM. Jacques Valade, Paul Séramy et Jean Madelin, donneront, avec l'autorité que chacun leur reconnaît, le détail de l'extension des compétences dans chacun de leurs domaines, ainsi que l'a fait tout à l'heure M. Paul Girod.

J'ajoute que la commission des finances, lors de l'examen de ce texte, n'a pas voulu porter un jugement d'opportunité sur le niveau des compétences transférées ou sur le contenu concret de ces compétences. Elle a borné son rôle au calcul du bilan financier global des transferts et à l'appréciation de la compensation à la lumière de la conjoncture économique et financière de notre pays.

C'est pourquoi, ainsi qu'il ressort d'un tableau qui figure à la page 18 du rapport, et que je ne vais pas vous commenter par le menu, le bilan financier des transferts qu'organise la proposition de loi atteint globalement un peu plus de 25 milliards de francs. Plus exactement, pour retrouver le chiffre de M. Paul Girod, l'Etat transfère aux collectivités locales pour 27 100 millions de francs de charges qu'il assume aujourd'hui et il libère ces mêmes collectivités de 1 600 millions de francs de dépenses auxquelles elles ont à faire face actuellement. La combinaison de ces deux flux, l'un important et l'autre plus petit, donne un bilan net de transferts qui dépasse 25 milliards de francs.

Pour obtenir ce chiffre il faut, bien entendu, se référer aux principes définis à l'article 102 de la loi du 2 mars 1982, qui est notre charte en matière financière, et à l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983, qui font des dépenses figurant au budget de l'Etat au titre des compétences transférées le critère essentiel du calcul du montant de la compensation.

Si l'on cherche à apprécier ce chiffre par catégorie de collectivités et si l'on met de côté les 3 milliards de francs de transferts déjà réalisés par la loi du 7 janvier 1983, ces crédits étant essentiellement, vous vous en souvenez, mes chers collègues, destinés à la formation professionnelle au niveau des régions, on obtient les chiffres suivants qui sont la décomposition des 25 milliards de francs : les régions et les communes vont recevoir respectivement des compétences qui représentent des charges budgétaires de 2 640 millions de francs et de 600 millions de francs environ ; quant à l'essentiel du transfert, il va concerner les départements, qui vont recevoir des compétences représentant, en 1983 — tous les chiffres sont en francs 1983 pour que les comparaisons soient possibles — une dépense de 22 170 millions de francs.

Il est clair que l'énoncé de ces trois chiffres montre que c'est le département qui va subir l'essentiel de la charge. Cela est dû, mes chers collègues, vous le savez, au poids spécifique des trans-

ferts à réaliser dans le domaine de l'action sociale et de la santé, qui représentent plus de 18 milliards de francs. C'est l'essentiel de la matière financière qui nous est aujourd'hui présenté.

Ce point important n'avait pas échappé à mes collègues, présidents de conseils généraux et avait été souligné en son temps par le prédécesseur de M. Larché : je veux citer M. Léon Jozeau-Marigné.

Cette extension de compétences — donc 25 milliards de francs — respecte-t-elle le cadre de la compensation financière définie par la loi du 7 janvier 1983 ? Votre commission des finances a examiné dans le détail l'ensemble de la proposition et l'a rapproché du mécanisme qui avait fait l'objet du vote positif du Parlement au début de cette année.

Je voudrais, à ce point de mon exposé, rappeler quelles sont les grandes lignes de ce mécanisme général de la compensation afin qu'il n'y ait plus de malentendu entre nous. Ces principes sont nombreux.

Premier principe : l'évaluation préalable des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées.

Deuxième principe : constatation du bilan de ces charges pour chaque collectivité par arrêté interministériel, après avis d'une commission d'évaluation présidée par un magistrat de la Cour des comptes. Cette commission d'évaluation a été mise en place par le décret du 10 mars 1983 et comporte, à l'heure actuelle, seize représentants titulaires des diverses catégories de collectivités locales.

Troisième principe : transfert concomitant — Dieu sait si nous avons débattu sur le caractère préalable, concomitant ou successif ! — des ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences transférées.

Quatrième principe : calcul des recettes de compensation par référence aux dépenses effectuées à la date du transfert par l'Etat au titre des compétences concernées.

Mes chers collègues, si les trois premiers principes sont parfaitement clairs et résultent de nos débats, le quatrième — vous vous en rendez bien compte — risque parfois d'être en contradiction avec les trois précédents. Cette contradiction, je m'étais permis de la dénoncer, de la faire apparaître dès l'année dernière en présentant le rapport sur le projet de loi n° 409. Dans le rapport pour avis que j'avais alors soumis au Sénat j'avais souligné, en effet, que le changement d'échelle qu'implique la décentralisation va rendre nécessaire toute une série de dépenses nouvelles qui excéderaient le montant des sommes que l'Etat consacrait jusqu'à présent à ces compétences. Nous avons développé l'idée qu'il fallait concevoir la référence à l'effort de l'Etat comme un plancher et non comme un plafond.

Cependant, la commission mixte paritaire n'avait pas retenu cette notion et c'est pourquoi ce texte fondamental, qui nous sert aujourd'hui de cadre général, est, à mon avis, déséquilibré *a priori*.

De ce fait, l'établissement du bilan financier de la proposition qui nous est soumise aujourd'hui pose exactement les mêmes problèmes que ceux que l'on avait inventoriés lors de l'examen du texte précédent. On retrouve le problème des rattrapages préalables ; celui de la maîtrise des dépenses induites ; celui, encore, de la prévision des dérapages après transferts ; le problème — essentiel, mes chers collègues — de l'adéquation entre le rythme d'évolution des charges et des ressources transférées aux collectivités locales ; enfin, un principe quelque peu perdu de vue dans d'autres enceintes, à savoir la nécessité de ne pas trop mélanger le mécanisme de compensation, qui consiste à donner à une collectivité locale les sommes nécessaires pour exercer une compétence nouvelle, et le mécanisme de péréquation, dont l'objet est de réorganiser le système de financement des collectivités locales — nous allons le voir dans un instant. On risque un peu trop de confondre ces deux principes — compensation et péréquation — à propos de la dotation globale d'équipement et il est clair que plus personne n'y retrouverait ce qu'il cherche car, de ce mélange, naîtrait une dysharmonie, si vous me permettez ce terme, tout à fait particulière.

En ce qui concerne la réalisation pratique de la compensation, je vous rappelle qu'exception faite de la formation professionnelle attribuée aux régions, qui fait l'objet d'un système de compensation spécifique, les transferts de compétences seront compensés pour moitié par des transferts d'impôts. Les cartes grises ont déjà été affectées à la région par l'article 20 de la loi de finances pour 1983 ; il reste à transférer aux départements les recettes dont ils vont bénéficier, à savoir la vignette automobile ainsi que les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière.

Je ne reviens pas, monsieur le ministre, sur les raisonnements que je vous avais présentés, voilà quelques mois, et en insistant sur le fait que compenser à moitié les transferts de dépenses aussi extensives que l'ensemble de l'aide et des charges sociales par la vignette automobile et les droits d'enregistrement, même assortis de la taxe de publicité foncière, constitue une gageure

étant donné la faiblesse de l'évolution spontanée de l'assiette de l'ensemble de ces ressources. J'ai assez insisté sur le caractère insuffisamment progressif et évolutif de ces ressources transférées.

Vous vous souvenez qu'après de longs débats la commission mixte paritaire avait finalement envisagé l'adjonction d'une autre recette à plus grande élasticité, mais que l'accord ne s'est pas fait à cet égard au moment du vote définitif. C'est la raison pour laquelle je n'avais pas, en ce qui me concerne, pu voter le projet qui nous était soumis.

Mais il ne s'agit pas, monsieur le ministre, de faire de cette proposition de loi une quatrième lecture du texte en question. Par conséquent, je me contente de vous signaler le problème, mais nous y reviendrons de-ci de-là.

Le deuxième moyen de compensation pour l'autre moitié, c'est la dotation générale de décentralisation. Elle sera inscrite au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur. Les textes d'application ne sont pas encore sortis, mais je crois qu'ils sont presque prêts. Il est prévu que, pour 1983, figureront dans cette dotation quelques crédits représentatifs des dépenses d'urbanisme des communes.

Je peux donc répondre de manière positive à la première question que je m'étais posée : la proposition de loi qui nous est soumise respecte-t-elle le cadre général de la compensation prévue par les textes de base sur la décentralisation ? Oui, je crois que cette extension des compétences respecte le cadre juridique et financier que nous avions défini. Mais je voudrais émettre une réserve, et elle est de taille, concernant le problème de l'adéquation entre les dépenses transférées et les recettes affectées aux collectivités locales.

J'en viens à ma seconde interrogation : les premiers résultats du transfert de compétences apparaissant dans certains cas et pour certains d'entre vous, mes chers collègues, relativement décevants, faut-il souhaiter le renforcement des garanties financières instituées par la loi du 7 janvier 1983 ? C'est sur ce point que la commission des finances m'a chargé de vous présenter un certain nombre de propositions et de faire des déclarations très précises.

Avant d'examiner la réponse à apporter à cette question, je voudrais présenter deux remarques d'ordre général, qui me paraissent devoir prendre place dans cet exposé.

Première remarque : la situation actuelle des finances publiques considérée globalement ne permet pas — il faut avoir l'honnêteté de le reconnaître — de nourrir d'espoir véritable sur la capacité de l'Etat à assurer équitablement la compensation — c'est le rôle de votre commission des finances de vous le dire. Je ne crois pas que l'on puisse partir d'une situation tellement euphorique des finances publiques de l'Etat pour permettre une opération de transferts sans difficulté et sans risque.

Nous sommes donc pris dans un dilemme qui va peser sur tout notre débat : il convient d'éviter que la décentralisation n'entraîne un transfert de charges nettes au détriment de collectivités locales, mais il ne faut pas non plus aggraver le déficit du budget de l'Etat. Ce dilemme montre, en définitive, que ce sont les contribuables français qui vont assurer le financement de l'ensemble. Je crois, mes chers collègues, que nous devons le garder en mémoire pour examiner ces perspectives de transfert.

Seconde remarque d'ordre général avant d'en revenir à mon sujet : l'évolution récente des sources de financement des collectivités locales est, à de nombreux égards, préoccupante aujourd'hui, notamment dans le domaine du crédit.

Par rapport à 1982, l'année 1983 devrait conduire à un tassement de l'ordre de 4 à 5 p. 100 des contingents Minjot, source essentielle de financement pour nos collectivités. Ce tassement est dû, sans doute, au glissement très sensible, constaté aujourd'hui, des fonds déposés sur les livrets A au profit des livrets d'épargne populaire, et à l'annonce récente, parmi les mesures complémentaires du plan de rigueur, d'une réduction de 2 milliards de francs sur l'enveloppe de prêts mise à la disposition des collectivités locales. Cela constitue d'abord un élément nouveau et un tournant, mais aussi ce n'est pas cela qui va faciliter l'acceptation, la réception des dépenses liées aux transferts.

Le Gouvernement souhaite favoriser les crédits à l'innovation et à l'exportation plutôt que les crédits à l'équipement des collectivités locales, et c'est précisément ce moment que l'on choisit pour développer et accélérer le transfert des compétences.

La commission des finances ne peut pas, mes chers collègues, ne pas se poser une question en filigrane de ce texte : est-ce bien le moment de précipiter le mouvement ?

S'agissant du premier bilan des transferts qui va être très longuement étudié et mis en forme par la commission que vient de créer M. le président du Sénat, je ferai, au nom de la commission des finances, trois observations.

D'abord, nous assistons, manifestement, à une dérive des dépenses induites. J'ai eu l'occasion, l'année dernière, d'exposer longuement la notion de dépenses induites, qui constitue le cœur du raisonnement de la commission des finances. Une dépense induite, c'est une dépense que les collectivités locales sont contraintes de faire pour assurer d'une façon satisfaisante les compétences qu'on leur a transférées, mais que le calcul de la compensation en fonction du seul effort de l'Etat à la date du transfert conduit parfois à ne pas voir compenser. Il s'agit donc d'un effort net supplémentaire des collectivités locales.

Nous avons annoncé, en octobre 1982, que les transferts de compétences conduiraient à une aggravation des dépenses induites. C'est ce qui se constate et ce, d'une part dans le surcoût très apparent du transfert de l'exécutif dans les régions et dans les départements et, d'autre part, dans les risques inhérents à l'intervention des collectivités locales en matière économique.

Je vais citer quelques chiffres pour préciser les idées. Le transfert de l'exécutif dans les départements et les régions s'est réalisé aux mois de mars et d'avril 1982. Or, l'analyse de quelques budgets régionaux et départementaux montre déjà qu'il y a une dérive de dépenses ; 3 000 agents nouveaux ont, en effet, été recrutés pour assurer le transfert des exécutifs, car il a bien fallu reconstituer des réseaux de commandement.

Par ailleurs, il a souvent fallu, faute d'une possibilité de cohabitation amiable avec les services du commissaire de la République, que les assemblées acquièrent ou construisent des locaux nouveaux pour loger leurs services. Enfin, il a souvent fallu acheter des véhicules de service, du matériel de bureau, etc.

Sur l'ensemble des départements, monsieur le ministre, et d'après les estimations auxquelles nous avons pu procéder, les frais de décentralisation proprement dits dans les budgets représentent quelque 4 p. 100 des ressources fiscales.

S'agissant des régions, on constate que la part des dépenses de fonctionnement est passée de 10 à 15 p. 100 entre 1982 et 1983 dans des budgets qui augmentent globalement de 25 p. 100 d'une année sur l'autre.

Bien qu'il soit difficile, à l'heure actuelle, d'établir un bilan — il sera dressé par la mission d'information — on peut estimer, sans risque d'erreur, à quelque 450 millions de francs en fonctionnement et à un peu plus de 200 millions de francs en investissement la charge nouvelle née du transfert de l'exécutif.

Par ailleurs — ce fait est présent dans tous les esprits, tout le monde ayant pu le constater — la loi du 2 mars 1982 a largement ouvert les possibilités d'intervention économique des collectivités locales et, bien que la majorité des élus locaux soit assez réticente pour s'engager à l'égard d'entreprises, notamment du secteur privé, il est certain qu'une croissance nette des dépenses d'aide économique a été enregistrée. Notre excellent collègue, M. Michel Giraud, l'avait d'ailleurs annoncé lors de la discussion du projet « droits et libertés ». Je constate, par exemple, que, sur l'ensemble des budgets des régions — qui, je le rappelle, ont progressé de 25 p. 100 de 1982 à 1983 — la part des dépenses économiques est passée de 9,4 p. 100 à 13 p. 100 du total.

Tous ces faits conduisent à considérer avec inquiétude cette responsabilité. C'est d'ailleurs à l'échelon des départements, monsieur le ministre, que la question me paraît la plus grave. C'est ainsi que, récemment, au comité des finances locales, au hasard de l'élaboration d'un décret fixant les plafonds au-delà desquels il n'est pas souhaitable que les départements s'endettent, nous avons proposé, pour demeurer prudents, de ne pas dépasser 60 p. 100 du volume des ressources fiscales pour fixer le plafond des cautions données par chaque département. Un certain nombre de présidents de conseils généraux m'ont d'ailleurs fait observer que, depuis un an, ils avaient tellement donné de cautions et tellement engagé leur département dans des opérations de prêts à des entreprises que ce verrou prévu par la loi devait être relevé. Par conséquent, il s'élèvera sans doute à 70 ou à 80 p. 100.

Il y a donc aujourd'hui, du fait de ces deux seuls chiffres — j'aurais pu développer plus avant mon argumentation, mais je m'en tiens là — en raison des transferts de compétences de l'exécutif et de l'intervention en matière économique, deux sources évidentes d'aggravation des charges financières des collectivités locales.

Ma deuxième remarque — M. Paul Girod m'a précédé, je serai donc très bref — concerne la difficile mise en œuvre concrète des transferts de compétences qui crée souvent des problèmes sur le terrain.

Les difficultés tiennent, d'abord, à la délimitation des compétences transférées et surtout — nous l'avons constaté dans tous les départements — au processus de mise à disposition de personnels. L'application du transfert en matière de formation professionnelle est très délicate à affiner, à ciseler.

Au comité des finances locales, nous avons effectué des travaux très complexes pour déterminer les blocs de compétences à transférer et surtout les personnels qui seraient transférés avec les compétences.

Nous avons mis au point, dans la loi du 2 mars 1982, un système hybride de mise à disposition des personnels. L'ennui — M. Paul Girod l'a rappelé — est que ce système ne fonctionne pas très bien dans la réalité et que des conventions prévoyant des mises à disposition ne sont pas suivies d'effet. Nous rencontrons, en matière de justice ou de formation professionnelle, des difficultés et, là aussi, il s'agit d'un élément d'aggravation du bilan financier global.

J'en viens à ma troisième observation. Mais là, je prêche des convaincus à croire le courrier que j'ai reçu et les doléances qui sont adressées au président du comité des finances locales. Il s'agit, monsieur le ministre, de la dotation globale d'équipement. Elle joue un rôle décevant, mais je rappelle à nos collègues que mon excellent ami, M. Joseph Raybaud, dans son rapport présenté l'année dernière, avait parfaitement précisé le problème. Quand on transforme un mécanisme dans lequel les crédits de paiement étaient à peu près d'un même montant que les autorisations de programme en un mécanisme dans lequel, depuis le début, les crédits de paiement représentent le tiers des autorisations de programme, il ne fait pas de doute que la première année on rencontre quelques difficultés.

Malgré les dispositions introduites dans les décrets, qui permettent de tenir compte de ce qui s'est passé durant les trois années précédant le transfert pour calculer les dotations destinées aux départements, qui constituent une sorte de minimum absolu, nous avons dû choisir la procédure des crédits de paiement pour éviter de modifier la comptabilité de toutes les communes et de tous les départements de France en les obligeant à introduire dans leur comptabilité budgétaire la notion des autorisations de programme.

Or, le fait que le volume des crédits de paiement soit insuffisant crée problème et se traduira, pour l'ensemble des départements, par une grande déception.

J'insiste sur ce point pour ceux qui, dans le cadre des débats, vont vouloir intervenir sur les problèmes de péréquation. Cette déception est aggravée par le fait qu'en mélangeant la même année un mécanisme de péréquation et un mécanisme de passage de crédits d'autorisations de programme à des crédits de paiement, une certaine confusion a été créée.

J'ai publié en annexe à mon rapport une simulation faite par M. le ministre de l'intérieur qui fait le point, pour tous les départements français, du rapport de la D.G.E. en 1983. A l'examen des chiffres, vous constaterez que ce mélange du mécanisme de péréquation et du passage au système des crédits de paiement, très décalés par rapport aux autorisations de programme, crée problème.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, devant ces difficultés d'application, devant les déconvenues du démarrage de ces réformes, la commission des finances a souhaité qu'à la faveur de la discussion de la proposition de loi aujourd'hui en discussion des garanties financières nouvelles soient mises en place.

Cosignataire de la proposition de loi, plutôt que de me livrer au jeu classique d'une commission corrigeant le travail des autres commissions, j'ai pensé, avec mes collègues, MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy et Jean Madelain, qu'il valait mieux travailler ensemble et essayer de bâtir un système de garanties supplémentaires pour corriger les difficultés de la mise en place de la décentralisation.

Tout en soulignant la qualité de l'esprit de concertation dont ont témoigné tous les rapporteurs et toutes les commissions, en particulier le rapporteur de la commission des lois, la commission des finances a trouvé logique de vous présenter un nouveau titre premier qui prévoit un certain nombre de garanties nouvelles.

J'attire votre attention sur ce point, monsieur le ministre, la commission des finances m'a chargé de dire à cette tribune qu'elle accordait une très grande importance à ces mécanismes nouveaux de préalables et de verrous financiers, car elle en fait une condition à son accord à l'ensemble des mécanismes de transferts prévus par la proposition de loi.

Quels sont ces mécanismes ? Quels sont ces verrous ? Ils s'articulent autour de quatre thèmes : la mise en œuvre de rattrapages préalables ; le respect et l'aménagement des règles de compensation ; l'aménagement — très partiel, je le reconnais — des règles relatives à la dotation globale d'équipement ; enfin — ce sera essentiel pour l'avenir — la mise en place d'un tableau de bord de la décentralisation.

Premièrement, les rattrapages préalables. M. Paul Girod vous a longuement exposé les points sur lesquels nous sommes tombés d'accord. Nous avons demandé que la participation de l'Etat

à un certain nombre de dépenses soient adaptés ; il s'agit des transports scolaires, des contingents d'aide sociale et du logement des instituteurs.

Ce que souhaite la commission des finances, monsieur le ministre — j'ai exposé tout à l'heure que nous étions parfaitement conscients des difficultés budgétaires de l'Etat comme l'Etat doit l'être des difficultés budgétaires des collectivités locales — c'est l'engagement d'un débat de « mise à plat » de l'ensemble de ces questions de manière à savoir où nous allons, à quel rythme et selon quelles modalités nous y allons.

C'est pourquoi le texte qui vous est proposé comporte quatre préalables : la réévaluation de la participation de l'Etat aux dépenses subventionnables du service des transports scolaires ; la prise en charge par l'Etat de la responsabilité du logement des instituteurs, et les contacts que nous venons d'avoir au comité des finances locales pour bien mesurer ce domaine, montrent qu'il y a problème et que la compensation n'est pas encore totale ; la révision des barèmes de l'aide sociale à coût nul pour les départements ; enfin le remboursement très étalé — nous proposons de l'étaler sur quelques années — des sommes dues par l'Etat aux départements au titre de l'aide sociale.

Sur ce point, monsieur le ministre, il ne doit y avoir aucun malentendu entre nous dans la suite du débat. Il serait parfaitement légitime de votre part d'estimer que certaines de ces dispositions entraîneront une aggravation des charges de l'Etat et que vous nous opposiez l'article 40 de la Constitution pour éviter la discussion de ce texte. Je tiens à dire de la manière la plus claire, avec l'accord unanime de la commission des finances — je parle sous le contrôle de son président, M. Bonnefous — que, si le Gouvernement devait demander l'application de tel ou tel article de procédure afin de démanteler, si je me permets cette expression à la mode dans d'autres domaines, l'ensemble des verrous financiers qui figurent dans ce texte, la commission des finances serait conduite à proposer au Sénat d'émettre un avis défavorable sur l'ensemble du texte.

En effet, pour nous le texte est un. La période n'est pas très favorable à l'extension de compétences et au transfert de charges. Si l'Etat accepte d'ouvrir le débat de « mise à plat » et de discuter avec les rapporteurs de l'organisation globale et du financement de ces transferts, il y aura possibilité de continuer l'œuvre. En revanche, si l'on prend pour prétexte l'équilibre du budget de l'Etat pour aggraver les budgets des départements, des communes et des régions, nous ne pourrions plus être d'accord. Alors, votre commission des finances, tout en faisant son devoir — car elle le fera — et en déclarant que tel ou tel article est applicable, ne pourrait qu'inviter le Sénat à ne pas donner son accord à l'ensemble du texte. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.*)

La deuxième garantie, c'est le respect et l'aménagement des règles de compensation. J'ai déjà eu l'occasion de vous rappeler quelles sont ces règles, je n'y reviens pas. Mais, à la lumière de l'expérience, nous pensons nécessaire d'y apporter deux modifications.

D'abord, il convient de corriger le mécanisme de transfert en matière de formation professionnelle, car il n'est pas tout à fait prémuni contre les risques de dérapages réglementaires qui ont été prévus par ailleurs dans la loi du 7 janvier 1983. Ensuite, il est nécessaire de sortir d'un dilemme, d'une difficulté d'application à propos du procès-verbal de mise à disposition des biens. En effet, si l'on transfère, par exemple, les collèges aux départements, il est indispensable de connaître l'état dans lequel ils sont transférés ; les textes actuels sont à ce sujet un peu insuffisants, il faut les préciser. Par conséquent, nous avons proposé, en accord avec M. Paul Girod, un certain nombre de dispositions nouvelles.

La troisième garantie, c'est l'aménagement de la dotation globale d'équipement. M. Paul Girod vient d'en parler. Nous voulons modifier le champ de liberté d'emploi de cette dotation globale d'équipement et l'extension aux ententes interdépartementales. Enfin, nous voulons offrir aux toutes petites communes qui ne peuvent pas utiliser leur dotation la première année la possibilité de placement de la fraction libre d'emploi en bons du Trésor.

La quatrième et dernière garantie, mes chers collègues, c'est la mise en place d'un « tableau de bord » de la décentralisation. Nous proposons une technique un peu complexe, certes, mais qui, je crois, pourra fonctionner, à savoir la création d'un indicateur de dépenses induites, qui permettra de mesurer le dérapage de l'ensemble des transferts avec une moyenne par collectivité concernée qui sera le « clignotant » et qui permettra d'éviter les inconvénients au fur et à mesure que les compétences seront transférées.

Enfin, la commission des finances a souhaité que les comptes financiers des nouveaux transferts de compétences fassent

l'objet d'un rapport à l'issue de la période de trois ans, de façon que l'on sache ce qui se passe.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention a été un peu technique. Mais, sur un tel sujet, mieux vaut prévenir que corriger. S'agissant d'une discussion fondamentale, qui porte sur 25 milliards de francs de compétences exercées par l'Etat qui vont être transférées aux collectivités locales, il faut que le cadre financier, les modalités de la compensation et les suites de l'expérience soient parfaitement balisés afin qu'il n'y ait pas trop de difficultés.

Comme il y a, monsieur le ministre, un jeu savant, mais classique, entre les textes qui déterminent les transferts de compétences et les lois de finances annuelles, qui, elles, comportent les transferts de ressources, et qu'il est toujours délicat de passer des uns aux autres, mais qu'il est toujours important de faire le point du jeu croisé des deux sortes de textes, votre commission des finances m'a chargé de rapporter un avis très simple : elle ne s'oppose pas à l'extension des compétences et à la poursuite de l'opération de décentralisation, qui, comme l'a dit M. Paul Girod, est une œuvre de longue haleine, visant à transformer la société française et qui doit dépasser les clivages politiques, mais elle vous invite, mes chers collègues, à retenir les « verrous » financiers et les précautions dont la présence est la condition fondamentale de son accord sur ce texte.

Monsieur le ministre, il appartiendra au Gouvernement de prendre ses responsabilités dans ce domaine aussi essentiel à l'équilibre financier des collectivités locales qu'est la décentralisation.

Certes, dans un autre climat de politique économique et financière, les opérations de transfert eussent pu être moins difficiles et moins aléatoires. Mais ce n'est pas le débat. Le débat qui va s'ouvrir maintenant, ici même, est celui de l'extension de la décentralisation. Votre commission des finances va le suivre avec d'autant plus d'attention que l'enjeu est d'importance. En effet, mes chers collègues, c'est de l'avenir de la décentralisation que nous allons débattre. Aussi faut-il être non seulement technique, mais également très sérieux. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'U.C.D.P. et 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, après les remarquables interventions de MM. Girod et Fourcade, qui ont embrassé avec brio l'ensemble des problèmes, je me bornerai à ne parler que d'éducation. Mais quel vaste sujet !

Lorsque Napoléon décida de rénover les structures de l'enseignement pour jeter les bases du système éducatif, le premier grand maître de l'université, Fontanes, s'adressa à lui en ces termes choisis : « Sire, l'Université, qu'on appelait depuis tant de siècles la fille aînée des rois, reprend le plus honorable et le plus cher de ses privilèges. Elle disait autrefois, pour relever l'éclat de son origine, que Charlemagne fut son père. Elle citera désormais son nouveau fondateur avec plus d'orgueil que le premier. C'est votre destinée d'agrandir toutes les anciennes institutions en les recréant ».

J'ignore, monsieur le ministre, si l'histoire vous décernera un aussi pompeux brevet pour la politique de décentralisation de l'éducation que vous souhaitez engager. Encore faudrait-il que celle-ci puisse voir le jour.

Le système éducatif français a considérablement changé depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Il a connu des secousses considérables, d'ordres quantitatifs, philosophiques, psychologiques, moral et social, surtout depuis les trente dernières années.

Parvenu à un degré accompli de centralisation, le système éducatif est un monolithe monstrueux que rien ne semble pouvoir atteindre. Il faudrait, pour le faire bouger, une volonté politique ambitieuse, du courage, que dis-je ! de l'audace. Or, votre Gouvernement ne veut pas, ou ne peut pas, sérieusement y parvenir.

L'administration de l'éducation nationale se distingue de la plupart des autres dans la mesure où elle gère un « corps », selon une terminologie qui n'est pas sans rappeler les corporations de l'ancien régime. Or, ce corps enseignant — près d'un million d'agents — a la particularité d'avoir le désir de se gouverner lui-même, mais aussi de rejeter toute décision qui lui est imposée de l'extérieur. Forts de l'importance de leur rôle social, assurés de leur supériorité intellectuelle, les enseignants sont des partenaires exigeants et d'autant plus malaisés à gouverner qu'ils se divisent en autant de courants idéologiques, que leurs statuts diffèrent en autant de courants idéologiques les mêmes conceptions pédagogiques.

Votre projet, qui ne comporte aucune mesure relative à la décentralisation des personnels, témoigne du même coup de son caractère limité, j'allais presque dire timide. Peut-être

pensez-vous, comme Fourcroy, « qu'il n'y aura pas d'Etat politique fixe s'il n'y a pas de corps enseignant avec des principes fixes ». Au fond, une administration hiérarchisée et puissante, dans un domaine qui gouverne encore les esprits, est une garantie. L'Etat a mis la main sur l'enseignement, comme autrefois l'Eglise sur le salut des âmes : hors de l'Université, point de diplôme ! Napoléon disait : « Mes préfets, mes évêques, mes gendarmes. » Vous pourriez aujourd'hui ajouter « mes recteurs », et comme je comprends que vous ne vouliez rien changer !

Le second absent de votre projet, c'est la pédagogie. Rien dans les amendements que vous avez déposés qui engage l'amorce d'une quelconque décentralisation. Nous avons bien prévu l'organisation d'activités complémentaires, mais il ne s'agit, en l'occurrence, que de mettre le droit en accord avec le fait. L'Etat garde et gardera pour longtemps encore la maîtrise des programmes, fixera minutieusement leur contenu, vérifiera de façon tâtonne leur mise en œuvre. Qui s'en étonnera, d'ailleurs ?

Il suffit de voir les réactions aux quelques propositions d'autonomie pédagogique qui ont été formulées il y a peu pour se rendre à l'évidence : dans ce domaine, la décentralisation n'est pas pour demain.

Restait le problème des charges.

Des trois âges qu'a connus l'administration de l'enseignement, le dernier, qui commence en 1945, se caractérise sur deux traits, ce qu'il est convenu d'appeler « la démocratisation » et « l'explosion démographique ».

En simplifiant à l'extrême, pour la clarté de l'exposé, je dirai que ces deux facteurs ont engendré un alourdissement vertigineux des dépenses d'éducation ; les motifs sont connus et ils sont bien légitimes : gratuité de l'enseignement primaire, puis du premier cycle du secondaire, quasi-gratuité de l'enseignement supérieur, construction de collèges, de lycées généraux, de lycées techniques, sans parler des universités, qui ont elles-mêmes essaimé un peu partout sur le territoire national.

Devant l'immensité des besoins à satisfaire, devant aussi l'impossibilité de l'éducation nationale à y parvenir, l'on a trouvé la solution : la décentralisation.

Ce n'est pas d'aujourd'hui que les projets sont à l'étude. Je donne acte à M. le ministre qu'il n'a pas eu à faire preuve de beaucoup d'imagination pour préparer sa réforme : elle était en gestation depuis longtemps, à l'éducation nationale tout au moins.

Impuissant à répondre à des demandes sans cesse croissantes, l'Etat doit, à tout prix, diversifier les sources de financement et répartir le poids des charges, pour reprendre une terminologie à la mode.

Les propositions du Gouvernement s'inscrivent à cet égard dans une certaine logique. L'éclatement étant ce qu'il est, il faut prévoir des mécanismes de remplacement. Quoi de plus normal, dans ces conditions, que de proposer la décentralisation des locaux scolaires, celle des transports, et même, pour faire bonne mesure, des dépenses de fonctionnement des collèges et des lycées, ceux-là étant transférés aux régions, dont on ne sait toujours pas à quelle date elles deviendront des collectivités territoriales à part entière — par une élection au suffrage universel ? Peut-être pourrez-vous, monsieur le ministre, nous apporter quelque éclaircissement à ce sujet.

Seulement, mes chers collègues, si les propositions du Gouvernement sont hardies pour les transferts de charges, elles sont muettes pour les responsabilités. Aucune ne comporte l'octroi de nouveaux pouvoirs de décision. Je dis bien aucune responsabilité nouvelle, hormis celle de payer.

**M. Jean-François Pintat.** Très bien !

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** Je ne sais ce qu'il faut admirer le plus dans un pareil système, du cynisme ou de la naïveté. Qui peut penser un seul instant que le Sénat acceptera sans mot dire pareille altération du principe même de décentralisation ? A-t-on sérieusement cru que, sans un mouvement, nous laisserions les collectivités territoriales cantonnées dans le rôle subalterne de bailleurs de fonds du système éducatif ?

La commission des affaires culturelles n'a pas été autrement surprise de la démarche du Gouvernement, connaissant trop d'expérience le caractère centralisé, rigide et engourdi de l'administration de l'éducation nationale.

**M<sup>me</sup> Hélène Luc.** C'est vous qui l'avez faite !

**M. Paul Séramy, rapporteur pour avis.** Après plusieurs mois d'audition — dont celle du ministre de l'éducation nationale — et des heures de délibérations, elle vous soumet une série de propositions, qui ont pour elles la cohérence et la logique.

Quatre principes ont guidé ses réflexions : les transferts doivent s'accomplir, de préférence, par « bloc de compétences » afin d'éviter le chevauchement des responsabilités et les financements croisés ; tout transfert de compétence doit s'accompagner du transfert correspondant des moyens, en personnels

et en biens, nécessaires à l'exercice de cette compétence ; la compensation résultant des transferts doit permettre l'exercice satisfaisant des compétences par une prise en compte des mises à niveau des charges induites — les deux collègues qui m'ont précédé à cette tribune en ont déjà parlé mais je crois qu'il est bon d'insister — ; les transferts de compétences ne doivent être opérés que s'ils préservent l'autonomie des collectivités territoriales concernées et s'ils s'inspirent du souci de respecter l'intérêt général.

Dans ce contexte, je serai amené à vous soumettre un certain nombre d'amendements au texte de la commission des lois, amendements qui complètent et précisent les conclusions de la commission saisie au fond.

Ainsi, à l'article 23, relatif au conseil de l'éducation, votre commission a préféré reprendre le texte initial de la proposition de loi, en lui apportant les modifications rédactionnelles commandées par les articles relatifs à la section de l'éducation. Nous estimons qu'il convient, dès à présent, de fixer les modalités de composition du conseil, sa nature et ses attributions pour éviter que les décrets d'application n'altèrent quelque peu la volonté du législateur.

L'amendement que le Gouvernement a d'ailleurs déposé sur cet article conforte, si besoin en était, nos appréhensions.

Pour ce qui concerne la carte scolaire, une divergence fondamentale nous oppose au Gouvernement. Alors que celui-ci prévoit que le représentant de l'Etat dans la région détiendra tout pouvoir sur la carte des collèges et des lycées, votre commission des affaires culturelles a rejeté unanimement ce système.

Elle estime que la légitime contrepartie de la charge des bâtiments commande de pouvoir décider de leur implantation, après consultation du représentant de l'Etat.

Cette procédure a l'avantage de conférer aux collectivités territoriales un pouvoir de décision réel. Comme l'Etat conserve la maîtrise des postes, ce mécanisme crée les conditions d'une coopération étroite et évite, autre avantage, de placer l'une des parties en état de sujétion par rapport à l'autre, comme semble le souhaiter le Gouvernement.

