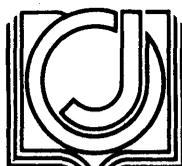


SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,
RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :
Rens. (1) 45-75-82-31 Adm. (1) 45-78-61-39
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

COMPTE RENDU INTÉGRAL

26^e SÉANCE

Séance du lundi 4 août 1986

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. Procès-verbal (p. 3594).

2. Diverses dispositions relatives aux collectivités locales. - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3594).

Discussion générale : MM. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales ; Paul Girod, rapporteur de la commission des lois ; Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Camille Vallin, Joseph Caupert, Paul Caron, Roger Husson, Stéphane Bonduel.

Suspension et reprise de la séance (p. 3605)

3. Candidatures à une commission mixte paritaire (p. 3605).

4. Diverses dispositions relatives aux collectivités locales. - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3605).

Discussion générale (suite) : MM. Robert Laucournet, Jacques Descours Desacres, Louis de Catuëlan, Franck Sérusclat, Guy Robert, Marc Bœuf, Claude Huriet, Bernard Bosson, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, Camille Vallin.

Clôture de la discussion générale.

Article additionnel (p. 3621)

Amendement n° 1 de M. Christian Poncelet. - MM. François Collet, Paul Girod, rapporteur de la commission des lois, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Article 1^{er} (p. 3621)

Amendement n° 6 rectifié de M. Paul Girod, rapporteur. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Robert Laucournet. - Adoption de l'amendement constituant l'article 1^{er}.

Demande de réserve (p. 3622)

Demande de réserve des amendements n°s 14 rectifié, 85, 86, 33, 17, 5, 61, 21 rectifié et 32 rectifié *quater* tendant à insérer des articles additionnels. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - La réserve est ordonnée.

Articles additionnels (p. 3622)

Amendements n°s 7 de M. Paul Girod, rapporteur, et 29 de M. Auguste Chupin. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Amendement n° 78 de M. André Méric. - MM. Robert Laucournet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jacques Descours Desacres, Franck Sérusclat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 2 (p. 3624)

Amendement n° 79 de M. André Méric. - MM. Robert Laucournet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Mme Marie-Claude Beaudeau. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 3 (p. 3624)

Amendements n°s 38 de Mme Marie-Claude Beaudeau et 80 de M. André Méric. - Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Marc Bœuf, le rapporteur, Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, le secrétaire d'Etat, Franck Sérusclat. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 4 (p. 3626)

M. Jacques Pelletier.

Amendements n°s 39 de Mme Marie-Claude Beaudeau, 81 de M. André Méric, 76 de M. Jean Madelain, sous-amendement n° 110 de M. Paul Girod, amendements n°s 107 du Gouvernement et 8 de M. Paul Girod. - Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Marc Bœuf, Jean Madelain, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, le rapporteur pour avis, Franck Sérusclat, Claude Huriet, Mme Marie-Claude Beaudeau. - Rejet au scrutin public des amendements n°s 39 et 81. - Adoption du sous-amendement n° 110 et de l'amendement n° 76. - Retrait de l'amendement n° 107 et adoption de l'amendement n° 8.

Adoption de l'article modifié.

Articles 5 et 6. - Adoption (p. 3629)

Article 7 (p. 3629)

MM. Robert Laucournet, le rapporteur et le secrétaire d'Etat.

Adoption de l'article.

5. Nomination de membres d'une commission mixte paritaire (p. 3630).

Suspension et reprise de la séance (p. 3630)

6. Diverses dispositions relatives aux collectivités locales. - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3630).

Article 8 (p. 3630)

Amendements n°s 40 de M. Guy Schmaus, 9 rectifié de M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois 83, 82 et 84 de M. André Méric. - MM. Camille Vallin, le rapporteur, Robert Laucournet et Bernard Bosson, secrétaire d'Etat.

Rejet de l'amendement n° 40. - Adoption de l'amendement n° 9 rectifié constituant l'article modifié.

Articles additionnels (p. 3633)

Amendements n°s 10 de M. Paul Girod, rapporteur, 30 rectifié de M. Pierre Salvi et 59 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, Paul Séramy, le secrétaire d'Etat, Franck Sérusclat, Josy Moinet. - Retrait des amendements n°s 59 et 10. - Adoption au scrutin public de l'amendement n° 30 rectifié constituant un article additionnel.

Amendement n° 11 rectifié de M. Paul Girod, rapporteur, sous-amendements n°s 55 rectifié et 111 de M. Jacques Descours Desacres, amendement n° 53 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, Jacques Descours Desacres, le secrétaire d'Etat, Louis Perrein, Josy Moinet, Louis de Catuëlan, Claude Huriet, Franck Sérusclat, Marc Bœuf. - Adoption des sous-amendements n°s 55 rectifié et 111 et de l'amendement n° 11 rectifié, modifié, constituant un article additionnel.

Amendement n° 12 de M. Paul Girod, rapporteur. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 13 de M. Paul Girod, rapporteur. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Josy Moinet. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 57 du Gouvernement. - MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur, Maurice Schumann, Franck Sérusclat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 74 rectifié de M. François Collet. - MM. François Collet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Louis Perrein, Franck Sérusclat, Josy Moinet. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 54 de M. Daniel Hoeffel. - MM. Claude Huriet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 52 du Gouvernement. - MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur, Josy Moinet, Franck Sérusclat, Jacques Eberhard. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 58 du Gouvernement. - MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur, Franck Sérusclat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 9 (p. 3647)

M. Jacques Eberhard.

Amendement n° 87 de M. André Méric. - MM. Robert Laucournet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rectifié.

Adoption de l'article modifié.

Article 10 (p. 3648)

Amendement n° 88 rectifié de M. André Méric. - MM. Robert Laucournet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Maurice Schumann. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 (p. 3649)

Amendements n°s 89, 90, 91, 92 et 93 de M. André Méric. - MM. Robert Laucournet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet de l'amendement n° 89. - Adoption de l'amendement n° 90. - Retrait de l'amendement n° 92. - Rejet de l'amendement n° 93.

Article additionnel (p. 3651)

Amendement n° 15 de M. Paul Girod, rapporteur. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Motion d'ordre (p. 3651)

MM. le rapporteur, François Collet, Robert Laucournet, le secrétaire d'Etat.

Retrait des amendements n° 16 de M. Paul Girod, rapporteur, et n° 37 de M. Paul Graziani ; Retrait du sous-amendement n° 60 ; des amendements n°s 62 à 64 du Gouvernement et des amendements n°s 94 à 99 de M. André Méric.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. Ordre du jour (p. 3651).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président

La séance est ouverte à onze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

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

2

DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 423, 1985-1986), portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales. [Rapport n° 431 (1985-1986) et avis n° 430 (1985-1986).]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 29 bis, alinéa 3 du règlement, aucune inscription de parole dans la discussion générale de ce projet de loi n'est plus recevable.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales. Monsieur le président, messieurs les sénateurs, c'est en éprouvant tout à la fois plaisir et émotion que j'ai l'honneur, à la demande de M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, de prendre la parole en sa bienveillante présence devant votre Haute Assemblée pour exposer et défendre ce projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Emotion, car l'intérêt que vous portez à tout ce qui concerne nos collectivités locales et l'extrême compétence de chacun d'entre vous en cette matière font de votre assemblée une enceinte d'experts. Il me plaît de souligner, comme jeune élu local devenu secrétaire d'Etat chargé des collectivités, combien le Sénat mérite plus que jamais son titre de « grand conseil des collectivités territoriales de France ».

J'éprouve, par ailleurs, une grande satisfaction à retrouver ici beaucoup d'entre vous que j'ai rencontrés et avec qui j'ai pu dialoguer lors de réunions auxquelles certains groupes du Sénat m'ont convié, lors de nombreuses assemblées générales de maires et d'élus locaux dans les départements, ou à l'occasion de prises de contact avec les associations d'élus locaux et les responsables de divers comités.

En effet, depuis notre nomination, M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur, et moi-même avons tenu à établir avec les élus locaux et, en ce qui me concerne, avec les membres de votre Haute Assemblée, un dialogue aussi ouvert et permanent que possible, qui, je le crois, a été direct, franc et constructif.

J'ai par ailleurs ressenti très profondément, au cours de ces cinq mois, combien ce domaine des collectivités locales transcende les clivages politiques. Il est des points sur lesquels il est effet possible, de temps en temps, de se retrouver, dans le respect de nos légitimes différences ou divergences d'opinion.

C'est souvent le cas pour nous tous, élus locaux, qui œuvrons pour le bien de nos collectivités auxquelles nous sommes très attachés.

M. le Premier ministre a annoncé qu'il était nécessaire, dans cette matière, d'établir une pause. Comme j'ai déjà eu très souvent l'occasion de le dire, cette pause n'est évidemment ni un retour en arrière ni un ensommeillement.

Il s'agit d'une pause dynamique pendant laquelle nous avons étudié ce qui allait, ce qui allait moins bien ou ce qui n'allait pas et avons tenté d'apporter les corrections nécessaires, avec la volonté d'améliorer la situation.

La décentralisation n'est l'apanage d'aucun parti et a commencé bien avant 1981. Ce n'est évidemment pas à vous qu'il convient de le rappeler, compte tenu de l'importance des travaux que vous aviez entrepris avant cette date.

Les lois de décentralisation n'ont pratiquement rien changé au niveau des communes si ce n'est en matière d'urbanisme où l'intérêt des réformes pour les communes n'est pas toujours ressenti comme étant évident ; en matière de contrôle *a posteriori* de nos décisions et vote des conseils municipaux qui a souvent créé une tutelle à retardement parfois plus mal vécue que celle que nous connaissions naguère ; par l'institution des chambres régionales des comptes, dont la tâche est indispensable, mais dont les actes sont souvent perçus par les élus et les populations comme de véritables condamnations pénales ; enfin par la légalisation de l'interventionnisme économique, très dangereux au niveau communal - surtout pour les petites communes - du fait des risques de pressions auxquels il est très difficile de résister.

En revanche, comme nous le savons tous, les lois récentes ont marqué pour les départements et les régions un changement profond allant dans le sens de l'histoire par la passation des exécutifs départementaux et régionaux des mains des préfets aux mains des présidents de ces assemblées territoriales.

Ce changement étant intervenu et ayant entraîné une véritable avalanche de textes - votre rapporteur qui n'est pas, lui, haut-savoyard parle de « prolifération » de textes - déferlant sur les collectivités, il est apparu qu'il fallait clarifier les choses et se pencher en priorité sur l'essentiel, c'est-à-dire les moyens humains, financiers et techniques dont disposent les collectivités pour un service toujours meilleur de nos concitoyens.