Pour la prise en charge des établissements scolaires, comme en 1979, votre commission vous propose de limiter la décentralisation au domaine immobilier. La pédagogie et les personnels enseignants relevant de l'Etat, il ne lui paraît pas possible, à ce stade de la décentralisation, d'entrer plus avant dans le transfert des charges, notamment — et on a insisté sur ce point tout à l'heure — d'envisager celui des dépenses de fonctionnement. Celles-ci représentent un poste particulièrement lourd, de l'ordre de 30 milliards de francs, et leur évolution sera conditionnée par un ensemble de réformes engagées par le ministère de l'éducation nationale et dont l'aboutissement n'est pas encore connu.

Il est d'autant plus prématuré d'envisager un aussi large transfert que celui qui est proposé n'est pas mince en termes financiers. Il est, en effet, de l'ordre de trois milliards de francs, comme l'ont indiqué MM. Paul Girod et Jean-Pierre Fourcade. Or, chacun connaît l'état de dégradation du parc immobilier des établissements scolaires, notamment des collèges. Votre rapporteur, qui avait demandé en juillet 1982, au ministre de l'éducation, une enquête sur l'état du patrimoine immobilier, n'a reçu à ce jour aucun élément de réponse. Ce silence ne manque pas d'être inquiétant.

Le transfert de charges qui en résultera se traduira par un accroissement substantiel des dépenses d'investissement de nos collectivités territoriales, accroissement qui ne sera pas réellement compensé. Quel que soit le critère ou la référence que l'on prenne, la diminution de crédits d'investissement du ministère de l'éducation nationale est telle depuis plusieurs années, comme l'a très bien montré notre collègue M. Fourcade, que les transferts financiers ne couvriront pas les besoins. Les collectivités devront en appeler à leurs ressources propres pour assumer leurs responsabilités.

Ce sont d'ailleurs ces considérations qui ont conduit votre commission à confier aux départements plutôt qu'aux communes la responsabilité des collèges.

L'article relatif à la répartition des charges des écoles primaires et élémentaires à fréquentation intercommunale a donné lieu à de longues délibérations, notamment sur l'inclusion des dépenses d'investissement.

Votre commission croit devoir ne pas retenir le principe de la participation aux charges d'investissement et s'en remet, pour résoudre les problèmes, à l'échelon départemental.

Votre rapporteur rappelle à cette occasion la souplesse qu'a apportée le décret du 8 janvier 1976 dans la programmation et le financement des investissements scolaires du premier degré. Ce dispositif permet aux départements de fixer des règles qui peuvent moduler l'aide apportée aux communes en fonction de l'ensemble des éléments d'appréciation, y compris, s'ils le souhaitent, le caractère intercommunal des investissements.

Manifestement, la question ne peut être traitée qu'entre les communes concernées, les conseils généraux et les conseils départementaux de l'éducation, mais certainement pas par décret, comme le propose, une fois encore, le Gouvernement, centralisateur impénitent.

Pour ce qui concerne la participation aux charges de fonctionnement, la commission a modifié l'article sur deux points.

D'une part, les maires auront le pouvoir d'autoriser — et donc de refuser — la scolarisation d'enfants hors de leur commune, pour éviter que les familles ne soient ordonnateurs des finances communales.

D'autre part, la fréquentation intercommunale des écoles élémentaires et préélémentaires étant strictement de la compétence des collectivités territoriales, l'intervention du représentant de l'Etat pour régler les litiges n'est pas justifiée. C'est pourquoi votre commission propose que le nouveau conseil départemental de l'éducation soit chargé de résoudre les conflits qui pourront surgir.

Enfin, à l'article 30, qui est relatif à la modulation de la journée scolaire par le maire, votre commission estime qu'il faut éviter les chevauchements de compétence et limiter l'intervention aux écoles préélémentaires et élémentaires.

Les articles 48 à 57 de la proposition de loi, relatifs aux transferts de compétence en matière d'environnement et d'action culturelle constituent très largement la reprise des articles 101 à 110 du projet de loi n° 409. Aucun d'entre eux n'est susceptible de soulever une difficulté majeure et les raisons de leur retrait de l'ordre du jour du Parlement, à l'automne dernier, restent aux yeux de votre commission un mystère.

Les articles en question tendent principalement à clarifier la répartition des compétences, dans des domaines où l'addition de dispositions successives avait introduit l'enchevêtrement des responsabilités et des financements. La commission des lois a déposé un certain nombre d'amendements.

Telles sont, mes chers collègues, les conclusions auxquelles votre commission des affaires culturelles est parvenue.

Je n'ai pas la vanité de penser que nous avons abordé tous les sujets d'un débat aussi complexe, mais j'espère plus modestement l'avoir ouvert une fois encore, comme il y a quatre ans.

C'est assez dire que ce n'est pas aujourd'hui que votre commission des affaires culturelles examine ces questions. Elle a tenté de le faire avec sérénité, objectivité et réalisme. Elle sait d'expérience combien les Français adorent discuter de l'enseignement, en choisissant de préférence des problèmes ponctuels, comme l'enseignement de l'histoire ou le rôle des langues vivantes, délaissant les questions de l'administration, plus arides sans doute, mais ô combien essentielles !

Elle vous présente une série d'amendements qui s'inscrivent dans la logique de ce que doit être une authentique décentralisation du système éducatif, consciente de franchir une étape essentielle dans un processus qui sera long. Elle souhaite par-dessus tout offrir des cadres et des structures adaptés pour permettre à l'éducation nationale les évolutions que commandent sa réussite, celle de nos enfants, donc celle de notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de la gauche démocratique.*)

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

**M. Jacques Valade, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, M. Paul Girod a parfaitement rappelé, en début de séance, la situation qui est la nôtre par rapport à ce texte complémentaire relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

J'ai le sentiment que, mis à part MM. Girod et Fourcade, j'ai bénéficié d'un traitement de faveur dans la première phase de nos travaux par rapport à mes collègues rapporteurs. En effet, lors de la dernière session, j'ai eu la possibilité de présenter, à l'occasion de la discussion du projet de loi — ou, tout au moins de ce qui en restait — l'essentiel des conclusions des travaux de la commission des affaires économiques et du Plan. Nous avons, en effet, traité de tout ce qui concernait l'urbanisme, le logement, la planification et l'aménagement du territoire.

Par conséquent, dans la proposition de loi que nous avons déposée, peu de sections ou d'articles qui relèvent de la responsabilité de la commission des affaires économiques et du Plan subsistent, d'autant que, entre-temps, d'autres textes ont été votés.

Par ailleurs, s'agissant d'une proposition de loi d'origine sénatoriale, ce n'est pas le texte déposé sur le bureau du Sénat qui nous est soumis, mais celui qui a été élaboré par la commission saisie au fond, c'est-à-dire par la commission des lois.

Par chance, les relations nouées entre les rapporteurs et les commissions sont excellentes et la répartition de la tâche entre nous a été possible et facile.

J'en donnerai pour preuve essentielle la prise en considération, par la commission des lois, de nombreuses de nos suggestions. De ce fait, je me contenterai d'évoquer quelques dispositions particulières à propos desquelles la commission des affaires économiques n'a pas rigoureusement la même position que celle de la commission des lois.

Je rappelle que notre commission a étudié essentiellement les rubriques relatives aux transports scolaires, à l'aviation civile, notamment aux aérodromes, aux ports maritimes et fluviaux, aux itinéraires de promenade et de randonnée.

Je ne reviendrai pas non plus sur les verrous indispensables qu'a évoqués M. Jean-Pierre Fourcade. Il ne peut être question pour nous, comme pour mes collègues qui m'ont précédé à cette tribune, de transférer de nouvelles compétences sans être assurés, monsieur le ministre, de disposer des ressources correspondantes.

Si la loi d'orientation des transports a traité une série des problèmes envisagés dans le texte du projet de loi, celui des transports scolaires n'avait pas été réglé. Il est bien connu de tous et vécu quotidiennement par les responsables des collectivités locales. Cela représente 30 000 circuits de ramassage scolaire, 2 100 000 élèves transportés, deux millions de kilomètres parcourus chaque jour, 38 p. 100 du chiffre d'affaires global des transporteurs.

Paradoxalement, aucun texte législatif n'existait à ce jour. Nous avons amendé le texte initial attribuant la compétence et non la responsabilité des transports scolaires aux départements, le conseil général assumant l'organisation et la prise en charge des transports scolaires.

Nous avons précisé, par voie d'amendement, que la situation des enfants fréquentant des établissements situés en dehors des départements de résidence devait être prise en considération et faire l'objet de conventions particulières entre le département d'origine et le département où les études se dérouleront.

Le cas des transports scolaires en Ile-de-France devra faire l'objet de dispositions législatives particulières.

Le point de divergence majeure entre la commission des lois et la commission des affaires économiques et du Plan est constitué par le problème des aérodromes et par leur prise en charge.

La proposition de loi initialement soumise au Sénat comportait un article 9 donnant compétence aux régions pour créer elles-mêmes des aérodromes ou en autoriser la création par toutes autres personnes publiques ou privées, qu'il s'agisse d'installations ouvertes à la circulation aérienne publique ou simplement de plateformes agréées à usage restreint.

La commission des lois n'a pas cru devoir retenir ces dispositions. Elle a jugé, en effet, en premier lieu que le pouvoir ainsi accordé aux régions était illusoire dans la mesure où l'Etat gardait le contrôle des règles afférentes à la circulation aérienne et des autorisations de trafic.

Elle a estimé, en outre, que les collectivités régionales, départementales, urbaines pourraient difficilement faire face aux dépenses particulièrement élevées qu'entraînerait pour elles la prise en charge d'équipements lourds tels que la création ou l'extension de pistes.

Elle a observé, enfin, que le maintien du régime actuel n'apporte aucune modification au régime de concession qui permet aujourd'hui aux chambres de commerce de gérer, en toute indépendance, les aéroports.

La commission des affaires économiques et du Plan ne partage pas ce point de vue. Elle estime, pour sa part, indispensable que la région puisse, sous réserve bien entendu de disposer, là comme ailleurs, des ressources nécessaires sur la base de celles qui sont assurées aujourd'hui par l'Etat, assumer toutes ses responsabilités dans un domaine aussi important que celui des aéroports.

C'est, en effet, de l'existence et de la qualité de ces plateformes aériennes que dépend la possibilité des principales agglomérations de province d'être désenclavées au plan national par leur liaison rapide avec Paris et, s'agissant des principales villes, au plan européen, en leur permettant d'établir des relations directes avec les grandes métropoles des pays voisins. Dans ce domaine, il s'agit pour nous d'une initiative essentiellement régionale et c'est la raison pour laquelle nous sommes tellement attachés à son transfert.

Toutefois, il est bien entendu que l'Etat conservera la charge de l'aménagement et de l'exploitation des équipements et services qui, sur ces aérodromes, sont destinés à assurer la sûreté du transport aérien et le contrôle de la circulation aérienne.

De même, resteront, bien entendu, de la compétence de l'Etat les aérodromes exploités par l'Aéroport de Paris, l'aérodrome international de Bâle-Mulhouse et les aérodromes militaires.

Votre commission prévoit, en outre, qu'un décret en Conseil d'Etat fixera la liste de tous autres aérodromes susceptibles de rester de la compétence de l'Etat en raison de leur éloignement de la métropole et de leur situation géographique particulière,

ces dispositions devant viser notamment la Corse et les départements d'outre-mer.

La proposition de loi envisage de transférer également les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine. Nous avons accepté le principe du transfert intégral avec, cependant, quelques modifications.

Tout d'abord, nous estimons nécessaire la rationalisation de la construction des navires de pêche artisanale, avec le souci permanent de construire des navires dont la taille doit être convenable afin d'éviter une sorte de parcellisation excessive des nouveaux moyens de pêche.

En revanche, nous nous opposons au transfert des aides aux cultures marines à l'échelon départemental, préférant laisser cette compétence à la région, ce qui permettra un meilleur pilotage de ce type d'activité économique susceptible de développement important et qu'il nous paraît indispensable de coordonner à un niveau significatif, c'est-à-dire à l'échelon régional.

A l'inverse, les aides aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines seront transférées au département. Ils sont souvent, en effet, liés aux travaux d'hydraulique agricole qui, depuis le 7 janvier 1983, relèvent directement de la compétence départementale.

Enfin, en accord avec la commission des affaires culturelles, nous avons précisé le fonctionnement des itinéraires de promenades et de randonnées dont l'importance est de plus en plus grande.

Par ailleurs, le Gouvernement a déposé une série d'amendements relatifs à l'urbanisme et tendant à compléter, voire à améliorer certaines dispositions que nous avons déjà votées. Je formulerai, le moment venu, les remarques que nous ont inspirées ces textes.

En bref, monsieur le ministre, nous nous associons, modestement cette fois, à ce complément de la loi de décentralisation, ayant contribué à l'amélioration du texte que nous avons proposé mais dans les limites qui ont été rappelées : décentralisation, certes, mais maîtrisée et cohérente et à l'indispensable condition d'avoir la certitude de disposer des moyens nécessaires. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.*)

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

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec la discussion qui s'ouvre aujourd'hui, nous abordons ce qui constitue sans nul doute le « noyau dur » des transferts de compétences. Il ne s'agit plus, ici, de transferts s'appréciant seulement en termes de responsabilité et de pouvoir, comme c'était le cas en matière d'urbanisme, mais de transferts s'appréciant aussi et surtout en termes de charges financières.

C'est le cas de l'enseignement, dont a traité notre collègue M. Séramy ; c'est, bien évidemment, le cas de l'action sociale et de la santé, vaste domaine d'intervention faisant l'objet de la section 3 du titre II de la proposition de loi, section dont votre commission des affaires sociales a demandé à être saisie pour avis.

Les élus locaux que nous sommes pour la plupart connaissons bien l'importance des sommes inscrites au titre de l'aide sociale dans les budgets des communes et, plus encore, dans ceux des départements.

D'après les documents publiés par le ministère de l'intérieur, les dépenses d'aide sociale représentent 56 p. 100 des dépenses réelles de fonctionnement des départements. La collectivité départementale supporte en moyenne, sur ses ressources propres, un peu plus du quart des dépenses nettes d'aide sociale, le reste, par le jeu des contingents, lui étant remboursé par l'Etat pour environ 60 p. 100 et par les communes pour 13 à 14 p. 100.

En masses, et pour l'ensemble des départements — ville de Paris exclue — ces dépenses se sont élevées, pour 1982, à environ 38 milliards de francs, sur lesquels l'Etat rembourse environ 23 milliards de francs. C'est dire quel est l'enjeu du débat actuel, et avec quelle attention il est attendu et sera suivi par l'ensemble des élus départementaux et communaux dont nous sommes ici les représentants.

Certes, le cadre institutionnel dans lequel doivent s'insérer les dispositions nouvelles est déjà en place. Afin de préparer les futurs transferts de compétences, des précautions ont été prises — ainsi que les précédents orateurs l'ont rappelé — et des garde-fous dressés dans plusieurs textes précédemment votés. En particulier, lors des débats qui aboutirent au vote des lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983, ce fut le souci constant du Sénat et de ses rapporteurs de faire en sorte que soient fixés les préalables et précisés les principes selon lesquels la décentralisation pourrait entrer dans les faits harmonieusement et sans heurts.

Mais parce que la décentralisation est un grand dessein qui se réalise pas à pas, il était utile que, pour introduire cette nouvelle étape, la proposition de loi rappelle, dans son chapitre I, un certain nombre de principes et de préalables.

Pour ce qui concerne l'aide sociale, il s'agit de fixer certaines modalités quant à la révision des barèmes prévus à l'article 93 de la loi du 7 janvier dernier et quant au règlement des avances effectuées par les départements pour le compte de l'Etat, avances dont celui-ci restera débiteur à la date d'entrée en vigueur du transfert de compétences.

La répartition des charges nettes d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales relève toujours du décret du 21 mai 1955. Celui-ci a posé le principe d'une péréquation nationale et a déterminé des mécanismes complexes de répartition entre l'Etat et les collectivités locales afin de proportionner l'effort de ces dernières à leur capacité de financement.

Les données sur lesquelles reposent les pourcentages actuels de répartition sont depuis longtemps dépassées. Au cours de ces trente dernières années, de grandes distorsions se sont produites entre départements, tant en ce qui concerne l'évolution démographique que le développement économique. Par rapport à cette évolution, certains départements se trouvent aujourd'hui favorisés, tandis que d'autres sont lourdement pénalisés.

C'est pourquoi la révision des barèmes, maintes fois envisagée, apparaît indispensable si l'on veut, dans le domaine si mouvant de l'aide sociale, procéder à des transferts qui prennent en compte non pas la situation ancienne, mais la réalité d'aujourd'hui.

Révision des barèmes et apurement des avances effectuées par les départements constituent deux problèmes complexes et difficiles. Le précédent gouvernement, lors de la discussion dans cette enceinte du projet de loi Bonnet, avait proposé des solutions satisfaisantes. Nous espérons qu'elles pourront être reprises.

Je n'entrerai pas dans le détail des différents transferts proposés en matière d'action sociale et de santé. On en trouvera dans mon rapport écrit une analyse complète ainsi qu'une liste récapitulative à la page 52, et nous aurons l'occasion d'y revenir au cours de la discussion des articles.

Qu'il me suffise de souligner ici qu'en vertu du principe de la répartition par « blocs de compétences » et de la disparition des financements croisés, le département se voit attribuer une compétence de droit commun en matière d'action sociale. L'Etat ne conservera en charge qu'un nombre limité de prestations qui relèvent strictement de la solidarité nationale ou dont le montant est lié à des prestations de sécurité sociale. Quant aux communes, elles continueront à participer aux dépenses d'aide sociale en fonction de critères objectifs et selon des modalités à déterminer.

Je voudrais également insister sur le fait que les dispositions de la proposition de loi en matière d'action sociale et de santé ne font que reprendre, à quelques détails de forme près, le texte du projet de loi que vous aviez vous-même déposé, monsieur le ministre, sur le bureau du Sénat, le 22 juin dernier. Nous avons en effet considéré que ce texte répondait à une certaine logique allant dans le sens des travaux antérieurs de la Haute Assemblée et qu'il convenait, en conséquence, d'en respecter l'architecture.

Il n'en demeure pas moins que les transferts de charges prévus s'effectueront quasiment à sens unique. Vos propres services, monsieur le ministre, les ont en effet chiffrés, d'après les crédits inscrits au budget de 1983, de la façon suivante : transferts de l'Etat vers les collectivités locales, 19 782 millions de francs ; transferts des collectivités vers l'Etat, 1 656 millions de francs ; soit un supplément de charges, pour les collectivités, de l'ordre de 18 à 20 milliards de francs.

Si ces chiffres semblent différer de ceux qui ont été annoncés précédemment par M. Fourcade, c'est que je ne cite ici que les sommes relevant de l'action sociale.

Bien entendu, selon le principe fondamental posé dans la loi, ces charges transférées devront faire l'objet d'une exacte compensation financière. Mais comment ne pas être inquiet quant au maintien, dans le temps, d'un transfert réellement équilibré ? Point n'est besoin de noircir le tableau, il suffit d'être lucide.

Je ne voudrais pas répéter ce que vient d'exposer excellemment notre collègue M. Fourcade, mais certaines vérités méritent d'être dites deux fois plutôt qu'une.

D'un côté, les collectivités assumeront leurs responsabilités nouvelles dans des domaines où, au rythme des dernières années, la dépense s'accroît deux fois plus vite que le taux d'inflation.

De l'autre, elles trouveront la compensation moitié par transfert de recettes fiscales peu évolutives telles que la vignette automobile et les droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles et moitié par la dotation générale de décentralisation qui évoluera comme la dotation globale de fonctionnement, soit à un taux très modéré.

Le risque de « dérapage » est évident et la rigueur sans faille dont devront faire preuve les responsables départementaux suffira difficilement à maîtriser la dépense dans un domaine où les besoins ne seront jamais totalement satisfaits.

C'est pourquoi, en terminant, je voudrais, monsieur le ministre, attirer votre attention sur le fait qu'à nos yeux le texte que présente la commission des lois constitue, dans le domaine si sensible de l'action sociale et de la santé, un ensemble relativement équilibré, au-delà duquel il serait dangereux de s'aventurer en risquant de compromettre gravement l'avenir de nos collectivités, départements et communes.

Cependant, le Gouvernement a déposé certains amendements qui accroissent nettement les charges des départements. Aussi, pour conclure sur une image, je vous dirai, monsieur le ministre, assuré d'être entendu du marin que vous êtes : « La barque est déjà lourdement chargée. N'en rajoutez pas, sinon vous la feriez chavirer ! » (*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. le ministre.

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les rapports qui ont été présentés à cette tribune et j'ai constaté que l'intersession n'avait fait perdre aux sénateurs ni leur sens de la courtoisie ni leur sens critique. J'ai trouvé dans ce qui a été dit beaucoup de choses qui m'ont intéressé mais aussi, permettez-moi de le dire, quelques injustices, et peut-être même quelques erreurs.

M. Girod, avec sa connaissance remarquable des dossiers — j'ai déjà eu l'occasion de l'affronter à plusieurs reprises — a traité l'essentiel du sujet. Il a eu la grande honnêteté de reconnaître, dans la querelle de procédure qui nous a opposés sur la question de savoir si les transferts de compétences feraient l'objet d'un seul texte ou deux textes, que le Gouvernement avait fait preuve — je reprends son expression — « de sincérité ». Et pourtant, de quelles critiques, voire de quelles attaques le Gouvernement n'a-t-il pas été l'objet, sans parler de ma modeste personne, à Lyon — n'est-ce pas, monsieur Séramy ? — quand on doutait de ma bonne foi !

Il est vrai que j'avais d'abord déposé un texte complet, long et qu'il était difficile d'obtenir qu'il fût voté avant la fin de l'année 1982, ce qui aurait rendu impossible l'application d'un certain nombre de dispositions en 1983.

Nous en avons parlé à Lyon, puis ici. Lorsque j'ai été reçu, une fois de plus très courtoisement, par le président Jozeau-Marigné devant l'ensemble des rapporteurs puis, quand nous nous sommes réunis chez le Premier ministre à l'hôtel Matignon, la lumière a été vite faite et vous vous êtes rendu compte que le Gouvernement n'avait pas l'intention de vous tromper.

J'ai demandé à M. Pierre Mauroy d'accepter — il l'a fait — que nous puissions discuter sur la base d'une proposition de loi. C'est pourquoi, aujourd'hui, nous voilà devant vous dans des conditions très singulières, car il s'agit d'un texte particulièrement important auquel le Gouvernement tient beaucoup : nous l'examinons selon la procédure des propositions de loi. Je crois pouvoir dire que c'est un fait assez exceptionnel ; je ne dirai pas « unique », car c'est un mot qui, selon moi, doit être rarement employé.

J'ai retenu des griefs qui m'ont été adressés par l'ensemble des rapporteurs que tantôt le Gouvernement allait trop vite et que tantôt il n'allait pas assez vite. On m'a reproché d'aller trop loin et de ne pas aller assez loin.

J'ai relevé dans les propos de l'un d'eux — j'y reviendrai tout à l'heure — les mots « cynisme » et « naïveté ». Je ne me savais pas cynique ; je ne me savais pas non plus naïf. Dans cette entreprise qui consiste à faire voter un texte à partir d'une proposition de loi du Sénat, vraiment, je ne crois avoir fait preuve d'aucun cynisme, peut-être de quelque naïveté ; nous allons le voir lors du déroulement du débat.

M. Girod a reproché au texte, tel qu'il avait été conçu au départ, son manque d'ambition, son flou et le fait d'avoir été coupé en deux. J'ai répondu à la troisième observation. En ce qui concerne l'ambition ou le flou, je ne peux pas demander aux rapporteurs du Sénat, étant donné leur appartenance politique, de porter, sur les textes que je présente, des jugements pleins de louanges. Je me contente de jugements sérieux, ce qui est le cas, et parfois de votes positifs ou d'abstentions, comme cela s'est produit il n'y a pas si longtemps, qui permettent aux textes d'être votés. Il faut savoir, quand on se trouve dans une assemblée où l'on est minoritaire, ne pas être trop ambitieux. (*Sourires.*)

**M. Jacques Valade, rapporteur pour avis.** Cela, c'est vrai !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je reviendrai sur un mot employé par M. Girod quand il a parlé de « raisons réelles » ou de « rumeurs ». Monsieur Girod, l'expérience toute récente m'a appris, mieux qu'à quiconque, qu'il ne faut jamais se laisser aller à croire les

rumeurs. S'il en était ainsi, à l'heure actuelle, c'est un revenant qui serait à la tribune ! (*Rires.*)

La dotation globale d'équipement — je vais en parler de façon précise — est un sujet difficile. Je me suis trouvé entre deux attitudes possibles : l'une découlant de la difficulté qui m'avait fait reculer au moment où j'ai présenté le premier texte, relatif aux droits et libertés — je vous l'avais expliqué alors — l'autre, au contraire, marquée par la volonté d'aboutir, comme le Sénat me l'avait demandé pendant tout le débat. Tout à l'heure, je reviendrai sur les conditions dans lesquelles cette dotation globale d'équipement va s'appliquer. Je n'ai nullement la prétention — c'est un des points les plus importants du sujet que nous avons à traiter — de présenter au Parlement des propositions parfaites, loin de là. Je suis prêt, comme je l'ai fait bien souvent, et peut-être plus encore aujourd'hui sur ce sujet, à étudier attentivement les amendements qui seront déposés et, chaque fois qu'ils me paraîtront utiles, à les accepter, car l'expérience vécue depuis quelques mois démontre qu'en tout cas, pour la période transitoire, il n'est pas facile de mettre en œuvre une dotation globale d'équipement.

M. Fourcade a insisté, bien entendu — c'était son rôle — sur tous les aspects financiers du texte qui vous est présenté. Si je voulais caricaturer — il ne m'en voudra pas — sa pensée, je dirais qu'en conclusion il reproche au Gouvernement d'avoir voulu réaliser des économies grâce à la décentralisation en mettant à la charge des collectivités territoriales des dépenses qui ne leur incombent pas.

Je vous prie de croire, monsieur Fourcade — vous êtes mieux placé que quiconque pour le savoir puisque vous êtes président du comité des finances locales — qu'en préparant ce texte — cette fois encore, les rapporteurs et mes collaborateurs y ont travaillé en pleine concertation — à aucun moment le Gouvernement n'a cherché à réaliser des « bénéfices » sur le dos des collectivités locales.

Si vous aviez assisté — mais vous savez ce que c'est ! — aux comités interministériels d'arbitrage, vous vous seriez rendu compte de la lutte, bien normale, qu'un ministre qui veut décentraliser est obligé de soutenir avec ses collègues auxquels il demande de renoncer à des secteurs entiers dont ils ont la charge.

Quant aux fonctionnaires — vous avez été fonctionnaire et ministre, et vous êtes maintenant parlementaire — vous savez comme moi que, en la circonstance, leur résistance est encore plus âpre, plus combative et parfois même plus habile que celle des hommes politiques.

Aussi, monsieur Fourcade, ne laissez pas entendre qu'une réforme comme celle-là a pour objectif de permettre au Gouvernement de réaliser des économies et encore moins des bénéfices au détriment des collectivités locales. Vous savez parfaitement que ce n'est pas vrai.

M. Séramy, à propos de l'éducation nationale, m'a donné une inquiétude au début de son discours. J'ai cru qu'il allait faire l'histoire de l'éducation nationale en France. Je me suis rapidement rendu compte qu'il n'en était rien. Cela aurait été certainement fort intéressant, mais cela risquait d'être un peu long. (*Sourires.*)

M. Séramy — c'est lui qui m'a traité de « cynique » ou de « naïf » — me reproche de ne pas avoir obtenu du ministère de l'éducation nationale une décentralisation totale jusques et y compris, si je ne m'abuse, la formation des maîtres et la pédagogie. Dieu me garde de me lancer dans une entreprise pareille ! (*Rires.*) Je ne sais pas quel est l'homme politique qui serait capable de l'affronter et d'en triompher ; en tout cas, certainement pas moi ! C'est pourquoi je me suis bien refusé à m'engager dans une entreprise de ce genre.

En ce qui concerne M. Valade, je l'ai entendu de nouveau avec plaisir soutenir des thèses qu'il avait exposées déjà au cours du débat antérieur et attirer mon attention sur quelques points particuliers.

Il en est un que nous devons examiner attentivement : celui qui concerne les aérodromes. Je ne sais d'ailleurs pas si l'on doit parler d'aérodromes ou d'aéroports. Au Sénat, vous êtes souvent des puristes et il faudra qu'un jour l'un de vous me dise quel est le terme propre. (*Sourires.*) Je me suis trouvé en présence d'une offensive sérieuse pour modifier le statut des aéroports publics, commerciaux, et en confier la gestion directe aux régions. Je m'y suis refusé, d'une part parce que l'Etat maintient de toute façon ses prérogatives — c'est normal — dans le domaine de la sécurité aérienne et que, d'autre part, les chambres de commerce qui ont la concession et la gestion des aérodromes accomplissent parfaitement cette mission. Je ne vois pas pourquoi on la leur aurait retirée, étant donné, par ailleurs, que la coordination entre les chambres de commerce et les services de l'Etat qui ont certaines responsabilités en matière de transport aérien est parfaitement organisée. Je considère que

l'on ne peut pas prendre de risques dans un domaine aussi délicat et qui peut être aussi dangereux, puisqu'il s'agit du transport aérien de passagers.

En revanche, on doit s'interroger pour savoir si, dans une région, le conseil régional doit avoir la possibilité de créer de petits aérodromes de tourisme, ce à quoi l'Etat ne s'intéresse pas toujours ; cela ne me semble pas une mauvaise chose, cela peut être extrêmement utile. Mais il faut qu'un certain nombre de précautions, non seulement techniques, mais aussi de principe, soient prises : il faut notamment éviter de donner aux régions un pouvoir réglementaire dont elles ne disposent pas et dont, à mon avis — pour le moment en tout cas — elles ne doivent pas disposer.

M. Madelain a traité très clairement, mais de façon très concise, une question qui est financièrement très importante, sinon la plus importante : l'aide sociale. J'aurai l'occasion de revenir sur ce problème, notamment lors de la discussion des articles.

Sur ce point, je répondrai à la fois à MM. Madelain et Girod, car ils ont l'un et l'autre soulevé la question. Ainsi, parmi les interrogations auxquelles s'est livré au début de son intervention M. Girod, figurait celle-ci : « Nous avons découvert, a-t-il dit, que ce texte... » — ce n'est pas tout à fait l'expression que vous avez employée, monsieur le rapporteur, mais j'en garde l'esprit — « ... était plus départementaliste que régionaliste. » Je ne sais pas pourquoi on fait parfois au Gouvernement le procès d'être antidépartementaliste. Il ne l'est pas ! Personnellement, bien que je n'aie jamais eu l'honneur d'être conseiller général, je sais ce qu'est un conseil général ; je sais un peu ce qu'est une mairie, je sais un peu ce qu'est une région — j'ai été président de région — et le Gouvernement compte, au niveau le plus élevé, des hommes qui ont présidé un conseil général et qui ont cherché à rendre ce texte aussi équilibré que possible.

Vous vous rappelez les principes que nous avons posés, à savoir que la région a un rôle d'animation et de planification, que très rarement elle intervient de façon directe et qu'en revanche les pouvoirs des départements et des communes sont accrus dans le prolongement de leurs missions traditionnelles. C'est pourquoi le département, qui joue un rôle important dans la vie administrative française, a vu renforcer ses compétences.

J'en viens maintenant, mesdames et messieurs les sénateurs, à l'analyse du texte qui vous est soumis, analyse que me faciliteront les propos tenus par MM. les rapporteurs.

Je ne reviens pas sur ce qui a été dit à propos de la coupure du texte en deux et sur la façon dont il est venu devant le Sénat : j'ai déjà répondu à ces questions.

J'en viens au problème de fond et tout d'abord à la commission d'évaluation des transferts de charges. Celle-ci sera, sinon complétée, en tout cas, j'en suis sûr, aidée dans ses travaux par la formation d'une commission d'enquête... — je ne connais pas le titre qu'on lui donne au Sénat —

**M. Paul Girod, rapporteur.** Une mission d'information.

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** ... d'une mission d'information, donc.

Devrais-je vous surprendre, non seulement je ne regrette pas, je ne me formalise pas que vous ayez créé cette mission d'information, mais je crois, au contraire, que c'est une excellente chose. (Sourires.) En effet, vous verrez les choses d'un point de vue différent de celui de l'administration centrale, vous les verrez avec votre optique de parlementaires et, lorsque seront achevés vos travaux et ceux de la commission d'évaluation des transferts de charges, qui a fait l'objet du décret du 10 mars 1983 et dont les membres doivent être désignés dans quelques jours, il sera très intéressant de confronter les avis de l'une et de l'autre de ces commissions pour savoir très exactement où nous en sommes.

Voyez-vous, je ne me présente pas ici en homme de Gouvernement, drapé dans ses certitudes, convaincu qu'il sait tout ou que les services ministériels et les ministres savent tout. D'autres avant moi ont fait cette expérience et savent qu'il est parfois difficile de voir clair, qu'il peut arriver de se tromper. Si cela m'arrive, je ne me sens pas atteint dans mon amour-propre, car c'est arrivé avant moi à beaucoup d'autres et non des moindres !

**MM. François Giacobbi et Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Par conséquent, nous devons étudier les résultats de ces deux instances.

J'aborderai maintenant un des aspects essentiels et délicats de la réforme que je vous propose, c'est-à-dire la dotation globale d'équipement. En effet, si j'avais pu, en 1982, faire voter le texte en entier, il aurait été voté sans que soient connus les résultats concrets de l'application de la dotation globale d'équipement.

Aujourd'hui, je me présente devant vous, alors qu'un certain nombre de départements constatent que des crédits dont ils disposeront au titre de la D.G.E. sont inférieurs à ce qu'ils attendaient par rapport à l'année précédente. Vous avez et j'ai sous

les yeux un certain nombre de résultats chiffrés qui, normalement, doivent faciliter vos critiques et me mettre dans l'embarras.

Puis-je vous dire qu'au vu de ces chiffres, j'ai beaucoup réfléchi et que je me suis demandé si je ne m'étais pas engagé dans une mauvaise voie ? Peut-être existait-il une autre solution qui permette d'obtenir de meilleurs résultats, pour éviter que des départements aient le sentiment d'être lésés par une politique gouvernementale qui est conçue, qu'on le veuille ou non — ce sera ma conclusion tout à l'heure — pour durer de longues années, étant entendu que certains points pourront être modifiés dans la discussion ou ultérieurement.

La structure de la réforme telle qu'elle a été conçue — transfert du pouvoir exécutif aux élus, décentralisation de pans entiers de l'administration française, — durera forcément longtemps car — ce sera ma conclusion — je ne vois pas quels seront le gouvernement et la majorité qui, demain, pourront revenir sur les droits acquis et enlever aux élus des libertés et des responsabilités qui leur auront été données.

Il faut donc essayer de travailler en commun pour trouver les solutions les plus aptes à la fois à réaliser une véritable décentralisation et à éviter de pénaliser — sujet actuel et immédiat — certains départements.

Les modalités d'application de la dotation globale d'équipement ont été fixées par deux décrets. Ces décrets ont été délibérés par le comité des finances locales, présidé par votre collègue M. Fourcade, et ont été approuvés à l'unanimité.

C'est important l'unanimité et c'est rare. Si bien que, lorsque j'ai connu le résultat de ce vote, j'ai pensé que nous étions dans la bonne voie. Si, aujourd'hui, des erreurs d'appréciation ont été commises, j'ai la consolation de penser que de bons esprits ont pu se tromper avec moi.

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je vous en prie, avec grand plaisir.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des finances, avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Monsieur le ministre, je vous remercie de m'autoriser à vous interrompre. Je ne voudrais pas qu'il se crée, entre nous, de malentendus.

Lorsque, en tant que représentant du Sénat, je préside un comité, élu par mes pairs et par les élus locaux, il ne me vient pas à l'idée de violer la loi.

Or, les décrets d'application des textes créant la dotation globale d'équipement étaient, au départ, conditionnés par deux séries de dispositions que le comité n'a pas pu contourner.

Premièrement, il y avait un certain volume de crédits de paiement très inférieur à celui des autorisations de programme. Or, un comité, même bien présidé, même bien composé, ne peut transformer des crédits de paiement en autorisations de programme. S'il le fait, il est très mal jugé !

Deuxièmement, les modalités de répartition de la dotation globale d'équipement ont été fixées par la loi aux termes d'un débat extrêmement long de la commission mixte paritaire dans lequel, vous vous en souvenez, les positions de l'Assemblée nationale et celles du Sénat n'étaient pas identiques.

Nous sommes arrivés à un compromis dans lequel la part de la péréquation est plus forte que celle que le Sénat était prêt à accepter au début de la discussion. Si les projets de décrets ont été approuvés à l'unanimité par le comité des finances locales, c'est parce que le comité, dans son ensemble, au-delà de tout clivage politique, a estimé qu'il fallait très vite appliquer la loi.

Mais le problème de fond de la dotation globale d'équipement, monsieur le ministre, n'est pas un problème de décret, ni un problème de modalité d'application, c'est un problème d'insuffisance de crédits de paiement. Cela, on ne le dira jamais assez. (Applaudissements sur les travées de l'U. R. E. I., du R. P. R. et de l'U. C. D. P.)

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** C'est bien volontiers que je vous ai permis de m'interrompre. Je vous répondrai simplement, monsieur Fourcade, que vous êtes un homme assez averti, assez déterminé dans vos convictions pour savoir, de temps en temps, prendre des positions très fermes, très nettes.

Par exemple, au mois de décembre dernier, vous avez été le seul dans cette Assemblée à voter contre le texte que je présentais. A cette occasion, vous n'avez pas craint de vous isoler dans la majorité du Sénat à laquelle vous appartenez. Vous aviez parfaitement le droit et la possibilité au comité des finances locales de voter contre ou de vous abstenir. Or, vous avez voté pour.

Votre analyse selon laquelle les décrets sont conçus dans l'esprit de la loi n'enlève pas à votre geste sa portée politique. (M. Jean-Pierre Fourcade marque son étonnement.) Personne ne vous obligeait à voter pour, vous pouviez demander une modification, vous pouviez voter contre, vous pouviez vous abstenir. Non, monsieur Fourcade, quand on vote pour, on ne vote pas contre et on ne s'abstient pas. Tous vos raisonnements ne pourront rien contre cette logique simple et implacable.

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis de la commission des finances.** Fallait-il transformer le comité des finances locales en instrument politique ? Il n'y a pas assez de crédits de paiement, c'est tout.

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Transformer le comité des finances locales en assemblée politique ? Pas du tout ! La preuve, c'est qu'à plusieurs reprises, j'ai été tenté d'y venir moi-même exposer un certain nombre de questions. Après mûre réflexion, je ne l'ai pas fait, car justement, je voulais que ces textes soient jugés tels qu'ils sont, de manière à éviter de donner un accent politique à la démarche que je ferai. Mais si vous m'y invitez, je viendrai bien volontiers un de ces jours dans le comité des finances locales.

En ce qui concerne les communes, nous avons globalisé en moyenne 20 p. 100 de subventions spécifiques. Ce taux sera porté à 60 p. 100 en 1984 et à 100 p. 100 en 1985.

En ce qui concerne les départements, la difficulté est réelle et là, des problèmes ont été posés. Certains départements risquent de recevoir en 1983 un montant, au titre de la dotation globale d'équipement, inférieur au montant des subventions spécifiques qu'ils avaient reçues l'année précédente. C'est là que se pose le problème dont vous avez parlé tout à l'heure.

Notons d'abord — vous l'avez souligné très justement — le problème du décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement. Les crédits de paiement inscrits au budget de l'Etat ne représentent par définition — vous le savez comme moi, il en a toujours été ainsi — qu'une partie des autorisations de programme.

Des subventions spécifiques étaient allouées, opération par opération et préalablement au début des travaux, en autorisations de programme et crédits de paiement. J'insiste sur ce point : c'était préalablement au début des travaux qu'autorisations de programme et crédits de paiement étaient accordés.

La notion d'autorisations de programme, qui se justifie lorsqu'il y a décision attributive de subvention préalable à la réalisation de l'investissement, n'a plus de signification dans un système qui s'analyse comme un remboursement sur facture, une fois que les travaux sont accomplis et payés.

Or, le texte que je vous ai présenté au cours de la session précédente et qui a été voté, prévoyait que pour éviter un certain nombre des inconvénients du fonds de compensation de la T. V. A., et notamment des retards dans le paiement, on chercherait une autre solution. Comme il s'agissait d'investissement, pour ne pas distribuer les crédits aveuglément, mais ne les accorder qu'à ceux qui investissent effectivement et qui donc réalisent des équipements, il a été décidé que la dotation globale d'équipement serait calculée en fonction des investissements inscrits au budget primitif et réalisés et payés. Nous en avons longuement discuté ici même et nous étions arrivés à la conclusion que c'était sans doute le moyen qui permettrait de coller au plus près à la réalité.

Le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement sera progressivement réduit ; en trois ans au plus, je pense qu'il sera possible de venir à bout de cette situation ; cela permettra évidemment d'augmenter de façon importante le taux de la D. G. E.

Vous avez eu tout à l'heure l'honnêteté de reconnaître qu'il faudrait un certain temps pour mettre un terme à l'écart entre autorisations de programme et crédits de paiement et pour appliquer pleinement le système de la dotation globale d'équipement.

La deuxième raison de la situation actuelle tient au fait que nous avons été obligés de conserver hors globalisation en 1983 les crédits de paiement prévus pour des opérations engagées avant 1983 et ayant fait l'objet d'autorisations de programme. Qu'auriez-vous dit si nous avions effectué des coupes dans ces autorisations de programme pour des opérations déjà engagées, dont certaines sont en cours d'exécution, soit en une tranche, soit en plusieurs ?

Il est important que ces opérations soient terminées selon le même mode de financement que celui sous lequel elles avaient été commencées. Mais évidemment, cela a diminué d'autant la D. G. E. de 1983 ; ces crédits seront, de façon progressive, réintégrés dans la D. G. E.

Enfin, la troisième raison de nos problèmes tient au passage d'un système de répartition de subventions spécifiques et spécialisées, à un système de répartition généralisé à tout investissement. Je l'ai déjà dit tout à l'heure et j'y reviens : les moyens que l'Etat consacre aux collectivités locales en 1983 n'ont pas

globalement décré, ils n'ont pas été diminués, mais on abandonne le système des subventions spécifiques limitées à quelques types d'opérations — équipement rural, voirie nationale déclassée, voirie de montagne — ou à certains départements, notamment les départements pauvres, au profit d'un système de globalisation donnant droit à une aide de l'Etat pour tout investissement et pour tous les départements.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je vous en prie.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Le Sénat vous a écouté avec la même attention que moi-même sur ce problème de la D. G. E.

Si nous avons bien compris, la difficulté pour passer du système des crédits de paiement au système crédits de paiement-autorisations de programme, pour des subventions globalisées accordées sur travaux faits, est née du fait que le ministère du budget, semble-t-il, a appliqué à l'ensemble de l'enveloppe de la D. G. E. un coefficient réducteur — crédits de paiement sur autorisations de programme — qui ne s'appliquait réellement qu'à une partie de la somme globalisée.

Il a pratiquement appliqué le système de réduction correspondant aux travaux en milieu rural, type remembrement ou assainissement, qui sont des travaux sur une longue période, et il l'a appliqué sans autre forme de procès à des crédits qui sont, en réalité, des crédits de paiement immédiats, particulièrement ceux des routes nationales déclassées.

C'est toute l'origine du problème et c'est là où, d'une certaine manière, on peut se demander si la totalité des dotations de l'Etat aux collectivités locales en matière d'investissements en 1983 sera réellement à hauteur de ce qu'elles auraient pu espérer.

D'une certaine façon, monsieur le ministre, il semble bien que l'Etat ait fait là des économies sur le dos des collectivités territoriales.

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur Girod, nous pourrions prolonger longtemps cette discussion. Dans quelques mois, les deux organisations dont j'ai parlé tout à l'heure auront fait le bilan. A ce moment-là, on verra clair.

D'ailleurs, j'ai dit tout à l'heure qu'en ce qui me concerne si, au cours de la discussion des articles et des amendements, vous pouvez apporter des compléments, des précisions, voire certaines rectifications au système que je propose pour aboutir à un résultat meilleur, je suis tout prêt à les étudier avec la plus grande attention.

Enfin, je voudrais évoquer brièvement le problème des départements qui recevront moins que les années précédentes. Le système de la majoration attribuée aux plus pauvres d'entre eux, tel que nous l'avons conçu, permet incontestablement de faire face à un problème qui n'est pas facile à régler.

Mais je ne m'en suis pas tenu là et j'ai essayé d'obtenir des mesures qui, au moins partiellement, permettent de faire face à la situation.

En vérité, j'ai proposé au Gouvernement des mesures permettant, grâce à des concours exceptionnels, de réduire au minimum les écarts entre ce que les départements vont percevoir au titre de la dotation globale d'équipement et ce qu'ils ont reçu en 1982. Les discussions que j'ai engagées à l'échelon ministériel me permettent d'espérer des concours exceptionnels de l'ordre de 100 à 150 millions de francs, ce qui serait un apport utile pour faire face à cette situation. J'espère ainsi assurer la transition, dans de meilleures conditions, de la mise en place de la D. G. E.

J'ajoute, pour ce qui concerne les possibilités de réduire au minimum les difficultés en présence desquelles nous nous trouvons, que si, au cours de la discussion au Sénat, à l'Assemblée nationale ou au sein de la commission mixte paritaire, des suggestions nouvelles apparaissent — j'ai parlé tout à l'heure d'idées nouvelles — je suis prêt à les prendre en considération.

J'en viens maintenant au transfert de compétences concernant les remboursements. Il entrera en vigueur le 10 mai ou dans les jours qui suivront.

La publication du décret est imminente. Les départements pourront donc à cette date engager leurs programmes de travaux.

Pour ce qui est de la formation professionnelle, il n'y a pas de difficulté majeure. Les dispositions la concernant entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juin.

En matière d'urbanisme, c'est le 1<sup>er</sup> octobre 1983 qui a été retenu compte tenu — nous en avons assez longuement débattu ici — du nombre de textes qui devront être publiés avant l'été.

Pour les autres secteurs — logement, aménagement rural — les décrets interviendront avant l'été.

Ainsi, vous le voyez, le Gouvernement essaie d'aller aussi vite que possible, ce qui n'est pas toujours facile, ces décrets intéressent plusieurs ministères. Non seulement un travail de

coordination s'impose, mais des arbitrages sont parfois également nécessaires, qui ne peuvent pas toujours être rendus immédiatement.

La seconde partie des transferts résultera des travaux du Parlement sur la proposition de loi présentement en discussion. J'ai pensé qu'il fallait suivre la même méthode que celle que nous avons adoptée pour la proposition de loi Schiélé. M. Girod m'a courtoisement — je pourrais presque dire cordialement — reproché de ne pas avoir remis plus vite les documents aux rapporteurs. Il m'a fallu attendre que le travail de coordination interministérielle soit effectuée et que les arbitrages soient rendus. Je ne pouvais pas vous donner des avant-projets, car cela n'aurait fait que compliquer votre tâche.

**M. Etienne Dailly.** C'est vrai !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Il existe un grand nombre de points d'accord, mais aussi un certain nombre de points de désaccord qui m'ont conduit à déposer des amendements. Nous en discuterons et j'espère qu'au terme du débat au Sénat, nous les aurons réduits le plus possible. En vérité, il s'agit moins de divergences sur l'étendue des transferts que sur les modalités de leur mise en œuvre.

Vous avez tenu, dans vos rapports, à poser un certain nombre de préalables. Tout d'abord, vous avez voulu reprendre, à l'occasion de la deuxième loi, les principes fondamentaux qui avaient été votés dans la première loi. Je ne crois pas — je le dis franchement et avec beaucoup de conviction — que ce soit une bonne méthode car les termes des principes généraux que vous avez adoptés dans la deuxième loi ne sont pas exactement identiques à ceux qui ont été votés dans la première loi, et cela risque de créer des confusions. De plus, l'expérience prouve que lorsqu'on veut répéter très exactement dans un texte, en tenant compte du fait que les sujets traités sont différents, ce qui a déjà été dit dans un autre texte, on risque ou de faire des omissions ou de se contredire.

Vous avez posé toute une série de préalables sur le fond des problèmes. Vous avez d'abord souhaité obtenir des garanties financières. A ce sujet, M. Fourcade a rappelé les discussions que nous avons eues voilà quelques mois. J'indiquerai qu'à législation inchangée les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales sont passés, en francs courants — cela répond, monsieur le rapporteur, à ce que vous disiez tout à l'heure à propos des économies que l'Etat voudrait réaliser au détriment des collectivités locales — de 71,8 milliards de francs en 1981 à 91,4 milliards de francs en 1983, soit un accroissement de près de 20 milliards de francs.

Par ailleurs, les mesures financières prévues par la loi du 2 mars 1982 ont apporté aux collectivités locales 2,1 milliards de francs de ressources nouvelles en 1982 et elles leur en apporteront 3,4 milliards de francs en 1983. En outre, cette année, le financement des transferts de compétences est assuré par des transferts budgétaires et fiscaux dont le montant s'élève à 2,7 milliards de francs.

Enfin, le Gouvernement a pris à sa charge l'allègement de la taxe professionnelle, qui porte sur un peu plus de 4 milliards de francs. Cette mesure a été immédiate ; vous vous souvenez sans doute que, dans le passé, il n'en a pas toujours été ainsi.

Vous souhaitez d'abord que les transferts de compétences soient subordonnés au respect des conventions de mise à disposition conclues au moment du transfert des exécutifs départementaux et régionaux. Je crois qu'il y a là une confusion entre une question de principe et une question de fait. La question de principe, c'est l'application d'un texte législatif, et je vais y revenir. La question de fait, c'est l'application de conventions qui portaient sur la répartition des locaux et sur la mise à disposition des personnels de préfecture. Il s'agit donc non pas d'une disposition législative, mais de l'application d'une disposition législative et ce serait, je crois, une erreur de confondre les deux. Il n'est pas possible de lier ou de subordonner l'application d'un texte de loi à l'appréciation portée sur une question de fait, c'est-à-dire sur l'application d'une convention. Pour apprécier la façon dont une convention a été ou est appliquée, il suffit de s'adresser aux tribunaux, notamment, en ce domaine, aux tribunaux administratifs.

Par ailleurs, je vous rappelle que lorsque nous avons discuté du précédent texte, il y a quelques mois, il a été clairement entendu qu'il n'y aurait pas de « décentralisation à la carte », c'est-à-dire de décentralisation différente suivant les départements, que la politique suivie serait uniforme pour l'ensemble de la France. Si je m'étais engagé dans la voie d'une décentralisation par département, non seulement cela aurait abouti à des querelles sans fin, mais vous n'auriez pas manqué de me dire que je portais atteinte à l'unité nationale.

Aujourd'hui, vous ne pouvez donc pas me demander de tenir compte de la façon dont les conventions ont été appliquées, car ce serait tomber dans cette erreur, que je crois très grave,

qui consisterait à avoir une décentralisation par département, une décentralisation qui ne serait pas uniforme pour l'ensemble du pays.

Le deuxième préalable concerne les transports scolaires. En vous écoutant, j'ai eu une envie. Je me suis dit : puisqu'on critique tellement la position du Gouvernement sur le transfert des charges relatives aux transports scolaires, pourquoi, après tout, ne pas laisser ces transports à la charge des départements et des communes ? Il est des départements qui ont obtenu une participation de l'Etat de 65 p. 100, mais beaucoup ne l'ont pas obtenue et paient beaucoup plus que la différence entre 100 p. 100 et 65 p. 100. Vous voulez que nous renoncions à ces transferts ? J'accepte d'en discuter. Si vraiment vous avez le sentiment que le Gouvernement est en train de vous tromper et veut faire une opération sur votre dos, comme je n'accepte pas cette interprétation — je vous l'ai déjà dit — je suis prêt à envisager de renoncer au transfert des charges relatives aux transports scolaires.

**M. Bernard Legrand.** Nous demandons à l'Etat de verser 65 p. 100, c'est tout !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Le troisième préalable porte sur le logement des instituteurs. Vous avez demandé que l'Etat le prenne à sa charge et que le système de compensation soit supprimé.

Dans ce domaine, ma position est très forte car, en deux ans, et avant même la décentralisation, j'ai obtenu que cette charge, qui était supportée par les communes, soit supportée par l'Etat. Je ne veux pas vous abreuver de chiffres, puisque j'ai déjà eu l'occasion de les citer, mais cela représente des sommes considérables.

Lorsqu'il a été question, tout récemment, d'étendre à un plus grand nombre d'instituteurs l'indemnité de logement, j'ai adopté une position très nette : je n'ai en aucun cas accepté que les communes aient à en subir les conséquences. C'est l'Etat qui aura à faire face à cette situation nouvelle.

Là aussi il faut se poser des questions : faut-il maintenir un lien entre la commune et les instituteurs, ce que je crois, ou faut-il le supprimer ? Ce n'est pas une question de droit, mais dans la vie des petites communes, c'est une question qui compte. Je la pose et je serais content qu'elle soit abordée au cours de nos discussions. Faut-il renoncer aux dispositions que j'ai prises et que, en rentrant à mon bureau, je téléphone à mon collègue du budget pour lui dire : j'ai renoncé à cela, vous avez gagné tant de milliards ? C'est cela la vérité.

Pour un homme politique convaincu — il ne s'agit pas de convictions politiques, nous avons chacun les nôtres et je n'ai pas l'intention d'obtenir que vous changiez les vôtres — qui entreprend une réforme bénéfique pour les collectivités locales, s'entendre dire avec force et talent le contraire amène à réfléchir et à se demander : « Après tout, puisque sur certains sujets l'on ne tient aucun compte des avantages considérables que l'Etat a apportés aux collectivités locales, faut-il les maintenir ? »

Si vous étiez à ma place, vous vous poseriez sans doute la même question. En tout cas, je me la pose, en espérant que, d'ici à la fin de ce débat, nous aurons pu y apporter une réponse. (*Murmures sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'U. C. D. P.*)

**Mme Hélène Luc.** Ils sont embarrassés pour répondre !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** J'en viens au quatrième préalable. Il est relatif à l'action sociale. Nous reprenons le débat sur la révision des barèmes d'aide sociale à coût nul ou non. Je connais votre point de vue, puisque vous l'avez exposé à plusieurs reprises. C'est un des rares points sur lesquels le projet de loi, dont je ne sais plus si vous l'appellez « loi Bonnet » ou « loi Tinguy du Pouët », avait incontestablement tranché. J'ai dressé le tableau comparatif — je vous l'avais d'ailleurs soumis au cours des précédentes discussions — des dispositions financières de la loi Bonnet et du texte que je vous proposais. Ce tableau était évidemment tout à mon avantage. (*Sourires.*) Mais il y a là un problème. Cependant, j'ai pris une position claire.

J'en arrive à l'apurement de la dette de l'Etat. Cette dette ne date pas d'il y a deux ans : non seulement elle est ancienne, mais comme elle n'a jamais été complètement éteinte, elle s'est en quelque sorte perpétuée en se renouvelant. Aujourd'hui, au moment où l'on met en place la décentralisation, vous dites qu'il faut tirer un trait et payer, dans un délai que votre commission a fixé. Nous aurons également à discuter de tout cela.

Puisque nous parlons de problèmes financiers et que j'ai fini d'examiner les quatre préalables que vous avez posés, je voudrais répondre à une déclaration de M. Fourcade.

**M. Fourcade** a dit tout à l'heure : « Si vous ne tenez pas compte de nos demandes, la commission des finances se

prononcera contre votre texte. » Dois-je considérer cela comme une menace, une injonction, un avertissement ? Je ne sais quel terme employer.

**Un sénateur à droite.** La force !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Mais ce que je sais, c'est que si je ne réponds pas de façon affirmative aux demandes de la commission des finances, celle-ci invitera le Sénat à voter contre le texte, et ce sera logique. Il n'est cependant pas nécessaire de le proférer sous forme d'avertissement, d'injonction ou de menace : je suis capable de le comprendre et même de l'imaginer ! (Sourires.)

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis.** Il vaut mieux le dire, c'est plus clair, et j'ai horreur des malentendus !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** MM. Fourcade et Girod ont posé une autre question, sur laquelle M. Fourcade a cependant davantage insisté en me demandant de ne pas utiliser, employant une formule un peu vague, « la procédure... ».

**M. Etienne Dailly.** Oui, nous savons !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Puis, dans la suite de sa phrase, il a fini par préciser sa pensée et il a cité l'article 40.

**M. Etienne Dailly.** Bien !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est une question importante pour le représentant du Gouvernement !

**M. Etienne Dailly.** Certes !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Ne pas opposer l'article 40 à l'encontre de dépenses qui engagent les finances de l'Etat c'est prendre une lourde responsabilité pour l'immédiat et pour l'avenir, tant ici que devant l'Assemblée nationale. Si votre majorité votait un texte auquel l'article 40 n'aurait pas été opposé, des difficultés risqueraient de naître à l'Assemblée nationale — cela s'est déjà produit ! — car des députés pourraient demander que soit maintenu en l'état un article voté tel que vous l'auriez souhaité sans que l'article 40 lui ait été opposé au Sénat et il serait alors peut-être plus difficile encore d'y recourir.

J'ai réfléchi à ce problème. Comme je ne veux pas jouer au plus malin ni créer ce que l'on appelle un « suspense », je vais vous dire ce que j'ai l'intention de faire.

Je souhaite que ce texte soit adopté par le Sénat, sans avoir besoin d'avertissement. Je connais la sensibilité de cette assemblée ; par conséquent, je n'ai pas l'intention d'utiliser l'article 40.

**M. Paul Girod, rapporteur, et M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Vous comprendrez que c'est, de la part du Gouvernement, une forme de sacrifice.

Je ne vous demande pas de contrepartie, mais je suis convaincu que le Gouvernement ayant pris cette position — vous pensez bien que si je la prends aujourd'hui, à la tribune du Sénat, il ne s'agit pas d'une initiative personnelle ; je ne prends pas seul une décision de cette importance — le Sénat sera sensible à ce geste.

**M. François Giacobbi.** Sûrement !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Cela nous permettra, me semble-t-il, de rapprocher des points de vue et, je l'espère, sur l'essentiel, de parvenir à un accord à la fin de notre discussion. (Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et de la gauche démocratique — M. Jean-Marie Bouloux applaudit également.)

J'en viens maintenant aux transferts eux-mêmes.

Comme on vous l'a dit, un texte a déjà été voté ; je n'y reviens pas, il est applicable. Je dirai simplement quelques mots à propos des nouveaux transferts de compétences, en commençant par les transports et le problème des canaux.

Les régions peuvent — elles ne sont pas obligées de le faire — demander à prendre en charge les canaux et les voies navigables. En effet, nous voyons se développer dans notre pays, depuis quelques années, une sorte de tourisme fluvial qui tend de plus en plus à se répandre. Les canaux ont un charme incontestable, et je n'ai d'ailleurs jamais compris pourquoi les écologistes s'opposaient à leur construction. En effet, après quelques années, ils sont bordés d'arbres magnifiques et l'on se retrouve dans la nature. C'est parce que nous pensons que les régions pourraient avoir une politique globale des transports comme une politique touristique à mener que cette disposition a été prévue à cet endroit.

**M. François Giacobbi.** Mais tous les écologistes ne s'y opposent pas, monsieur le ministre !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Tant mieux !

**M. Marcel Lucotte.** Cela dépend où !

**M. Jacques Chaumont.** Cela dépend des canaux !

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** En ce qui concerne l'éducation nationale, je rappellerai — j'ai déjà répondu brièvement sur ce point à M. Séramy — que

les départements, les régions, suivant la nature des établissements, et les communes auront la charge du fonctionnement, et par conséquent, de l'entretien.

Qui mieux que le maire, qui mieux que les élus locaux peuvent répondre aux questions posées par les parents d'élèves en ce qui concerne les moyens, et les crédits de fonctionnement des établissements scolaires ? Dans nos communes, à qui les parents d'élèves s'adressent-ils ? Ils s'adressent peu au recteur, qu'ils ne connaissent pas en général. Ils s'adressent donc au maire et aux adjoints. Par conséquent, il était logique de le prévoir.

Mais, dans ce domaine aussi, des remarques ont été faites et l'on a insisté sur la charge que cela représenterait pour les collectivités locales. Je voudrais apporter simplement deux précisions, car j'ai été assez long et je souhaite conclure bientôt.

L'une définit les dépenses scolaires à la charge des collectivités. Il s'agit des dépenses de construction, d'équipement, d'entretien et de fonctionnement général, à l'exception des dépenses directement liées à la pédagogie, qui feront l'objet d'une liste dans un décret d'application.

L'autre vise à clarifier le contenu de la carte scolaire en ce qui concerne les collèges et les lycées. Là, il faudrait éviter toute confusion, car l'expression « carte scolaire » recouvre plusieurs choses. Lorsque l'on dit « carte scolaire » dans une de nos communes, cela signifie le lieu d'implantation géographique de l'école que nous n'avons pas le droit de construire tant qu'elle n'aura pas été inscrite sur la carte scolaire. En ce qui concerne les régions, notamment pour les lycées et les collèges, si vous avez lu le texte attentivement, vous aurez constaté que c'étaient elles qui proposaient l'inscription sur la liste et que les préfets devaient se mettre d'accord avec elles pour arrêter les mesures définitives.

Par conséquent, contrairement à ce qui a été dit, il n'y a pas de pouvoir excessif délégué au préfet. En réalité, une véritable collaboration s'instaurera entre lui et la région.

Pour l'action sociale et la santé, nous avons déjà vu les problèmes essentiels et vous connaissez le détail du texte. Je crois donc inutile d'insister malgré l'importance que représentent les dépenses correspondantes, mais nous serons certainement amenés à y revenir tout au long du débat.

En ce qui concerne la culture et l'environnement, je suis d'accord avec les commissions sur l'essentiel. Les amendements que je propose n'ont pour but que de préciser la rédaction de certaines dispositions.

Puis vous avez proposé, dans un titre III, un certain nombre de dispositions diverses, notamment financières. Nous les examinerons le moment venu. Je souhaite élargir ces textes pour y introduire des dispositions complémentaires.

Lors de la rédaction du projet de loi initial, le Gouvernement avait renoncé à certaines dispositions pour ne pas l'allonger à l'excès. La division du projet en deux textes distincts permet de les réintroduire.

Mes propositions, quant à elles, peuvent être regroupées autour de trois idées.

Première idée : le maire responsable a la maîtrise du sol et doit avoir les moyens de coordonner les travaux. Tous les maires qui sont ici ont sans doute souffert, comme moi-même, bien souvent, à Marseille, pour coordonner les travaux des P.T.T. — qui obéissent à des dispositions particulières — de l'E.D.F., du gaz et de la voirie. (M. Giacobbi fait un signe d'approbation.) Je voudrais ajouter que cette coordination, qui paraît mineure, peut être une très grande source d'économies, ce qui n'est pas négligeable.

A l'occasion de cette proposition de loi, je voudrais, précisément pour employer l'expression que l'un de vous a utilisée, « toiler », préciser les textes précédents et compléter certaines dispositions qui ont déjà été prises.

Il m'a été dit que le Sénat avait adopté une expression qui consiste, quand on vote une série de lois ayant des objets complémentaires, à tenir compte de l'expérience pour améliorer, compléter, corriger les textes votés quelques mois auparavant. A mon avis c'est une bonne technique qui, compte tenu de l'expérience, permet d'améliorer le travail législatif sans retarder inutilement l'élaboration des lois.

Je voudrais maintenant, en conclusion, tout d'abord dire que je remercie MM. Girod, Valade, Séramy, Madelain et Fourcade d'avoir présenté ce texte qui permet au Gouvernement d'apporter la preuve de sa bonne volonté et de sa sincérité.

La première phase de la décentralisation a été celle du transfert du pouvoir exécutif des départements, des régions et des préfets aux élus. Elle est entrée dans les faits sans difficultés. On avait annoncé beaucoup de drames ; il ne s'en est produit aucun.

Je tiens, à ce propos, à rendre à nouveau hommage au corps préfectoral qui a donné, une fois de plus, la preuve de sa loyauté, de sa discipline et de son désintéressement au service de l'Etat.

La déconcentration, telle qu'elle résulte des décrets du 10 mai 1982, a donné aux commissaires de la République des pouvoirs d'autorité et de décision sur tous les services ministériels de leur département. Ces décrets sont allés beaucoup plus loin que ceux de 1964, qui prévoyaient une simple coordination, laquelle n'a d'ailleurs été appliquée qu'en partie.

Décentralisation et déconcentration permettront de prendre beaucoup de décisions sur place et de les exécuter rapidement. Ainsi la France, qui avait dans ce domaine un retard considérable par rapport à toutes les grandes nations, échappera aux lenteurs, aux complications, aux gaspillages d'une centralisation qui la condamnait à la paralysie.

Sur le plan économique, la décentralisation et la déconcentration contribueront au développement de l'activité économique et sociale dans nos provinces en rapprochant les décideurs des citoyens.

Sur le plan politique, quels que soient les tendances ou les engagements de chacun de nous, ces réformes, en renforçant le rôle des collectivités territoriales, contribueront à équilibrer les institutions nationales et à développer la vie démocratique.

Les libertés, les responsabilités, la confiance accordée aux élus locaux et, à travers eux, aux citoyens, l'ensemble des textes votés à ce sujet — je l'ai dit tout à l'heure en commençant, et je le répète en finissant — sont irréversibles. Quel est le Gouvernement, quelle est la majorité qui pourraient revenir sur les droits acquis et sur les progrès accomplis ?

Le Sénat, conformément à sa vocation, a joué un grand rôle dans l'élaboration de ces textes tournés vers l'avenir. Je tiens, mesdames et messieurs, à vous en remercier et, si vous le permettez à quelqu'un qui n'est pas issu de votre assemblée, mais qui en a été membre, à vous en féliciter. (*Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et de la gauche démocratique.*)

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. le président.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 28 avril 1983 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes sont les suivants :

Groupe de l'union centriste des démocrates de progrès : une heure douze minutes ;

Groupe socialiste : une heure dix minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants : cinquante-quatre minutes ;

Groupe du rassemblement pour la République : cinquante-trois minutes ;

Groupe de la gauche démocratique : quarante-neuf minutes ;

Groupe communiste : trente-cinq minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : vingt-sept minutes.

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

**M. Claude Mont.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi dont nous débattons a repris un texte déposé le 22 juin 1982 devant le Sénat par le Gouvernement, puis retiré par ce dernier le 27 septembre.

Nos commissions l'ont sérieusement amendé au point d'en faire, dans le cadre des lois déjà acquises du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983, le complément indispensable d'une politique cohérente, réaliste et pragmatique de répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Toutefois, nous avertit le rapporteur au fond, l'adoption de quatre préalables financiers — concernant les transports scolaires, l'indemnité de logement des instituteurs, la révision des barèmes de l'aide sociale et le remboursement par l'Etat des avances départementales de trésorerie de l'aide sociale — l'adoption de ces quatre préalables financiers, dis-je, a conditionné l'accord donné par votre commission des lois à la proposition de loi.

Je souhaite que, dans cette résolution, le Gouvernement discerne bien plus la grave inquiétude des élus locaux qu'une intransigeante mise en demeure.

De tous ces problèmes, le versement de l'indemnité de logement aux instituteurs est sans doute le plus irritant. L'Etat acquitte cette indemnité de logement à ses fonctionnaires. Pourquoi s'en décharger sur les communes et les départements pour les enseignants de l'école primaire publique ?

Sous le précédent septennat, malgré d'immédiates et compréhensibles difficultés d'application, le Sénat avait inscrit sans faiblir la création d'une dotation spéciale à cette fin dans le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, voté le 22 avril 1980.

Pour 1982, non seulement le Gouvernement a confirmé ce principe à l'article 94 de la loi du 2 mars 1982, mais il en a dégagé le crédit fractionnel utile au budget du ministère de l'éducation nationale. C'était la bonne voie.

Mais il change brusquement et totalement de politique.

Par l'article 35 de la loi de finances pour 1983, il abroge les dispositions qu'il avait fait voter à l'article 94 de la loi du 2 mars 1982. Il intègre « dans la dotation globale de fonctionnement une nouvelle dotation spéciale de 2106 millions de francs au titre du logement des instituteurs » et il réaménage, c'est-à-dire qu'il abaisse de 5 p. 100 à 4 p. 100, la part des ressources affectées aux concours particuliers de la dotation globale de fonctionnement.

Cette reconversion n'est pas concevable. Et le comité national des finances locales, toutes opinions confondues, l'a condamnée.

Par une proposition de loi à laquelle ont souscrit de nombreux collègues, je demande l'annulation de cet incroyable transfert de charges.

A ce point de notre analyse des faits, il convient de nous interroger sur le fondement de la dotation globale de fonctionnement et sur les incidences de sa dénaturation.

D'évidence, les municipalités, à tous égards, assurent mieux que ne le ferait l'Etat les tâches complexes de l'administration locale. Mais elles ne disposent que d'une part très insuffisante du produit fiscal global. Nous nous en sommes tous plaint et nous avons demandé un meilleur partage, un partage équitable.

La dernière forme de la participation, de la modeste participation, de l'Etat à cette importante mission d'intérêt public des collectivités locales, c'est la dotation globale de fonctionnement.

Il s'agit donc d'une contribution normale, non pas d'une générosité complaisante. Les partenaires doivent en être profondément convaincus.

Mais, dès lors, cette D.G.F. ne peut absolument pas être grignotée, amputée, réduite par un prélèvement quelconque d'affectations particulières et, par exemple, pour payer l'indemnité de logement aux instituteurs. Elle est une compensation due aux communes pour services rendus. Que le Gouvernement respecte cette règle fondamentale : la D.G.F. ne peut pas être un trésor utilisable à toutes fins.

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Puis-je vous interrompre, monsieur Mont ?

**M. Claude Mont.** Je vous en prie.

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je tiens à préciser que l'indemnité de logement des instituteurs n'a pas été prélevée sur la D. G. F.

Vous me dites que celle-ci ne doit pas être un « trésor utilisable à toutes fins ». Je vous signale que nous y avons ajouté 2,1 milliards de francs au titre de l'indemnité de logement des instituteurs. C'est exactement le contraire de ce que vous venez de dire, si je vous ai bien compris. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. Claude Mont.** Monsieur le ministre, si je me réfère à l'exposé des motifs concernant les prélèvements au profit des collectivités locales dans la loi de finances pour 1983, je lis que le nouveau taux de prélèvement sur la T. V. A. pour dégager la dotation globale de fonctionnement a été fixé à 16,753 p. 100. Tel est le taux applicable en 1983, « compte tenu des dispositions proposées dans le présent projet de loi », ce qui signifie qu'en conformité avec les règles qui le fixent le taux de prélèvement a été arrêté à 16,753 p. 100.

Cela étant précisé, la phrase suivante est très explicite : « Ce taux tient compte, par ailleurs, de l'intégration dans la dotation globale de fonctionnement d'une nouvelle dotation spéciale au titre du logement des instituteurs. »

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Nous l'avons ajoutée.