Nous avons travaillé essentiellement sur la fonction publique territoriale, sur les finances locales et sur nombre d'autres dossiers concernant la vie quotidienne de nos collectivités.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, la réussite de la décentralisation dépend, dans une large mesure, de la compétence et du dévouement des personnels locaux.

Il est donc indispensable de doter la fonction publique territoriale d'un statut attractif afin de continuer à assurer aux élus locaux le concours d'un personnel efficace et motivé.

Il faut assurer la qualité et l'objectivité dans le recrutement ; assurer une carrière attractive notamment par la mobilité pour ceux qui le désirent ; assurer enfin une formation de haut niveau parfaitement adaptée.

Ces objectifs auraient pu être atteints par les lois de 1984, si un parti pris intellectuel et un esprit de système n'avaient pas présidé à leur élaboration.

En effet, le statut de 1984, que le gouvernement précédent s'est bien gardé de faire entrer en application avant son départ, est un modèle conçu par et pour l'Etat employeur unique et abstrait alors que les fonctionnaires locaux relèvent de 38 000 exécutifs.

Le vice du système élaboré par le gouvernement précédent réside dans l'organisation par corps de la fonction publique territoriale.

En effet, la notion de corps et ses conséquences inévitables, telles que le pyramidage ou les quotas, impliquent nécessairement l'intervention d'organes de gestion collective des personnels locaux.

De telles structures, qui constituent des écrans - par ailleurs fort coûteux - entre les exécutifs territoriaux et leur personnel ne peuvent entraîner qu'un dessaisissement des élus.

Comme de nombreux élus locaux de sensibilité politique différente, nous sommes persuadés que le système élaboré en 1984 n'est pas applicable. Sa mise en œuvre n'aurait pas manqué de faire l'objet d'un rejet de la plupart des élus locaux, qui auraient légitimement recouru à des procédés détournés pour échapper aux contraintes et aux rigidités de cette construction inadaptée aux besoins de nos collectivités.

Quelle curieuse loi en période de décentralisation que celle qui recentralisait comme on ne l'avait jamais vu la gestion des personnels !

Après des mois de réunions, de concertation et de travail, un projet de loi vous sera soumis à la prochaine session d'automne.

Nous croyons que ce projet permet de réaliser ce qui semblait être « la quadrature du cercle », c'est-à-dire de trouver un équilibre entre l'indispensable liberté de choix des fonctionnaires territoriaux par les exécutifs locaux et les nécessaires garanties que je citais tout à l'heure pour ces fonctionnaires.

En ce qui concerne le domaine financier, vous connaissez le contexte économique et budgétaire dont a hérité l'actuel Gouvernement.

Il a fallu avoir le courage de s'orienter vers un collectif négatif.

Dans ce cadre, et bien que cela ait été très difficile, le Gouvernement a tenu à faire en sorte que les réductions de crédit ne touchent en rien les collectivités locales.

Le Gouvernement a, par le fait même, réalisé un choix important, démontrant sa volonté d'aider et de soutenir l'ensemble des collectivités locales de France.

Certes le Gouvernement, s'il n'a en rien diminué les crédits destinés aux collectivités, n'a pas pu leur faire le cadeau supplémentaire de leur laisser les deux milliards dormant à la C.A.E.C.L. - caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales - et qui ont été découverts.

En effet, la C.A.E.C.L. stérilisait, vous le savez, 6 800 millions de francs : 4 400 millions étant placés à 1 p. 100 d'une part, et 2 400 millions servant de fonds de réserve pour d'éventuels et impossibles déficits de trésorerie, d'autre part.

Le prélèvement de 2 milliards qui a été opéré ne gêne donc en rien cette caisse et surtout ne change strictement rien ni au volant des prêts ni au taux d'intérêt de ces derniers.

Les difficultés des temps n'ont pas permis que la découverte de ces deux milliards supplémentaires soit faite au profit des collectivités qui, justement, avaient été l'un des très rares secteurs à n'être pas touché par les restrictions budgétaires.

En ce qui concerne les dotations versées aux collectivités locales, le Gouvernement partage le sentiment exprimé par de nombreux élus quant à la nécessité d'un réexamen, dans le sens de la simplification et de la neutralité, des modalités de répartition de ces concours.

C'est ainsi que nous procédons actuellement à un bilan de la réforme intervenue en 1985 en matière de dotation globale de fonctionnement.

Nous nous sommes aperçus, à titre d'exemple, que la dotation aux communes touristiques est devenue incohérente, que la loi n'est plus appliquée depuis quatre ans, que les communes qui ont droit à cette dotation, pour beaucoup d'entre elles, ne touchent plus que le tiers de ce qu'elles touchaient il y a quatre ans et que les communes qui n'y ont plus droit, elles, continuent à toucher totalement les dotations qu'elles recevaient il y a quatre ans. Voilà un exemple parmi d'autres d'un texte non appliqué et qui a perdu toute sa raison d'être.

Un projet de loi vous sera donc présenté à la session d'automne à ce sujet.

Je ne saurais évidemment traiter ce matin devant vous de toutes les autres questions, notamment des taux d'emprunt, du placement au Trésor des ressources des collectivités, de la liberté des tarifs, du problème de la deuxième part de la D.G.E., du F.C.T.V.A. (fonds de compensation pour la T.V.A.), je crois avoir longuement répondu dans cette enceinte à des questions sur ces sujets - enfin, de la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Vous savez quels déséquilibres connaît cette dernière à la suite des décisions prises l'année dernière de créer un système de surcompensation. Je tiens à souligner devant vous que toutes les collectivités de France et tous les contribuables locaux en subiront, hélas, les conséquences dès l'année 1987. Nous en parlerons lors de l'examen des amendements.

Je voudrais néanmoins préciser à votre assemblée que, conformément à l'engagement que j'avais pris devant elle lors de la discussion de la proposition de loi présentée par MM. Ferrant et Caron, j'ai fait procéder à un examen des différentes possibilités d'un assouplissement des conditions de retrait des organismes de coopération intercommunale.

Ce travail étant terminé, je me tiens à la disposition de votre commission des lois et de son rapporteur pour définir les orientations d'une réforme sur l'entrée et la sortie des collectivités des cadres intercommunaux... monsieur Girod, je tiens mes promesses. *(M. le rapporteur sourit.)*

Avant ces deux projets de loi de l'automne, concernant, l'un, la fonction publique territoriale, et l'autre, les modifications et simplifications des mécanismes des dotations - je vous précise que toutes ces modifications vous seront présentées dans un esprit pragmatique et dans le cadre d'effets lissés sur de longues périodes, pour éviter tout bouleversement dans les budgets locaux - il nous est apparu nécessaire de déposer ce projet « fourre-tout », si vous me permettez cette expression.

Il trouve son origine dans les très nombreuses discussions que nous avons eues avec vous et avec l'ensemble des élus locaux.

Il répond à plus de 80 p. 100 des questions qui m'ont été posées, lors, notamment, des congrès départementaux de maires ou des réunions avec les présidents de conseils généraux ou de conseils régionaux.

Il ne s'agit certainement pas d'un texte « historique » ; c'est un texte pragmatique, dont la seule ambition est de répondre à un grand nombre de préoccupations des élus locaux dans les secteurs du transfert de compétences, de la fonction publique territoriale, des modalités du contrôle budgétaire et des mécanismes de répartition des dotations, dans l'attente, bien entendu - je le répète - des deux lois de l'automne.

En effet, ce projet de loi comporte, comme l'écrit M. Paul Girod dans son excellent rapport, « des reports de délais propres à la réflexion », « des correctifs indispensables » et « des procédures opportunément assouplies ».

Ce texte, très divers et même quelque peu hétéroclite, était modeste dans sa portée initiale. Il est d'ores et déjà, avant même l'ouverture de la discussion des articles, amélioré et enrichi par vos apports, notamment par le travail de la commission des lois, de son rapporteur M. Paul Girod et de son président M. Larché.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que je tenais à vous indiquer avant que ne s'instaure entre nous un débat qui sera, je le sais, enrichissant, serein et constructif. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, c'est le troisième projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales que, au nom de la commission des lois, j'ai l'honneur de rapporter devant le Sénat. Comme le disait à l'instant M. le secrétaire d'Etat, il est difficile de faire un exposé liminaire général sur un texte de ce genre, qui ressemble à ces couvertures formées de petits carrés multicolores s'additionnant pour faire une œuvre d'art complète, mais dont il est difficile de décrire à la fois le détail et la cohésion.

Vous venez, monsieur le secrétaire d'Etat, de nous faire un exposé en deux temps. La première partie fut la présentation d'un bilan de quelques mois de gestion ; je ne pourrai, sur ce point, répondre qu'à propos du climat qui s'est instauré entre la commission des lois et vous-même.

Je dois dire que la concertation a été permanente et que, lors de la préparation du rapport dont vous m'avez félicité voilà quelques instants, les discussions que nous avons eues avec votre cabinet et avec vous-même ne sont pas étrangères au résultat que vous avez bien voulu qualifier de convenable. Je voudrais porter témoignage de la qualité des échanges que nous avons pu avoir au cours des derniers mois.

Effectivement, l'application de la décentralisation comporte un certain nombre de difficultés. Vous en avez dressé la liste et je n'y reviendrai pas, sauf pour constater que la commission des lois, lors de la discussion d'un certain nombre de textes au cours des années passées, avait attiré l'attention du Sénat qui, d'ailleurs, l'avait suivie en règle générale sur les difficultés qui ne manqueraient pas de surgir. Aujourd'hui, elles se posent et la liste que vous en avez fait n'est pas exhaustive, hélas !

Le texte dont nous allons discuter tire les conséquences de l'impossibilité d'application de telle ou telle disposition, du caractère superfétatoire de telle ou telle autre et des délais nécessaires à la réflexion dans ces différents cas.

La commission des lois a globalement retenu les dispositions que vous nous proposiez, sauf une, mais nous y reviendrons quand nous examinerons l'article 23. Elle considère que les simplifications, les suppressions ou les reports de dates que vous nous avez proposés à travers différents articles sont légitimes. Elle a tenu, cependant, à modifier quelques points de détail sur les articles financiers.

Ce texte de loi comporte trois parties qui concernent : la première, les compétences ; la deuxième, les statuts de la fonction publique territoriale ; la troisième, le contrôle ou l'exercice des droits des ordonnateurs.

En ce qui concerne les compétences, nous sommes d'accord, monsieur le secrétaire d'Etat, sur l'ensemble des dispositions que vous nous proposez, mais nous pensons qu'il y a lieu d'ajouter tout un volet sur l'éducation, qui était curieusement absente de votre texte.

Nous visons, en particulier, les rapports entre les communes au sujet des frais de scolarisation des élèves qui fréquentent une autre école que celle de leur commune ainsi que l'aide à l'enseignement privé, car, sur ce point, on enregistre une disparité entre les intentions affichées, d'égalité de traitement entre le public et le privé, et les possibilités données aux collectivités territoriales d'intervenir en ce sens.