**M. Claude Mont.** Le texte nous fait croire qu'elle n'est pas ajoutée...

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Si !

**M. Claude Mont.** ... et qu'elle trouve sa place dans la D. G. F. Dans ces conditions, mieux vaut séparer des comptes qui devraient être clairement distincts.

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Me permettez-vous de vous interrompre à nouveau, monsieur Mont ?

**M. Claude Mont.** Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Pourquoi avons-nous procédé ainsi ? Pour permettre à l'indemnité de logement des instituteurs d'augmenter automatiquement chaque année suivant un taux de croissance calculé sur la T. V. A. alors que, si nous n'avions pas retenu cette référence, l'indemnité de logement des instituteurs n'aurait peut-être pas augmenté régulièrement chaque année dans la même proportion que la D. G. F.

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

**M. Claude Mont.** Qu'est-ce qui vous empêchait de l'indexer de la même manière ? Si vous aviez eu un compte d'Etat, rien ne vous aurait empêché de retenir cette indexation.

Il faut que ces comptes soient clairement distincts. Il ne faut pas que ces 2 106 millions de francs soient soustraits à la répartition du crédit global entre toutes les communes. Si la plupart d'entre elles récupéreront une attribution à proportion de leur nombre d'instituteurs, en revanche, celles qui n'ont plus d'école, qui gèrent un budget de misère, n'auront aucune part à la redistribution de ces 2 106 millions de francs.

Est-il ainsi permis d'accabler encore les faibles, d'appauvrir les pauvres ? Car l'augmentation de la D. G. F. n'aurait été, dans cette hypothèse, que de 8,80 ou de 9 p. 100, tandis qu'avec l'inclusion de l'indemnité de logement des instituteurs on pouvait alors parler d'une augmentation de 12,9 p. 100 de la D. G. F. C'est dire à quel point tout cela était confondu.

Il ne faut pas dénaturer la D. G. F. Il faut refuser la confusion des comptes. Il faut inscrire au budget de l'éducation nationale, comme pour 1982, les sommes nécessaires au paiement de l'indemnité de logement des instituteurs.

Le rapporteur au fond et le rapporteur pour avis de la commission des finances ont eu raison de faire de ce préalable un test de la volonté décentralisatrice du Gouvernement.

La voix autorisée des communes de France mérite d'être entendue et leurs légitimes intérêts d'être respectés. (*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. Ooghe.

**M. Jean Ooghe.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la décentralisation est à nouveau à l'ordre du jour du Sénat.

Pour l'essentiel, la Haute Assemblée est aujourd'hui appelée en première lecture, à compléter la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Il nous revient de décider des transferts de compétences en matière de transports, d'éducation, d'action sociale et de santé, d'environnement et d'action culturelle, comme le proposait le projet gouvernemental de l'été dernier.

Pour leur part, les sénateurs communistes se félicitent de l'ouverture de ce débat qui devrait, comme nous l'espérons, permettre la poursuite du processus de décentralisation engagé par le Gouvernement de la gauche.

A cet égard, comment ne pas souligner, pour s'en réjouir, le chemin considérable qui a déjà été parcouru ?

La loi du 2 mars 1982 « droits et libertés » a constitué une rupture de taille avec vingt-trois années de politique de centralisation étouffante et de transferts de charges.

En dix-huit mois, la tutelle administrative et financière qui pesait sur les communes, les départements et les régions a été supprimée.

Les départements et les régions ont été dotés d'un exécutif. La représentation des minorités dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants a été assurée.

Avec la loi du 7 janvier 1983, les premiers transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités locales ont été opérés.

Au total, de nouveaux rapports entre l'Etat et les communes, les départements et les régions ont commencé à s'instaurer, mettant progressivement un terme à la dépendance de ceux-ci par rapport à celui-là.

A la différence de ce qui s'était passé sous le septennat précédent — il faut bien en parler — où il fallut attendre plus de quinze mois après le dépôt du projet de loi pour que s'ouvre enfin la discussion au Sénat, sans pour autant aboutir à aucun résultat concret, le Gouvernement de la gauche est passé des intentions aux actes.

Son défi aux traditions séculaires, pour reprendre une expression de M. Girod, est entré dans la réalité nationale.

Parce que cette grande réforme décentralisatrice correspond pleinement aux objectifs pour lesquels nous n'avons cessé d'agir, nous l'avons vigoureusement soutenue, de même qu'aujourd'hui nous apportons notre soutien résolu aux projets du Gouvernement qui visent à franchir une autre étape dans les transferts de compétences de l'Etat aux communes, départements et régions.

Nous le faisons pour des raisons de principe. La décentralisation est, à nos yeux, une réforme essentielle parce que liée intimement à la démocratisation de la vie sociale. En créant des rapports nouveaux entre les citoyens et les élus, la décentralisation favorise la participation de la population des communes aux décisions qui la concernent.

Voilà pourquoi les sénateurs communistes participent au débat avec la volonté d'écarter les obstacles que certains semblent vouloir accumuler sur la route de la décentralisation.

Certes, les transferts de compétence proposés, notamment en matière d'éducation et d'action sociale et de santé, sont relati-

vement considérables, aussi bien par leur ampleur que par leur surface financière puisque aussi bien les transferts aux seuls départements sont évalués à 22 milliards de francs.

De plus, le lourd passif de vingt-trois années de transferts de charges n'est pas de nature à faciliter les choses.

Ainsi, au fil des années, de graves inégalités se sont établies entre les départements en matière de barème d'aide sociale.

Des départements, comme la Manche, le Calvados, la Meurthe-et-Moselle, supportent des charges exceptionnellement accablantes par comparaison à d'autres départements.

Incontestablement, une révision des barèmes d'aide sociale s'impose. C'est pourquoi, en dehors de toute surenchère démagogique et irresponsable, nous proposons de rechercher avec le Gouvernement des solutions réalistes et supportables pour l'économie nationale.

En ce qui concerne les dettes contractées par l'Etat à l'égard des départements en matière de dépenses sociales, le problème n'est pas moins réel et appelle obligatoirement une solution.

D'autant que, comme M. le ministre l'a souligné, les sommes dues s'élèvent aujourd'hui à neuf milliards de francs. Ces dettes pèsent sérieusement sur les finances de tous les départements, provoquant parfois, comme dans le département de l'Essonne, des problèmes aigus de trésorerie.

Voilà pourquoi nous apprécions et soutenons l'action réaliste du gouvernement de la gauche, le premier gouvernement qui, depuis des dizaines d'années, s'engage à rembourser dans des délais compatibles avec la santé de notre économie les dettes que, pour l'essentiel, la droite a laissées en héritage.

Par ces deux exemples j'ai voulu mettre en lumière la démarche responsable qui anime les parlementaires communistes, une démarche conséquente et réaliste, qui refuse d'opposer stérilement la réalisation de nouveaux transferts de compétences aux difficultés véritables dues à l'héritage du passé et à la conjoncture actuelle.

A la différence de la majorité conservatrice du Sénat, nous ne posons pas les questions en termes de lutte ou de négation et encore moins en termes de préalable.

Nous préconisons, comme le Gouvernement, d'une part, de poursuivre résolument, mais par étapes, la grande réforme décentralisatrice et, d'autre part, de résoudre progressivement les contentieux financiers nés de vingt-trois années de gouvernement de droite, notamment le problème réel des dettes d'aide sociale et celui de la révision des barèmes d'aide sociale des départements.

C'est dans cet esprit que notre groupe apportera son soutien aux propositions du Gouvernement ; en effet, pour nous, l'essentiel, c'est de continuer à avancer dans la bonne voie, celle qui permettra à nos collectivités d'exercer en toute liberté et responsabilité des compétences plus étendues et ainsi de rapprocher le pouvoir de décision de la population et d'associer celle-ci toujours plus étroitement aux affaires qui la concernent.

Manifestement, la majorité de la Haute Assemblée n'a pas choisi de se situer sur le même terrain que moi. C'est ainsi que les conclusions proposées par la majorité de la commission des lois, conclusions reprises par les autres commissions, accumulent tous les préalables possibles. A tel point qu'on ne peut pas ne pas se demander si la majorité du Sénat ne cherche pas avant tout à enrayer sinon à limiter les réformes en cours.

Pour notre part, nous regrettons ce que j'appellerai des « combats de retardement ».

Puis-je me permettre de rappeler avec quelle vigueur, en avril 1980 — ce n'est pas si vieux ! — la majorité du Sénat rejetait nos propositions visant à confier aux conseils généraux — j'en ai entendu, à l'époque ! — l'exécutif du département ? Deux ans plus tard, elle était contrainte de s'y rallier. Il en est toujours ainsi des combats d'arrière-garde. La vie et le progrès sont plus forts que tous les conservatismes.

C'est cette conviction qui nous conduit à insister pour que le Sénat se prononce de façon positive sur les transferts de compétences proposés par le Gouvernement.

Qu'il me soit permis maintenant de m'arrêter sur quelques questions qui nous préoccupent tout spécialement.

Et d'abord, le problème des centres d'aide par le travail — les C. A. T. — dont, selon moi, on n'a pas suffisamment parlé. On propose leur transfert aux départements. La majorité de la commission rejette cette proposition gouvernementale. Je le dis tout net, c'est regrettable.

Sans doute est-il vrai que les dépenses de fonctionnement des centres d'aide par le travail progressent à une vitesse annuelle nettement supérieure à celle de l'inflation. Mais faut-il pour autant refuser la possibilité d'intervenir au niveau du département dans un domaine aussi essentiel pour les handicapés que celui des centres d'aide par le travail ?

La majorité du Sénat me paraît commettre une grave erreur et, surtout, une inexcusable injustice à l'égard des handicapés en s'opposant à la gestion des C. A. T. par les élus départemen-

taux, qui sont plus à même que l'Etat lointain d'appréhender et satisfaire les besoins locaux en vue d'assurer une meilleure insertion sociale et professionnelle des handicapés. Mieux vaudrait, selon nous, discuter avec le Gouvernement pour trouver une solution acceptable à la croissance des dépenses de fonctionnement et, ainsi, permettre aux conseils généraux, non de faire une croix sur les C.A.T. mais, au contraire, d'accomplir le devoir de solidarité des départements à l'égard des handicapés.

Je veux m'arrêter ensuite aux problèmes de transferts en matière d'éducation.

La présidente du groupe communiste, ma collègue Mme Hélène Luc, interviendra dans la discussion générale pour regretter avant tout certaines lacunes et exposer nos propositions visant à la création d'un service public unifié de l'éducation, mais à gestion effectivement décentralisée.

Pour ma part, je voudrais m'arrêter sur les propositions de transfert de la compétence des collèges aux départements.

De même que pour les C.A.T., je ne veux pas contester, si peu que ce soit, les enjeux financiers qu'impliquent la construction, l'extension, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement des collèges. Ainsi, aujourd'hui, la construction d'un collège accueillant 900 élèves coûte près de 20 millions de francs.

Il est évident que les ressources provenant de la dotation globale d'équipement communale ne peuvent pas permettre aux communes, ni même aux communes d'une certaine importance, de résoudre le problème du financement de la construction de nouveaux collèges ou de leur aménagement.

C'est sans doute cette difficulté objective qui a conduit le Gouvernement à proposer de faire des collèges une compétence départementale, alors que, dans le projet de loi initial, c'était une compétence communale. Cette évolution du Gouvernement ne paraît pas relever que de l'opportunité puisque, aussi bien, celui-ci propose que la responsabilité de la construction, de l'équipement ou de l'entretien d'un collège ou d'un lycée soit confiée de droit, en tout ou partie, par le département ou la région à la commune intéressée qui le souhaite. Par cette disposition, le Gouvernement confirme qu'il n'a pas perdu de vue son objectif central visant à rapprocher les usagers du service public de l'éducation du pouvoir communal. J'en prends acte bien volontiers.

Cependant, je ne peux m'empêcher de regretter que les enjeux financiers ne permettent pas aux communes ou à leurs groupements en secteur rural d'assurer totalement la responsabilité des collèges. Je le regrette d'autant plus qu'à nos yeux la commune ou le groupement de communes constitue le niveau d'administration le plus proche des usagers, donc le plus à même d'associer les personnels, les élèves et les parents à la gestion des collèges.

Je voudrais, avant de conclure, réaffirmer l'attachement des parlementaires communistes aux principes financiers contenus dans la loi du 7 janvier 1983, à savoir que les ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert par l'Etat, étant entendu que ces ressources assurent la compensation intégrale des charges transférées.

Il s'agit là de problèmes essentiels et, pour notre part, nous notons avec intérêt la détermination du Gouvernement d'assurer les conditions financières les plus satisfaisantes pour les transferts de compétences.

Le 21 octobre 1982, le porte-parole du groupe communiste n'avait pas esquivé cette question majeure. Je veux répéter aujourd'hui que limiter le transfert de ressources correspondant aux dépenses d'hier risque de poser de vrais problèmes aux collectivités locales, notamment aux départements qui voudraient améliorer l'exercice des compétences transférées, d'autant qu'on ne peut ignorer le problème préoccupant que constitue le rythme différent d'évolution des charges du rythme d'évolution des ressources transférées, qui pourrait être moins rapide.

De surcroît, la politique de transfert de charges du passé pose toujours la question du rattrapage des moyens matériels et financiers de nos collectivités locales.

En faisant ces remarques, nous gardons à l'esprit aussi bien les difficultés économiques et financières du moment que les exigences qu'implique le redressement de notre économie.

C'est pourquoi nous posons les problèmes financiers avec force, mais aussi avec esprit de responsabilité.

Nous ne proposons pas de combler du jour au lendemain le retard accumulé. Bien au contraire.

Par contre, nous continuons à considérer très souhaitable de conserver l'objectif de la gauche visant à mettre 25 p. 100 des ressources fiscales nationales à la disposition des collectivités locales et de définir les délais dans lesquels cet objectif pourrait être progressivement approché, sinon atteint, délais qui doivent naturellement être compatibles avec les nécessités du redressement national.

Cette démarche que nous préconisons nous paraît de nature, monsieur le ministre, à témoigner une fois de plus de la volonté politique du Gouvernement de donner aux collectivités locales des moyens matériels accrus leur permettant d'assurer dans les meilleures conditions des compétences et des responsabilités de plus en plus étendues.

Monsieur le ministre, une nouvelle étape de la décentralisation s'ouvre. Vous pouvez compter une fois encore sur le soutien et la contribution des sénateurs communistes pour défendre et enrichir les propositions gouvernementales et favoriser, comme vous le souhaitez, un accord dans cette assemblée sur le deuxième volet des transferts de compétences. Nous nous réjouissons de la volonté politique que vous exprimez et qui s'attache, en dépit des difficultés de la conjoncture, à faire avancer pas à pas la grande réforme de la décentralisation. Nous participerons au débat de façon constructive, en déposant des amendements, pour améliorer les propositions du Gouvernement nous le ferons avec la conscience d'agir en membres à part entière de la majorité gouvernementale. (*Applaudissements sur les travées socialistes, communistes et de la gauche démocratique.*)

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

**M. Paul Kauss.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est au nom du groupe du R.P.R. du Sénat que je suis amené à apporter ce soir quelques éléments de réflexion concernant la proposition de loi tendant à compléter la loi n° 83-3 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Il y a moins de deux ans, M. le Premier ministre, alors plein d'allant et de dynamisme, annonçait au Parlement que la décentralisation devait être la « grande affaire du septennat ».

Vous-même, monsieur le ministre de l'intérieur, qui êtes aussi ministre de la décentralisation, abondiez dans ce sens et confiez que vous vous sentiez plus volontiers ministre de la décentralisation que ministre de l'intérieur.

Enfin, dans les allées du pouvoir, on accreditait l'idée qu'après 180 années de centralisme excessif la France allait enfin connaître l'ère de la décentralisation. Ce n'était toutefois pas, à notre avis, une novation, puisque, si mes souvenirs ne me trompent pas, le Sénat avait adopté un projet de loi de développement des responsabilités des collectivités locales bien avant 1981.

Mais l'important n'est pas là. L'important est de faire le point de la décentralisation au moment où s'engage le débat de ce jour.

Après examen de la loi sur les droits et libertés des collectivités territoriales et de la loi relative à la répartition des compétences de chacune des collectivités locales, qui, au dernier moment, fut amputée de sa partie la plus intéressante, ce qui mettait en cause son efficacité, il convient de rendre hommage aux auteurs de la proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui : sans leur initiative, la décentralisation serait peut-être restée pour quelque temps encore lettre morte.

Tout le mérite des auteurs de cette proposition de loi réside dans le fait qu'ils ont compris qu'il convenait d'envisager la décentralisation dans son intégralité, faute de quoi l'Etat ne tarderait peut-être pas à reprendre d'une main ce qu'il accordait de l'autre.

La proposition de loi qui nous est soumise constitue le complément indispensable et normal d'une politique cohérente, réaliste et pragmatique de décentralisation.

Pour parachever l'œuvre nécessaire de décentralisation, nous ne sommes cependant pas prêts à adopter n'importe quelles dispositions.

Dans un domaine aussi important que celui qui doit déterminer le cadre institutionnel de vie des Français pour les décennies à venir, le contenu de la réforme a encore plus d'importance que la volonté de réforme elle-même.

Le retrait de chapitres importants du projet de loi sur la répartition des compétences, ceux-là mêmes qui constituent la substance de la proposition de loi de nos collègues, était pour nous inacceptable pour des raisons de principe. Si nous sommes partisans de la décentralisation, nous voulons cependant savoir quel prix il nous faudra le payer et surtout à quel prix le Gouvernement est disposé à nous l'accorder.

L'offre que nous faisait le Gouvernement dans son projet de loi initial était trop ambiguë pour que nous puissions l'accepter : si les domaines de compétences transférés étaient clairement définis, nous n'avions, en revanche, aucune certitude quant aux ressources financières qui nous permettraient d'assumer nos nouvelles responsabilités.

Pour notre part, nous estimons que la décentralisation implique, d'une part, la dévolution aux autorités locales des moyens matériels de l'assumer et, d'autre part, l'établissement de quelques règles essentielles régissant les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que les rapports des collectivités locales entre elles.

Toute la question de la décentralisation se ramène finalement à deux principes simples : il n'y a pas de décentralisation sans transfert de compétences ; il n'y a pas de transfert de compétences sans transfert réel et équitable de moyens en personnels et en biens.

Cette règle résiste malheureusement mal à l'épreuve des faits.

Pour simplifier ma démonstration, je la limiterai à la période la plus récente.

L'institution d'une dotation globale d'équipement avait fait naître chez beaucoup d'entre nous un espoir prudent, certes, mais non négligeable de changement. Or il a fallu déchanter, car cette dotation globale d'équipement s'est réduite à peu de chose, et nous avons dû sacrifier à des révisions budgétaires et, dans de nombreux cas, accroître la fiscalité locale.

Forts de cette expérience plutôt malheureuse, nous ne pourrions plus accepter de transferts de compétences sans un accord complet sur l'indispensable compensation financière selon certaines modalités, dont l'objectif est d'éviter que, finalement, l'opération de décentralisation ne se traduise pour le contribuable par une surcharge fiscale difficilement supportable.

Ces modalités, quelles sont-elles ? Les transferts doivent s'accomplir par « bloc de compétence », afin d'éviter l'écueil des responsabilités diluées et des financements croisés.

Le transfert de compétences doit s'accompagner du transfert des moyens, en personnels et en biens, nécessaire à l'exercice de celles-ci.

La compensation des transferts de compétences doit assurer l'exercice satisfaisant de celles-ci par la prise en compte des mises à niveau des charges induites.

En outre, les transferts de moyens qui accompagnent nécessairement les transferts de compétences doivent s'opérer conformément aux trois principes suivants : le principe de la concomitance des transferts de ressources et des transferts de charges ; le principe de l'évaluation préalable des charges correspondant au transfert de compétences ; le principe de l'équivalence des ressources transférées aux dépenses effectuées par l'Etat pour l'exercice des compétences transférées, à la date même du transfert.

Compte tenu de l'expérience que les collectivités locales gardent des tentatives passées de décentralisation, il est nécessaire, en outre, de se prémunir contre les velléités éventuelles, que pourrait manifester l'Etat, de réaliser la décentralisation, non pas nécessairement au profit des collectivités, mais à son propre bénéfice.

C'est ainsi qu'avant tout transfert de compétence le Gouvernement doit avoir pris les mesures aptes à apurer le passif, en réaménageant notamment le régime de la dotation globale de fonctionnement.

Pour ce qui est du passif de l'Etat, chacun sait que celui-ci est débiteur d'importantes sommes envers les collectivités locales du fait, le plus souvent, qu'il n'a pas toujours tenu ses engagements ou qu'il n'a pas respecté complètement la réglementation. C'est le cas dans les domaines des transports scolaires, du logement des instituteurs, ainsi que des barèmes et des contingents de l'aide sociale.

Il est donc indispensable qu'intervienne avant tout transfert de compétence une mise à niveau dans les secteurs que je viens de citer. Ce sera un gage de bonne volonté, monsieur le ministre, de la part du Gouvernement.

Enfin, il faut réaménager le système de fonctionnement de la dotation globale d'équipement, en élargissant son champ d'application afin que les attributions qu'elle comporte puissent être affectées au remboursement anticipé du capital de la dette contractée, à la couverture des travaux prévus pour un exercice ultérieur, en totalité ou en partie au versement à un organisme de coopération intercommunale ou à une autre commune.

J'en viens maintenant aux principes qui doivent présider aux relations des collectivités locales entre elles : celles-ci ne trouveraient dans la décentralisation aucun bénéfice si d'aventure la tutelle de l'Etat devrait être progressivement remplacée par la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Cette position qui est la nôtre implique trois conséquences d'ordre pratique : d'abord, la prohibition de l'ingérence d'une collectivité dans la sphère de compétences reconnue à une autre collectivité ; ensuite, la suppression de toute disposition susceptible d'engendrer un risque de tutelle de la région sur les autres collectivités ; enfin, l'élimination de toute mesure autoritaire de regroupement communal ou autre.

Sur les deux premiers points qui concernent les risques, toujours latents, d'ingérence, je pense qu'il serait déplorable que subsiste dans le texte qui résultera de nos travaux la possibilité pour une collectivité d'interférer avec les compétences reconnues à une autre.

Ce risque est particulièrement évident, lorsque les collectivités en cause sont d'importance ou de puissance inégale. Il

nous appartient donc de veiller à ce que de telles éventualités ne puissent se réaliser.

Sur le troisième point, relatif au regroupement communal, chacun sait que les élus locaux y sont, par principe, peu favorables. L'usage modéré qui a été fait de la loi sur les fusions de communes en est l'illustration.

Il faut d'ailleurs savoir que, parmi les communes qui ont fusionné, nombreuses sont celles qui ont, par la suite, demandé à rompre ce contrat d'union. Car l'expérience a montré qu'il n'y a pas souvent de fusion de communes équitable ni complètement réussie. La fusion de communes se traduit toujours, tôt ou tard, par l'absorption de la plus petite par la plus grande.

Reste à savoir, et ce sera là ma conclusion, quelle sera l'attitude du Gouvernement par rapport aux propositions de nos commissions.

S'il accepte leurs suggestions, au moins pour l'essentiel, alors le Sénat et le Gouvernement auront, ensemble, élaboré un bon texte et accompli une véritable décentralisation, dont la réussite est notre souhait le plus profond.

Si, au contraire, le Gouvernement devait faire état, par exemple, d'arguments portant sur l'irrecevabilité financière ou s'opposer par là même à toute solution de compromis, la décentralisation, telle que nous la concevons, ne pourrait être vouée à l'échec et le groupe R.P.R. serait amené à en tirer les conclusions qui s'imposent.

Mais comme tout à l'heure, monsieur le ministre, vous avez fait savoir au Sénat qu'il n'était pas dans vos intentions, ce dont je vous remercie, de demander l'application de l'article 40, nous estimons que, finalement, il nous sera possible, ensemble — pour ma part, je l'espère sincèrement — de trouver un compromis valable, satisfaisant, juste et efficace pour tous. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.*)

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

**M. Jacques Descours Desacres.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, mes chers collègues, le texte qui est soumis à nos réflexions par la commission des lois représentera une étape décisive dans le trajet législatif qui a pour but la décentralisation d'une partie des pouvoirs de l'Etat. Suivant que les principes sur lesquels il repose seront ou non acceptés et mis en application, il y aura ou non un transfert effectif de compétence des administrations de l'Etat vers celles des collectivités territoriales et les élus municipaux, départementaux et régionaux, auront ou non les moyens d'assumer les responsabilités inhérentes à leurs attributions.

Nos excellents rapporteurs ayant remarquablement développé ce thème fondamental, mon intervention a pour seul objet d'insister sur trois aspects du présent débat : son urgence, son incidence sur la vie locale, ses répercussions sur les contribuables.

Certes, il est urgent, après avoir éveillé des espoirs ou des craintes par des prises de position théoriques, de définir les dispositions pratiques de leur mise en œuvre, mais il est indispensable que la précipitation de l'élaboration législative n'oblige pas à des corrections des textes après quelques semaines, comme tel a été le cas pour la loi dite des droits et des libertés.

Il m'a toujours paru extrêmement souhaitable que, dans un régime parlementaire bicaméral, chaque assemblée puisse, dans son ensemble, connaître la position des membres de l'autre. Pour une proposition de loi de l'importance de celle-ci, il est très regrettable que la déclaration, par le Gouvernement, de l'urgence de son examen par le Sénat puisse aboutir à la réunion d'une commission mixte paritaire sans que chaque sénateur soit appelé au préalable à délibérer sur les dispositions qu'auront retenues les députés. Mais le Gouvernement restera toujours libre de nous accorder cette faculté.

Les remous qui ont lieu depuis quelques semaines au sein des assemblées locales, confrontées à des problèmes budgétaires de plus en plus insolubles, ceux qui agitent certains groupements de commune — M. Kauss vient d'y faire allusion — fondés naguère sur des incitations évanescentes, témoignent de l'incidence de la décentralisation sur la vie locale.

Le tableau de l'évaluation des transferts de base qui figure à la page 18 de l'excellent rapport de notre collègue M. Fourcade, au nom de la commission des finances, confirme qu'en première approche les répercussions de la décentralisation sur le plan financier concernent essentiellement les départements. L'éminent rapporteur de la commission des lois, M. Paul Girod, l'a souligné tout à l'heure à la tribune.

Les conseils généraux n'oublient pas les promesses qui les avaient conduits à accepter de prendre en charge l'entretien de certaines routes nationales, ni le taux annoncé pour la participation de l'Etat aux frais de transports scolaires, ni la contribution que celui-ci doit apporter aux charges d'aide sociale. En outre, ils constatent que la dotation globale d'équipement a été financée par les crédits qu'ils comptaient recevoir au titre

de la voirie transférée, mais qui sont répartis sur d'autres bases, que l'Etat ne verse pas toujours les 65 p. 100 escomptés du coût des déplacements des élèves et que ses dettes s'accumulent pour les charges d'aide sociale, depuis longtemps certes, mais chaque année un peu plus. Dès lors, ils s'inquiètent des perspectives qu'offre l'équilibre des budgets départementaux à l'avenir.

Ils s'en inquiètent d'autant plus qu'ils doivent trouver de nouveaux locaux pour les services de l'Etat ou ceux du département dont la séparation physique a paru souvent s'imposer, ne serait-ce qu'en raison de l'accroissement du nombre des collaborateurs nécessaires pour assumer des tâches parfois très voisines.

Des nécessités du même ordre s'imposent aux conseils régionaux. Les circonstances locales conduisent à des solutions diverses pour ces différents problèmes, mais il paraît évident que des dotations réparties suivant des critères multiples, si objectifs puissent-ils paraître, et ajoutées à tels ou tels impôts transférés ne permettront pas une appréciation facile des ressources de chaque collectivité ne de leur adéquation aux charges de celle-ci.

Ces observations expliquent et justifient les propositions du rapport qui nous est soumis.

Le dernier point sur lequel il convient, enfin, d'insister concerne les répercussions que risque d'avoir, pour les contribuables, l'accroissement des charges globales incombant aux collectivités locales en raison de l'élargissement de leurs responsabilités, notamment en matière économique, et des dérapages qui résulteraient de transferts mal contrôlés.

Les taxes qui frappent forfaitairement les locataires de locaux d'habitation, les propriétés bâties et non bâties et, plus ou moins arbitrairement, les activités professionnelles restent les recettes vers lesquelles les assemblées locales se tournent.

Si les conseils municipaux sont les plus réservés à ce sujet en raison des prélèvements déjà effectués par la région, le département, voire tel ou tel établissement public ou groupement à fiscalité propre, ils voient leurs initiatives limitées de ce fait à l'encontre même de l'idée de décentralisation.

J'ai rappelé à cette tribune, le 21 octobre dernier, que, d'après le memento statistique des finances locales, de 1970 à 1980, si le produit intérieur brut avait augmenté en moyenne de 13,4 p. 100 par an, le produit des quatre taxes, lui, avait crû de 16,8 p. 100, de sorte que la part du produit intérieur brut prélevée par la fiscalité locale avait augmenté d'un tiers.

Au cours de sa dernière réunion, le comité des finances locales, dont les membres s'honorent de s'attacher à travailler strictement dans le cadre des lois, même si en tant que parlementaires ils ne les ont pas votées, ou ont été hostiles à telle ou telle de leurs dispositions, a mis en relief le fait que, pour 1982, comme pour 1983, la valeur locative forfaitaire, base de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, avait crû plus rapidement que les valeurs locatives réelles en raison du blocage des loyers. Ainsi, les élus qui ont pensé maintenir au même niveau la pression fiscale sur les contribuables concernés en ne changeant pas les taux de ces taxes l'ont, en réalité, aggravée.

Pour la taxe foncière des propriétés non bâties, il en est de même dans de nombreuses régions.

Quant à la taxe professionnelle, chacun conserve en mémoire les aménagements apportés en fin d'année. Le comité des finances locales a mesuré aussi les conséquences pour les communes, comme pour les contribuables, des compensations et des péréquations dont le caractère partiel et figé, bien qu'onéreux pour certains, est confirmé par les faits.

Ces chiffres et ces constatations démontrent, s'il en était besoin, combien est fautive l'assertion d'après laquelle la répartition des charges importe peu, puisque c'est toujours le même contribuable qui paie. Les difficultés actuelles prouvent que la surcharge de telle ou telle catégorie de personnes ou de biens accélère la dégradation économique de leur secteur.

Les gouvernements successifs depuis quelques années en ont pris conscience et proposé au Parlement des mesures pour accroître les ressources des collectivités locales. Telle est actuellement la seule voie immédiatement praticable devant la difficulté de mettre en chantier une quelconque réforme de la fiscalité locale.

Le Sénat a enregistré avec intérêt, monsieur le ministre, les indications que vous nous avez données tout à l'heure sur votre espoir d'obtenir l'accord du Gouvernement en vue de majorer de 150 millions de francs les crédits de la dotation globale d'équipement afin de compenser les moins-values des départements ayant accepté, naguère, de prendre en charge une partie de la voirie nationale moyennant versement, par l'Etat, de ressources compensatrices.

Enfin — et cela m'a paru très important — vous nous avez déclaré que vous renonciez d'ores et déjà à demander l'application de l'article 40 de la Constitution au cours de ce débat.

Une discussion très large pourra ainsi s'instaurer devant notre assemblée. Il nous reste à souhaiter que la conclusion des travaux des deux assemblées du Parlement soit bénéfique, certes, pour les collectivités locales, mais par là même, aussi, pour l'Etat et l'ensemble des citoyens. (*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. Collomb.

**M. Francisque Collomb.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, maire d'une grande ville, j'ai à cœur, aujourd'hui, d'apporter mon soutien entier et amical aux préoccupations esquissées par les rapporteurs des commissions saisies au fond ou pour avis sur la proposition de loi présentée par mes collègues et amis MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade.

La mise en place de nouvelles garanties financières apparaît bien comme un préalable, avant toute nouvelle décentralisation des compétences, à l'avantage des collectivités territoriales. Je comprends parfaitement le souci de mes collègues conseillers généraux et maires de communes rurales de bénéficier de rattrapages en matière de transports scolaires et de contingents d'aide sociale.

Dans le même esprit, je m'associe pleinement aux demandes du rapporteur pour avis de la commission des finances, mon collègue M. Jean-Pierre Fourcade, visant à obtenir du Gouvernement le respect et l'aménagement des règles de compensation, notamment dans le domaine de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, ainsi qu'au recours à des experts, voire à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes. La solidarité entre les élus départementaux et les élus communaux, qu'ils soient urbains ou ruraux, n'est pas un vain mot. C'est un principe actif auquel je m'honore d'apporter ma contribution.

Je voudrais, maintenant, insister sur deux aspects qui me préoccupent plus particulièrement : d'une part, le problème de la prise en charge des dépenses concernant le logement des instituteurs ; d'autre part, celui de l'aménagement de la dotation globale d'équipement.

S'agissant de la prise en charge des dépenses relatives au logement des instituteurs, je ne reviendrai pas sur les formes successives de cette revendication constante des élus locaux qui ont été excellemment rappelées par mon collègue M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois. En revanche, j'accorderai une attention particulière à l'intégration dans la dotation globale de fonctionnement — loi de finances pour 1983 — d'un crédit de 2 106 millions de francs au titre d'une dotation spéciale « logement des instituteurs ».

En effet, cette intégration permet, en garantissant la « dotation spéciale instituteurs », de bénéficier d'une évolution comparable à celle des ressources de la T.V.A. et donc de l'activité économique, encore que le taux de croissance de celle-ci pour 1983 apparaisse des plus réduits. En revanche, il faut bien voir les effets pernicieux d'une telle intégration, voulue par le ministre compétent malgré l'avis défavorable émis par le comité des finances locales — je salue ici la haute tenue de ses travaux et l'excellence des services qu'il rend aux élus, quelle que soit la taille de leur commune.

C'est ainsi que, comme l'observe M. le rapporteur, cette inclusion risque fort de faire échapper la D.G.F. au mécanisme de régularisation prévu au sixième alinéa de l'article L. 234-1 du code des communes.

De plus, l'insertion de la « dotation spéciale instituteurs » dans la D.G.F. soustrait cette dotation à l'application du troisième alinéa de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983, selon lequel « toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, est compensée dans les conditions prévues à l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983. »

Enfin, je prendrai soin de rappeler à grands traits les débats parfois animés du comité des finances locales dont mes collègues ont bien voulu me faire l'écho à propos de l'extension à de nouveaux ayant droits de la « dotation spéciale instituteurs », et donc des transferts de charges qui s'abattent ainsi sur nos collectivités.

Toutes ces formules, en réalité, sont beaucoup trop complexes. Elles masquent, sous des artifices, des transferts de charges dont nous ne voulons pas. C'est pourquoi, comme la commission des lois le propose, il faut que l'Etat prenne purement et simplement en charge le logement des instituteurs.

La dotation globale d'équipement, quant à elle, à peine mise en application, soulève un certain nombre de difficultés. Je n'aurai pas la cruauté d'insister sur les différentes déclarations de quelques hauts fonctionnaires à ce sujet. A les entendre, la D.G.E. devait bouleverser l'économie des collectivités territoriales. Il s'agissait d'une véritable panacée.

Certes, je ne puis qu'être sensible au fait que l'effort d'investissement soit pris pour partie en considération dans le calcul des crédits revenant à chaque commune. Les communes qui investissent régulièrement y trouvent leur compte. Mais ce qu'il faut, c'est accentuer encore les possibilités d'autonomie que confère la mise en application de cette dotation, en permettant aux communes de l'utiliser soit pour un remboursement anticipé, soit pour un exercice ultérieur.

Il va de soi, par ailleurs, que tout conseil municipal qui le décide devrait être à même de verser à un organisme de coopération intercommunale tout ou partie de sa dotation globale d'équipement.

Je ne puis que déplorer, d'autre part, la distorsion entre les crédits de paiement et les autorisations de programme à laquelle a donné lieu la première année de mise en application de la dotation globale d'équipement. Le Gouvernement a donné aux maires l'assurance que le montant total des crédits de paiement disponibles cette année serait suffisant pour couvrir les demandes des collectivités territoriales. J'en accepte volontiers l'augure, encore que cette question attire tout particulièrement la vigilance des élus locaux et ne soit point sans soulever leur inquiétude. En tout état de cause, je souhaite vivement que, très vite, cette distorsion se réduise jusqu'à atteindre des proportions plus acceptables.

Cette inquiétude m'amène enfin à évoquer, monsieur le ministre, le problème de l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences. Certes, il est prévu à cet effet, à l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983, la création d'une commission spécialement chargée d'évaluer ces charges. L'article 1<sup>er</sup> du décret du 10 mars 1983 dispose que cette commission sera composée de huit représentants des communes désignés par l'association des maires de France, de quatre représentants des conseils généraux élus par les présidents des conseils généraux et, enfin, de quatre représentants des conseils régionaux élus par les présidents des conseils régionaux. Cette commission aura, dans les prochains mois, à jouer un rôle-clé. Il importe qu'elle dispose à cet égard de toutes les possibilités d'investigation et des moyens nécessaires à la réalisation de sa mission.

Peut-être ne serait-il pas inutile qu'elle travaille en étroite collaboration avec le comité des finances locales que préside notre collègue M. Jean-Pierre Fourcade. Sans doute est-il nécessaire, comme le demande ce dernier au nom de la commission des finances, que les charges induites résultant des transferts de compétences soient évaluées annuellement.

J'insiste, en tout état de cause, pour que le Sénat, conformément à sa mission constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales, exerce pleinement ses prérogatives et contrôle avec vigilance, dans l'esprit d'impartialité qui est traditionnellement le sien, l'adéquation des transferts de charges aux transferts de compétences. C'est à lui, et à lui seul, qu'il appartient de juger des formes que devrait revêtir ce contrôle. D'avance, je me rallie, s'il la juge souhaitable, à toute mission d'information qu'il estimerait nécessaire à cet égard.

En conclusion, je voudrais souligner ici combien les élus lyonnais et moi-même sommes attachés à la décentralisation et à sa poursuite, voire à son accentuation. En revanche, j'insiste tout particulièrement sur les vives inquiétudes que m'inspirent les mécanismes de compensation financière mis en place. En aucun cas les obligations nouvelles des collectivités territoriales ne devaient dépasser le total des ressources qui leur sont transférées. Est-ce bien le cas ? Ne serons-nous pas, une fois de plus, déçus sur ce point ?

Nous serons à même, dans quelque temps, d'y voir plus clair et je souhaite de toutes mes forces que mes inquiétudes d'aujourd'hui se révèlent vaines demain. (*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 interrompre maintenant ses travaux jusqu'à vingt et une heures trente (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

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

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

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

Nous poursuivons la discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions du rapport de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi de MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade, tendant à compléter la

loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative 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. Moinet.

**M. Josy Moinet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, durant de nombreuses années, pour ne pas dire des décennies, la décentralisation a été un thème facile de discours, d'études et de propositions.

Aujourd'hui, grâce à vos efforts obstinés, monsieur le ministre, cette volonté s'est traduite ou a commencé de se traduire dans la loi. Le mouvement est lancé. Il doit maintenant aller jusqu'à son terme pour que les élus apprécient les avantages de la décentralisation et que les citoyens en recueillent les fruits.

J'insiste sur ce dernier point, car je suis persuadé, monsieur le ministre, que, dans votre esprit et dans celui du Gouvernement tout entier, la décentralisation n'est pas faite exclusivement à l'usage des élus ; elle est faite pour que les citoyens soient rapprochés des centres de décision qui sont amenés à s'occuper du quotidien.

La décentralisation ne doit pas seulement s'inscrire dans les textes ; elles doit réussir dans les faits. Elle doit être comprise et vécue par les élus comme un supplément de démocratie, une plus grande liberté dans la gestion des affaires locales.

Mais rien de tout cela — je suis persuadé que vous le savez, monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation — n'est possible sans la sécurité financière. Toutes les enquêtes, toutes les réunions, tous les congrès d'élus locaux montrent que les problèmes financiers sont la préoccupation majeure, pour ne pas dire exclusive, des maires et des conseillers municipaux. Aussi voudrais-je axer cette brève intervention sur le seul problème des garanties financières dont doit être assortie la mise en œuvre de cette importante étape dans le processus de décentralisation déjà engagé.

Ces garanties sont nécessaires en raison du contexte dans lequel la réforme s'inscrit. En effet, l'environnement économique se prête mal à la mise en œuvre d'une réforme aussi profonde des structures de l'Etat et aussi coûteuse pour son budget.

Il ne serait pas réaliste — cela ne vous a d'ailleurs pas été proposé, monsieur le ministre — dans la conjoncture actuelle, d'attendre de l'Etat un transfert immédiat et massif de ressources destinées à combler les retards accumulés dans tous les domaines concernés par la présente proposition de loi. Mais il ne serait pas davantage acceptable pour les collectivités locales de prendre en charge des responsabilités que l'Etat n'a pas assumées comme il aurait dû le faire et cela de longue date.

Dans l'opposition, nous avons critiqué sans répit et à juste titre les transferts de charges de l'Etat aux collectivités locales dans des domaines tels que celui des routes nationales ou de l'éducation. Je veux à cet égard citer l'exemple de mon département, dans lequel vingt-deux collèges ont été construits entre 1973 et 1981 et dont onze ont été entièrement financés par le budget départemental. C'est dire l'importance des transferts de charges opérés naguère du budget de l'Etat vers celui des collectivités locales.

Le rattrapage de ces retards constatés dans les domaines de l'éducation et de l'action sanitaire et sociale doit à l'évidence être assuré par l'Etat si l'on veut éviter l'asphyxie rapide des budgets départementaux.

Le principe du rattrapage doit être clairement énoncé et affirmé. En revanche, les modalités de sa mise en œuvre ainsi que le calendrier peuvent naturellement faire l'objet de discussions susceptibles, je l'espère, de déboucher sur un accord.

Faut-il rappeler ici que les collectivités locales doivent concourir pour leur part à la lutte contre l'inflation, laquelle passe, entre autres choses par une amélioration de la compétitivité de nos entreprises ?

Ne serait-il pas paradoxal qu'au moment même où l'Etat s'efforce de stabiliser, voire d'alléger les charges des entreprises, les collectivités locales soient contraintes d'accroître le poids de la taxe professionnelle pour faire face à des dépenses naguère assumées par le budget de l'Etat ?

Faut-il rappeler que le niveau atteint par les prélèvements obligatoires dans notre pays ne saurait être dépassé sans compromettre gravement la capacité d'épargne des Français et, par conséquent, l'investissement ? D'où la nécessité impérieuse pour les collectivités locales de limiter la pression fiscale sur les ménages.

Faut-il rappeler que de nouvelles compétences en matière économique ont été données aux collectivités locales par la loi du 2 mars 1982 sans que des ressources nouvelles aient été mises à leur disposition ?

Dès lors — le fait a été signalé par le rapporteur pour avis de la commission des finances — les collectivités locales ont tendance à apporter un soutien aux entreprises par la voie qui coûte, semble-t-il, le moins cher, c'est-à-dire par le biais des garanties. On assiste ainsi dans les budgets locaux, singulière-

ment dans ceux des départements, à une montée des garanties, forme d'aides à mon sens la plus pernicieuse dans la mesure où elles s'appliquent à des entreprises fragiles et où les défaillances de ces entreprises pourraient conduire les banques qui les ont financées à mettre en jeu ces garanties.

De nombreuses collectivités locales continuent de penser que les garanties que l'on accorde à des entreprises sont finalement de même nature que celles que l'on accorde à des offices d'H. L. M. ou à des hôpitaux. Nous ne sommes plus du tout sur le même terrain et la conjoncture économique est telle que nous devrions, sur ce plan, être très prudents.

**M. Jacques Descours Desacres.** Très bien !

**M. Josy Moinet.** Ces quelques exemples suffisent à montrer l'intérêt qui s'attache à la prise en considération par le Gouvernement des garanties financières proposées par notre commission des finances.

J'ajouterai un autre élément d'inquiétude pour l'avenir de la décentralisation. Le Gouvernement — je crois qu'il a raison — souhaite diriger une part croissante de l'épargne vers les emplois industriels. Le ralentissement des concours financiers apportés aux collectivités locales par les caisses d'épargne, la réduction de 2 milliards de francs pour 1983 de l'enveloppe de prêts mis à la disposition des collectivités locales, la création annoncée d'un livret d'épargne industriel après celle du livret d'épargne populaire sont autant de décisions qui illustrent cette volonté du Gouvernement et vont se traduire par une limitation croissante des sources de financement des collectivités locales.

Mais, dans le même temps, le poids des dépenses de fonctionnement et celui de la charge de la dette ne cessent d'augmenter dans les budgets locaux. Il en va ainsi notamment des dépenses de personnel et, bien sûr, la capacité d'autofinancement des collectivités locales s'en trouve gravement altérée et affectée.

Faut-il ajouter que de très nombreuses communes, dans la crise économique que nous traversons, voient leur budget « fragilisé » par les dépôts de bilan qui frappent de trop nombreuses entreprises ? Chaque jour, par la presse régionale et nationale, nous apprenons que telle ou telle entreprise de petite dimension, parfois dans un village, ou de plus grande dimension dans une ville importante a déposé son bilan. Ce que la presse ne dit pas, c'est que ces dépôts de bilan se traduisent par des pertes de ressources considérables pour les collectivités locales et peuvent ainsi mettre en péril les budgets locaux.

Malgré les difficultés ponctuelles liées aux défaillances, hélas ! trop nombreuses, d'entreprises, les finances des collectivités locales en France sont globalement saines. Il faut à tout prix éviter que les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales dans des domaines aussi sensibles que ceux de l'éducation et de la santé n'entraînent une détérioration des finances locales, car une telle dérive créerait de réelles difficultés aux communes, aux départements et aux régions, mais plus encore condamnerait l'œuvre de décentralisation à laquelle vous vous attachez, monsieur le ministre.

Condamnables et condamnés avec force hier, les transferts de charges sans juste compensation demeurent aujourd'hui inacceptables dans leur principe même pour les collectivités locales.

La réussite de la décentralisation passe par l'élaboration d'une règle du jeu financière claire et objective, acceptée par l'Etat et par les collectivités locales. Je ne doute pas, monsieur le ministre, que le maire de Marseille saura convaincre le ministre de l'intérieur et de la décentralisation de cette impérieuse nécessité. (Applaudissements.)

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

**M. Lucien Delmas.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après avoir étudié la proposition de loi présentée par nos collègues MM. Girod, Valade, Seramy, Madelain et Fourcade, le groupe socialiste a été frappé par un certain nombre d'incohérences aussi bien entre les propos tenus et les propositions qui nous sont faites qu'en ce qui concerne les mesures proposées par rapport aux principes énoncés dans l'exposé des motifs.

Tout d'abord, en tant qu'élus locaux, nous avons été amenés à constater avec surprise et, je l'avouerai, avec un certain amusement que les discours de l'opposition sont très souvent contradictoires dans la mesure où ils sont prononcés à Paris ou en province.

En effet, chers collègues de l'opposition, à la tribune du Parlement, vous vous montrez hyper-décentralisateurs et ultra-réformistes, à croire que, depuis quelques mois, vous avez été touchés par la grâce girondine, alors que, sur le terrain, dans nos communes, dans nos départements et dans nos régions, à quelques heures et à quelques lieues de distance, vous tenez, vous et vos amis, un tout autre langage fondé sur le doute, la crainte et trop souvent sur la critique systématique des mesures mises en œuvre au titre de la décentralisation.

N'ai-je pas entendu récemment, avec effarement, un de vos amis, vice-président d'une assemblée départementale, déclarer au cours d'un débat public que la tutelle *a priori* n'aurait jamais dû être supprimée, car le contrôle préalable des sous-préfets et des percepteurs est absolument nécessaire à une bonne gestion de nos communes ? Et, malheureusement il ne s'agit pas là d'un cas isolé mais d'une attitude fréquente, que vous avez surtout dans les collectivités où vous êtes minoritaires, attitude qui consiste à flatter les égoïsmes, à entretenir les craintes et à amplifier les mécontentements.

Autre incohérence, et plus grave celle-là, qui consiste à proposer des règles qui, si elles étaient adoptées, constitueraient un obstacle majeur à la politique de planification, freineraient les progrès de la décentralisation, porteraient atteinte à l'unité du système éducatif. Et je vais vous le démontrer tout de suite.

Tout d'abord, vous risquez de poser des problèmes en matière de planification, et cela concerne surtout la politique de l'éducation. Vous le savez, le Gouvernement a fait de la formation initiale et continue une grande priorité nationale, afin de donner à notre économie les cerveaux et les mains dont elle a besoin pour relever les défis qui nous sont posés par les grandes nations industrialisées et pour nous permettre de surmonter la crise que nous traversons.

Or, vous nous proposez, aux termes de l'article 24 de votre texte, de donner aux différentes collectivités locales concernées compétence en matière d'établissement de la carte scolaire, en liaison avec le représentant local de l'Etat, alors que depuis plusieurs années ce pouvoir est reconnu aux conseils régionaux pour l'enseignement secondaire et pour l'enseignement technique. Ce n'est donc pas au moment où la régionalisation du Plan devient effective, aussi bien pour son élaboration que pour son exécution, qu'il convient de remettre en cause une des compétences portant sur des aspects essentiels de la planification. Vous êtes loin ce faisant de votre affirmation de principe, selon laquelle il importe « d'éviter les responsabilités indécises ».

En proposant de plus que la compensation des transferts de compétences comprenne la prise en compte des mises à niveau des charges induites, et en précisant, comme vous le faisiez dans un premier élan qui était certainement celui du cœur, dans votre article 6 initial, que la part prise par l'Etat dans les dépenses de transports scolaires doit être calculée comme si celui-ci avait pour chaque département porté au taux de 65 p. 100 sa participation aux dépenses actuellement subventionnables, vous créez les conditions du blocage de la décentralisation, car vous savez très bien que le budget de la nation ne permet pas plus aujourd'hui qu'hier de corriger en un ou deux exercices budgétaires les retards accumulés, pendant de longues années, et les inégalités constatées.

Je vous rappellerai d'ailleurs que les désengagements et les décrochages que vous déplorez sont dus en grande partie à votre gestion passée et que notre collègue M. Fourcade, à l'époque où il détenait le portefeuille des finances, n'a pas freiné, bien au contraire, le mouvement de désengagement de l'Etat amorcé par ses prédécesseurs.

Alors vouloir aujourd'hui demander à l'Etat de combler tout de suite les retards creusés et les déséquilibres provoqués relève plus du calcul politique que du souci sincère de favoriser la décentralisation et de défendre les intérêts des collectivités locales.

Ce qui ne veut pas dire pour autant que les corrections nécessaires ne devront pas être assurées, que la mise en œuvre de la solidarité nationale en faveur des communes, des départements ou des régions les plus pauvres ne devra pas intervenir. Et nous nous félicitons de la déclaration faite à ce sujet par M. Alain Savary devant notre commission des affaires culturelles, qui a précisé qu'il est prévu pour la mise à niveau des collèges de prendre en compte pour partie les ressources des départements par l'intermédiaire du potentiel fiscal et d'accorder des majorations aux départements les plus pauvres. On peut donc espérer que la même formule pourra être retenue pour les régions et que ce critère sera pris en compte pour le calcul de la dotation régionale d'équipement scolaire.

Mais revenons aux incohérences et aux insuffisances du texte qui nous est soumis. En voici quelques exemples : article 14, exclusion des canaux et voies navigables de la compétence de la région alors qu'on lui reconnaît dans la proposition de loi compétence pour créer, aménager et exploiter les ports fluviaux d'intérêt régional ; article 25, imprécision en ce qui concerne la composition des conseils d'administration des établissements secondaires et techniques ; article 27, violation d'un principe général du droit public qui reconnaît aux seuls élus du suffrage universel dans les collectivités locales le pouvoir d'engager les fonds publics.

Nous pourrions, à ce sujet, citer des exemples aberrants, car dans certaines agglomérations de départements ruraux, la volonté des familles, dictée soit par la facilité, soit parfois par une certaine forme de snobisme entraîne la fermeture de classes ou d'écoles en milieu rural. Si le texte proposé était appliqué, à ce premier inconvénient s'ajouterait une augmentation sensible des charges de fonctionnement imposées aux conseils municipaux par la seule décision des familles, ce qui aurait pour effet de pénaliser doublement les petites communes qui seraient ainsi affaiblies substantiellement et financièrement.

Je citerai encore l'article 33, omission d'associer les communes à la définition de la politique départementale d'aide sociale, alors que la procédure décentralisée au niveau communal ou intercommunal donne aux commissions communales et cantonales le pouvoir d'admission aux prestations de l'aide sociale; l'article 34, contradiction au principe des blocs de compétences en dissociant les centres d'aide par le travail de la compétence générale reconnue au département en matière d'aide sociale aux personnes handicapées; l'article 40, silence du texte sur la nécessaire planification départementale des services sociaux et médico-sociaux ainsi que sur le pouvoir d'autorisation incombant au président du conseil général pour la création, la transformation et l'extension des établissements ou services sociaux, relevant de la compétence départementale; pour l'habilitation des établissements et services recevant des bénéficiaires de l'aide sociale; pour la tarification de leurs prestations.

Vous voyez, mes chers collègues, que la proposition de loi qui est soumise à notre examen est souvent imprécise, et même parfois dangereuse pour l'autonomie de certaines collectivités locales, aussi bien que pour la cohérence des équipements à réaliser et des actions à mettre en œuvre.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste, fidèle à la double philosophie de la décentralisation et de la planification démocratique, soutiendra et votera les amendements présentés par le Gouvernement. Il a également décidé de vous présenter un certain nombre d'amendements ou de sous-amendements afin de préciser, corriger ou modifier certains aspects du texte ou des amendements du Gouvernement.

Il nous a semblé, en effet, nécessaire de proposer par la voie législative, comme les rédacteurs de la proposition de loi l'ont fait d'ailleurs, l'institution d'un conseil départemental de l'éducation; d'affirmer à ce sujet, mais aussi pour les conseils d'administration des établissements scolaires, la règle du tripartisme et l'autorité de l'élu local représentant la collectivité compétente; de rappeler la nécessité d'obtenir l'accord des collectivités concernées pour le choix du lieu d'implantation des établissements d'enseignement devant être construits sur leur territoire; de faire obstacle aux pratiques que j'évoquais tout à l'heure qui ont pour effet de dévitaliser et d'appauvrir certaines communes rurales, en précisant que la participation aux charges d'entretien, de fonctionnement et d'amortissement d'emprunts des écoles, collèges et lycées, ne pourra être réclamée aux communes et résidence des enfants scolarisés que dans la seule mesure où la capacité d'accueil des établissements scolaires de ladite commune ou des districts ou secteurs de rattachement ne permet pas la scolarisation des enfants concernés.

Ce faisant, nous avons la conviction d'améliorer sensiblement cette proposition de loi dans le sens de la clarté, de la responsabilité et de la solidarité qui doivent rester les trois piliers de la décentralisation.

Je voudrais à ce sujet insister sur deux principes fondamentaux de la grande réforme qui se réalise progressivement grâce à la volonté et à la ténacité de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation : la responsabilité et la solidarité.

Il importe, en effet, monsieur le ministre, mes chers collègues, que toutes les règles édictées dans le cadre des textes décentralisateurs soient marquées du sceau de ces principes et plus particulièrement les règles qui concernent les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

S'il est, en effet, nécessaire de responsabiliser les élus à tous les niveaux en développant la concertation en matière de planification et de définition des politiques d'animation économique, de formation et d'action culturelle, sanitaire ou sociale, afin de rationaliser les investissements et de coordonner les actions, il est également indispensable de responsabiliser les acteurs économiques et sociaux en les associant le plus possible à la définition et à l'exécution des politiques à mettre en œuvre. Cela doit être le cas en matière d'éducation en adoptant le tripartisme des conseils et en confiant la présidence de ces instances au représentant de la collectivité compétente, qui pourra faire le travail de pédagogie et de responsabilisation nécessaire pour éviter ou limiter les dérives maximalistes ou démagogiques, et partant, les conflits potentiels entre les établissements publics d'éducation et les collectivités qui en auront la charge.

Le principe de solidarité doit être également présent dans la réflexion du législateur et de l'exécutif. Si nous admettons, à la différence de nos collègues de l'opposition, que la mise à niveau des charges transférées ne doit pas conditionner la politique de transfert de compétences, nous estimons cependant que cette mise à niveau devra être assurée progressivement par le jeu de la solidarité nationale.

Il serait, en effet, anormal que certains départements à faible densité de population, à potentiel fiscal réduit, ou ayant un caractère spécifique comme les départements de montagne, ne puissent pas obtenir une participation de l'Etat aux charges de transports scolaires au taux maximum de 65 p. 100 parce qu'ils n'ont pas eu les moyens d'assurer la gratuité du service. Ce serait le cas pour les Alpes-de-Haute-Provence, l'Aveyron, la Corrèze, la Dordogne, le Puy-de-Dôme et j'en passe. Cela est également vrai en matière d'éducation et d'action sanitaire et sociale.

Nous devons veiller, vous devez veiller, monsieur le ministre, au respect scrupuleux du principe d'égalité des citoyens en matière de service public et le IX<sup>e</sup> Plan, au titre d'un de ses programmes prioritaires, devrait permettre de corriger, tout au moins partiellement, par le moyen du contrat de plan certains des déséquilibres constatés au moment des transferts de moyens qui accompagneront les transferts de compétences. Je dis bien « partiellement », car nous devons avoir certainement recours à d'autres formules, telles que la péréquation et la fiscalisation, pour obtenir une correction totale. Le vote rapide d'une loi complémentaire en matière d'aide sociale, modifiant les dispositions de la loi de 1955, notamment en ce qui concerne les modèles de répartition, devrait permettre aussi, dans ce domaine, de rétablir une plus grande équité.

Je voudrais enfin attirer votre attention, monsieur le ministre, sur la nécessité d'adapter au plus tôt la nomenclature des établissements publics régionaux à leurs différents secteurs d'intervention en matière d'investissements, notamment à ceux résultant des transferts de compétences prévus par la loi du 7 janvier 1983 et par la proposition de loi en cours de discussion.

Les dispositions conjuguées de la loi du 22 juillet 1982, fixant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle des actes des collectivités décentralisées, et du décret du 2 juillet 1973 créent actuellement des retards administratifs préjudiciables au bon fonctionnement des régions et à l'exécution des investissements programmés. En effet, les conseils régionaux doivent être saisis en cours d'exercice de fréquentes demandes d'autorisation de virements de crédits pour l'attribution des dotations aux collectivités et aux organismes divers, ce qui n'est pas sans avoir des conséquences économiques sérieuses au plan départemental et régional.

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, les observations et les propositions que le groupe socialiste tenait à faire à l'occasion de ce débat qui revêt une importance exceptionnelle pour l'avenir de notre pays et de ses collectivités décentralisées.

La décentralisation est une longue marche semée d'embûches et de difficultés de tous ordres. Il nous appartient, aux uns et aux autres, de maintenir la cohérence des réformes à mettre en œuvre, d'examiner objectivement les résultats obtenus et les problèmes rencontrés, de corriger, à chaque occasion, les imperfections ou les contradictions constatées.

Cette tâche délicate et exaltante doit nous mobiliser et nous rassembler pour construire un système administratif moderne et efficace répondant aux impératifs politiques, économiques et sociaux de la fin du xx<sup>e</sup> siècle. (*Applaudissements sur les travaux socialistes et communistes.*)

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

**M. Pierre Salvi.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'entre personnellement dans cette discussion générale sur le transfert de compétences avec une certaine perplexité et une inquiétude certaine. En effet, depuis le 24 mars 1982 je vis la décentralisation sur le terrain, dans mon département, le Val-d'Oise, et non pas dans les couloirs feutrés du Sénat ou dans les bureaux de la place Beauvau. La situation est, mes chers collègues, et vous le savez tous, bien différente et bien moins confortable.

L'important texte de loi soumis aujourd'hui à l'examen du Sénat est le fruit de la réflexion menée par la commission des lois sur la proposition de loi déposée dans le courant du mois d'octobre 1982 par plusieurs de nos collègues — et non des moindres — puisqu'il s'agissait des rapporteurs des commissions concernées par le projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Nous avons tous eu alors le sentiment que ce projet de loi, qui devait être l'une des grandes réformes du septennat, avait été rédigé de manière trop superficielle et avec une précipitation que je qualifierai « d'électorale ».

Le lent et patient travail entrepris par le Sénat pour amender et corriger le texte proposé à son approbation ne pouvait suffire à lui rendre une cohérence qui lui faisait défaut dès son origine.

C'est donc à bon droit que nos collègues ont déposé sur le bureau de notre Assemblée un texte législatif constituant le complément indispensable d'une politique cohérente, réaliste et pragmatique de décentralisation.

Deux reproches essentiels pouvaient être faits aux textes qui nous ont été soumis concernant les collectivités locales : ils ne permettent en aucun cas de dégager des mesures qui énoncent une finalité globale. Ils sont, par ailleurs, dépourvus de l'indispensable complément des ressources qui permettrait leur réelle mise en application.

Un projet aussi vaste et aussi ambitieux que celui qu'a élaboré le Gouvernement aurait dû non seulement s'accompagner d'une très large consultation des élus, mais également éviter de se présenter comme un découpage de compétences souvent arbitraire et peu cohérent.

La seconde critique que l'on peut formuler, et sur laquelle les élus sont unanimes, touche aux ressources qui permettraient à la décentralisation d'entrer réellement dans les faits. A cet égard, vous me permettez de citer en exemple la situation telle qu'elle se présente dans mon département, et j'aimerais que M. Delmas, qui tout à l'heure a interpellé une partie de l'assemblée, soit attentif à mon propos.

Lors de la séance d'installation de la nouvelle assemblée départementale du Val-d'Oise, le 24 mars 1982, je m'interrogeais sur les possibilités réelles de transfert des ressources de la part de l'Etat vers les collectivités locales, et plus particulièrement vers les départements, compte tenu du niveau du déficit du budget de l'Etat.

Lors de l'examen du budget de mon département, le 7 janvier 1983, je devais constater avec regret, et j'ajouterai avec inquiétude, le désengagement considérable de l'Etat. Nous avons enregistré, en effet, une perte de recettes de 61,7 millions de francs par rapport à 1982, qui se décompose ainsi : 21 millions de francs au plan des subventions, 11 millions de francs au plan de la dotation globale de fonctionnement, et 29 millions de francs au plan de l'aide sociale.

A ce handicap financier, dont il est clair que l'Etat porte l'entière responsabilité, s'est ajouté le coût de la décentralisation proprement dite, que nous avons tenu à réduire au strict minimum en-deçà duquel toute action devenait aléatoire, voire impossible.

En ce domaine, j'ai écouté et entendu avec la plus vive attention les interventions documentées faites par nos rapporteurs au début de ce débat.

Dans celle de notre excellent collègue Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la commission des finances, j'ai retenu plus particulièrement deux chiffres concernant cette première année de décentralisation. Il en ressort que, pour les douze mois écoulés, elle a coûté à nos départements 450 millions de francs en fonctionnement et 250 millions de francs en investissement.

Il est bien évident qu'avec les nouveaux transferts de compétences, ne serait-ce qu'au plan des personnels, ces chiffres sont appelés à s'accroître encore dans les mois et les années à venir.

La décentralisation engage donc bien des dépenses supplémentaires, hier comme demain, pour nos collectivités locales, contrairement à ce que vous affirmiez l'an passé dans cette même enceinte, monsieur le ministre. Et cela intervient précisément au moment où la situation économique de notre pays est telle qu'il apparaît bien aléatoire de voir se transférer les ressources de l'Etat vers les collectivités locales dans les conditions équitables et indispensables qui s'imposent.

Savez-vous, monsieur le ministre, qu'au moment même où s'engage cet important débat devant notre assemblée, mon département a vu, de 1979 à 1983, les crédits d'Etat affectés aux constructions scolaires du premier degré passer de dix millions de francs à un million de francs, en francs courants, au moment où, précisément, les besoins en cette affaire sont plus que jamais impératifs ? Il a donc fallu, pour faire face à cette situation, que le département s'engage davantage.

Savez-vous, monsieur le ministre, qu'un département comme celui de la Mayenne, qui s'était vu attribuer quatre millions de francs au titre du remboursement en 1982, a vu, par le jeu de la régulation intervenue cette même année, ce crédit amputé de un million de francs ?

En 1983, ce crédit n'a plus été que de deux millions de francs pour un programme identique, concrétisant ainsi une perte de recettes de deux millions de francs. En deux ans, ce sont donc trois millions de francs de recettes qui ont été perdus au titre du remboursement pour la Mayenne. Il a fallu que ce département bloque tous les crédits de la ligne « équipement rural » de son budget pour faire face à des besoins impératifs et assurer aux cabinets de géomètres concernés les travaux escomptés.

Lorsque M. Delmas nous dit que nous avons accepté des transferts de charges, je n'en disconviens pas. Mais lorsqu'il dit que le Sénat n'a pas réagi lorsqu'il en a été question, je le renvoie aux débats qui se sont déroulés dans cette enceinte sur le projet de loi « Bonnet » de décentralisation. Vous verrez alors, monsieur Delmas, puisque vous avez participé à ces débats, que nous avons fait admettre à M. Christian Bonnet un certain nombre de choses et que nous avons apporté un certain nombre de correctifs à son projet.

Ce que je constate personnellement, c'est que s'il y a eu des diminutions de ressources à une certaine époque, elles ont pris depuis deux ans une telle cadence et un tel rythme que, confrontés ce soir au texte de loi dont nous discutons, il ne nous est pas possible de ne pas exprimer les inquiétudes qui doivent être celles de toute l'assemblée. Je crois que, de par vos fonctions, vous êtes à même de l'apprécier. En tout cas, je pense que la volée de bois vert que vous avez voulu infliger à une partie de cette assemblée, en ne voulant pas vous souvenir du passé ou en le transformant, n'était absolument pas méritée et n'avait pas lieu d'être dans ce débat.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, d'autres exemples des difficultés rencontrées à la suite de certains désengagements de l'Etat pourraient être cités. Je ne le ferai pas, me contentant de rappeler ici combien la dotation globale de fonctionnement a été décevante pour les budgets de nos communes et de nos départements en 1983 et combien la dotation globale d'équipement nous laisse sur notre faim.

Vous concevrez, dans cette conjoncture, notre inquiétude devant les sombres perspectives qui se profilent à l'horizon en ce qui concerne les ressources dont disposeront nos collectivités territoriales pour faire face aux responsabilités accrues qui découleront des nouvelles compétences qui leur seront confiées demain.

Dès lors, comment ne pas s'interroger sur une « décentralisation » qui transfère des pouvoirs sans transférer les ressources permettant leur mise en œuvre ?

Alors même que le Gouvernement appelle les Français à se mobiliser pour faire face à la crise, alors que les collectivités territoriales sont prêtes à faire le maximum d'efforts dans le domaine de l'emploi — bien que les plus vives réserves puissent être formulées quant à l'interventionnisme économique des collectivités territoriales — force est de constater que les moyens correspondant à ces impératifs essentiels ne sont donnés ni aux présidents de conseils généraux ni aux présidents de conseils régionaux.

Tout se passe comme si l'Etat effectuait non un transfert de pouvoirs, mais un transfert de responsabilités.

Après un an d'expérience, nous devons constater que la décentralisation s'est opérée dans des conditions difficiles, voire mauvaises. A aucun moment, les conséquences n'en ont été mesurées, ni au plan du statut des personnels, ni au plan des ressources ou des transferts de compétences.

Le Sénat — et, à ce titre, je voudrais féliciter MM. les rapporteurs — a donc tenté de proposer que les transferts entre l'Etat et les collectivités territoriales s'effectuent par « blocs de compétences » afin d'éviter les responsabilités indéfinies et les « financements croisés », étant entendu que ces transferts doivent s'accompagner des moyens permettant le réel exercice de cette compétence et la prise en compte des charges qui en découlent, dans le cadre du respect de l'autonomie des collectivités territoriales.

A cet égard, les différentes sections contenues dans la proposition de loi n° 53, revues par les diverses commissions du Sénat, constituent un effort notable de réflexion.

Certes, il existe des divergences importantes entre les positions adoptées par la commission des affaires culturelles et la commission des lois concernant l'éducation, ou entre cette même commission et celle des affaires économiques dans le domaine de la création d'aérodromes par les régions. Mais il s'agit moins de contradictions que d'une réflexion menée par les membres de notre assemblée sur le degré de décentralisation que nous souhaitons voir réalisé dans le cadre du respect et de l'intérêt général.

La richesse des propositions émanant des différentes commissions ou des groupes politiques du Sénat devrait nous permettre de dégager un texte législatif répondant aux préoccupations que nous avons maintes fois exprimées dans le passé.

Encore faut-il que le Gouvernement accepte de « jouer le jeu » et de tirer les conséquences de la réforme qu'il introduit dans les rapports existant entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Dans le cours de nos débats, l'occasion vous sera donnée, monsieur le ministre, de prouver au Sénat que le Gouvernement est prêt à engager le mouvement de déconcentration qui doit accompagner toute véritable décentralisation et lui donner son sens.

Dans cette perspective, la position que vous prendrez à l'égard des suggestions faites par plusieurs de nos collègues concernant

l'éducation nationale sera révélatrice de votre conception de la décentralisation, à moins qu'on ne s'aperçoive, à travers ces débats, que la réforme que vous proposez n'est qu'un leurre, l'Etat conservant la gestion de milliers de fonctionnaires sur l'ensemble du territoire national.

Vous avez voulu introduire une révolution dans nos institutions. Il faut maintenant en assumer toutes les conséquences et mettre les collectivités territoriales en mesure de remplir le rôle qui désormais leur incombe.

Plusieurs de mes collègues ont félicité les rapporteurs pour l'excellence de leurs travaux. Je joins, bien entendu, ma voix à la leur en espérant que le Gouvernement acceptera le texte de loi qui ressortira de nos travaux.

Il sera la traduction des réflexions résultant d'un an de décentralisation et l'expression d'une assemblée dont la pondération et le sens de la mesure ne sont plus à louer.

Je vous ai écouté, monsieur le ministre. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que la décentralisation telle qu'elle est engagée, avec les pouvoirs qui ont été transférés aux présidents des conseils généraux et aux présidents des conseils régionaux, est irréversible.

Nous sommes d'accord et il s'agit là d'une réforme importante. Peut-être même, pour certains présidents, que ce soit de conseil général ou de conseil régional, est-ce une espèce de rêve, mais il ne faudrait pas que ce rêve se transforme en cauchemar parce que nous n'aurions plus les moyens de faire face aux responsabilités ou aux compétences qui nous sont transférées.

Je ne cache pas — j'en ai fait part au rapporteur en commission des lois — malgré le texte tel qu'il nous est proposé et tel qu'il est amendé, mon inquiétude touchant l'avenir.

Je voudrais — ce sera ma conclusion — citer à ce sujet le propos d'un élu normand : « La décentralisation, c'est une succession de bonnes intentions qui contiennent en germe les sept péchés capitaux. Tout dépend de quel côté on regarde la réforme. »

Nous, nous la regardons du côté des réalités, du terrain quotidien, de la vie de tous les jours, de nos concitoyens que nous voyons du matin au soir. Elle peut, à juste titre, monsieur Delmas, mes chers collègues, nous préoccuper. (*Applaudissements sur les travées de l'U.C.D.P., du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Luc.