Des précisions doivent également être données en ce qui concerne la répartition des charges entre les communes, s'agissant des collèges. De la même manière, nous avons pensé qu'il ne serait pas mauvais de profiter de ce texte pour revenir sur la disposition concernant l'élection des bureaux des conseils généraux et régionaux, dont l'application nous semble de plus en plus difficile.

Enfin, il serait probablement souhaitable d'envisager une réforme du mode de fonctionnement des centres de gestion de la petite couronne ainsi que la tarification des relations entre la ville de Paris et les services de contrôle du Trésor. Je ne dirai pas que la commission des lois a soulevé des pro-

blèmes plus larges que ceux auxquels elle voulait s'attaquer, mais les réactions du Gouvernement et de certains de nos collègues montrent que toute une série de problèmes sont spécifiques à la ville de Paris et à son environnement immédiat.

Il n'est peut-être pas de bonne politique - dans le sens noble du terme - de les régler dans le texte actuel et je vous demande donc, monsieur le secrétaire d'Etat, d'envisager, pour l'automne, un texte plus global concernant l'ensemble de la région parisienne et la ville de Paris. Ces problèmes de gestion, je le répète, sont spécifiques à cette région de la France et demandent probablement à être approfondis. Nous ne pouvions le faire dans le temps limité qui nous était imparti et, surtout, l'initiative d'un tel texte ne doit pas être parlementaire.

Tels sont donc les apports de la commission des lois. S'y ajoutent un certain nombre de propositions de nos collègues concernant, en particulier, la dotation de fonctionnement de 1986 ; le Gouvernement a également déposé un amendement sur ce sujet.

Nous disons tout haut ce que tous nos collègues avaient pensé tout bas - ou tout haut - au moment de la discussion du projet de loi sur la D.G.F. : les garanties de progression des dotations des communes sont insuffisantes. Vous avez proposé une solution de façon que les côtés exagérément caricaturaux, sociologiques, voire politiques qui avaient présidé à la rédaction du texte sur la D.G.F. soient « lissés » pour l'année 1986, dans l'attente d'une réforme profonde en la matière. Je crois que c'était nécessaire, et que l'apport conjoint de nos collègues et du Gouvernement était absolument indispensable ; je vous remercie d'y avoir songé.

Restent deux points sur lesquels nous ne sommes pas tout à fait d'accord, monsieur le secrétaire d'Etat.

Les articles financiers que vous nous avez proposés comportent des obligations nouvelles mises à la charge des communes en ce qui concerne la publication et la transmission au commissaire de la République des textes des décisions qu'elles prennent, qui nous semblent exagérées par rapport à la réalité des obligations générales qui leur sont faites. Vous nous demandez, en effet, de transmettre au commissaire de la République, systématiquement quinze jours après leur adoption, les délibérations. Soit en ce qui concerne la date butoir, mais non pour les dates courantes.

Vous nous demandez, enfin, sur la deuxième part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, une modification de la rédaction qui, en apparence, est plus favorable aux communes que le texte actuel, mais qui, dans les faits, fait supporter à ce fonds le financement des subventions exceptionnelles que l'Etat avait précédemment la possibilité d'accorder sur des crédits spécifiques. L'Etat - excusez-moi de vous le dire - doit garder ses responsabilités et nous les nôtres. Si nous sommes favorables à un assouplissement des modes de répartition de cette part résiduelle du fonds de péréquation de la taxe professionnelle, ce ne peut être en vue d'une substitution à ce qui était une dotation d'Etat. Nous aurons l'occasion d'en reparler à l'article 23.

Sous le bénéfice des quelques explications, peut être un peu confuses, que je viens de donner - le texte ne nous permet guère un exposé coordonné - et des propositions qu'elle formulera, la commission des lois recommandera au Sénat d'adopter ce projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, lequel s'inscrit dans la ligne de la « pause » en matière de décentralisation dont vous nous avez parlé tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat, « pause » voulue par le Premier ministre, approuvée par le ministre de l'intérieur et soutenue par vous-même, et qui correspond tout à fait au sentiment de la commission des lois.

Il est nécessaire de voir clair dans le maquis dans lequel nous nous trouvons en ce moment en matière de décentralisation avant d'aller plus loin. Je vous remercie de l'avoir compris et d'avoir déposé ce texte. Le soutien de la commission des lois vous est acquis. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le présent projet de loi portant dispositions diverses relatives

aux collectivités locales a pour fondement principal le souci d'observer une « pause » dans la mise en œuvre de la décentralisation.

Il ne s'agit nullement de remettre en cause les principes mêmes qui inspirent les lois votées depuis 1982. Mais, à l'heure d'un premier bilan, après observation de la mise en œuvre des textes votés, il apparaît que, sur nombre de points, les dispositions adoptées soulèvent des difficultés d'application et ne répondent pas parfaitement aux besoins des collectivités territoriales.

Le Gouvernement a engagé sur ce thème une réflexion d'ordre général, mais il se propose d'ores et déjà, d'une part, de prendre des mesures conservatoires afin de marquer une « pause » dans le processus de décentralisation et, d'autre part, d'apporter quelques correctifs immédiats, notamment en simplifiant certaines procédures ou structures existantes.

Tel est l'objet du présent projet de loi. Certaines des mesures proposées par ce texte entrent dans le champ des compétences de la commission des affaires sociales. Elles sont au nombre de trois et arrêtées au titre 1^{er}, relatif aux compétences et aux institutions locales, par l'article 2, relatif au régime financier applicable aux services communaux d'hygiène et de santé ; l'article 3, relatif au mode de désignation des représentants des communes aux centres communaux d'action sociale ; l'article 4, relatif au conseil départemental de développement social.

Votre commission a examiné ces dispositions avec le même souci de pragmatisme qui inspire l'ensemble du projet de loi. L'une des clefs du succès de la décentralisation résulte, en effet, du choix de solutions souples, adaptées à la situation particulière de chaque département.

Dans l'esprit même de la décentralisation, il est tout à fait contradictoire d'arrêter, dans le détail, par voie législative ou réglementaire, certaines procédures ou la composition et le fonctionnement de certains organismes. C'est nier la diversité des structures départementales et, plus grave encore, c'est refuser un pouvoir de décision et d'organisation aux collectivités territoriales.

Dans le domaine social et médico-social, le respect de la diversité et des compétences propres de chaque autorité publique territoriale est fondamental, pour qui connaît l'extrême variété du tissu social, des intervenants et des besoins.

En ce qui concerne l'article 2, il s'agit de donner un caractère définitif au régime financier transitoire compensant la prise en charge par les services communaux d'hygiène et de santé de compétences dévolues soit à l'Etat - pour le contrôle des règles d'hygiène - soit au département pour les vaccinations.

La loi du 29 décembre 1983 avait prévu que jusqu'au 31 décembre 1984, la compensation se ferait par le biais de la dotation générale de décentralisation. La date butoir a été reportée au 31 décembre 1985, puis au 31 décembre 1986. Il apparaît aujourd'hui plus simple de donner un caractère définitif à ce dispositif.

Les dispositions de l'article 3 traduisent la volonté de respecter les compétences des collectivités territoriales. Il s'agit, en l'occurrence, de modifier le mode de désignation des représentants des communes aux centres communaux d'action sociale.

La loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé a consacré et précisé les règles de fonctionnement et de compétences des centres communaux d'action sociale, ou anciens bureaux d'aide sociale.

Lors des débats au Sénat, une large discussion avait eu lieu à propos de la composition des centres communaux d'action sociale et, plus particulièrement, du mode de désignation des représentants des communes.

L'Assemblée nationale, par amendement, avait précisé que ces représentants seraient désignés par les conseils municipaux à la proportionnelle, permettant ainsi la politisation des centres communaux.

La Haute Assemblée avait alors adopté un amendement de M. Chérioux, sur avis favorable de votre commission, supprimant cette obligation de la désignation à la proportionnelle. Dans un esprit « décentralisateur » et responsable, les communes étaient donc libres d'arrêter le mode de désignation de leurs représentants. Ce dernier n'était pas arbitrairement arrêté par un texte unique et imposé à toutes les collectivités locales.

L'Assemblée nationale n'ayant pas suivi la position du Sénat, il vous est proposé aujourd'hui de donner effectivement aux communes le libre choix dans la désignation de leurs représentants aux centres communaux d'action sociale. Dans la pratique, il est plus que probable que, comme cela se fait déjà, beaucoup de conseils municipaux désigneront également des membres des leur opposition pour les représenter, mais il s'agira alors d'une libre décision.

Enfin, il me semble important de revenir plus longuement sur le contenu de l'article 4, qui tend à abroger le conseil départemental de développement social.

Le projet de loi devenu la loi du 6 janvier 1986 relative aux transferts de compétences en matière d'aide sociale indiquait, dans son exposé des motifs, tout l'intérêt qu'il y aurait à mettre en place, dans chaque département, un conseil du développement social ; mais le texte même du projet de loi ne reprenait pas de telles dispositions. Celles-ci résultent d'un amendement voté en première lecture par l'Assemblée nationale, qui précise la composition et les compétences de ce conseil.

Par excès de zèle et désir, sans doute, d'imposer des règles de fonctionnement qui ne puissent plus être remises en cause, le précédent gouvernement a fait paraître le décret d'application relatif au conseil du développement social le 14 mars 1986 !

Tant de précipitation ne pouvait qu'inquiéter. Le contenu de ce décret du 14 mars 1986, relatif à la composition et au mode de fonctionnement du conseil du développement social, illustre un certain état d'esprit jacobin et est en parfaite contradiction avec le concept même de la décentralisation. Un texte préparé par l'administration centrale impose à tous les départements une structure uniforme qui ne tient aucun compte de la diversité du monde social et associatif. Cette structure est particulièrement lourde, puisque l'article 2 du décret prévoit que le conseil est au minimum composé de trente-sept membres.

Parmi eux, je ne ferai que citer, à la manière d'un inventaire à la Prévert, cinq fonctionnaires de l'Etat, quatre représentants des organismes de sécurité sociale, trois maires désignés à la proportionnelle, six conseillers généraux, cinq représentants des confédérations syndicales, des représentants des professions de santé, de la mutualité française, des associations familiales, etc.

Les règles de fonctionnement sont, dans le même état d'esprit, minutieusement énumérées et détaillées, ne laissant aucune marge d'initiative et de souplesse à la collectivité territoriale. Il en est ainsi des règles arrêtées en ce qui concerne les convocations, le secrétariat du conseil, les frais de déplacement des membres du conseil.

Dans ces conditions, il est évident qu'une telle structure est inadaptée et incapable de répondre aux objectifs fixés, à savoir être l'élément coordinateur de la politique d'action sociale du département.

Ce dogmatisme excessif, cette structure lourde et coûteuse sont autant d'arguments qui justifient le contenu de l'article 4 du présent projet de loi, à savoir l'abrogation de ce conseil du développement social.

Cependant, je ne voudrais pas que l'adoption de cet article 4 puisse être mal interprétée par certains, qui présenteraient notre vote comme un refus de toute concertation au niveau départemental. Le rapport présenté par M. Théry au Conseil économique et social en juin 1986 rappelle à bon escient la place prépondérante du secteur associatif et son rôle dans la mise en œuvre de la politique d'action sanitaire et sociale.

Tous ici sommes convaincus de l'impérieuse nécessité de mettre en place une réelle coordination en matière sociale.

D'une part, la décentralisation met à la charge du département la majeure partie des dépenses en matière d'aide et d'action sociales. Cette responsabilité financière justifie une structure qui puisse aider à l'élaboration d'un document prospectif et prévisionnel.

D'autre part, le département n'est pas le seul acteur financier en matière d'aide sociale. L'Etat reste compétent dans certains domaines, par exemple la prise en charge des sans-domicile de secours, ou partiellement en matière d'aide sociale à l'enfance.

Au sein de l'Etat, plusieurs services extérieurs sont amenés à intervenir. En sus du département et de l'Etat, les organismes de sécurité sociale ont également des compétences financières, s'agissant notamment des prix de journée en matière d'hébergement. Il est donc essentiel que ces différentes autorités coordonnent leurs décisions.

Enfin, on peut rappeler le nombre et la diversité des intervenants en matière d'aide et d'action sociales. Je renverrai pour cela au rapport du Conseil économique et social cité plus haut, qui tente d'évaluer le nombre et l'importance de ces associations. Avant les lois de décentralisation, ces intervenants, fédérés au niveau national, pouvaient intervenir auprès des administrations centrales et constituaient ainsi un interlocuteur unique pour l'Etat.

Désormais, c'est au niveau de chaque département que cette concertation doit s'instaurer, et elle est indispensable. Nier la nécessité d'un dialogue avec les intervenants sociaux serait donc une vue de l'esprit lorsque l'on sait le travail accompli par chacun.

Ce sont ces arguments qui ont déjà amené de nombreux départements à mettre en place des structures de coordination souples adaptées aux réalités locales, et ce sans attendre l'adoption d'un texte général uniforme et excessivement rigide.

La logique qui inspire les textes relatifs à la décentralisation des compétences nous impose le respect de l'autonomie et des compétences propres des autorités départementales.

Celles-ci - la pratique le montre déjà - sont éminemment convaincues du bien-fondé de la concertation avec les différents intervenants sociaux. Il n'est nul besoin, et de plus contraire à l'esprit de la décentralisation, de leur imposer la structure lourde et uniforme que j'évoquais tout à l'heure.

Pour ces différentes raisons, la commission des affaires sociales a émis un vote favorable à l'adoption conforme des articles 2, 3, et 4, du projet de loi. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

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

M. Camille Vallin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il y a, me semble-t-il, une disproportion évidente entre les objectifs modestes que poursuit ce projet de loi - corriger les imperfections les plus évidentes, simplifier certaines procédures et prendre quelques mesures conservatoires - et son inscription en urgence à l'ordre du jour au mois d'août, ajoutant ainsi inutilement un nouveau parcours à ce marathon parlementaire de l'été.

M. Jacques Eberhard. Très bien !

M. Camille Vallin. Ce projet aurait très bien pu trouver sa place au début de la session d'automne sans qu'il en résulte le moindre inconvénient pour les collectivités locales.

Est-ce la proximité des élections sénatoriales qui a provoqué cette précipitation ? Je l'ignore ! En tout cas, je ne vois pas en quoi ce texte pourrait apporter des motifs de satisfaction déterminants aux élus locaux, qui sont préoccupés par des questions infiniment plus importantes pour le présent et l'avenir de leur commune. D'autant qu'au surplus, ce texte, qu'il s'agisse du projet du Gouvernement ou de certains amendements que la commission des lois nous propose d'adopter, comporte des dispositions dangereuses et rétrogrades.

A dire vrai, s'il est urgent de donner aux communes plus de moyens financiers, d'engager la réforme de la fiscalité locale, un examen sérieux et approfondi de ce texte « fourre-tout » montre que cette réforme fondamentale est une fois de plus éludée. Etant donné la complexité de ce projet, qui s'inscrit tout à fait dans la logique gouvernementale actuelle - à savoir une privatisation de plus en plus forte du service public et une insertion de plus en plus poussée des collectivités locales dans le marché financier - je m'attacherai, dans un premier temps, à traiter des problèmes financiers des collectivités locales, puis j'aborderai la question de la fonction publique territoriale, me réservant d'intervenir avec les collègues de mon groupe dans la discussion des articles.

Comment se présente la situation financière des collectivités locales après les lois de décentralisation que vous avez évoquées, monsieur le secrétaire d'Etat ?

Si la décentralisation est juste dans son principe, les décisions touchant à la vie quotidienne étant prises à un échelon plus proche des habitants, il faut noter qu'elle a surtout bénéficié aux régions et aux départements.

Le transfert de responsabilités aux collectivités territoriales devait s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes, soit sous forme de dotation générale de décentralisation, soit par un transfert de fiscalité. Certes, les crédits transférés sont bien ceux qui figuraient au budget de l'Etat au moment du transfert de compétences, mais, au fil des années, la plupart de ces crédits n'ont cessé de diminuer, notamment durant les années précédant le transfert.

Les constructions scolaires en fournissent un bon exemple. Depuis longtemps, en effet, chacun sait que les régions, les départements et les communes ont financé totalement ou partiellement, à la place du budget de l'Etat, les lycées, les collèges et les écoles primaires et maternelles. Le transfert de charges financières avait donc déjà eu lieu et la décentralisation n'a fait que le légaliser.

Les crédits inscrits au budget de l'Etat en 1983, 1984 et 1985 pour l'ensemble des chapitres concernés par les transferts de compétences vers les collectivités locales marquent un recul sensible des subventions d'équipement.

C'est vrai, par exemple, pour les crédits du budget de l'éducation nationale concernant les collèges et les lycées, qui ont diminué de 1983 à 1985 en francs courants, et plus encore en francs constants en raison de l'inflation, comme n'a cessé de le dénoncer de cette tribune la présidente de notre groupe, notre collègue Mme Hélène Luc.

Mais c'est également vrai pour les transports scolaires, dont les investissements avaient fléchi depuis plusieurs années. Au surplus, dans les domaines transférés, les besoins à satisfaire sont si importants qu'inévitablement la décentralisation alourdira sensiblement les charges des collectivités territoriales, dont les ressources fiscales figurent pour l'essentiel sur la même feuille d'impôt.

Au total, donc, contrairement aux affirmations, la décentralisation n'aura pas été financièrement neutre. On a dit qu'elle rendait les maires libres de la gestion communale. Une liberté toute relative puisque, pour gérer leur commune, ils dépendront, d'une part, des dotations du budget de l'Etat et, d'autre part, du produit de la fiscalité locale et de diverses recettes, dont celles qui proviennent des services rendus, et pour lesquelles la liberté est sérieusement encadrée !

Chacun sait que les maires n'ont même pas la liberté de fixer les taux des taxes : la variation des taux de taxe professionnelle est conditionnée par celle des trois autres taxes et par celle de la taxe d'habitation.

La ponction de 8 milliards de francs, en 1985 et 1986, dans la trésorerie de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, véritable hold-up, comme vous l'avez d'ailleurs proclamé, monsieur le secrétaire d'Etat, sera très lourde de conséquences pour les budgets locaux, surtout pour les communes ayant un nombre important d'employés communaux, à un moment où le rapport démographique jusqu'ici favorable à la C.N.R.A.C.L. commence à s'inverser.

Il est question de doubler la cotisation employeur. S'il en était ainsi, monsieur le secrétaire d'Etat, ce serait absolument insupportable, car cela conduirait à une majoration de fiscalité se situant dans une fourchette de 5 à 15 p. 100, rien que pour cette hausse de cotisation. Il faut absolument annuler ce prélèvement, monsieur le secrétaire d'Etat. Les maires membres du comité directeur de l'association des maires de France et les maires des grandes villes, toutes tendances politiques confondues, sont unanimes pour réclamer cette annulation, mais vous semblez ne pas vouloir les entendre.

Vous avez dit tout à l'heure qu'une telle mesure alourdirait considérablement les impôts locaux.

Comme si c'était une fatalité ! Ces crédits sont inscrits au budget de l'Etat pour 1986, et l'exercice 1986 n'est pas encore terminé ! Si le gouvernement précède à opéré un prélèvement indu, vous n'avez aucune raison de le garder dans vos caisses et de dire : « Ce n'est pas moi, ce sont les autres. » C'est une manière de se conduire à la Ponce Pilate. Quant aux impôts locaux écrasants qui en découleront si vous ne revenez pas sur cette disposition, c'est vous, c'est le Gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le secrétaire d'Etat, qui en porterez la responsabilité, parce que vous n'aurez rien fait pour l'empêcher.

J'en viens au taux d'intérêt des emprunts. Là encore, où est la liberté des maires ? Les taux dépendent exclusivement des décisions du ministère de l'économie et des finances.

Longtemps, l'équipement local a été considéré comme prioritaire et a bénéficié de prêts à taux privilégiés inférieurs à l'inflation. Mais la tendance est inversée : depuis 1980, le différentiel entre le taux d'inflation et celui des emprunts s'est accru, rendant beaucoup plus cher le recours au crédit. L'écart est ainsi passé, depuis 1982, de 0,5 p. 100 à 7 p. 100 pour les prêts à taux non privilégiés, et de 0 à 4,5 p. 100 pour les prêts à taux dit privilégiés.

La tendance est d'ailleurs de plus en plus à la réduction de la part des prêts à taux privilégiés au profit des prêts à taux du marché monétaire. Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, si l'enveloppe des prêts consentis aux collectivités locales a vu sa croissance se réduire : plus 15,28 p. 100 en 1983, plus 7 p. 100 en 1984, plus 2,07 p. 100 en 1985, et cela en même temps que le poids des annuités d'emprunt s'est accru. Les communes empruntent moins, mais leurs emprunts leur coûtent plus cher.

Ce renchérissement du coût des emprunts est d'autant plus scandaleux que la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales - comme vous venez de le rappeler voilà un instant, monsieur le secrétaire d'Etat - a cumulé 7,5 milliards de francs de réserve, qui ont conduit votre Gouvernement à ne pas résister à la tentation d'organiser un deuxième « hold-up » de 2 milliards de francs sur ces réserves en l'inscrivant dans la loi de finances rectificatives pour 1986.