**Mme Hélène Luc.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec le Gouvernement de la gauche, une importante étape a déjà été franchie avec la loi du 2 mars 1982 dans la voie de la décentralisation.

En matière d'éducation nationale, il est donc maintenant possible de favoriser des avancées significatives dans le domaine de la démocratie et de la participation, en s'appuyant résolument sur l'aspiration à la responsabilité de ses personnels et de ses usagers.

C'est non seulement possible, mais nécessaire. En effet, l'approfondissement de la démocratisation du système scolaire et de sa gestion est un des éléments de celle de la société. Notre pays a besoin d'une autre école. Il lui faut une école apte à former les travailleurs manuels et intellectuels qualifiés dont il a absolument besoin. Il lui faut aussi une école ouverte sur la vie.

Une telle conception implique, en premier lieu, d'ouvrir pour l'école l'éventail de ses interlocuteurs et de ses partenaires; en deuxième lieu, la possibilité pour ceux-ci de pouvoir exercer réellement leurs possibilités de telle sorte que se nouent de nouveaux rapports entre l'institution scolaire, le monde du travail, de la cité, de la culture; en troisième lieu, des structures de concertation au plus près des besoins, des gens et des collectivités.

Selon nous, donc, la démocratisation de l'appareil d'Etat, le développement des libertés communales vont de pair avec une décentralisation de l'éducation dont le caractère national doit être préservé.

C'est dans cet esprit que nous avons examiné la proposition qui nous est soumise. Elle n'emporte pas totalement notre adhésion. Aussi, formulerons-nous un certain nombre de remarques, surtout des suggestions et des amendements. Nous croyons qu'il faut être plus audacieux et plus novateur dans la gestion démocratique de l'institution scolaire, dans le nouveau rapport qu'il conviendrait d'établir entre l'école et son environnement.

En effet, nous partons de l'idée que l'éducation nationale doit être un service public national à gestion décentralisée. Les deux termes ont une égale importance; l'affirmer dans la loi serait une bonne chose.

Le caractère national du service d'éducation relève, selon nous, du Parlement et du Gouvernement. Assurant l'unité du service public d'éducation à gestion décentralisée, l'Etat garderait pour compétences les principes de laïcité, de gratuité de l'enseignement et de durée de la scolarité obligatoire, le contenu des programmes nationaux, le financement des activités pédagogiques découlant de ces programmes, les règles concernant le

recrutement, la formation et le statut des personnels, la fixation du nombre et du niveau des diplômes de caractère national. Nous tenons beaucoup, comme vous, monsieur le ministre, ainsi que le ministre de l'éducation nationale, à cette conception.

Ce service public, nous le définissons comme un service public national à gestion décentralisée, celle-ci impliquant, selon notre conception autogestionnaire de liaison école-société, un multipartisme d'un contenu nouveau dans les conseils d'éducation régionaux et départementaux.

Dans ces conseils de l'éducation siègeraient donc les représentants élus des collectivités intéressées, les représentants de l'administration, les personnels et les usagers de l'éducation nationale — parents, étudiants et élèves — ainsi que les organisations syndicales et professionnelles. Or, l'article 23 de la proposition de loi ne prévoit pas la composante « jeunes » et manque de précision au sujet de la participation des représentants des travailleurs.

De plus, le rôle du conseil de l'éducation tel qu'il est proposé est strictement consultatif. Selon nous, le multipartisme, pour être pleinement efficace, doit reposer sur un fonctionnement démocratique des conseils dotés d'un certain nombre de pouvoirs.

A cet égard, nous regrettons que l'article 23 n'indique pas par qui sera élu le président du conseil de l'éducation. A notre avis, cet organisme devrait non seulement pouvoir élire son bureau et fixer son règlement intérieur, mais aussi élire son président.

La création de ces conseils n'exclut pas du tout le rôle que peuvent jouer les commissions techniques paritaires, en matière de propositions relatives à la carte scolaire, par exemple.

Etant admis que doit être absolument maintenu le caractère national du service de l'éducation et préservé le droit de décision des assemblées élues, nous proposons que les conseils régionaux et départementaux de l'éducation disposent, à leurs niveaux respectifs, de pouvoirs de proposition dans l'élaboration de la carte scolaire.

La conception, monsieur le ministre, que vous avez énoncée tout à l'heure à propos de l'élaboration de la carte scolaire, nous autorise à penser qu'il est possible, en poussant un peu plus loin votre raisonnement, d'arriver à un accord lorsque vous dites : « Cependant, le contenu de la carte scolaire des lycées et collèges doit être clarifié. C'est la région qui en assurera l'élaboration après consultation obligatoire des départements et des communes ».

Ces conseils devraient proposer les mesures et les moyens nécessaires au développement de la formation initiale et continue.

En outre, en fonction des besoins et des réalités, ils doivent pouvoir faire des propositions pour la promotion de l'enseignement des langues et cultures régionales ainsi que l'organisation des rythmes scolaires.

Enfin, ils auraient un droit de contrôle et d'enquête sur le fonctionnement de l'éducation nationale dans la région.

Aussi, et pour que l'accomplissement de leur mission soit possible, nous proposons que les membres des conseils d'éducation disposent de moyens et de facilités tels que secrétariat, autorisations d'absence, informations mises à leur disposition par les services académiques.

Dans notre optique, donc, les conseils de l'éducation seraient l'organisme où s'élaborerait une politique scolaire dynamique, le lieu où la diversité des composantes économiques, sociales, culturelles, disposant d'un certain nombre de prérogatives assorties de moyens correspondants, permettraient à l'éducation nationale de jouer son rôle par rapport à la production et à la société.

A notre avis, ce multipartisme dans le contexte d'une loi garantissant l'unité nationale du service public, comme nous le proposons, permettrait que soit mis en concordance le niveau de responsabilité de l'Etat et le meilleur niveau d'appréhension et de satisfaction des besoins; en un mot, une décentralisation démocratique réelle parce que fondée sur une adaptation positive aux conditions locales et régionales.

J'ajoute que nos propositions offrent la possibilité de conjurer, à tous les échelons, les aspirations des gens et le rôle de l'Etat.

En effet, nous prononçons résolument, qu'il s'agisse de l'implantation des collèges, des lycées, d'établissements d'Etat et spécialisés découlant des procédures d'élaboration démocratique de la carte scolaire ou encore de l'implantation et de l'aménagement des établissements supérieurs, en faveur de procédures et de relations contractuelles en l'Etat et les collectivités territoriales concernées, ces procédures et relations contractuelles s'inscrivent, bien entendu, dans le cadre et la durée du Plan.

Loin de nous en remettre au libre arbitre des choses, nous voulons, par le jeu du contrat et compte tenu de l'inégalité entre les communes, départements et régions, que la nation ait la

responsabilité de veiller à une égalité de traitement entre les collectivités.

La décentralisation et la gestion démocratique de l'éducation nationale ne sauraient, à nos yeux, déroger au principe d'égalité et de solidarité, de même qu'il n'est pas question de régionaliser le recrutement des enseignants et non-enseignants, de municipaliser les programmes, de soumettre l'école aux élus locaux ou d'empiéter sur le domaine pédagogique qui revient aux enseignants.

Nous croyons que le but de la décentralisation, dans le temps même où s'effectue une démocratisation d'ensemble du système éducatif, est de créer les meilleures conditions pour la mise en œuvre d'une autre politique permettant, à la fois et indissociablement, la satisfaction concrète des besoins, la lutte contre l'échec scolaire et la mise en œuvre de la démocratie.

Aussi suggérons-nous, en matière de carte scolaire, d'attribuer aux communes, dont la vocation est de répondre aux besoins sociaux communs, le rôle de fixer l'implantation non seulement des écoles et des classes élémentaires et maternelles — comme cela nous est proposé —, mais également celle des collèges, les besoins communs correspondant, pour l'éducation nationale, à la scolarité antérieure au cycle de détermination.

La commune est la mieux à même, seule ou en coopération intercommunale, non seulement de déterminer les équipements nécessaires — maternelles, primaires, collèges — à leur implantation, leur taille, leur sectorisation, mais aussi d'être le lieu privilégié où, dans une autonomie respectée, les usagers et les partenaires de l'école, par la concertation et l'action, peuvent mettre en œuvre, outre les moyens scolaires, les moyens culturels, sportifs, sociaux indispensables à la lutte contre les inégalités et l'épanouissement d'une éducation ouverte sur la vie.

En tout état de cause, l'implantation des collèges ferait l'objet d'une concertation au plan départemental et les moyens financiers des collectivités concernées à tous les niveaux seraient assurés par contrat avec l'Etat.

En ce qui concerne le département, nous proposons qu'après une concertation régionale et l'avis des conseils municipaux intéressés le conseil général, sur proposition du conseil départemental de l'éducation, fixe l'implantation des lycées et établissements professionnels. Cela va dans le sens que vous indiquiez tout à l'heure, monsieur le ministre.

Nous proposons, enfin, que les conseils régionaux organisent, sur proposition du conseil régional de l'éducation, en accord avec les collectivités territoriales intéressées, la concertation pour les procédures d'élaboration de la carte scolaire, définissent l'implantation de lycées ou d'établissements professionnels spécialisés présentant un intérêt régional, élaborent, après consultation, la carte universitaire et définissent l'implantation et les aménagements des établissements supérieurs, dans le respect de l'autonomie des universités.

Nous voulons, sur une base de concertation et de démocratie, contribuer à l'harmonisation des relations entre les collectivités territoriales et à l'établissement d'une articulation efficace entre ces collectivités et l'Etat, dans le respect de leurs prérogatives. D'où, notamment, l'idée d'établir, à tous les niveaux, sous une forme contractuelle, le rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales car nous ne confondons pas unité de l'éducation et centralisme.

Mais l'unité de l'éducation ne saurait, à notre avis, se fonder sur un pouvoir central qui se bornerait à déléguer des parcelles de pouvoir aux différentes instances concernées.

Les finalités que nous assignons à l'école ont besoin de démocratie. Cela appelle une participation authentique de toutes les parties concernées. D'où nos propositions pour rapprocher concrètement l'éducation nationale de ses usagers et partenaires et permettre ainsi à l'école de tirer le plus grand profit de son insertion plus forte dans les réalités économiques, sociales et culturelles du pays et de ses collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

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

**M. Michel Giraud.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi de nos collègues, MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade, s'inspire des mêmes principes qui avaient conduit la commission des lois, voilà dix-huit mois, à amender, en le complétant, le projet de loi « droits et libertés » : clarification des compétences et répartition par blocs entre les différentes collectivités afin d'aboutir à la plus grande efficacité des institutions et de rapprocher au maximum le niveau de prise de décision du citoyen qui doit en apprécier et en vivre les conséquences.

Les compléments apportés au projet de loi « droits et libertés », que j'ai eu l'honneur de rapporter, avaient été refusés à l'époque par le Gouvernement qui les avait qualifiés de « contre-projet ».

**M. Gaston Defferre,** ministre de l'intérieur et de la décentralisation. C'est ce qu'ils étaient.

**M. Michel Giraud.** Pourtant, monsieur le ministre, le seul souci de la commission des lois était bien celui de la cohérence.

A un texte global permettant au Parlement, comme aux 36 000 maires, aux 500 000 élus locaux, d'avoir une vue d'ensemble de tous les aspects de la décentralisation — institutions et libertés locales, mais aussi répartition des compétences et des moyens, statut des personnels et des élus, coopération intercommunale, participation des citoyens — tous aspects qui étaient pris en compte par le projet de loi présenté naguère par M. Christian Bonnet et si bien défendu par notre regretté collègue Lionel de Tinguy, l'actuel Gouvernement préfère, en effet, la technique des petits pas. Et s'il s'aperçoit qu'il est allé trop vite, que les mesures prises ou le résultat des élections locales se retournent contre lui, si tel ministre technique impose ses propres structures ou ses vues jacobines, il n'hésite pas à faire un pas en arrière ou un pas de côté, au risque que les petits pas deviennent des faux-pas.

Ainsi en a-t-il été pour le texte qui a abouti à la loi du 7 janvier dernier, amputée par la volonté même du Gouvernement de l'essentiel de ses principales dispositions.

Que deviendrait donc la décentralisation, cette « grande affaire du septennat », si le Sénat n'était pas là pour faire progresser, mais avec logique et cohérence, les principes auxquels il est depuis toujours attaché ?

Aussi, qu'il me soit permis de remercier les cinq signataires de la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui et qui doit nous conduire à préciser la répartition des compétences essentielles pour la vie quotidienne des Français que sont l'éducation, l'action sanitaire et sociale, l'environnement et la culture.

Au point où nous en sommes aujourd'hui, je m'interroge en effet, monsieur le ministre, sur les premières conclusions à tirer de l'application de la loi du 7 janvier 1983.

En ce qui concerne l'urbanisme, aucun décret n'est encore paru. Pour ce qui est de la formation professionnelle, le transfert aux régions, qui est imminent — 1<sup>er</sup> juin — va s'opérer dans les plus mauvaises conditions possibles. Les seuls textes d'application parus à ce jour sont les décrets fixant la date du transfert, ainsi que les critères généraux de répartition des crédits budgétaires de l'Etat.

A moins d'un mois de ce transfert, les régions ignorent tout des modalités pratiques, ne disposent d'aucune indication sur le montant des ressources qui leur seront affectées ni sur les effectifs en personnels qui doivent leur être transférés. Or, la réponse à cette interrogation est nécessairement préalable au transfert réel de la compétence.

Un tel comportement de la part de l'Etat est de mauvais augure quant à sa volonté d'appliquer loyalement la loi et d'en respecter complètement la lettre et l'esprit.

A cet égard, mes chers collègues, il convient que nous soyons vigilants sur la suite et que nous précisions bien les trois conditions nécessaires, fondamentales, à chaque nouveau transfert : un champ d'application bien déterminé, une réelle garantie de ressources, le transfert des personnels.

Première condition : un champ d'application bien déterminé. La tentation est grande pour l'Etat de transférer le contenant sans le contenu. Ainsi les communes, les départements et les régions vont-ils se voir chargés respectivement du financement, de la construction, de l'équipement et de l'entretien des écoles, des collèges et des lycées.

En revanche, pas un mot n'est dit sur la possibilité pour les collectivités locales d'intervenir en quoi que ce soit sur l'orientation des programmes. L'Etat se réserve tout le contenu pédagogique de l'éducation ainsi que la formation des maîtres.

S'agit-il alors d'une véritable décentralisation de l'éducation ou d'un simple habillage pour faire payer aux collectivités locales les charges que l'Etat n'entend plus ou ne peut plus assumer ?

Prenons l'exemple des lycées d'enseignement technique qu'il est prévu de transférer aux régions. Leur état est très souvent déplorable en raison de la vétusté des bâtiments et des matériels techniques, mais aussi de l'inadaptation aux besoins d'une économie moderne de l'enseignement qui y est donné : on y forme encore beaucoup plus de couturières et de coiffeurs que d'électroniciens.

**Mme Hélène Luc.** C'est déjà quelque chose !

**M. Michel Giraud.** Un « état des lieux » sera-t-il dressé au moment de la transmission de l'héritage pour que l'Etat soit contraint de laisser en bon état son patrimoine ou d'en assumer la réhabilitation ?

La région pourra-t-elle intervenir dans le choix des programmes, la réorientation et la modernisation des filières, ou son rôle se bornera-t-il à supporter automatiquement les dépenses ?

Une précision s'impose d'ailleurs à ce sujet : les frais de fonctionnement courants, le chauffage, l'éclairage, seront-ils à la charge des régions comme ils le sont à la charge des communes pour les écoles depuis la loi du 19 juillet 1889 ?

Deuxième condition : une réelle garantie de ressources. Les rapporteurs ont insisté, à très juste titre, sur la nécessité d'obtenir des garanties quant aux ressources transférées et, plus particulièrement encore, quant à leur évolution.

Je souligne au passage la persévérance avec laquelle le Sénat a toujours demandé, à juste raison, la prise en charge complète par l'Etat de l'indemnité de logement des instituteurs.

J'ai apprécié la disposition qui prévoit que toute modification ultérieure apportée par l'Etat aux règles relatives à la formation professionnelle devra faire l'objet d'une compensation de ressources. Puisse-t-il en être effectivement ainsi !

Il est évident, en tout cas, que les dépenses de fonctionnement, qui vont être désormais transférées aux régions et aux collectivités locales, risquent de croître très fortement, et nous devons être vigilants pour que les mécanismes d'indexation retenus n'aboutissent pas à une spoliation des collectivités.

Troisième condition : le transfert des personnels. Le rapport de la commission des lois lie le transfert de la compétence à la mise à disposition des personnels.

Je pense, mes chers collègues, qu'il faut très rapidement aller plus loin. Les collectivités locales, tout comme les régions, ne pourront maîtriser leurs nouvelles compétences si l'exécutif ne dispose pas d'une véritable autorité sur les personnels, ce qui implique transfert et non mise à disposition. C'est la solution la plus logique et c'est certainement la moins coûteuse. Exécutif moi-même, je peux en attester.

Monsieur le ministre, c'est à ces trois conditions — bonne détermination du champ d'application, garantie réelle de ressources et transfert des personnels — que la décentralisation pourrait être effectivement une chance pour la France : la chance de valoriser par la responsabilité les diverses communautés que forment entre eux les Françaises et les Français, communes, départements, régions, tout en confortant l'autorité et la souveraineté de l'Etat qui les assumerait dans le cadre des fonctions qui sont réellement les siennes.

Mais si ces trois conditions ne sont pas réunies, votre symphonie héroïque, monsieur le ministre, se transformera inéluctablement en mauvais pot-pourri. (Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'U. C. D. P.)

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

**M. Jean-François Pintat.** Monsieur le ministre, lorsque, voici près de deux ans, vous avez lancé, ou plutôt relancé, le grand dossier de la décentralisation, vous faisiez assurément preuve d'un enthousiasme réellement débordant, j'allais dire convaincant.

Vous avez soumis le Parlement à une véritable course de fond, à un marathon, pour faire adopter au pas de charge la loi du 2 mars 1982.

Souvenez-vous, à l'époque, vous proclamiez votre inébranlable 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 disiez cela en juillet 1981, voilà vingt-deux mois. Vous affichiez votre intention de procéder à la désignation au suffrage universel des conseils régionaux. Vous promettiez pour les tout prochains mois un nouveau statut des élus et des personnels locaux. Votre collègue, le ministre du budget, prévoyait une réforme en profondeur de la fiscalité locale et notamment de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle.

Mais, depuis, les nuages ont assombri ce bel horizon. Depuis, il y a eu le plan de rigueur et, dans celui-ci, une disposition discrète mais capitale, un signe avant-coureur nous cause déjà des inquiétudes sur la suite financière de vos projets, je veux parler de la réduction de 2 milliards de francs de l'enveloppe des prêts consentis à un taux privilégié aux communes. Voilà notre crainte précisée. Plus de charges et moins de ressources. C'est le cri de nombreux maires de mon département avec lesquels je me suis entretenu ces jours derniers.

Après le traitement de choc de la loi du 2 mars 1982, monsieur le ministre, vous avez traité la décentralisation à doses homéopathiques : un petit bout de transferts en 1982, une pincée de dotation globale d'équipement dans les budgets de 1983 et nous voici, en mai 1983, toujours dans le flou d'un projet dont la totalité devait être appliquée au début de cette année.

Vous avez transformé ce qui aurait dû être un bon film en un feuilleton. Les Français étaient sans doute prêts à suivre le film ; ils ont déjà abandonné le feuilleton et la décentralisation est, pour eux, un mot redevenu abstrait, empêtré de conflits technocratiques.

Cette législation en cascade rend difficile — c'est peut-être voulu — un jugement global sur l'ensemble de l'opération. Il faudra encore de nombreux mois pour que les 36 000 maires de France, les anciens et les nouveaux, soient définitivement fixés sur leurs nouvelles responsabilités. Il leur faudra sans

doute plus de temps encore pour savoir si oui ou non les nouvelles ressources propres à compenser ces transferts leur seront bien dévolues. Sur ce point, je ne pourrai, à la lumière des événements économiques récents, qu'exprimer un pessimisme raisonné et raisonnable.

Comment, d'ailleurs, un Gouvernement qui ne peut plus — et qui le regrette, je le reconnais — maintenir le pouvoir d'achat des Français, pourrait-il maintenir celui des communes ? Tel est le fond du problème.

Votre politique en matière de décentralisation est devenue si imprécise que vous vous êtes raccroché à la proposition de loi d'origine sénatoriale dont nous débattons. C'est dire combien le grand élan d'il y a presque deux ans, élan dont, pour ma part, j'approuvais le principe, s'est appauvri au fil des mois et des élections pour devenir un piège dans lequel vous et nous sommes empêtrés et où les maires craignent de tomber.

Aux prises avec la gestion quotidienne, avant tout pragmatiques et préoccupés des conditions de vie de leurs concitoyens, les maires s'inquiètent. Aujourd'hui, par la voix du Sénat, ils demandent avec fermeté la stabilité et la clarté.

La stabilité : que l'on cesse d'accumuler les circulaires pour enfin expliquer clairement la règle du jeu.

La clarté : que l'on définitive enfin de façon précise, noir sur blanc, les responsabilités de chacun et, surtout, que l'on réponde à l'interrogation pressante portant sur les moyens financiers.

Nous vous demandons, monsieur le ministre, et les maires de France avec nous, que soit établi enfin un tableau chiffré des charges transférées aux collectivités locales et de leur évolution au cours des prochaines années.

Nous demandons que les compensations financières soient réelles, simples et compréhensibles.

Nous demandons que les Français soient clairement informés de l'enjeu d'un vaste mouvement dont les conséquences financières pèseront sur leur existence de tous les jours.

Je voudrais, avant de conclure, me souvenir que, comme vous, monsieur le ministre, je suis un européen convaincu et dire, à propos d'un point particulier de cette loi relative aux compétences, celui des aéroports, que je suis favorable à l'article 13 A présenté par la commission des affaires économiques et du Plan, qui reprend d'ailleurs le texte du Gouvernement.

Il n'est pas question de remettre en cause le statut des aéroports de Paris, de la Corse et de l'outre-mer, qui, pour des raisons diverses, doivent rester d'Etat. Mais ce sont les régions qui doivent créer et gérer les autres aéroports, en particulier les cinq grands — commençons par Marseille, puis Lyon, Nice, Toulouse et terminons par Bordeaux — qui traitent 85 p. 100 du trafic hors Paris. L'Etat ne doit pas garder la propriété de la plate-forme. La région doit avoir la possibilité de réaliser les investissements liés à la propriété de l'aéroport.

Certes, les dépenses peuvent être lourdes, mais l'Etat doit déléguer les crédits permettant de faire face à ces dépenses et qui existent.

La véritable décentralisation doit permettre aux régions d'avoir les moyens de leurs liaisons directes avec les grandes capitales nationales ou régionales européennes, pour une véritable politique de création de métropoles régionales européennes.

Il n'est pas question de remettre en cause la gestion de ces aéroports par les chambres de commerce, cette gestion est un succès. Mais la région doit pouvoir apprécier s'il faut créer une ou deux pistes supplémentaires ou installer des radars plus puissants.

Il est bien évident que la sécurité et l'organisation de la navigation aérienne doivent rester de la responsabilité de l'Etat. Mais il n'y aura pas de véritable décentralisation si n'est pas donnée aux régions la maîtrise des infrastructures pour la communication internationale et des moyens pour désenclaver réellement les capitales régionales à une époque où la rapidité des liaisons est un gage de succès économique.

Au moment où nous devons relancer la construction européenne, cette décentralisation de la gestion des aéroports me paraît indispensable et fondamentale.

J'espère du fond du cœur que cet article 13 A sera adopté par le Sénat, puis par l'Assemblée nationale.

Monsieur le ministre, le Gouvernement dont vous faites partie pilote à vue le bateau de la France. Les maires, eux, sont conscients de leurs responsabilités. Ils ont besoin de prévoir et de gérer dans l'intérêt de la collectivité dont ils ont la charge. Ne les obligez pas à des tours de passe-passe sans fin.

Les élus locaux sont inquiets, car le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 1983 a été très inférieur à leurs espérances et au montant auquel ils étaient habitués.

La dotation globale d'équipement a, elle aussi, été très décevante. Le fait qu'elle ait été calculée à partir des seuls crédits de paiement explique peut-être cette insuffisance ; quoi qu'il en soit, elle ne répond pas aux légitimes interrogations.

Les élus locaux estiment indispensables que leur soient données de nouvelles garanties financières.

Il faut effectuer, avant les transferts, les rattrapages indispensables, notamment dans le domaine de l'aide sociale et de l'indemnité de logement des instituteurs.

Pour ces raisons, la proposition de la commission des finances tendant à la mise en place d'un « tableau de bord » de la décentralisation nous satisfait entièrement; elle correspond aux aspirations générales des élus.

Il faut, chaque année, au terme de la période de trois ans de transfert, pouvoir surveiller l'évolution de la situation. Il faut prendre garde aux dépenses induites. Il faut également disposer d'un rapport financier complet pour que, à l'occasion de chaque budget présenté par le Gouvernement, les améliorations et les redressements nécessaires puissent être proposés.

En conclusion, je dirai qu'à l'occasion de tout nouveau transfert de compétences il faut à tout prix éviter que les obligations nouvelles des collectivités locales ne dépassent les recettes qui leur sont affectées. Telle doit être la règle d'or de la décentralisation. Si elle n'est pas respectée, la décentralisation sera un échec.

L'expérience des premiers mois de la mise en place de la loi n'a pas rassuré, loin de là, les élus locaux.

La présence de garanties formelles et précises dans ce domaine est la condition *sine qua non* de notre ralliement à ce texte, qui inquiète, à l'heure actuelle, nombre de nos collègues élus locaux.

Nous attendrons votre réponse, monsieur le ministre, ainsi que celle de l'Assemblée nationale pour pouvoir donner un accord définitif à un texte qui, pour le moment, nous inquiète beaucoup plus qu'il ne nous séduit. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'U.C.D.P. et de la gauche démocratique.*)

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

**M. Franck Sérusclat.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, que voilà bien des critiques, et des critiques peu bienveillantes, de la part des rapporteurs — qui tentent de protéger leurs propres propositions en direction du Gouvernement. Ils vont jusqu'à suspecter la sincérité, la détermination du Gouvernement.

Cela traduit peut-être le dépit de ne pas avoir su prendre à temps les dispositions nécessaires et faire les propositions pour que soit abordée, amorcée cette décentralisation dont ils parlaient tant lorsqu'ils étaient au pouvoir.

Dans la loi Bonnet, tout était bon. Dans les projets Defferre, tout est diablerie suspecte et dangereuse. Voilà à peu près à quoi peut se résumer le contenu de la contribution dite objective de l'opposition.

Nous savions pourtant, et les membres de l'opposition aussi, que, loi Bonnet ou loi Defferre, nous rencontrerions des difficultés. Personne, ni du temps de Bonnet, ni en ces temps nouveaux, ne pensait à une glorieuse ascension, ni vers le ciel, ni vers ailleurs. Chacun savait fort bien que c'eût été naïveté que de partir ainsi dans une ascension sans précision.

Aussi, je crois que les critiques caustiques sont plus gratuites qu'autre chose et servent, quand elles se veulent humoristiques, à faire quelques bons mots d'auteur ou, avec moins de verve, des mots de chansonniers, à moins que l'on espère ajouter à la litanie des bons mots un mot à la Joseph Prudhomme!

En fait, l'intérêt des délais entre les diverses lois portant décentralisation est évident. Nous nous souvenons tous combien l'élaboration de cette grande loi importante fut épuisante, épuisante pour ceux qui tentèrent de s'y consacrer, épuisante pour ceux qui, dans les communes, souhaitaient saisir la globalité d'un texte qu'au bout d'un temps, par lassitude, ils renonçaient à comprendre.

Je crois donc que la démarche par étapes était une nécessité et, sans doute, une des conséquences d'une première expérience. Il ne faut jamais négliger ce qui permet d'apprendre.

En outre, un délai de réflexion était nécessaire aux intéressés pour qu'ils puissent mieux maîtriser leurs responsabilités, les modalités de leur application et leur contenu exact. D'ailleurs, cette prudence, ces délais n'excluent nullement les audaces, n'excluent nullement les changements profonds. Ainsi — et puisque mon propos traitera surtout des dispositions relatives à l'éducation — l'article 28, qui, à la place du mot « scolarité » parle de « formation initiale et continue », apporte un très grand changement dans l'approche pédagogique et témoigne bien de ce que doit être cette « formation initiale ». Celle-ci doit prendre en globalité tout ce qui est nécessaire pour éduquer, c'est-à-dire pas seulement ce qui se passe habituellement dans l'école, mais aussi tout ce qui est autour de l'école, dans un espace global éducatif. C'est ainsi que, par quelques mots, on transforme, quelquefois profondément, et les contenus et les avenir.

Mais je disais que mon propos tournerait surtout autour du thème de l'éducation, qui est pour moi symbolique de nombreuses

initiatives, toujours d'origine de gauche, pour que progresse le plus possible, le plus vite possible, ce qui permet à chaque enfant de devenir un citoyen critique et responsable.

L'étape que nous abordons, étape de décentralisation, est difficile; son contenu — sa doctrine, dirai-je — a été très bien fixé par Alain Savary lors de la discussion du budget en novembre 1982; je me permettrai de le citer: « En matière de décentralisation, pour l'éducation nationale, il y a des limites. Nous avons le devoir de faire en sorte que l'éducation donnée dans nos régions ne dépende pas exclusivement des structures politiques locales. Quelles que soient ces dernières, en effet, elles risqueraient de donner des orientations qui seraient nuisibles à l'unité nationale de notre jeunesse. Nous devons, en ce domaine aussi, réfléchir aux effets de la politique de décentralisation dans les rapports avec les collectivités locales, de telle manière que les chances des jeunes ne dépendent pas seulement de la richesse apparente de telle ou telle région ou de telle ou telle collectivité locale ».

Cela montre bien l'importance qui s'attache au maintien de la responsabilité de l'Etat dans ce qui est un devoir d'Etat: la scolarité obligatoire.

Cela montre bien aussi qu'elle est la nécessité d'une décentralisation sans ambiguïté et sans ombre portée par une déconcentration qui maintiendrait trop en tutelle ce qui doit permettre aux collectivités locales d'exprimer leur originalité, notamment dans un projet éducatif personnalisé, comme le suggère le ministère de l'éducation nationale.

Cela doit aussi conduire à trouver des solutions qui évitent que ne soient augmentées les différences qui existent quasi naturellement entre régions ou départements pauvres et régions ou départements riches — la remarque est valable pour l'aide sociale également. La dotation globale de fonctionnement est un moyen sans doute; il faudrait savoir bien l'utiliser dans ce sens.

Il faut aussi tenir compte des réalités, et c'est l'article 25 qui m'amène à faire cette remarque.

Il pourrait sembler naturel et spontané de souhaiter — ce souhait s'inscrivant dans une réflexion philosophique, quasi idéologique — que la commune ait la responsabilité de l'école pré-élémentaire, de l'école élémentaire et du collège. Mais la raison commande peut-être de retenir la formule actuelle: pré-élémentaire et élémentaire à la commune, collèges au département, surtout si le maintien de cette formule est assorti de l'obligation pour le département de transférer la responsabilité du collège à la commune si celle-ci le demande. Car, philosophiquement, nous avons toujours défendu, c'est vrai, le point de vue selon lequel l'enseignement obligatoire doit être dispensé au plus près du lieu de vie, c'est-à-dire dans la commune. Mais la dispersion actuelle des communes fait que trop souvent celles-ci ne sont pas un support suffisant, démographiquement et financièrement parlant, pour accepter un tel transfert.

Il faut aussi se méfier de sophismes tels que celui qui est suggéré par la commission des affaires culturelles pour l'article 24 et qui, si on le suivait, aboutirait en définitive à « communaliser » l'enseignement. Peut-être faut-il voir là — la loi Bonnet ne sous-entendait-elle pas le transfert de la nomination et du salaire des enseignants? — une certaine nostalgie du siècle dernier au cours duquel on a assisté à une départementalisation, dont on connaît les conséquences.

Les difficultés de solutions justes entre les divers écueils sont donc évidentes. L'article 24, qui traite, dans le domaine de l'éducation, de la répartition des charges montre qu'il est peu aisé de trouver une solution claire et facile à mettre en application entre, d'une part, laisser aux parents la possibilité de choisir leur école et donc d'être, peu ou prou, ordonnateurs des dépenses communales ou, d'autre part, remettre aux maires la responsabilité de le faire, au risque de porter atteinte à la liberté de choix des parents.

Il faut aussi faire un effort d'imagination pour instituer, dans les lieux de vie que sont les département et les communes, des structures, des conseils départementaux d'éducation. Ainsi pourront s'affronter les conceptions de ceux qui souhaitent décentraliser pour avoir un projet éducatif personnalisé et les conceptions de ceux qui veulent maintenir la règle républicaine. Il est souhaitable que ces structures existent en cette matière. Elles auront le même rôle que les communes qui, dans la pratique, font respecter les règles républicaines, tout en ayant pour mission de mettre en avant l'originalité communale. Il sera bon de prévoir des structures de cette nature, car l'école est affaire de tous. Cela ne veut pas dire pour autant que tous doivent s'occuper de tout, et il faudra savoir distinguer les affaires personnelles de tout le monde enseignant, qui ne doivent pas pour autant être exprimées devant tous — de ce qui est effectivement l'école, affaire de tous.

Voilà quelques brèves remarques, monsieur le ministre, et quelques indications pour contribuer à ce que nous souhaitons très sincèrement — autant que vous, d'ailleurs, vous le savez — afin que ce projet réussisse. Les socialistes sont convaincus que la voie que vous proposez est bonne et ils vous appuieront de tous leurs efforts pour qu'ensemble nous réussissions. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

**M. Roger Boileau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voilà de nouveau amenés à étudier un texte relatif à la réforme de la décentralisation engagée depuis maintenant deux ans par le Gouvernement.

Avant d'évoquer le contenu de la proposition de loi qui nous est aujourd'hui soumise, je voudrais rappeler brièvement le contexte dans lequel cette discussion parlementaire intervient.

Si je devais, un an après l'entrée en vigueur de la décentralisation, qualifier la démarche gouvernementale, monsieur le ministre, je dirais que vous avez choisi un mauvais moment pour engager cette décentralisation et que vous avez retenu des moyens peu adaptés pour son application concrète.

Il s'agit d'un mauvais moment parce que la crise et les difficultés économiques et financières que rencontre le pays et qui sont dues à un environnement international défavorable et à la politique générale du Gouvernement entraîneront une carence cruelle de moyens financiers pour les collectivités locales.

Grande est l'inquiétude des élus locaux qui sentent bien que les économies tardives imposées par le Gouvernement les frapperont alors qu'ils n'ont pas participé à la grande euphorie financière des deux dernières années. Les premiers textes parus concernant la dotation globale d'équipement des départements et des communes ne peuvent que confirmer cette inquiétude. Il en a été longuement question aujourd'hui.

Vous avez choisi les moyens peu adaptés à la mise en œuvre d'une décentralisation. Comme un roman à épisodes, vous nous présentez des « tranches de décentralisation » affirmant qu'une dynamique se crée ainsi.

Permettez-moi de vous dire, monsieur le ministre, qu'en fait de dynamique c'est plutôt la confusion que nous découvrons.

Ne vous semble-t-il pas curieux que la démarche que vous avez retenue impose au Gouvernement de revenir un an après sur tous les projets de loi adoptés par le Parlement à la hâte, en proposant des projets de loi de finances rectificative ?

Par exemple, vous avez déposé un projet de loi modifiant la loi du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes, parce que la loi que vous aviez fait adopter l'avait été à la hâte.