Il eût mieux valu, comme nous l'avons suggéré, réduire les taux d'intérêts des prêts consentis par la C.A.E.C.L., ce que les élus locaux n'ont en vain cessé de réclamer. Ne pourrait-on pas aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'Etat, réévaluer la dette des communes qui ont dû emprunter à des taux excessifs ? Nous attendons, sur ce point aussi, une réponse de votre part, car ce problème intéresse vivement l'ensemble des communes et, bien entendu, au premier chef celles qui sont très fortement endettées.

On le voit, la véritable liberté de gestion des communes reste à conquérir. Si le Gouvernement veut vraiment aller dans cette voie, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez du pain sur la planche !

Une véritable liberté de gestion des communes implique que les dotations d'Etat, qui expriment la solidarité nationale, soient gérées d'une manière autonome par les élus locaux eux-mêmes, ce qui protégerait les collectivités territoriales contre des tentations permanentes de récupération et de manipulation auxquelles le pouvoir central ne résiste généralement pas.

Elle implique également que les collectivités territoriales puissent disposer d'une caisse autonome de prêts gérée exclusivement par les élus, où seraient déposés les fonds libres de ces collectivités - les dépôts seraient porteurs d'intérêts - et qui pourraient consentir des prêts à des taux raisonnables, proches de celui de l'inflation. Voilà une urgence réelle à laquelle, monsieur le secrétaire d'Etat, le Gouvernement devrait bien attacher toute son attention.

Enfin, pour que les communes, les départements et les régions puissent s'administrer librement, ainsi que le prescrit la Constitution, il est indispensable que ces collectivités puissent disposer de moyens financiers correspondant au rôle qu'elles jouent dans la vie nationale, notamment la part importante qu'elles prennent dans la réalisation des équipements civils de toute nature. Or, votre projet ne répond absolument pas à cette nécessité : même le titre III, intitulé « Diverses dispositions financières et budgétaires », n'apporte pas un centime de plus aux communes.

Pourtant, en 1986, les budgets locaux approchent 473 milliards de francs, soit 32 milliards de plus qu'en 1985. En effet, une récente étude de la *Revue de la banque privée de gestion financière* indique que, en matière de finances et de dette publique, l'attention se focalise le plus souvent sur l'Etat seul, alors que les collectivités locales n'y jouent pourtant pas un rôle mineur. Il faut rappeler, à cet égard, que leurs dépenses se sont élevées à quelque 385 milliards de francs en 1984, contre près de 1 000 milliards pour l'Etat.

Les collectivités territoriales sont le premier des investisseurs publics puisqu'elles réalisent les trois quarts de l'investissement civil en France : 96 milliards de francs en 1985 ; les communes, avec 68,8 milliards de francs en 1985, sont pré-

pondérantes dans l'investissement des collectivités territoriales. A elles seules, elles sont responsables de 91 p. 100 du développement rural, de 87 p. 100 des équipements socioculturels, de 75 p. 100 du développement urbain et de 70 p. 100 des constructions scolaires.

Que reçoivent-elles de la part de l'Etat pour faire face à ces charges considérables ? Elles reçoivent la D.G.E. Or, celle-ci est d'un montant absolument dérisoire. Elle s'élevait, en 1984, à 4,242 milliards de francs dont 2,550 milliards de francs pour les communes seules, soit 0,25 p. 100 du budget de l'Etat.

Appliquant abusivement le principe des vases communicants, les gouvernements successifs se sont employés, depuis 1976, à récupérer les sommes versées, à partir de ce moment-là, au titre du fonds de compensation de la T.V.A. en réduisant d'autant les subventions spécifiques. C'est ainsi que les subventions d'équipement allouées, en 1975, aux collectivités locales, avant le remboursement de la T.V.A., atteignirent 5,191 milliards de francs. En franc constant, elles auraient dû s'élever à 13,95 milliards de francs dans le budget de 1986 ; or, elles ne sont que de 7,607 milliards de francs, D.G.E. comprise. Les collectivités locales ont donc été spoliées de 5,488 milliards de francs.

Au moment de la globalisation, en 1983, il eût fallu procéder au rattrapage que j'ai réclamé en vain, tant dans le rapport sur les finances locales que j'ai présenté au congrès des maires de France que dans les débats au Sénat. S'il en avait été ainsi, la D.G.E. atteindrait aujourd'hui 9,730 milliards de francs au lieu de 4,242 milliards de francs, c'est-à-dire qu'elle aurait été plus que doublée, et le taux de concours de la D.G.E. serait de 6,4 p. 100 au lieu de 2,8 p. 100, ce qui commencerait à être plus raisonnable, bien qu'encore très modeste, puisque c'est réparti sur les 36 000 communes de France.

Pour ma part, j'ai toujours fait les plus expresses réserves sur une globalisation qui ne serait pas assortie du maintien de certaines subventions spécifiques pour les équipements lourds - assainissement, eau, voirie, écoles - et je constate que l'expérience a pleinement justifié ce point de vue.

Circonstance aggravante, le précédent gouvernement a enlevé aux collectivités locales 1 milliard de francs supplémentaire en modifiant, en cours de route et de manière rétroactive, les conditions de remboursement de la T.V.A., sous prétexte de l'augmentation trop forte du crédit global affecté à ce remboursement. Or, l'essentiel de cette augmentation résultait du passage du taux de la T.V.A. de 17,60 p. 100 à 18,60 p. 100 et de l'extension du nombre d'ayants droit, notamment les régions. Ne nous dites pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette situation n'est pas de votre fait parce que votre Gouvernement ne peut, là encore, se contenter de constater les actions précédemment entreprises si des problèmes se posent. Il doit aussi examiner les mesures à prendre pour y remédier.

Mme Hélène Luc. Absolument !

M. Camille Vallin. Une analyse des budgets locaux permet de constater trois phénomènes communs à toutes les catégories de commune : il s'agit de l'augmentation de la part relative des dépenses de fonctionnement, du ralentissement de la progression des dépenses d'équipement et de l'accroissement du poids de la dette.

L'insuffisance des concours financiers de l'Etat, les taux d'intérêt anormalement élevés des prêts, les conséquences de la décentralisation, telles sont les trois raisons d'aggravation de la fiscalité locale, qui a connu une véritable explosion. Or, le poids de la fiscalité directe locale dans le produit intérieur brut est passé de 2,59 p. 100 en 1980 à 3,07 p. 100 en 1984. La tendance ne peut que s'aggraver. Les élus locaux sont placés dans une situation inconfortable où l'on semble leur montrer du doigt. Ne seraient-ils pas de mauvais gestionnaires, puisque les impôts locaux continuent d'augmenter alors que les gouvernements annoncent « à son de trompe » la baisse des impôts directs de l'Etat ?

Encore faut-il ajouter qu'en 1985 le budget de l'Etat a pris à son compte 25,611 milliards de francs, soit 16,60 p. 100 des impôts perçus par les collectivités locales contre 8 p. 100, en 1978. Sur un montant global de taxe professionnelle de 76 milliards de francs, l'Etat en paie 29 p. 100 à la place des contribuables. Mais cet effort financier de l'Etat n'apporte aucune ressource supplémentaire aux collectivités locales.

Ensuite, les allègements consentis aux industriels constituent de véritables cadeaux puisqu'ils n'ont pas été conditionnés par des créations d'emplois ou des investissements. Le résultat, c'est que plus il y a eu d'allègements, plus il y a eu de profits - 84 p. 100 d'augmentation depuis 1981 selon l'I.N.S.E.E. moins il y a eu d'investissements productifs et plus la courbe du chômage a augmenté.

Ce qui pèse, vous le savez, c'est que les industriels préfèrent les placements financiers juteux à court terme, moins risqués et plus rentables, plutôt que les investissements dans la production et, malheureusement, le Gouvernement les encourage dans cette voie. C'est ce que constatait l'I.N.S.E.E. dans une analyse des comptes de la nation pour 1985. Cet argent de l'Etat, donc des contribuables, est dépensé en pure perte, sans aucun profit pour l'emploi, alors que s'il était affecté aux collectivités locales, il permettrait d'augmenter chaque année de 25 à 30 p. 100 la D.G.F. des communes ou de 400 p. 100 la dotation globale d'équipement. Les communes pourraient ainsi investir et donner du travail, notamment aux entreprises du bâtiment et des travaux publics. Bien entendu, sans aller jusque-là, monsieur le secrétaire d'Etat, il serait possible à la fois de faire une politique qui allège les charges des entreprises d'une manière sélective, c'est-à-dire en faveur de celles qui créent des emplois et qui investissent, et en même temps de donner plus de moyens financiers aux collectivités locales.

Il est vraiment temps, enfin, d'engager la réforme de la fiscalité locale. C'est devenu un lieu commun de dire que les impôts locaux sont injustes, archaïques, d'un rendement insuffisant et difficilement compréhensibles de surcroît. Il faut, par conséquent, à la fois réduire le poids de la fiscalité locale et, en même temps, la réformer. Cela implique une augmentation des concours financiers de l'Etat, qui sont notoirement insuffisants. Comment ? En majorant la dotation globale de fonctionnement, comme nous l'avons suggéré dans notre proposition de loi n° 418. Le pourcentage de prélèvement sur le produit de la T.V.A. est actuellement de 16,151 p. 100. Il a d'ailleurs baissé par rapport à l'année précédente, où il était de 16,752 p. 100.

Il faut, ensuite, revaloriser la dotation globale d'équipement, qui ne correspond pas aux charges d'investissement que doivent supporter les communes. Il faut encore réduire d'une manière significative le différentiel existant entre le taux des emprunts et celui de l'inflation, en baissant le taux des prêts consentis aux communes.

Enfin, il faut augmenter sensiblement les crédits dont dispose le fonds de péréquation de taxe professionnelle, afin que les communes à faible potentiel fiscal puissent bénéficier de la solidarité nationale. Ce fonds pourrait être alimenté par une cotisation plus forte des redevables de la taxe professionnelle dans les communes où les taux sont faibles et par une plus grande contribution du budget de l'Etat. Cela pourrait, d'ailleurs, s'effectuer sans charge supplémentaire pour le budget de l'Etat. Il suffirait de réduire les sommes que l'Etat paie à la place des redevables de taxes professionnelles. C'est dans cette voie qu'il faudrait s'orienter, mais tel n'est pas l'objet de votre projet, qui ne répond, par conséquent, nullement à l'attente des élus locaux.

J'en viens, monsieur le secrétaire d'Etat, à la fonction publique territoriale, qui est attaquée de front dans ce projet. Ce n'est pas pour nous une surprise, depuis votre déclaration lors de la récente table ronde sur la fonction publique territoriale. Nous nous en souvenons, la première décision du secrétariat d'Etat chargé des collectivités locales a été de surseoir aux élections des représentants des personnels et des élus au sein des centres de formation. Dès avant le 16 mars 1986, nous connaissions les grands traits de la politique qu'envisageait le Gouvernement actuel en matière de personnel : abroger la loi du 26 janvier 1984 ; donner aux responsables des collectivités locales la liberté de recruter leurs collaborateurs ; supprimer les tableaux indicatifs d'effectifs ; donner aux élus la possibilité de moduler les traitements des fonctionnaires des catégories supérieures ; aligner les obligations des collectivités locales en matière de formation professionnelle sur le régime des entreprises.

Depuis, vous voulez aller très vite dans la mise en place d'une fonction publique à deux versants. Vous avez annoncé le dépôt d'un projet de loi pour la rentrée d'octobre : la fonction communale, avec le statut de 1952 actualisé, et la fonction départementale et régionale avec un nouveau statut

proche de celui de la fonction publique d'Etat. Le principe de la comparabilité serait donc ainsi abandonné. Mais votre projet risque de dévaloriser la fonction communale et de la rendre moins attractive aux yeux des personnels, donc de nuire aux communes.

Certes, il est vrai que certains aspects négatifs de la loi du 26 janvier 1984 ont été mal reçus par les maires, et les deux ans et demi d'application de décrets n'ont fait qu'accentuer le malaise du fait des choix d'austérité. En vérité, au nom de la liberté, ce qui ressort, c'est votre volonté de casser le statut et notamment le titre III, afin d'avoir les mains libres pour privatiser le service public des collectivités territoriales, pour y créer des emplois de type privé et pour les gérer sur les critères des entreprises privées.

En réalité, moins que d'accorder des libertés aux communes pour qu'elles puissent développer le service public, il s'agit d'adapter les collectivités territoriales à la crise et à la casse du service public.

Cela procède de la même logique gouvernementale qui consiste à supprimer de 10 000 à 15 000 postes de fonctionnaires par an.

La droite revancharde veut mettre à bas les réformes engagées de 1981 à 1984, notamment par mon camarade Anicet Le Pors : moins de santé, moins de transports, moins d'éducation, moins de services postaux, moins de communication, moins de recherche scientifique, des projets d'une extrême gravité pour la fonction publique en France, telles sont les conséquences d'une politique conduite sous le prétexte de « trop d'Etat ».

Je dirai enfin un mot de l'amendement présenté par la commission des lois qui tend à insérer un article additionnel après l'article 11 et qui vise à faire disparaître le centre inter-départemental de gestion de la « petite couronne ». Est-ce que parce qu'il aurait le tort d'être présidé par un maire communiste ? Sinon, comment justifier le maintien du centre de la « grande couronne » qui, lui, aurait à vos yeux l'avantage d'être présidé par un maire de droite ? En serions-nous au temps de la chasse aux sorcières ? La question mérite d'être posée et je la pose car cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi initial : quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement rédigé par la commission des lois sous la pression d'un certain nombre de maires partisans du département des Hauts-de-Seine ? Est-ce cette volonté partisane qui l'emportera sur l'intérêt général des communes et des personnels des trois départements intéressés ?

Les communes et les personnels en question attendent avec beaucoup d'intérêt votre réponse, monsieur le secrétaire d'Etat, en formulant l'espoir que vous ne laisserez pas passer un tel amendement. En tout cas, soyez sûr que ces communes et ces personnels ne manqueront pas de lutter pour empêcher une telle disposition rétrograde et dangereuse.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les raisons pour lesquelles le groupe communiste ne pourra pas apporter sa caution à votre projet de loi. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Joseph Caupert. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui tend à combler certaines imperfections des lois de décentralisation. Le Sénat, « grand conseil des communes de France », ainsi que vous venez de le rappeler, monsieur le secrétaire d'Etat, ne peut que se satisfaire de voir le Gouvernement s'attacher dès à présent à corriger certaines imperfections des lois de décentralisation.

De fait, ce texte qui comporte trois volets - compétences et institutions locales, fonction publique territoriale et dispositions budgétaires et financières - et qui a été « habilement » complété par la commission des lois, notamment dans le domaine de l'enseignement, ne peut que remporter notre totale adhésion.

Tout parlementaire se méfie, en général, des projets de loi portant dispositions diverses : composés souvent de dispositions « fourre-tout », ils sont le moyen de prendre des mesures de circonstances qui, parfois, n'ont guère de rapport avec l'objet du texte. Nous avons tous encore en mémoire cette disposition qui permettait d'intégrer dans le corps des ministres plénipotentiaires les personnes ayant exercé plus de six mois la fonction d'ambassadeur, et qui avait été votée à l'occasion d'un projet de loi portant dispositions diverses d'ordre social.

A la lecture de votre texte, toute défiance disparaît. Bien que par nature hétérogène, le projet de loi qui nous est présenté ne déroge pas à l'objectif du Gouvernement : effectuer un bilan de quatre années de décentralisation.

Cependant, « marquer une pause » ne signifie pas rester inactif ; ce projet de loi nous en apporte la preuve : les articles qu'il comprend marquent un réel progrès pour les collectivités locales.

Puisqu'il s'agit, monsieur le secrétaire d'Etat, de combler des lacunes, permettez-moi de vous en faire part d'une à laquelle je suis particulièrement sensibilisé puisqu'elle concerne mon département, la Lozère.

En effet, pour 1986, ce département profitera d'une dotation globale de fonctionnement en hausse de 2,57 p. 100 et d'une dotation globale d'équipement - équipement rural - en baisse de plus de 40 p. 100.

Pour la D.G.F., cette faible augmentation, qui représente le pourcentage de garantie de progression minimale, s'explique par l'influence de critères de population et de potentiel fiscal dans la répartition nationale de cette dotation. Or, ce système apparaît inadapté pour ne pas dire pervers, à un département comme la Lozère qui, bien que très peu peuplé, doit faire face à la maintenance de services publics importants en raison de sa taille - un centième de la superficie nationale - de contraintes liées à l'altitude et de dépenses incompressibles.

S'agissant de la D.G.E. - équipement rural - la baisse de 40 p. 100 s'explique, là encore, par l'application de critères défavorisant ce département, à savoir la réduction de la partie « majoration due au faible potentiel fiscal » et l'introduction d'un critère de population par le décret du 6 février 1986, automatiquement négatif pour tout département peu peuplé.

A court terme, une dotation exceptionnelle complétant les attributions de dotation globale de fonctionnement et de dotation globale d'équipement apparaît indispensable.

Mais, si j'ai tenu à aborder ce problème ici même, ce n'est pas pour vous exposer en détail tous les handicaps qui frappent les départements de moyenne montagne dont la situation très difficile se trouve encore aggravée par des calamités qui, pour la troisième année consécutive, les frappent très cruellement, c'est pour vous engager, monsieur le secrétaire d'Etat, au-delà des mesures ponctuelles qui pourront être prises, à prévoir une action globale afin que des départements de moyenne montagne, comme celui de la Lozère, dont la population est numériquement faible et les besoins en équipements importants, ne soient pas pénalisés et que l'on puisse introduire dans les méthodes de calcul de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation globale d'équipement un critère de superficie suffisamment important. Des précisions sur ce point, monsieur le secrétaire d'Etat, seraient naturellement les bienvenues.

Je ne saurais clore mon propos sans aborder la disposition de ce projet de loi qui traite du report d'application de la règle de constructibilité limitée, telle qu'elle résulte de la loi du 7 janvier 1983.

Ainsi que l'a opportunément souligné la commission des lois, il est bon que le texte prévoie un report de l'entrée en vigueur de ces dispositions pour les communes qui se sont dotées d'un plan d'occupation des sols.

Je voudrais, à mon tour, souligner combien le problème reste entier pour les communes qui n'ont pas de P.O.S. Comme élu d'un département rural, je ne méconnais pas la nécessité qu'il peut y avoir de lier la responsabilité complète de la commune dans la gestion de son territoire à une démarche préalable de planification.

Tout en évitant l'arbitraire, je conçois qu'il était nécessaire de lutter efficacement contre la dispersion de l'habitat. Mais cela ne devrait s'effectuer, selon moi, qu'au travers d'une démarche qui tienne compte de l'extrême diversité des situations communales, faute de quoi on ne saurait aboutir qu'à une application trop rigoureuse et déséquilibrée de ces dispositions, notamment pour les communes qui n'ont pas prescrit l'élaboration d'un P.O.S. et c'est le cas, vous le savez aussi bien que moi, monsieur le secrétaire d'Etat, de la plupart de nos communes rurales.

Il semble notamment que, lorsque de telles dispositions ont été élaborées, il était clair dans l'esprit du législateur que le représentant de l'Etat devrait se borner à statuer sur la compatibilité du projet avec l'ensemble des prescriptions nationales.

Un certain nombre d'exemples et de situations pratiques ont montré que le représentant de l'Etat, en bien des occasions, allait très largement au-delà de ce pouvoir général d'appréciation.

C'est la raison pour laquelle, en me félicitant de l'amendement de la commission des lois, qui devrait permettre de revenir à l'intention du législateur, je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous puissiez nous préciser votre pensée sur ce problème particulier. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

M. Paul Caron. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, comme le rappelle fort opportunément l'exposé des motifs du projet de loi que nous examinons aujourd'hui, la mise en œuvre des lois de décentralisation a donné lieu à une multiplicité de textes de nature diverse : en réalité, 42 lois et 270 décrets qui rendent indispensable, comme vous l'avez souligné, l'observation d'une pause.

Cependant, il serait tout à fait souhaitable que le Gouvernement mette à profit le temps de réflexion qu'il s'est imparti pour trouver des remèdes au système de financement des collectivités locales, lequel, c'est le moins qu'on puisse dire, est particulièrement défallant.

Afin d'illustrer mon propos, je prendrai comme exemples la dotation globale de fonctionnement et la dotation globale d'équipement.

Instituée par la loi du 3 janvier 1979, la dotation générale de fonctionnement avait été accueillie avec satisfaction par l'ensemble des élus locaux dans la mesure où cette dotation reposait sur deux idées particulièrement originales et tout à fait acceptables, à savoir la mise à disposition des collectivités locales de dotations financières libres d'emploi et la prise en compte de critères de répartition uniformes et équitables.

Il faut bien constater cependant qu'à l'allégresse a succédé la désillusion : les maires se rendent compte, en effet, que la progression de la dotation globale de fonctionnement ne répond plus aux besoins des collectivités dont ils assument la charge, ce qui s'explique fort aisément.

A l'origine, en effet, la D.G.F. a été rattachée au produit de la taxe sur la valeur ajoutée afin de la lier, autant que faire se peut, à l'activité économique. Ce choix, pour logique qu'il soit, s'est avéré particulièrement bénéfique pour les collectivités locales au moment où la croissance était relativement forte.