Je vous rappelle que notre collègue Pierre Schiélé avait dû prendre l'initiative d'une proposition de loi relative au contrôle de légalité puisque le Conseil constitutionnel avait annulé des dispositions manifestement illégales.

En fait de dynamique, la décentralisation s'enlise. Or monsieur le ministre, les élus locaux ont besoin d'une stabilité de législation. A cet égard, grande est la nécessité d'élaborer une réforme cohérente, une architecture compréhensible et applicable par et pour les élus locaux.

Mon groupe déposera des amendements en ce sens et je vous saurais gré à l'avance de bien vouloir apprécier le caractère concret de ce que nous vous proposerons, notamment de codifier l'ensemble de la réforme de la décentralisation en rassemblant ses dispositions dans un document unique qui sera adressé aux maires.

Enfin, monsieur le ministre, le dernier inconvénient de la démarche choisie par vous est qu'elle ne pose pas le problème de la décentralisation dans toute son ampleur.

La décentralisation nécessite, à l'évidence, une réforme constitutionnelle. Il faut redéfinir la place et le rôle de l'Etat et des collectivités territoriales dans la nation. Notre rapporteur y a fait allusion.

Je ne parlerai pas, comme lui, de « l'Etat-collectivité », car c'est une notion dont nous saisissons mal les contours. Je parlerai davantage du rôle résiduel de l'Etat face à la place plus grande que doivent acquérir nos collectivités territoriales, notamment par l'exercice d'un certain pouvoir réglementaire et l'attribution de certaines compétences financières.

Le problème global reste à poser. Jusqu'à présent, vous avez avec habileté contourné les obstacles constitutionnels en découpant en lois successives votre réforme.

Permettez-moi de vous dire que, si vous voulez qu'elle ait une chance de s'imposer — ce que nous souhaitons — il convient d'en poser le problème dans toute son acception institutionnelle, comme l'avait fait, lors du débat relatif à la loi du 2 mars 1982, notre collègue M. Pierre Schiélé.

J'en viens maintenant à la proposition de loi à l'origine des conclusions de la commission des lois qui nous sont aujourd'hui présentées. Convient-il de rappeler, monsieur le ministre, que le Sénat a pris cette initiative pour marquer son engagement constant en faveur de la décentralisation.

Cependant, la majorité sénatoriale s'interroge sur le peu d'empressement du Gouvernement à mettre en œuvre cette décentralisation. Certains expliquent cette attitude par les difficultés financières du Gouvernement.

Il est vrai qu'en matière d'intervention économique des collectivités locales les jugements que nous sommes amenés à porter confirment cette appréciation.

Nous constatons que, dans de nombreux cas, ce sont les collectivités locales qui prennent la place des banques, y compris celles qui sont nationalisées. Nous ne saurions accepter une telle substitution alors que vous nous avez imposé la nationalisation du secteur bancaire pour faciliter l'intervention du Gouvernement dans la sauvegarde de l'emploi et de l'industrie.

Il n'appartient donc pas aux collectivités de prendre la place de ces organismes.

Le Gouvernement est confronté à de telles difficultés qu'il se retourne de plus en plus vers les collectivités locales pour assumer un certain nombre de responsabilités qui lui appartiennent, et cela est inadmissible pour les élus.

En ce qui concerne la proposition de loi qui nous est soumise, je voudrais à son propos faire deux remarques concrètes.

Tout d'abord, le mouvement de déconcentration qui devait accompagner la décentralisation n'est pas engagé malgré toutes les déclarations que vous avez pu faire devant le Sénat. Toute véritable décentralisation passe par une véritable déconcentration.

Or, est-ce le fait des préfets qui ont moins d'activité aujourd'hui qu'hier, est-ce le fait que certains ministres refusent d'être dessaisis d'une partie de leurs compétences ? Toujours est-il que le mouvement de déconcentration n'est pas engagé concrètement.

Monsieur le ministre, vous le savez, cela est préjudiciable à un bon et sain exercice de la décentralisation. Le meilleur exemple en est le ministère de l'éducation. Je suis intimement convaincu — et je sais que plusieurs de mes collègues partagent ici mon sentiment — que toute véritable décentralisation passe par l'éclatement nécessaire du ministère de l'éducation.

Comment peut-on encore parler de décentralisation en matière éducative, alors que plus d'un million de personnes sont gérées par le même ministère au plan national ? Le problème du ministère de l'éducation se pose. Qui aura le courage de l'aborder ?

Monsieur le ministre, ayons le courage de poser les vrais problèmes, ayons la volonté, malgré tous les aspects et les incidences politiques, de vous attaquer à la décentralisation du secteur éducatif, véritable citadelle dans l'Etat, paralysée par les rapports de force et les pesanteurs bureaucratiques.

En matière d'aide sociale, notre rapporteur de la commission des affaires sociales a fait un bon travail. Dans un domaine très complexe, il nous a apporté les éclaircissements nécessaires.

Je voudrais avancer ici une suggestion, tout en sachant qu'elle n'est pas tout à fait orthodoxe en droit. Ne serait-il pas possible, alors que nous demandons la révision des barèmes d'aide sociale, que la répartition de la charge des dépenses d'aide sociale entre les différentes collectivités soit, au moins dans ses principes et ses taux, d'ordre législatif. Ainsi, les choses seraient claires et répondraient à l'inquiétude que j'ai mentionnée tout à l'heure. Devant cette avalanche de dépenses nouvelles, les élus se demandent quelles règles de financement seront applicables. J'ai déposé des amendements dans ce sens, mais nous en reparlerons à l'occasion de la discussion des articles.

Avant de conclure, une fois de plus, je voudrais faire état d'un regret. La réforme d'ensemble des finances locales n'a pas été abordée et réglée parallèlement à la loi de décentralisation. Pendant de très nombreuses années, l'association des maires, à l'unanimité, y compris les membres de votre majorité, avait demandé que la réforme d'ensemble des finances locales précède toute réforme administrative. Il n'en est plus question. Cela est fort regrettable, je pense, car les maires, avant d'avoir de nouvelles responsabilités, demandaient des ressources nouvelles.

Je voudrais terminer en remerciant les rapporteurs pour l'excellent travail d'explication auquel ils se sont livrés et pour les nouvelles dispositions qu'ils ont introduites dans le texte et qui ont pour objet d'apporter des garanties à nos collectivités.

Je ne doute pas, monsieur le ministre, que ces dispositions emporteront votre accord parce qu'elles sont le reflet d'un bon sens sénatorial, qui est bien l'expression de la préoccupation majeure des élus locaux. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'U.C.D.P.*)

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

**M. René Regnault.** Mon propos, monsieur le ministre, porte sur le titre relatif à l'action sanitaire et sociale, d'une part, et sur la dotation globale d'équipement et la dotation pour le logement des instituteurs, d'autre part.

Tout d'abord, je voudrais souligner ici ma satisfaction puisque cette proposition vient en discussion à son heure et conformément aux engagements pris par le Gouvernement.

Nous avons adhéré au principe de la partition de votre texte initial afin de faciliter la compréhension, comme la gestion, des nouvelles données par les élus qui étaient chargés, à leur satisfaction quasi générale, sinon générale, de leur application au niveau des collectivités concernées.

Le pragmatisme de la démarche traduit la volonté sans réserve du Gouvernement de mener à bien la réforme profonde et fondamentale des collectivités territoriales qui, jusqu'à l'arrivée de la gauche au pouvoir, étaient administrées pour l'essentiel sous l'autorité de la loi de 1884.

Réformer en profondeur les textes régissant les communes, les départements et les régions, pour que, dans la clarté et la compréhension, leurs élus puissent adhérer à cette œuvre de changement, est déjà d'une trop grande portée historique pour qu'on ne prenne pas de risques, au travers de maladresse de méthode.

Le poids des dépenses d'action sociale et de santé est très lourd. Elles représentent la majeure partie des charges de fonctionnement des départements. Ce seul aspect du problème constitue une donnée suffisante pour appeler de nouvelles dispositions visant à définir la responsabilité de chacun : Etat, départements, communes, et cela pour assurer la gestion de la politique sanitaire et sociale du pays.

Sans négliger l'aspect financier sur lequel je reviendrai, je voudrais d'abord évoquer cette situation aberrante à notre époque. Ainsi les dépenses de ce chapitre sont, pour l'essentiel, simultanément supportées par deux, voire trois collectivités, qui, chacune, tout aussi simultanément, peuvent prétendre décider au nom du principe : « qui paie, commande ».

Cette situation en elle-même est porteuse d'un triple risque : d'abord, retard dans la prise de décision, ce qui est préjudiciable aux situations sociales exceptionnelles, notamment imprévues ; ensuite, insuffisante et difficile maîtrise de la politique sociale et de santé, génératrice d'incohérence et, pourquoi ne pas le dire, de coûts plus élevés sans que, pour autant, les effets sociaux produits en soient améliorés ; enfin, complexité du processus décisionnel ne permettant pas les corrections nécessaires ou, au mieux, demandant un délai important en cas de nécessaire correction.

« A chacun ses responsabilités, celles-ci étant assumées pleinement et sans partage par la collectivité à laquelle elles sont attribuées » : tel est le principe qui guide la nouvelle organisation qui nous est proposée.

Confier pour l'essentiel aux départements et aux communes la définition et la gestion de la politique sanitaire et sociale dans le respect du code de la famille et en veillant à ce qu'un minimum soit garanti à tous les Français s'impose d'autant plus que la loi du 2 mars 1982 est maintenant en application à la satisfaction de tous. Toutefois, pour notre part, nous pensons que les communes doivent demeurer impliquées, y compris sur le plan financier.

Le groupe socialiste a déposé un amendement visant à décentraliser la responsabilité, jusques et y compris à l'échelon des communes, par l'intermédiaire des organismes d'action sociale qu'elles se sont données.

Pour ma part, je suis convaincu qu'il y va, au travers des dispositions du texte dont nous discutons et que nous proposons d'améliorer, de l'approfondissement et du développement des politiques d'action sanitaire et sociale. Elles s'en verront complétées et prolongées dans le cadre d'une gestion plus rigoureuse, ce qui, souvent, pourra signifier : « avec économie ».

En écoutant certains de nos collègues de l'opposition, j'ai craint un moment, monsieur le ministre, qu'ils n'en viennent à vous demander d'apurer séance tenante le solde des avances des départements à l'Etat, lesquelles se sont accumulées au cours de plusieurs années. Leurs propos m'inquiétaient d'autant plus qu'ils exigeaient aujourd'hui ce qu'ils ne demandaient pas en 1980 lorsqu'ils examinaient le projet Bonnet alors que, par ailleurs, ils ont souligné dès l'ouverture de ce débat la situation économique difficile à laquelle la France était aujourd'hui confrontée, ce qui, pour le rapporteur du moment, signifiait qu'il fallait même retarder le processus de transfert des compétences.

**M. André Méric.** Très bien !

**M. René Regnault.** Demander que le Gouvernement apure d'abord et que l'on poursuive ensuite l'application de la décentralisation serait, à mon avis, un artifice de plus, pour dire oui au principe de la décentralisation tout en s'employant à en retarder la mise en place.

Pour autant, le Gouvernement doit tenir ses engagements et assurer ses responsabilités.

Tenir ses engagements, c'est, d'abord, apurer sa dette et dans de bons délais, respectant le rythme des dernières années écoulées au moins et l'améliorant si possible, pour autant que le redressement économique du pays le permettra ; c'est, ensuite,

apporter sa contribution pour amortir les à-coups, notamment les effets de pointe qui pourront surgir lors de l'application : c'est ce que vous vous êtes, dès aujourd'hui, engagé à faire en annonçant votre négociation, au sein du Gouvernement, d'une somme de 100 millions à 150 millions de francs dès 1983 pour les effets similaires provenant de la mise en place de la D. G. E.

Mais tenir ses engagements, c'est aussi garantir et développer en toute circonstance et en tous domaines la solidarité nationale au travers d'un suivi permanent qui, pour être crédible, suppose d'être accompagné des moyens financiers nécessaires ; dans un tel domaine, l'Etat ne peut se contenter de mettre en place le transfert de compétences dans le respect du principe fondamental relatif aux moyens financiers correspondants.

Une base de départ fixée une fois pour toutes à la date d'application de la loi dont nous discutons est inacceptable. La loi de 1953 et le décret de 1955 ne peuvent être considérés comme ayant figé la situation indéfiniment. Les critères qu'ils comportent doivent être remis en cause. Je souhaiterais que le Gouvernement retienne ce problème et soumette des propositions.

On a beaucoup parlé du logement des instituteurs et vous avez, en quelque sorte, monsieur le ministre, renvoyé la question en demandant qu'ils vous soit fait des propositions.

Pour ma part, je crois que l'argument du « lien entre l'instituteur et la commune » au travers du logement est, et de beaucoup, dépassé. Ces personnels sont de plus en plus nombreux à ne plus vouloir être logés dans l'école, soit qu'ils aient construit ou acheté leur habitation, soit, surtout, qu'ils aient voulu habiter en dehors de l'école. La rémunération de ces fonctionnaires est à la charge de l'Etat ; le logement représente un avantage en nature. Qu'on introduise cette rémunération en nature dans leurs traitements et qu'enfin on les soumette au droit commun appliqué aux autres fonctionnaires de l'éducation nationale !

**M. Paul Girod, rapporteur, et M. Jacques Descours Desacres.** Très bien !

**M. René Regnault.** Que de discussions et de problèmes contentieux on supprimerait en apportant ici la clarification qui aujourd'hui s'impose ! Je suis assuré, monsieur le ministre, quoi qu'on en pense et quoi que certains en disent, qu'une telle décision recevrait un très large écho favorable.

**M. Paul Girod, rapporteur, et M. Jean-Pierre Fourcade.** Très bien !

**M. René Regnault.** Enfin, j'en terminerai par la dotation globale d'équipement pour vous rappeler mon scepticisme s'agissant de sa généralisation à toutes les collectivités, toutes les communes. La réponse que vous avez faite tout à l'heure, si elle apporte éclaircissements et améliorations, ne me rassure pas complètement.

En effet, pour les communes de quelques centaines ou milliers d'habitants dont certains investissements sont très exceptionnels : école, équipements sportifs, salle de réunion, locaux administratifs, cimetière, cette dotation — et surtout son application — ne donne pas satisfaction et mécontente, ou mécontentera, les responsables de ces collectivités.

Nombre de communes n'investissent pas au cours d'un exercice, voire de plusieurs exercices successifs.

La dotation globale d'équipement — et, surtout, le mode de répartition qu'on lui connaît actuellement — s'appuie, à mon avis, sur un dynamisme comparable dans toutes les communes, ou encore sur une volonté et un besoin d'investir identiques au cours d'un même exercice. C'est sur une certaine uniformisation de la politique d'équipement que se fonde cette forme non moins uniformisée de l'aide à l'équipement puisque, maintenant, on subventionne tout et au même taux — très faible, bien sûr ! — sous prétexte de laisser chacun libre de ses choix !

Je redis ici ce que j'ai pu avancer à cette tribune au cours de débats précédents, à savoir que beaucoup de ces collectivités ne pourront plus choisir du tout. Si l'on persiste, je crains que l'on ne débouche brièvement sur une nette régression du dynamisme collectif de ces communes, ce qui me préoccupe : on aura uniformisé ce dynamisme, mais par le bas.

C'est pourquoi j'avais souhaité — et je formule à nouveau ma proposition — que les équipements exceptionnels, que je qualifierai même d'historiques, des communes de moins de 3 500 habitants par exemple fassent l'objet d'enveloppes spécifiques décentralisées à l'échelon du département, à l'exemple du fonds national pour le développement des adductions d'eau ou du fonds d'amortissement des charges d'électrification.

Par delà ces quelques remarques et suggestions, le groupe socialiste apprécie la profonde détermination du Gouvernement pour réussir l'œuvre de décentralisation, cette grande réforme qui vise concrètement à redonner le pouvoir aux citoyens par l'intermédiaire des élus locaux qu'ils se choisissent. C'est pourquoi nous vous soutenons, vous, monsieur le ministre, ainsi que le Gouvernement, sans réserve. (Applaudissements sur les travées socialistes et communistes ainsi que sur les travées de la gauche démocratique. MM. Fourcade et Pintat applaudissent également.)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Mes chers collègues, il est vingt-trois heures vingt-cinq. Je propose que nous levions la séance à zéro heure trente, afin de permettre à la commission des lois de se réunir demain matin à neuf heures trente.

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

Il en est ainsi décidé.

Nous passons à la discussion des articles.

**Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup>.**

**M. le président.** Par amendement n° 133, MM. Chupin, Ballayer, Herment, Mont, Bohl, Le Breton et les membres du groupe de l'U.C.D.P. proposent, avant la section 1 avant l'article premier, d'insérer un article additionnel ainsi conçu :

« Une loi codifiera l'ensemble des textes de nature législative relatifs aux transferts des compétences de l'Etat aux communes, départements et régions qui seront rassemblés dans un document unique, adressé aux maires avant le 1<sup>er</sup> janvier 1984. »

La parole est à M. Lacour.

**M. Pierre Lacour.** Compte tenu de la méthode retenue par le Gouvernement, l'ensemble des textes relatifs à la réforme de la décentralisation représente aujourd'hui un écheveau législatif pas toujours très compréhensible. Il convient donc de prévoir leur codification et leur envoi systématique aux maires.

Rappelons qu'outre les lois particulières applicables à la Corse et aux départements d'outre-mer, ont déjà force de loi les textes relatifs aux droits et libertés des collectivités locales, aux présidents des chambres régionales des comptes, aux chambres régionales des comptes et, enfin, aux transferts de compétences.

Par ailleurs, sont attendues une dizaine d'autres lois : statuts des élus, organisations des régions, statuts des personnels, etc.

Ce travail de codification et d'information est donc, monsieur le ministre, particulièrement nécessaire et urgent.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur le président, la commission des lois comprend bien l'intention qui a animé M. Chupin et ses collègues mais elle pense que si cet amendement devait être incorporé dans le texte définitif du projet de loi, ce n'est pas à cet endroit qu'il devrait l'être, et ce pour deux raisons.

La première, c'est que l'architecture même du projet de loi prévoit un titre III qui fixe un certain nombre de dispositions diverses, et celle-ci en est évidemment une ; la seconde, c'est que le texte dont nous discutons vient en troisième lieu dans une série de trois lois qui forment l'ossature de la décentralisation. La codification de l'ensemble me semble donc devoir être prescrite à la fin, de façon que cette disposition prenne tout son sens, son ampleur et sa signification.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le président, au nom de la commission des lois, je demande la réserve de cet amendement jusqu'après l'amendement n° 101.

**M. le président.** Le Gouvernement est-il favorable à cette demande de réserve ?

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Non, monsieur le président.

Plusieurs textes ont déjà été votés, c'est vrai, mais je me permets de signaler que la disposition proposée par l'auteur de l'amendement est déjà incluse dans l'article 99 de la loi du 2 mars 1982. Celui-ci prévoit, en effet, que les dispositions relatives aux communes sont insérées dans un code des communes, que celles qui sont relatives aux départements sont insérées dans un code des départements et que celles qui sont relatives aux régions sont insérées dans un code des régions. Il prévoit, en outre, que sera établi ultérieurement un code général des collectivités territoriales regroupant l'ensemble des dispositions. Ce que cet amendement propose a donc déjà été voté.

**M. le président.** Monsieur Lacour, la réponse de M. le ministre vous donne-t-elle satisfaction ?

**M. Pierre Lacour.** Compte tenu de la réponse de M. le ministre qui va dans le sens de l'objet de cet amendement, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 133 est retiré.

Par amendement n° 134, MM. Poudonson, Malecot, Virapoullé, Boileau, Herment, Lacour et les membres de l'U.C.D.P. proposent, avant l'article 1<sup>er</sup>, d'insérer un article additionnel ainsi conçu :

« L'Etat voit sa responsabilité financière substituée en totalité à celle de la région, du département ou de la commune à l'égard des personnes morales ou physiques de droit privé ou public, lorsque l'inexécution totale ou partielle des engagements financiers de l'une de ces collectivités résulte manifestement des dispositions de la présente loi, de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ou de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. »

La parole est à M. Boileau.

**M. Roger Boileau.** La situation financière de certaines collectivités territoriales est particulièrement préoccupante. Certaines d'entre elles, en effet, assument à peine leurs besoins de trésorerie.

Avant de prévoir de nouvelles mesures de décentralisation, il convient, d'une part, d'affirmer le principe selon lequel les collectivités territoriales n'ont pas à supporter le coût important d'une réforme dont l'initiative ne leur appartient pas, et, d'autre part, afin que les entreprises et les personnes privées ne soient pas les victimes financières de la décentralisation, de prévoir que l'Etat assume les contraintes de la réforme engagée dont il est responsable.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission n'est pas favorable à l'amendement, non pas qu'elle n'en comprenne ni l'esprit ni l'utilité, mais parce qu'il lui semble que l'appréciation des caractéristiques de déséquilibre qui sont incluses dans l'esprit de l'amendement sera d'une difficulté telle qu'il sera pratiquement impossible d'en faire respecter les dispositions.

C'est la raison pour laquelle elle demande à l'auteur de l'amendement de le retirer, car il est difficile de recommander au Sénat de le voter.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je partage l'avis du rapporteur.

**M. Roger Boileau.** Dans ces conditions, je retire l'amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 134 est retiré.

**TITRE I<sup>er</sup>**

**DES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET DES MODALITES DES TRANSFERTS DE COMPETENCES**

**SECTION 1**

**Des principes fondamentaux.**

**Article 1<sup>er</sup>.**

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. — Les transferts de compétences prévus par la présente loi s'effectuent dans le respect des principes définis par la loi n° 82-213 modifiée du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et par les titres premier et III de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et sous réserve de la réalisation des dispositions de la section 2 ci-après. »

Sur l'article, la parole est à M. Schumann.

**M. Maurice Schumann.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la très intéressante discussion qui se déroule devant le Sénat depuis le début de cet après-midi est dominée par deux problèmes.

Le premier est celui du maintien ou du rétablissement du pouvoir d'achat des communes. Il a été abondamment et brillamment traité ; je n'y reviendrai pas.

Le second problème, je le formulerai sous l'aspect d'une question. Je vous demanderai, monsieur le ministre, quand le Gouvernement compte faire élire au suffrage universel direct les membres du conseil régional, qui a cessé d'être un établissement public pour devenir une collectivité territoriale...

**M. Michel Giraud.** Excellente question !

**M. Maurice Schumann.** ... pour devenir une collectivité locale.

Cette question, je me permettrai de vous la poser avec précision. Vous avez accompagné M. le Président de la République au cours de sa récente visite dans la région du Nord - Pas-de-Calais. A cette occasion, le président du conseil régional du Nord - Pas-de-Calais — personnalité universellement respectée, je tiens à le dire, ne serait-ce que parce que son attitude pendant la guerre fut comparable à la vôtre et c'est une considération à laquelle je suis profondément sensible — a diffusé deux brochures. J'en extrairai quelques phrases, qui rencontrent d'ailleurs mon intégrale approbation.

Première brochure : « Avec la loi du 2 mars 1982, les compétences du conseil régional ont été fortement élargies. En 1983, il a voté un budget préparé pour la première fois par ses soins et non plus par les représentants du pouvoir central. La mise en œuvre des politiques régionales est assurée par le président du conseil régional, qui est désormais l'exécutif. »

M. Noël Josèphe aurait d'ailleurs pu ajouter que le conseil régional avait quadruplé la charge fiscale qui, au titre de la région, pèse sur les contribuables du Nord - Pas-de-Calais.

Dans le second texte, je lis : « Aujourd'hui, la région est plus forte, plus forte d'une liberté nouvelle. Désormais, le pouvoir exécutif régional appartient au conseil régional, qu'il s'agisse du développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifi-

que de la région, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse d'assurer la préservation de son identité. C'est un droit nouveau, une liberté conquise et acquise, qui se concrétisera par l'élection au suffrage universel du conseil régional.»

On ne saurait mieux dire et d'ailleurs l'article 59 de la loi qui a été votée par le Parlement à la fin de l'année dernière et publiée au *Journal officiel* dans les premiers jours de 1983 comprend la phrase suivante : « Les régions sont des collectivités territoriales. Elles sont administrées par un conseil régional élu au suffrage universel direct. »

Bien ! Cette loi est votée depuis longtemps, mais elle fait l'objet d'une application fragmentaire : en effet, elle est arbitrairement amputée puisque la première phrase est passée dans les faits, alors que la seconde est passée par préterition.

Je suis obligé de prendre un exemple pour vous rendre sensible au résultat : vous avez assisté à une séance du conseil régional, qui se compose actuellement, pour près de 83 p. 100, de représentants des partis de la majorité, qui, d'après les statistiques publiées par le ministère de l'intérieur, ont remporté aux dernières élections municipales 48 p. 100 des suffrages, alors que ceux qui ont remporté la majorité des suffrages dans le département du Nord — pas dans celui du Pas-de-Calais — sont représentés en tout par environ 17,5 p. 100 du conseil régional.

Cela n'avait pas d'inconvénient majeur quand le conseil régional était un établissement public, mais il n'en est pas de même depuis que le conseil régional est devenu une collectivité territoriale.

Certaines personnalités — je n'ai pas à les évoquer longuement ici — se sont prononcées pour une modification des échéances institutionnelles et pour la dissolution de l'Assemblée nationale. Que l'on soit favorable ou hostile à cette formule, il est absolument certain qu'en ne répondant pas à cet appel M. le Président de la République n'a enfreint en aucune manière ni la lettre ni l'esprit des institutions.

En revanche, chacun voudra bien reconnaître que le problème se pose en termes différents à propos des conseils régionaux, dont les membres ont été désignés quand ces conseils régionaux étaient des établissements publics, qui sont devenus des collectivités territoriales, sans que leurs membres aient été élus, alors que le même article de la même loi lie — voilà le point capital — la transformation institutionnelle du conseil et l'accroissement de ses pouvoirs à la démocratisation de son mode d'élection. Il n'est pas admissible et il serait à la longue très dangereux que ces conseils régionaux pussent ne représenter que de véritables survivances.

En votre présence et en la mienne, M. le Président de la République a dit dans le Nord-Pas-de-Calais : « Je n'entends rien imposer, sinon par le suffrage universel. » Puis, dans la péroraison du même discours, il a fait appel à un « large concours national », qui, a-t-il dit, est « exigé par les circonstances et par l'aggravation de la situation générale ».

C'est un langage auquel, pour ce qui me concerne, je ne suis jamais insensible. Mais il est clair que, pour qu'il soit entendu, il faut que les Françaises et les Français puissent user du droit d'expression que la loi leur assure. Ce n'est pas la seule, mais c'est la première des conditions du salut public. (*Applaudissements sur les travées du R. P. R., de l'U. R. E. I. et de l'U. C. D. P.*)

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

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les propos de M. Maurice Schumann, notamment sa conclusion et les réponses qu'il a apportées dans cette assemblée au discours de M. le Président de la République.

Mais je reviens au texte même de sa demande. Il me dit : les conseils régionaux doivent être le plus vite possible élus au suffrage universel parce que les régions sont des collectivités territoriales. Il a cité la première phrase de l'article 59 de la loi du 2 mars 1982.

Cet article 59 est suivi d'un article 60 et, dans le premier alinéa de l'article 60, on trouve ces mots : « Toutefois, jusqu'à la première réunion des conseils régionaux élus au suffrage universel dans des conditions qui seront déterminées par une loi ultérieure, les régions demeurent des établissements publics régis, sous réserve... »

Par conséquent, les régions ne sont pas, à l'heure actuelle, des collectivités territoriales. Elles sont restées — la loi le dit — des établissements publics. Dans ces conditions, étant toujours des établissements publics, elles ne présentent pas la contradiction que vous avez cru voir entre le fait qu'il existe un établissement public composé de représentants non élus au suffrage universel direct et le fait que nous ne nous trouvons pas en présence de collectivités territoriales.

Vous m'avez demandé à quel moment auront lieu les élections au suffrage universel pour choisir les conseillers régionaux. Le Gouvernement n'en a pas encore délibéré. Je ne peux donc pas vous donner de réponse.

**M. le président.** La parole est à M. Darras, également sur l'article.

**M. Michel Darras.** J'ai écouté avec attention et intérêt l'intervention de M. Maurice Schumann, dont je respecte beaucoup la personne. J'avais d'ailleurs déjà relevé cette intervention, à la suite d'une réunion tenue à Lille, dans la presse régionale du Nord-Pas-de-Calais. Mais le vice-président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais que je suis à nouveau depuis quelques jours — en faisant la moyenne, que M. Maurice Schumann avait d'abord oublié de faire entre les deux départements, on constate que nous avons toujours la majorité, même si nous ne l'avons pas eue dans le département du Nord aux élections municipales — le vice-président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais que je suis, disais-je, se réjouit, monsieur Maurice Schumann, des conversions, même quand elles sont tardives.

Car enfin, la région, collectivité territoriale, le conseil régional élu au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle, nous avons tout de même un peu plus le droit d'en parler que vous, car nous l'avions proposé en 1972 et c'est votre majorité qui, à l'époque, ne l'a pas voulu.

Nos relations, monsieur Maurice Schumann, ont toujours été confiantes et cordiales, car, au-delà des problèmes d'appartenance politique, on peut se respecter et je vous retourne le respect que vous rendez à notre président, M. Noël Joséphe.

Cependant, je suis obligé de vous rappeler que, si le salaire des ouvriers de la onzième heure est le même que celui des ouvriers de la première heure, c'est tout de même nous qui, pour une fois — comme vous en 1940 et je vous rends cet hommage — sommes les ouvriers de la première heure dans ce domaine. (*Sourires.*)

**M. le président.** Sur l'article 1<sup>er</sup>, je suis saisi d'un amendement n° 31, déposé par le Gouvernement et ainsi rédigé :

I. — Dans cet article, remplacer les mots : « par les titres premier », par les mots : « conformément aux dispositions des titres premier ».

II. — *In fine* de cet article, supprimer les mots : « et sous réserve de la réalisation des dispositions de la section 2 ci-après ».

La parole est à M. le ministre.

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Cet amendement tend d'abord à remplacer les mots : « par les titres premier », par les mots : « conformément aux dispositions des titres premier ».

En effet, le texte qui vous est présenté aujourd'hui est la suite de la loi du 7 janvier 1983. Il est donc nécessaire de préciser que les transferts de compétence qu'elle prévoit s'effectuent conformément aux dispositions des titres I<sup>er</sup> et III de la loi du 7 janvier.

La seconde partie de cet amendement consiste à supprimer les mots : « et sous réserve de la réalisation des dispositions de la section 2 ci-après », car il s'agit des mêmes principes que ceux qui ont été retenus en application de la loi du 7 janvier 1983.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission des lois est partagée sur l'amendement du Gouvernement : elle est favorable à la première partie, qui lui semble rédactionnelle, mais défavorable à la seconde.

Elle est défavorable à la seconde partie, car ce n'est pas par hasard si la commission des lois a mis en place un titre I<sup>er</sup> et, à l'intérieur de ce titre, une section 2. C'est très exactement pour soumettre la suite de la décentralisation à un certain nombre de dispositions que je rapprocherai d'une condition suspensive.

Nous avons longuement, monsieur le ministre, pendant toute la discussion générale, parlé les uns et les autres de cette fameuse affaire des préalables. Il ne nous semble pas possible d'émasculer ainsi, si vous me permettez d'employer ce terme, notre texte. C'est vider toute la démarche de la commission de sa substance, raison pour laquelle la commission des lois est défavorable à la seconde partie de cet amendement.

C'est pourquoi, monsieur le président, je demande un vote par division.

**M. Maurice Schumann.** Je demande la parole.

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

**M. Maurice Schumann.** Monsieur le ministre, vous ne serez pas surpris que je profite de la possibilité qui m'est offerte pour répondre d'un mot à l'argumentation qui m'a été rétorquée précédemment.

Bien sûr, il est tout à fait vrai qu'en droit les conseils régionaux demeurent des établissements publics. En fait, ils ne sont plus des établissements publics et le fait l'emporte sur le droit, car ils sont d'ores et déjà des collectivités territoriales.

Quand un président de conseil régional accueille M. le Président de la République en disant que, désormais, le pouvoir exécutif régional appartient au conseil régional, quand il souligne que, qu'il s'agisse du développement économique, social, sanitaire, culturel ou scientifique, les affaires de la région sont désormais réglées par la région elle-même, quand, avec une loyauté à laquelle je rends encore une fois hommage, il lie ces constatations à la prochaine élection au suffrage universel du conseil régional, nous sommes en droit de nous demander pendant combien de temps une situation aussi anormale se prolongera, car c'est une situation incontestablement anormale, qui n'est peut-être pas contraire à la lettre de la loi, mais qui est très certainement contraire à son esprit. Il suffit de se référer aux débats préparatoires pour en avoir la certitude.

Mon ami M. Darras me permettra de lui répondre d'un mot que, tant que la nature institutionnelle du conseil régional n'avait pas été modifiée, le problème de l'élection au suffrage universel direct ne se posait pas.

La seule question à laquelle j'ai voulu rendre le Gouvernement attentif est celle du lien qui doit nécessairement exister entre l'accroissement d'ores et déjà acquis des pouvoirs du conseil régional, d'une part, et son élection au suffrage universel, d'autre part, si tant est que — sur ce point, nous serons tous d'accord avec lui — M. le Président de la République ait eu raison de dire : « Je n'entends rien imposer, sinon par le suffrage universel, qui est la loi de la démocratie ».

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

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je dirais à M. Schumann, qui le sait d'ailleurs aussi bien que moi, sinon mieux, que l'état de fait ne peut pas dominer la situation juridique qui résulte de la loi.

La loi de 1972 restreignait considérablement le pouvoir et les compétences des régions. Les textes que j'ai fait voter les ont étendus, mais les régions ne deviendront des collectivités territoriales que quand leurs membres seront élus au suffrage universel.

En attendant, que vous le vouliez ou non, ce sont des établissements publics dotés de pouvoir et de compétences plus étendus que ceux qui résultaient de la loi de 1972, Ainsi les choses sont-elles parfaitement claires.

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis.** Je demande la parole pour répondre au Gouvernement.

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

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis.** Je voulais apporter mon appui à la commission des lois et faire part au ministre de mon inquiétude, suscitée par ce premier amendement.

J'ai essayé cet après-midi, dans l'exposé aussi précis que possible de la position de la commission des finances de souligner que, s'agissant de nouveaux transferts qui vont se traduire par des flux financiers très importants — le solde net du transfert sera de l'ordre de 25 milliards de francs — dont l'essentiel va peser sur les départements, il était tout à fait nécessaire de prendre un certain nombre de garanties supplémentaires.

Le membre de phrase visé par le paragraphe II de l'amendement n° 31 revêt pour la commission des finances une très grande importance, car il vise les nouveaux transferts. Il ne s'agit pas de revenir sur les transferts précédents, mais des nouveaux transferts qu'intéressent la section 2.

Stipuler, d'une part, qu'ils doivent respecter le cadre général de la compensation mise en œuvre par la loi de 1982 et la loi de 1983 et, d'autre part, qu'ils doivent être effectués sous réserve de la réalisation des dispositions de la section 2 ci-après, nous paraît être précisément le cadre financier nouveau auquel nous sommes très attachés.

C'est pourquoi, comme la commission des lois, la commission des finances vous demande, mes chers collègues, de ne pas adopter le paragraphe II de l'amendement du Gouvernement.

**M. Franck Sérusclat.** Je demande la parole, pour explication de vote.

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

**M. Franck Sérusclat.** Je voudrais simplement dire que le groupe socialiste suivra la proposition du Gouvernement car, en fait, les membres de la commission des lois savent fort bien que leurs propositions ne sont pas que répétitives. La commission des lois n'a pas l'habitude de répéter. Au contraire, elle tend à simplifier les textes de loi, afin d'éviter des textes inutiles.

Ils savent fort bien qu'en prenant un certain nombre de propositions, celle qui concerne le logement des instituteurs, par exemple, ou celle qui concerne la participation de 65 p. 100 des transports, ils adoptent une position de blocage. Ils savent fort

bien qu'en agissant ainsi, ils veulent, dès la section 2 — des expériences de ce genre ont déjà réussi à rendre la loi inopérante — bloquer cette proposition.

Par conséquent, nous nous retrouvons là en opposition fondamentale, alors qu'il y a beaucoup de points sur lesquels les contributions ont été très utiles. Ceux qui ne veulent pas de cette loi de décentralisation en resteront à la position des préalables. Les autres, qui pensent qu'elle s'inscrit dans un ensemble, donc que des textes ont déjà été prévus pour cela, ne la voteront pas.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je viens d'entendre M. Sérusclat exposer avec talent la position du groupe socialiste.

Je voudrais lui dire qu'en matière de préalable, la commission des lois n'innove pas, nous venons d'en avoir une preuve.

M. Schumann, avec beaucoup de talent et de justesse, a fait remarquer qu'il serait peut-être temps que le Gouvernement pense à faire élire les conseils régionaux au suffrage universel. M. le ministre d'Etat, tout à fait légitimement, dit : il y a un préalable qui, de plus, est entre mes mains ; c'est la loi de l'élection qui provoque la transformation de la région en collectivité territoriale.

Sur ce point, la commission des lois prend à son tour — mais là pour protéger les finances des collectivités territoriales — la décision de mettre en place des préalables qui ne sont pas plus injustifiés que d'autres.

**M. Jean Ooghe.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Jean Ooghe.** Le groupe communiste soutient la proposition du Gouvernement pour la raison toute simple que j'ai expliquée tout à l'heure : nous sommes en présence de préalables qui visent, nous semble-t-il, à enrayer la décentralisation et à la conduire à l'impasse. Nous ne soutiendrons pas une telle démarche.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 31 par division.

Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix le paragraphe I de l'amendement n° 31, accepté par la commission.

(Le paragraphe I est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix le paragraphe II de l'amendement n° 31, repoussé par la commission.

(Le paragraphe II n'est pas adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>, ainsi modifié.

(L'article 1<sup>er</sup> est adopté.)

## Article 2.

**M. le président.** « Art. 2. — Les transferts de compétences prévus par la présente loi prendront effet aux dates déterminées par l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée. »

Par amendement n° 135, MM. Herment, Boileau et les membres du groupe de l'U.C.D.P., proposent de compléter cet article *in fine* par les mots : « sous réserve des dispositions prévues à l'article 3 ».

La parole est à M. Boileau.

**M. Roger Boileau.** Cet amendement est rédactionnel.

Dans la mesure où l'entrée en vigueur de la loi sur les transferts de compétences est subordonnée aux dispositions prévues par l'article 3, il paraît souhaitable de le préciser dans la rédaction même de l'article 2.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission des lois est favorable à cet amendement. Cependant, il serait peut-être opportun d'ajouter, après les mots : « à l'article 3 », les mots : « ci-après », si toutefois les auteurs de l'amendement acceptent cette modification.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Le Gouvernement est contre cet amendement. En effet, ainsi que je l'ai déjà expliqué cet après-midi, il n'y a pas de décentralisation à la carte et il ne faut pas confondre l'application d'une convention, qui est un acte contractuel, avec le vote d'une loi.

**M. le président.** Monsieur Boileau, acceptez-vous de modifier votre amendement, comme vous le propose M. le rapporteur ?

**M. Roger Boileau.** Volontiers, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 135 rectifié se lit donc ainsi : Compléter l'article 2 *in fine* par les mots : « sous réserve des dispositions prévues à l'article 3 ci-après ».

Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix l'amendement n° 135 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.  
(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole?...  
Je mets aux voix d'article 2, ainsi modifié.

(L'article 2 est adopté.)

### Article 3.

**M. le président.** « Art. 3. — L'entrée en vigueur des transferts de compétences prévus par la présente loi est subordonnée au respect des conventions de mise à disposition de personnels conclues, en application des articles 26, 27, 73 et 74 de la loi n° 82-213 modifiée du 2 mars 1982 précitée, entre le président du conseil régional ou général et le représentant de l'Etat dans la région ou le département. »

Par amendement n° 136; MM. Mont, Herment et les membres du groupe de l'U.C.D.P. proposent, dans cet article, après le mot : « respect », d'introduire les mots : « par l'Etat ».

La parole est à M. Lacour.

**M. Pierre Lacour.** Cet amendement tend à apporter une simple précision au texte de l'article 3.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission comprend bien l'inspiration de M. Mont et de ses collègues. Le seul ennui, c'est qu'étant responsable du droit et de l'équilibre des conventions, il lui est difficile de déséquilibrer celle-ci.

En conséquence, elle ne veut pas donner un avis favorable puisque cet amendement aboutirait à déséquilibrer la convention passée entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'expérience prouve, hélas ! que les difficultés viennent trop souvent du même côté pour que, sur le plan du principe et de l'esprit, elle ne marque pas sa compréhension. Mais, sur le plan du libellé, elle ne peut suivre les auteurs de l'amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Le Gouvernement ne peut pas accepter l'amendement, car il n'est pas possible, dans un texte, de prévoir qu'il y aura un responsable. Pourquoi le département, s'il viole la convention, ne serait-il pas responsable lui aussi ?

**M. le président.** L'amendement est-il maintenu, monsieur Lacour ?

**M. Pierre Lacour.** Au nom de l'équilibre et de la compréhension, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 136 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

### Article additionnel.

**M. le président.** Par amendement n° 137, MM. Le Breton, Poudonson, Ballayer, Herment, Mont et les membres du groupe de l'U.C.D.P. proposent, après l'article 3, d'insérer un article additionnel ainsi conçu :

« La loi définit les conditions dans lesquelles l'Etat, à titre définitif, place les personnels actuellement régis par les conventions de mise à disposition prévues à l'article précédent, sous l'autorité exclusive des collectivités locales. »

La parole est M. Lacour.

**M. Pierre Lacour.** L'article 26 de la loi du 2 mars 1982 dispose que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi relative à la répartition des compétences, une convention constate la liste des services ainsi placés sous l'autorité du président du conseil général.

Ainsi que les auteurs du présent amendement l'avaient déjà noté lors de la discussion parlementaire ayant précédé l'adoption de la loi du 7 janvier 1983, le Gouvernement n'a pas tenu ses engagements et a souhaité que soient reconduites les conventions de mise à disposition des personnels, initialement prévues à titre transitoire.

Par respect pour ces personnels, dans un souci de saine législation et pour répondre aux exigences d'une véritable décentralisation, les auteurs du présent amendement souhaitent que le Gouvernement dépose un projet de loi clarifiant une situation, à titre définitif, les règles de répartition du personnel.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** Là encore, la commission comprend bien la portée du problème et au moment de la discussion de la loi du 7 janvier 1983, elle avait eu l'occasion d'attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés qui ne manqueraient

pas d'apparaître si le système des mises à disposition était exagérément maintenu, j'allais dire entretenu dans le flou de la responsabilité du commandement. C'est tout à fait vrai.

Dans la loi du 7 janvier 1983, cependant, figure une disposition selon laquelle cette mise à disposition prendra fin au moment où sera mis en place le statut des personnels des collectivités territoriales et je crois, monsieur le ministre, que ce statut devient de jour en jour plus proche puisqu'il a été déposé sur le bureau du Parlement.

Au surplus, cet amendement est assez imprécis car il dit que la loi — quelle loi ? — définit les conditions dans lesquelles les personnels sont mis sous l'autorité des collectivités locales.

Tout en en comprenant l'esprit, il est difficile d'inclure ces dispositions, dans leur rédaction actuelle, dans le texte de loi dont nous discutons.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** J'ai le plaisir d'informer M. Lacour que, hier matin, la discussion du projet de loi sur le statut des fonctionnaires d'Etat et des fonctionnaires territoriaux a commencé à l'Assemblée nationale.

Son amendement est donc sans objet.

**M. le président.** Dans ces conditions, monsieur Lacour, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Pierre Lacour.** Je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 137 est retiré.

### SECTION 2

#### De l'adaptation de la participation de l'Etat à certaines dépenses.

### Article 4.

**M. le président.** « Art. 4. — L'entrée en vigueur des transferts de compétences dans le domaine des transports ne pourra intervenir avant que l'Etat n'ait porté, pour chaque département, sa participation en matière de transports scolaires à 65 p. 100 des dépenses actuellement subventionnables. »

Par amendement n° 138, MM. Mont, Boileau, Le Breton, Poudonson, Sicard et les membres du groupe de l'U.C.D.P. proposent, dans cet article, de remplacer les mots : « actuellement subventionnables » par les mots : « réelles de fonctionnement des services de transports scolaires. »

La parole est à M. Boileau.

**M. Roger Boileau.** Monsieur le président, en fait, cet amendement a été modifié ce matin en commission des lois. Dois-je présenter l'amendement initial ou l'amendement modifié ?

**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, je voudrais dire à notre excellent ami M. Boileau que la commission des lois n'a pas la possibilité de rectifier l'amendement. Elle a dit que si celui-ci était rectifié par ses auteurs, l'avis qu'elle donnerait serait différent de celui qu'elle comptait émettre.

Mais, je le répète, elle n'a pas le pouvoir de le rectifier.

**M. le président.** Que devient donc cet amendement ?

**M. Roger Boileau.** La nouvelle rédaction tend à ajouter après les mots : « actuellement subventionnables », les mots suivants : « évaluées à leur coût réel ». Ainsi, la dépense subventionnable sera évaluée à son coût réel.

Au départ, nous allions beaucoup plus loin, car nous pensions qu'il n'était pas normal que le ministère de l'intérieur fixe par voie réglementaire le montant des dépenses subventionnables.

Pour simplifier les choses, j'en suis arrivé à proposer cette solution de transaction.

**M. le président.** L'amendement n° 138 rectifié se lit donc ainsi : A l'article 4, ajouter après les mots « actuellement subventionnables », les mots « évaluées à leur coût réel ».

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement n° 138 rectifié ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** La commission des lois s'en remet à la sagesse de l'Assemblée sur cet amendement modifié.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** J'ai déjà expliqué assez longuement cet après-midi pourquoi il n'était pas possible d'accepter le principe énoncé par certains orateurs et repris par le rapporteur. Il est inutile que je répète ce que j'ai déjà dit. Je suis donc défavorable à l'amendement.

**M. le président.** Monsieur Boileau, maintenez-vous votre amendement ?

**M. Roger Boileau.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 138 rectifié, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4, ainsi modifié.

(L'article 4 est adopté.)

#### Article 5.

**M. le président.** « Art. 5. — I. — L'Etat assure le logement des instituteurs et en supporte la charge.

« II. — Dans le deuxième alinéa de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886 indiquant les dépenses obligatoires pour les communes en matière d'enseignement, le membre de phrase : « ... le logement de chacun des membres du personnel enseignant attachés à ces écoles... » est supprimé.

L'article 2 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et les traitements du personnel de service, qui indique les dépenses à la charge de l'Etat, est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 9° Les indemnités représentatives du logement des maîtres. »

« III. — Dans le dernier alinéa de l'article 97 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les mots : « au moyen de la création d'une dotation spéciale intégrée dans la dotation globale de fonctionnement » sont supprimés.

« IV. — Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier suivant la publication de la présente loi. La loi de finances fixe les modalités budgétaires d'application de cet article. »

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

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Le Gouvernement se prononce contre cet article. En effet, un minimum de logique et même de justice s'impose. Le Gouvernement a accompli un effort très important en acceptant de prévoir une dotation globale pour le remboursement du logement des instituteurs, dotation qui a été portée, cette année, à 2100 millions de francs.

Cet après-midi, étant donné ce que j'avais entendu, et après les efforts faits par le Gouvernement pour augmenter les crédits accordés aux collectivités territoriales, je me suis demandé si le Gouvernement devait maintenir cette allocation de 2100 millions de francs. J'ai déclaré vouloir réfléchir à la question. Il est évident que le vote qui va intervenir m'amènera à prendre position dans un sens ou dans un autre.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je pense que M. le ministre n'a pas comme arrière-pensée de manier le bâton après l'avoir déguisé en carotte. (Sourires.)

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je n'ai employé ce ton à aucun moment ! Le bâton, je l'ai un peu reçu, mais je l'ai pris avec le sourire, et je garde le sourire !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Cela dit, M. Regnault a parfaitement défini le problème. Il s'agit d'un personnel d'Etat dont personne, pour l'instant, madame Luc, ne demande qu'il devienne personnel des collectivités territoriales...

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** M. Séramy l'a laissé entendre !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Il ne l'a pas demandé !

Il s'agit, dis-je, d'un personnel rémunéré par l'Etat et pour lequel l'avantage financier ou directement matériel du logement est une rémunération accessoire. Le montant de l'indemnité est fixé par le représentant de l'Etat dans le département, donc par la voie réglementaire.

Alors, de trois choses l'une : ou vous mettez cette indemnité intégralement à la charge de l'Etat — c'est la solution que nous vous proposons — l'Etat supportant ainsi la totalité de la rémunération de ces fonctionnaires, ce qui semble dans la logique de leur statut ; ou vous prolongez le système actuel qui consiste à l'inclure dans la dotation globale de fonctionnement, et les collectivités territoriales ne sont pas protégées par le jeu de la loi du 7 janvier 1983 qui prescrit l'actualisation de la compensation de l'Etat à chaque changement de réglementation venant du Gouvernement ; ou vous intégrez cette indemnité au

titre de la loi du 7 janvier 1983, et à ce moment-là la compensation viendra dans le cadre de la dotation globale de décentralisation et nous serons protégés par le règlement.

Nous nous trouvons donc devant trois solutions. Je crains, monsieur le ministre, que la solution actuelle ne soit la plus mauvaise des trois, et c'est la raison pour laquelle nous vous proposons la meilleure.

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

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Dans son énumération, M. le rapporteur a oublié la quatrième solution (Sourires.), celle qui a prévalu pendant très longtemps, celle au terme de laquelle l'Etat ne versait rien. C'est une hypothèse qui peut être envisagée, puisque c'était celle des gouvernements que vous souteniez. C'est pourquoi je l'ai évoquée cet après-midi et l'évoque encore ce soir.

**M. Michel Darras.** Je demande la parole, pour explication de vote.

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

**M. Michel Darras.** Nous suivrons le Gouvernement exactement pour la raison que vient d'exprimer M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ce n'est pas la première fois que je suis amené à constater l'ardeur des catéchumènes. Je l'ai déjà fait tout à l'heure. (M. Paul Girod proteste.) Vous n'êtes pas personnellement visé, monsieur Girod.

On nous a dit qu'il est intolérable d'attendre quelques mois ou dix-huit mois de plus pour quelque chose que nous, socialistes, nous aurions voulu voir réaliser il y a dix ans. On nous dit maintenant que le Gouvernement ne va pas assez vite ou pas assez loin en ce qui concerne l'indemnité de logement des instituteurs.

Or, ayant entendu parler de cela au moins quatre fois dans le débat de cet après-midi — ces propos ayant été tenus par des orateurs de la majorité d'hier, toujours majorité au Sénat — j'ai eu la curiosité de me faire apporter les pages 1292 à 1300 du *Journal officiel* des débats de la séance du 16 avril 1980 de notre assemblée. Nous avons eu avec M. Christian Bonnet une discussion longue et pénible qui portait sur le fait que l'on incluait dans la dotation globale de fonctionnement une sous-section 4 bis, « dotation spéciale », concernant l'indemnité de logement des instituteurs. Chacun alors, opposition que nous étions, majorité que vous étiez à l'époque, avait pressé M. Bonnet de reconsidérer sa position. Il avait fini par ne la reconsidérer que d'une façon tout à fait formelle, que j'avais même qualifiée, en m'en excusant, d'un peu hypocrite, en supprimant de son texte les mots « au sein de la dotation globale de fonctionnement », mais en laissant subsister, bien entendu, une section 1 relative à la dotation globale de fonctionnement et une sous-section 4 bis « dotation spéciale ». Si bien que, cette année-là, nous n'avions qu'un reliquat, que l'on ne nous prenait pas — j'allais dire que l'on ne nous volait pas — et que l'on affectait à la prise en compte d'un sixième de l'indemnité de logement des instituteurs, mais sans aucune garantie et sans aucune réalisation en fait pour l'avenir.

Or, là encore, les mêmes, qui étaient patients, compréhensifs, qui comprenaient les difficultés du Gouvernement et qui acceptaient finalement de voter l'amendement n° II-40 rectifié bis — j'ai sous les yeux le résultat du vote, page 1299 du *Journal officiel* des débats du Sénat du 16 avril 1980 — sont maintenant, tout d'un coup — ardeur de néophyte, je le redis — très pressés de voir aboutir tout de suite et complètement ce problème pour lequel le Gouvernement a fait pourtant un gros effort.

Alors, parce que nous ne sommes pas maximalistes, nous apporterons notre soutien au Gouvernement.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur Darras, je ne me sens pas du tout catéchumène dans cette affaire puisque, effectivement, au cours de la discussion au Sénat de la loi Bonnet, il avait été décidé que sur un espace de cinq ans l'Etat reprendrait en charge l'indemnité de logement des instituteurs.

**M. Michel Darras.** Pas ce jour-là !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Au cours de la navette. La première étape s'était passée dans de mauvaises conditions. Tout le monde ici avait unanimement souligné le fait qu'il était anormal que la première étape, anticipée, se fasse par récupération d'un reliquat de la dotation globale de fonctionnement qui aurait dû normalement être redistribué d'une autre manière, et tout le monde avait alors protesté.

C'est vrai et cela ne fait d'ailleurs que me renforcer dans mon sentiment lorsque je vous dis, monsieur le ministre, que quand vous incluez le logement des instituteurs dans la D. G. F., vous vous trompez de direction. Nous l'avons dit sous tous les gouvernements !

Ce dossier comporte également un autre aspect auquel il faut tout de même être sensible. Lors de la discussion du budget et lors de l'élaboration de la loi sur les compétences, vous nous avez dit, monsieur le ministre, alors que nous avions déjà adopté une disposition analogue à l'occasion de la discussion de la loi qui est devenue la loi du 7 janvier, que le logement des instituteurs avait été inclus dans la décentralisation. Or, tout à l'heure, vous nous avez dit que personne ne songerait à revenir en arrière sur les dispositions de la décentralisation. Par conséquent, je ne crois pas que vous puissiez retirer les 2 106 millions de francs dont vous avez parlé. Ou bien c'est une opération de décentralisation et, d'après votre doctrine, monsieur le ministre, c'est irréversible ; ou bien ce n'est pas une opération de décentralisation et, dans ce cas, il ne faut pas dire que, à la faveur de la décentralisation, vous accordez 2 106 millions de francs aux collectivités territoriales.

Très honnêtement, la situation me semble claire. La solution technique que vous avez adoptée n'est pas vraiment la meilleure. Encore une fois, je crois que la rédaction proposée par la commission des lois est la bonne et je demanderai au Sénat de nous suivre sur ce point.

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

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Malgré les appels du pied de M. Girod, je maintiens ma position. (*Sourires.*)

**M. Jean Ooghe.** Je demande la parole, pour explication de vote.

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

**M. Jean Ooghe.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la position de la commission des lois appelle de notre part les plus extrêmes réserves. Nous sommes bien obligés d'observer que, pour ce qui concerne le remboursement des charges de logement des instituteurs, qui ont fait l'objet de longs débats dans cette assemblée, nous nous sommes heurtés, dans le passé, à un refus de prise en compte de cette exigence des communes de France. La formule imaginée par M. Bonnet consistait, purement et simplement, à puiser dans la dotation de fonctionnement, c'est-à-dire dans les recettes qui revenaient aux communes. Seul le gouvernement de la gauche a répondu, de façon correcte et totale, à cette exigence. En effet, j'observe qu'en 1983, avec un crédit de plus de deux milliards de francs, le Gouvernement rembourse la quasi-totalité des charges de logement. Il a donc fait la démonstration qu'il prenait en compte cette nécessité.

La position de la commission des lois me paraît s'apparenter à une espèce de surenchère dont je n'hésite pas à dire qu'elle s'explique, à mes yeux, par-delà toute considération, par une attitude d'opposition systématique à la démarche décentralisatrice du Gouvernement.

Par ailleurs, la proposition de la commission des lois aboutirait, comme l'a souligné tout à l'heure M. le ministre, à la rupture d'un lien souhaitable et indispensable entre la commune, le conseil municipal et les enseignants.

Une telle disposition va manifestement à l'encontre de la décentralisation dont l'objet est de rapprocher les citoyens du pouvoir communal. C'est la raison pour laquelle nous ne soutiendrons pas une telle démarche et, au contraire, nous appuierons le Gouvernement.

**M. Jacques Descours Desacres.** Je demande la parole, pour explication de vote.

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

**M. Jacques Descours Desacres.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis tout à fait d'accord avec la position prise par M. le rapporteur. Mais il y a peut-être un *lapsus calami*. En effet, le texte devrait prévoir non pas « les indemnités représentatives du logement » mais « les indemnités de logement ». C'est le terme habituellement employé. Il y avait « indemnités représentatives » lorsqu'il s'agissait de remplacer un logement effectif par l'équivalent d'un loyer. Cela est un détail.

Je voudrais faire appel à la mémoire de tous nos collègues qui savent que les maires ont toujours souhaité que cette indemnité de logement soit payée directement au corps enseignant par l'Etat, qui est l'employeur, et que le système de l'indemnité représentative est un système injuste, car les sommes allouées au titre de l'indemnité représentative sont très variables d'un département à l'autre et font l'objet de barèmes qui tiennent compte de la situation de l'instituteur dans son emploi et également de sa situation de famille. En outre, ces barèmes sont indicatifs, car ils n'ont pas de caractère obligatoire, ce qui peut créer des disparités suivant le lieu de résidence.

La seule solution équitable à la fois pour les intéressés et pour les collectivités locales est que l'Etat prenne en charge cette indemnité de logement. Cette solution est d'ailleurs conforme à la pratique des autres administrations.

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis.** Je demande la parole.

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

**M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, un mot sur ce dossier bien compliqué.

Il faut donner acte au Gouvernement qu'il a porté le remboursement jusqu'à une somme très élevée, et je le fais bien volontiers.

Mais il faut aussi reconnaître — les débats du comité des finances locales l'ont démontré depuis longtemps — que le mécanisme de répartition de cette indemnité est très difficile parce que, d'une part, pour des raisons qui ne sont pas toutes d'ordre général, en intégrant ce remboursement à la dotation globale de fonctionnement le Gouvernement a compliqué les choses, d'autre part, parce que, chacun le voit aujourd'hui, les catégories d'instituteurs à faire entrer dans les mécanismes de remboursement aux communes font problème.

Chacun sait que le comité des finances locales, à l'unanimité aussi, monsieur le ministre, a rejeté le projet de décret qui lui était soumis et qui augmentait de 15 000 à 20 000 le nombre des instituteurs ayants droit dans cette affaire. D'ailleurs, je sais que vous avez épousé la position du comité sur ce point. Par conséquent, l'élément de simplicité qu'apporte l'article 5 proposé par la commission des lois est de nature à régler beaucoup de conflits.

Mes chers collègues, les conflits à l'heure actuelle sont à trois dimensions : conflit entre l'Etat, les instituteurs et leurs organisations, et les collectivités locales. On ne peut pas régler un tel conflit par un mécanisme compliqué de remboursement de l'Etat aux collectivités locales car, dans certains cas, on rembourse trop et, dans d'autres cas, pas assez. Les tableaux, ici, le démontrent.

En troisième lieu, le nombre des ayants droit suscite de très grandes difficultés. A partir du moment où l'Etat fait le geste de mettre les sommes presque nécessaires — car il manque encore quelque chose — l'article 5 de la commission est la seule solution simple ; c'est celle à laquelle il faudra un jour venir.

C'est pourquoi la commission des finances soutient la position adoptée à cet égard par la commission des lois.

**M. Franck Sérusclat.** Je demande la parole, pour explication de vote.

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

**M. Franck Sérusclat.** Monsieur le président, notre collègue Fourcade a tout à fait raison : il existe des conflits à trois dimensions au moins, en particulier celui qui concerne les enseignants et leurs syndicats, nous, les collectivités locales, et l'Etat.

Aller aussi rapidement et aussi abruptement à cette suppression, c'est méconnaître les problèmes réels posés aux instituteurs par le transfert d'une indemnité de logement dans leur traitement. Il serait bon de vérifier s'il n'y a pas là des risques de changement de catégorie, par conséquent de durée ou d'évolution de carrière. Aussi il me semblerait maladroit d'aller si vite à une décision sans l'avoir étudiée en son fond autant que le souhaite notre collègue Fourcade.

Une autre chose, tout à fait différente, dont nous aurons sûrement à reparler au chapitre « éducation », est qu'il se crée, c'est vrai, un lien quelquefois difficile, qui peut être même conflictuel, entre élus locaux et enseignants sur le point des indemnités en général, sur celle-ci en particulier.

Or, nous souhaitons, en même temps, que par la décentralisation les collectivités locales puissent mener des politiques éducatives j'allais dire en compréhension, en connivence avec les enseignants. Certaines collectivités locales peuvent même envisager d'aller au-delà du plancher retenu par l'Etat et pour lequel, vous le reconnaissez, il a fait un pas extrêmement important. Les collectivités locales peuvent souhaiter procéder à des aménagements pour conserver leurs instituteurs plus longtemps et les faire participer très efficacement à une politique éducative.

J'en parle d'expérience car c'est ainsi que nous avons, sur Saint-Fons, pu, avec les enseignants et aussi les parents, expérimenter depuis deux ans, dans un seul groupe d'abord, sur toute la commune maintenant, un autre rythme scolaire et d'autres contenus pédagogiques.

Une telle politique implique une participation active de l'ensemble du monde enseignant. Ne nous privez donc pas de moyens de relations compréhensives entre les responsables des collectivités locales et les enseignants.

Je crois donc qu'il serait maladroit de procéder si abruptement.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur le président, je voudrais d'abord, si vous me le permettez, répondre à M. Descours Desacres que malheureusement, l'expression employée par la commission des lois, à savoir « Indemnité représentative de logement », est consacrée par l'usage. Tant pis si c'est peut-être un barbarisme épouvantable.

Je voudrais répondre maintenant à M. Sérusclat qu'à ma connaissance l'octroi d'une indemnité n'a jamais fait changer quelqu'un de catégorie. Une indemnité est représentative de frais ; par conséquent elle ne fait pas partie du traitement.

**M. Franck Sérusclat.** C'est une partie intégrante du traitement !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je ne crois pas que les indemnités représentatives de frais soient partie intégrante du salaire, sinon il n'y aurait plus beaucoup de voyageurs, représentants ou placiers.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 5, repoussé par le Gouvernement.

#### Article 6.

**M. le président.** « Art. 6. — I. — La révision de la répartition des charges d'aide sociale prévue à l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée s'effectue à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984 sur une période de trois ans au plus.

« II. — Après le second alinéa de l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, sont insérés les deux alinéas suivants :

« Cette révision ne peut avoir pour effet d'augmenter le taux de participation des départements aux dépenses.

« Les transferts de ressources qui en résultent sont versés par le budget de l'Etat aux départements concernés par cinquième pendant cinq ans. »

Sur cet article, la parole est à M. Madelain, rapporteur pour avis.

**M. Jean Madelain, rapporteur pour avis.** Cet article que la commission des lois a inséré dans la proposition de loi reprend les termes d'un amendement présenté au Sénat, le 17 avril 1980, par M. Chérioux au nom de la commission des affaires sociales. Toutefois, une précision a été ajoutée, qui consiste en un échelonnement de la révision des barèmes sur trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984.

Cet amendement avait été adopté par le Sénat avec l'accord du Gouvernement de l'époque et — faut-il le préciser ? — avec l'appui du groupe socialiste. Il posait le principe d'une révision de la répartition des charges d'aide sociale et de santé entre l'Etat et les collectivités locales, sans augmentation du taux de participation des départements aux dépenses. Les transferts de charges en résultant devaient être versés par le budget de l'Etat aux départements concernés par cinquième pendant cinq ans.

Restant fidèle à ses positions antérieures, la commission des affaires sociales s'est expressément prononcée pour l'adoption de cet article dans la rédaction proposée par la commission des lois.

**M. le président.** Par amendement n° 140, MM. Chupin, Boileau, Le Breton et les membres du groupe de l'U.C.D.P. proposent dans le deuxième alinéa du paragraphe II de cet article, de remplacer le mot : « départements » par les mots : « collectivités locales ».

La parole est à M. Boileau.

**M. Roger Boileau.** Le présent amendement a pour objet d'affirmer solennellement que la révision des barèmes d'aide sociale, prévue à juste titre par la présente proposition de loi, ne peut avoir pour effet d'augmenter les taux de contribution des communes à ces dépenses.

En d'autres termes, l'idée de cet amendement est de protéger les communes contre un éventuel dérapage de la révision des barèmes d'aide sociale.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur le président, il ne faut pas mélanger les genres.

Dans cette affaire, il s'agit d'une répartition de charges entre l'Etat et le département. Les commissions des lois et celle des affaires sociales ont maintenu la contribution des communes. Si l'amendement n° 140 était adopté, nous aboutirions à un gel total des situations qui serait dommageable. En effet, ce qui est le plus important, en définitive, c'est d'arriver à la révision des barèmes à coût nul pour les départements.

Je rappellerai au Sénat que d'après les simulations informatiques qui nous ont été remises un peu tardivement, mais qui sont fort intéressantes à lire, on pourrait aboutir dans certains cas à des remontées de fiscalité pouvant aller jusqu'à 70 p. 100 si l'on opérait à coût nul pour l'Etat, c'est-à-dire si l'on char-

geait certains départements pour en soulager d'autres qui se trouvent actuellement maltraités compte tenu de l'ancienneté des critères de 1955.

Alors, bloquer pour l'ensemble des collectivités territoriales me semble une affaire qui doit se régler entre le département et les communes. L'important, nous semble-t-il — et c'est à ce niveau qu'il s'agit d'un préalable à la poursuite des opérations de décentralisation qui engagent l'Etat et les départements — l'important, dis-je, est d'obtenir la révision des barèmes à coût nul pour le département et je pense que l'extension de la notion de blocage aux collectivités locales est exagérée, compte tenu du but que nous visons.

**M. le président.** Monsieur Boileau, l'amendement est-il maintenu ?

**M. Roger Boileau.** Cet amendement portait d'un bon sentiment, puisque nous voulions protéger les communes. (Sourires.)

Toutefois, compte tenu des explications que vient de nous donner M. le rapporteur, je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 140 est retiré.

Par amendement n° 139, MM. Herment, Le Breton, Boileau et les membres du groupe de l'U.C.D.P. proposent, dans le troisième alinéa du paragraphe II de l'article 6, de remplacer les mots : « par cinquième pendant cinq ans » par les mots : « par moitié pendant deux ans et devront avoir pris fin au plus tard en 1985 ».

La parole est à M. Boileau.

**M. Roger Boileau.** Je retire également cet amendement, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 139 est retiré.

Je vais mettre aux voix l'article 6.

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

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Le Gouvernement se prononce contre cet article et j'ai déjà eu l'occasion de rappeler, cet après-midi, les raisons pour lesquelles il entendait le faire.

Je voudrais ajouter qu'il a fait un effort important concernant le remboursement des frais de police et de justice, ainsi que le logement des instituteurs, et qu'on ne peut pas lui demander tout à la fois.

Il suffit d'ailleurs de comparer le tableau financier de la « loi Bonnet » et celui que je présente en ce moment au Parlement pour s'apercevoir que ce Gouvernement fait beaucoup plus que ses prédécesseurs.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je voudrais demander à M. le ministre comment il envisage qu'un département puisse se trouver obligé d'augmenter sa fiscalité de 20, 30, 40 ou même 70 p. 100 s'il maintient la position du Gouvernement.

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

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

**M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, M. le rapporteur me pose une question à laquelle je n'ai pas à répondre.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Au moins, c'est clair !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 6, repoussé par le Gouvernement. (L'article 6 est adopté.)

**M. le président.** Le Sénat va maintenant renvoyer à la prochaine séance la suite de ce débat.

— 3 —

#### DEPOT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Jacques Delong un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification d'une convention relative aux décisions de rectification d'actes de l'état civil (ensemble deux annexes) (n° 258, 1982-1983).

Le rapport sera imprimé sous le n° 288 et distribué.

J'ai reçu de M. Marcel Lucotte un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif au développement de certaines activités d'économie sociale (n° 223, 1982-1983).

Le rapport sera imprimé sous le n° 289 et distribué.

J'ai reçu de M. Roland Ruet un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (n° 226, 1982-1983).

Le rapport sera imprimé sous le n° 290 et distribué.

— 4 —

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 5 mai 1983, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, des conclusions du rapport de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi de MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade, tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. [N° 53, 269 (1982-1983), avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. — M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur ; n° 277 (1982-1983), avis de la commission des affaires culturelles. — M. Paul Séramy, rapporteur ; n° 275 (1982-1983), avis de la commission des affaires économiques et du Plan. — M. Jacques Valade, rapporteur ; et n° 276 (1982-1983), avis de la commission des affaires sociales. — M. Jean Madelain, rapporteur.]

(Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à cette proposition de loi n'est plus recevable.)

**Date limite pour le dépôt des amendements  
à un projet de loi.**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi relatif à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (n° 226, 1982-1983), est fixé au lundi 9 mai 1983, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 5 mai 1983, à zéro heure trente.)

*Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ANDRÉ BOURGEOT.*

## QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 4 MAI 1983

(Application des articles 76 à 78 du règlement.)

*Restauration du diplôme d'Etat d'herboriste.*

**375.** — 4 mai 1983. — **M. Jacques Pelletier** appelle l'attention de **M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de la santé**, sur le métier d'herboriste qui tend à disparaître, faute de successeurs. Etant donné l'efficacité incontestable des soins par les plantes médicinales, les conséquences bénéfiques qui résulteraient de la recréation d'une infrastructure autour de l'activité de l'herboristerie, la nécessité de protéger les consommateurs, il lui demande s'il compte prendre des mesures tendant à réhabiliter la profession d'herboriste, notamment par la restauration d'un diplôme d'Etat.

*Bordeaux : déplacement d'un dépôt d'essence.*

**376.** — 4 mai 1983. — **M. Marc Bœuf** demande à **M. le ministre de la défense** s'il est envisagé de déplacer le dépôt d'essence des armées situé rue Joseph-Brunet à Bordeaux, compte tenu du fait qu'il représente un danger certain pour les trois ensembles immobiliers construits à proximité : la cité Claveau, la résidence du Port-de-la-Lune et la cité Lumineuse.

*Aquitaine : situation des industries aéronautiques et spatiales.*

**377.** — 4 mai 1983. — **M. Philippe Madrelle** appelle l'attention de **M. le ministre de la défense** sur les graves menaces que font peser les plans de charges définis par son ministère sur l'économie industrielle de la région Aquitaine tout particulièrement spécialisée dans le secteur aéronautique et spatial. Il lui rappelle que les perspectives de charge des grands donneurs d'ordre aquitains pour les deux années à venir sont particulièrement inquiétantes. De nombreuses P.M.I. sous-traitantes connaissent déjà d'importantes difficultés susceptibles d'engendrer à terme un véritable sinistre économique régional. En conséquence, il lui demande, d'une part, de bien vouloir prendre des mesures évitant toute fluctuation brutale des programmes militaires concernant les activités aéronautiques et spatiales de l'Aquitaine et, d'autre part, de bien vouloir lui préciser les perspectives de charges à court et moyen terme envisagées pour cette région.

**Le Numéro : 2,15 F.**