A partir de 1983, la tendance s'est malheureusement inversée et c'est ainsi que, si la D.G.F. a progressé de 18,58 p. 100 en 1981, pour une inflation d'un peu plus de 13 p. 100, elle n'a pu progresser que de 4,68 p. 100 en moyenne en 1986, pour une inflation prévisible d'environ 3 p. 100.

Il faut, naturellement, espérer que l'activité économique nationale retrouvera un rythme de croissance suffisant et que, par là même, la dotation globale de fonctionnement connaîtra de nouveau une évolution favorable.

Mais il conviendrait également de s'interroger sur une éventuelle réforme de l'indexation de la D.G.F. Comme l'ont fort justement fait remarquer nos collègues MM. Daniel Hoeffel et Christian Poncelet dans leur rapport d'information, présenté fin 1984, sur le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation, le niveau de cette dotation a un caractère cyclique trop marqué.

En période de croissance, il connaît de très fortes progressions, alors qu'en période de stagnation ou de récession, ce que nous avons connu depuis trois ans, le ralentissement de sa progression est plus que proportionnel à celui de l'activité économique, alors qu'au même moment les collectivités locales connaissent des difficultés budgétaires.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement mise en œuvre par vos prédécesseurs comporte un certain nombre d'aspects positifs, mais également certains aspects négatifs.

La principale critique que l'on peut formuler à l'égard de ce texte est qu'il ne fait que répartir différemment une masse financière qui n'augmente plus au même rythme qu'à ses débuts et qui, certaines années, a même diminué en francs constants. Ce transfert de ressources entre communes ne règle pas, loin s'en faut, les difficultés financières auxquelles elles sont confrontées.

La définition de la garantie de progression minimale ne tient pas toujours compte des contraintes financières inhérentes à la gestion communale. C'est ainsi que, pour 1986, cette garantie n'a été que de 2,5 p. 100 au lieu de 4 p. 100 en 1985.

Dans la mesure où les communes bénéficiant de cette garantie de progression minimale sont nombreuses et ont, comme toutes les autres au cours des dernières années, considérablement réduit leurs frais de fonctionnement et ne peuvent donc plus guère réaliser d'économies nouvelles, elles sont tout naturellement conduites à augmenter leurs impôts.

Ainsi les maires supportent-ils l'impopularité d'une mesure dont la responsabilité revient en réalité à vos prédécesseurs.

La dotation globale de compensation, qui représente 22,5 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement, devait constituer l'une des innovations les plus importantes de cette réforme.

Si l'on considère les sommes notifiées aux collectivités locales pour l'année 1986, il apparaît, comme l'a justement développé dans sa proposition de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement notre collègue Pierre Salvi, que celles-là entraînent de très graves inégalités entre les différentes communes.

En effet, il résulte de la pondération des différents critères de la dotation globale de compensation, en réservant 60 p. 100 aux seuls logements sociaux, que, pour deux communes de même importance, disposant d'un même kilomètre de voirie et d'un nombre identique d'enfants scolarisables, la première n'ayant aucun logement social, la seconde en abritant un millier, la différence entre la dotation de compensation perçue par chacune de ces deux communes varie de un à six.

M. Camille Vallin. Il y a des charges supplémentaires !

M. Paul Caron. Une telle différence est considérable et ne pourra que s'accroître au fil des années, l'application de cette réforme étant étalée sur cinq ans.

Il conviendrait incontestablement, monsieur le secrétaire d'Etat, de revoir les critères de répartition de la dotation de compensation afin de tenir compte des véritables charges supportées par les communes en réservant une part primordiale à la longueur de la voirie et, monsieur Vallin, au nombre d'enfants scolarisables, aucune justification sérieuse ne pouvant conduire à consacrer près des deux tiers de cette dotation aux logements sociaux.

La globalisation des subventions d'équipement au sein de la dotation globale d'équipement était réclamée depuis fort longtemps par les maires et aurait pu représenter un avantage sérieux, notamment pour les petites communes, dans la mesure où cela aboutissait à une aide automatique et objective en supprimant les aspects de mendicité que les élus locaux avaient dénoncés depuis longtemps.

Ainsi, dès qu'un conseil municipal, quelle que soit la taille de la commune, décidait d'un investissement, l'aide de l'Etat lui était automatiquement garantie, répartie de manière objective et connue à l'avance sans appréciation sur les projets, un taux de concours connu en début d'année permettant à chaque élu de calculer la dotation globale d'équipement à laquelle pouvait prétendre sa collectivité.

Il faut reconnaître cependant, à la lumière de deux années d'expérience, que cette dotation globale d'équipement a suscité très rapidement de vives déceptions chez les maires, dans la mesure où elle s'est inscrite dans un contexte de baisse de l'ensemble des concours financiers accordés par l'Etat aux collectivités locales et où le taux de concours, qui n'atteint toujours que 2,8 p. 100 en 1986, a un caractère dérisoire, alors qu'il devait atteindre 10 p. 100 selon l'objectif fixé par vos prédécesseurs.

L'existence d'un taux de concours aussi peu élevé ne permettait pas de financer dans des conditions satisfaisantes les opérations d'une certaine importance, notamment les travaux

de voirie ou les constructions scolaires, pour lesquelles le taux moyen de subventions de l'Etat, avant l'institution de la D.G.E., était de l'ordre de 20 p. 100.

Un tel système était particulièrement préjudiciable au développement de l'équipement rural notamment, d'autant que les petites communes connaissaient parallèlement des difficultés croissantes de financement.

Il n'est pas rare dans ces conditions que les communes aient renoncé à l'investissement, par exemple à l'entretien de leur voirie, avec toutes les conséquences prévisibles pour les entreprises de travaux publics, ou alors aient recherché d'autres sources de financement par l'emprunt, dont les taux sont, hélas ! encore trop importants, ou par l'augmentation de la fiscalité locale. Or, nous le savons bien, il est particulièrement difficile en période de diminution du pouvoir d'achat d'augmenter la pression fiscale locale.

La loi portant réforme de la dotation globale d'équipement, à laquelle le Sénat n'a pas cru devoir apporter son adhésion, proposait un objectif louable dans son principe puisqu'elle permettait, notamment aux communes de moins de 2 000 habitants de bénéficier à nouveau de subventions spécifiques et aux communes situées dans la tranche de 2 000 à 10 000 habitants d'opter pour ce système.

Cependant, comme l'a souligné à juste titre notre ancien collègue René Monory, rapporteur de ce texte au nom de la commission des finances, cette réforme n'a pas résolu le problème financier de fond, à savoir l'insuffisance des crédits affectés à cette dotation, qui ne correspondent pas au montant indexé des subventions spécifiques accordées par l'Etat aux communes avant la globalisation.

C'est ainsi que, pour 1986, la dotation globale d'équipement des communes ne représente que 2,4 milliards de francs, dont 621 millions de francs à répartir entre plus de 30 000 communes de moins de 2 000 habitants : cela explique les cruelles déceptions exprimées par de très nombreux élus locaux devant le refus opposé par les préfets, commissaires de la République, aux nombreuses demandes de subventions spécifiques qu'ils ont déposées.

J'évoquerai également les difficultés dues au télescopage des subventions spécifiques des conseils généraux et de la dotation globale d'équipement répartie par les préfets. Pour ma part, il me semblerait plus efficace de laisser aux conseils généraux le soin d'accorder des subventions, opération par opération, d'autant plus que la loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat renforce la fonction du département pour aider les plus petites communes à s'équiper.

A cet effet, l'Etat pourrait attribuer ou déléguer aux conseils généraux des ressources supplémentaires, comme cela se fait déjà avec le fonds scolaire, le fonds d'action locale, le fonds national des adductions d'eau et le fonds d'amortissement des charges électriques, par exemple.

En outre, je pense qu'il serait tout à fait souhaitable que le Gouvernement engage une réflexion afin d'examiner dans quelle mesure il serait possible d'augmenter de façon substantielle cette dotation globale d'équipement.

Par ailleurs, le Gouvernement devrait prêter une oreille attentive à une proposition de loi déposée par un certain nombre de nos collègues, visant à accorder aux communes de moins de 2 000 habitants un droit d'option en faveur de la première part de dotation globale d'équipement.

En effet, le système des subventions spécifiques s'impose à ces communes sans qu'elles aient la possibilité de choisir la formule la mieux adaptée à leur politique d'équipement.

Or, comme je viens de l'indiquer, l'enveloppe financière consacrée aux subventions spécifiques, notamment insuffisante, ne permet pas aux élus de ces communes d'assurer la maîtrise de leur politique d'investissement, dont l'intégralité de la dépense risque de rester à la charge de la commune, déduction faite d'une éventuelle participation du département.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les observations que je tenais à formuler à l'occasion de la discussion du projet de loi que vous nous soumettez aujourd'hui.

Mes collègues et moi-même estimons, en effet, que, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, le Sénat se doit de souligner les difficultés financières que traversent nos communes, nos départements et les régions.

J'ose espérer que nous serons écoutés plus attentivement par le Gouvernement de la République que nous ne le fûmes au cours des cinq dernières années. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Roger Husson. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la décentralisation sera toujours un vaste sujet dans un pays dont la caractéristique première de l'organisation repose sur le centralisme. Pourtant, tous les gouvernements de la V^e République auront tenté, avec plus ou moins de chance, de donner de réels pouvoirs aux élus locaux.

D'essais en tentatives, la décentralisation devenait une nécessité incontournable. Mais il ne suffisait pas d'en parler, il fallait légiférer. J'en profite d'ailleurs pour rendre ici hommage au travail de réflexion mené par M. Olivier Guichard, qui dessinait, voilà une dizaine d'années, les possibilités d'évolution des collectivités locales.

Mais, incontestablement, le sommet de la politique de décentralisation réside dans ce qui restera la loi Defferre, suivie, depuis 1982, d'une impressionnante quantité de textes.

Sur le fond, je pense sincèrement que la politique de décentralisation est une bonne chose et que certains actes d'administration ou de gestion ne peuvent valablement se réaliser que dans une collectivité locale.

En effet, l'étatisme et la centralisation sont deux maux tout à fait sensibles de notre organisation administrative. Aussi je me félicite de nouveau des pouvoirs qui ont été octroyés aux collectivités locales.

Mais - car il y a un « mais » - j'ai toujours estimé que, depuis 1982, à partir d'une base saine, les législations successives devenaient de plus en plus imprécises, se compliquant sans cesse et, surtout, ne tenaient pas assez compte des contraintes financières.

Vous le savez aussi bien que moi, lorsque l'on est maire ou conseiller général, ce sont rarement les idées qui manquent, mais les moyens de les réaliser.

Malheureusement, les contraintes ne se limitent pas aux questions d'argent, toutes les lois adoptées en matière de collectivités locales placent les élus au centre d'un véritable carcan législatif d'où, souvent, ils ont du mal à s'extraire.

Les exemples sont légion en matière d'urbanisme ou d'équipement.

Pourtant, je crois que ces textes sont utiles, malgré les imperfections qu'ils comportent. La cause de ce trop-plein de réglementation a pour origine la façon dont elle a été élaborée et, surtout, sa fréquence de présentation au Parlement.

De ce point de vue, je partage entièrement l'avis du Gouvernement : une pause est nécessaire.

Lorsqu'on installe de nouvelles structures, il est vital de prendre le temps de les roder avant de leur laisser atteindre leur vitesse de croisière. C'est tout le contraire qui a été fait depuis 1982.

Le résultat, c'est que pouvoirs et obligations se sont abattus sur les collectivités locales. Si, dans les départements et les régions, tout cela s'est trouvé presque facilement assimilé, en revanche, dans certaines petites communes, les élus ne s'en sortent toujours pas.

Voilà donc, monsieur le secrétaire d'Etat, ce que j'avais à dire sur ce qui vous a incité à nous soumettre ce texte. J'en apprécie le bien-fondé et la sagesse. Cette pause dans la décentralisation est nécessaire : je vous apporterai donc mon appui.

Regardons maintenant certaines dispositions de ce projet de loi qui m'apparaissent comme importantes.

Tout d'abord, je me félicite de l'éclaircissement apporté par l'article 2 en matière de service communal d'hygiène et de santé. Le régime de financement dit transitoire de 1983 devient définitif, ce qui permet aux communes de compter sans limitation de temps sur une compensation par l'intermédiaire de la D.G.D.

Concernant l'article 3, je salue en passant la suite logique dont la majorité fait preuve dans ses idées. En effet, la désignation des représentants des communes aux centres communaux d'action sociale telle que la prévoyait la loi du 6 janvier 1986 était à la limite de l'inadmissible. Pourquoi ?

Dans la pratique, on a assisté à une politisation regrettable des centres communaux. Or, l'action sociale n'est ni de gauche ni de droite mais au service des administrés.

Par ailleurs, quel bel exemple de décentralisation que celui d'un pouvoir central qui impose ses vues par un texte unique et général.

Ce mode de désignation étant dérogoire par rapport aux autres règles de désignation des représentants des communes dans d'autres organismes, il est bon de le revoir et de laisser les communes libres de déterminer comment elles choisiront leurs représentants aux centres communaux d'action sociale.

Enfin et pour conclure sur les questions sociales, la disparition des conseils départementaux de développement social ne devrait chagriner personne, il est possible de dialoguer avec le monde associatif sans passer obligatoirement par la constitution de structures lourdes, coûteuses et bien souvent inadaptées.

L'article 4 du projet de loi relève du bon sens.

En revanche, monsieur le secrétaire d'Etat, l'article 7, lorsque je l'ai lu, a provoqué de ma part interrogation et appréhension. Faciliter le retrait des communes membres d'un syndicat de coopération intercommunale, est-ce une bonne chose ? Etant confronté ou pouvant l'être à une telle éventualité, j'ai essayé d'en cerner les conséquences pour le syndicat. Je me suis reporté au rapport écrit de notre collègue M. Paul Girod, ce qui m'a permis de me remémorer l'historique de l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986 et l'affaire du Grand Quévilly.

Etant conscient de la nécessité de placer les communes face à la liberté de leurs engagements, je souscris pleinement à l'esprit de cette abrogation. En revanche, je rejoins la position de la commission des lois lorsqu'elle demande une réforme législative du régime de retrait des communes d'un établissement de coopération.

Deux sortes de risques se présentent en la matière : d'une part, une possible déstabilisation des actuels groupements intercommunaux ; d'autre part, un danger représenté par l'absence de définition précise des charges financières incombant aux communes qui se retirent.

Je sais que vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, vous comprenez ce problème et j'ai toute confiance dans le Gouvernement pour l'apport d'une solution.

Il n'en demeure pas moins, monsieur le secrétaire d'Etat, que je tenais à vous faire part de mes inquiétudes à cet égard.

J'évoquerai rapidement des dispositions qui me semblent judicieuses, telle la modification de l'article 115 de la loi du 26 janvier 1984.

La décentralisation a donné aux collectivités locales des responsabilités et des missions particulières. Il est donc cohérent de les autoriser à recruter du personnel contractuel pour des emplois spécialisés.

Enfin, je n'évoquerai les dispositions financières et budgétaires que pour vous faire part de mon accord. Cela vise en particulier l'article 18 et le rétablissement du délai de quinze jours pour la transmission des actes budgétaires des collectivités.

En conclusion, monsieur le secrétaire d'Etat, votre texte va dans le bon sens, il est conforme aux engagements de la majorité ; le groupe du R.P.R. vous apportera donc son soutien dans la discussion qui s'engage aujourd'hui devant le Sénat. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Stéphane Bonduel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la décentralisation était nécessaire ; elle est aujourd'hui irréversible.

Aussi, selon moi, le projet de loi qui est aujourd'hui soumis à notre examen ne peut avoir qu'un objectif et qu'une conséquence : améliorer concrètement les conditions de fonctionnement des collectivités locales, à l'exclusion de tout retour en arrière sur le fond.

C'est dans ce sens que je souhaite aborder très rapidement l'examen de ce texte tant pour ses éléments positifs que pour les problèmes qu'il me semble poser. C'est dans ce sens également que j'essaierai d'y apporter un correctif, qui me paraît

urgent et essentiel, et que j'évoquerai un certain nombre de points relatifs sur lesquels des modifications ou des compléments sont attendus par les collectivités locales.

Le titre I^{er} suscite un sentiment positif sur les articles 1^{er} et 2, qui sont nécessaires en ce qu'ils prévoient d'allonger les délais de mise en place paraissant utiles ou de pérenniser les dispositions régulièrement reconduites.

En revanche, l'article 3 vise à supprimer la désignation à la représentation proportionnelle des représentants au conseil d'administration des centres communaux d'action sociale. Il ne me paraît pas nécessaire, mais, en outre, sur le plan de la bonne représentativité de toutes les sensibilités philosophiques et sociales de nos collectivités dans une action qui touche au quotidien des plus déshérités, il me semble nocif, et je ne peux donc m'y rallier.

L'article 4, qui vise à supprimer les conseils départementaux d'action sociale au motif d'éviter les dépenses excessives, ne me paraît pas non plus pouvoir être adopté. En effet, cet organisme de concertation, par la réunion de plusieurs secteurs d'action sociale, loin de créer des dépenses nouvelles, devrait, au contraire, permettre d'adopter des solutions moins coûteuses.

Il a de surcroît pour finalité de permettre une réelle concertation et une coordination tout à fait indispensables. Si une réforme est nécessaire dans ce domaine, c'est sans doute dans un pouvoir accru du président du conseil général, dans un rapprochement avec le conseil général, dans une meilleure représentativité des institutions sociales et médico-sociales, mais certainement pas dans sa disparition.

S'agissant du titre II, je relèverai seulement l'article 12, qui est un des plus importants de ce texte. En effet, monsieur le secrétaire d'Etat, comme vous, je conçois que les dates limites précédemment fixées en matière d'élaboration et d'adoption des statuts particuliers de la fonction publique territoriale ne pouvaient être tenues, les centres de gestion étant dans l'incapacité pratique, ainsi que j'ai pu m'en assurer, de recevoir les documents et d'instruire les dossiers.

A priori, l'octroi d'un délai complémentaire jusqu'au 31 décembre 1988 me semble donc utile pour une application correcte de la loi du 26 janvier 1984. Encore conviendrait-il, en concertation avec les organismes représentatifs des personnels communaux et départementaux, au nombre desquels devrait figurer, me semble-t-il, le syndicat national des secrétaires généraux des mairies de France, que soient apportés au cours de cette réflexion supplémentaire des amendements positifs permettant de mettre en place des décrets et des circulaires d'application afin de parvenir enfin, dans un délai raisonnable, à la mise en œuvre réelle et longuement attendue d'une loi qui ne saurait, en aucune façon, être remise en cause.

Le titre III de ce projet de loi qui s'intitule, à mon sens un peu abusivement, « dispositions financières et budgétaires », s'il apporte quelques ajustements nécessaires, pose par ailleurs d'autres problèmes. L'article 15 fait droit à une observation justifiée de certaines chambres régionales des comptes et j'y souscris. Les articles 16, 17 et 18 apportent une précision et des aménagements pour un meilleur fonctionnement du contrôle de la sincérité et de l'évaluation des dépenses ainsi que des recettes du budget des collectivités locales, en modifiant certains délais. Une de ces dispositions me paraît tout particulièrement utile puisqu'elle prévoit, à la suite de l'adoption d'un budget en déséquilibre, que le compte de résultat de cet exercice soit examiné, arrêté et adopté avant le vote du budget primitif suivant.

L'article 20, en revanche, qui suspend en cas de saisine de la chambre régionale des comptes le pouvoir des ordonnateurs, me semble contradictoire avec l'esprit même et le principe de la décentralisation, en rétablissant, dans des cas certes mineurs, le contrôle *a priori*. J'avoue sur ce point ma perplexité et j'exprime mon désaccord. En effet, l'analyse de l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 et des articles 51 et 83 par renvoi, permet de constater que, pendant le délai d'un mois pendant lequel le représentant de l'Etat a en sa possession le document avant sa transmission à la chambre régionale des comptes, l'assemblée délibérante peut modifier son budget. Or, comment le ferait-elle la plupart du temps, si ce n'est dans le sens d'un équilibre, sauf à être en conflit ouvert ?

Par ailleurs, les mêmes articles indiquent bien qu'après la saisine toute délibération budgétaire autre que celle afférant à l'examen des propositions de redressement est entachée d'incompétence.

Il y a là, me semble-t-il, un garde-fou suffisant qui permet de ne pas toucher par ailleurs aux principes généraux de la décentralisation. J'ajoute que le principe selon lequel le rétablissement de l'équilibre budgétaire peut être opéré d'abord par la collectivité qui adopte les positions formulées par la chambre régionale ou par des mesures différentes mais jugées suffisantes par elle, est tout à fait essentiel. Le règlement par le représentant de l'Etat ne doit intervenir que lorsque la collectivité refuse purement et simplement de se plier à ce jugement. Si les délais sont trop longs pour une telle procédure, il suffit d'en accélérer impérativement le déroulement.

Monsieur le secrétaire d'Etat, les communes sont généralement bien gérées. Celles qui rencontrent des difficultés budgétaires graves sont, la plupart du temps, celles qui ont à faire face à des situations anormales justifiant des aides tout à fait exceptionnelles. A ce sujet, je vous dis d'ores et déjà que l'article 23 de ce projet de loi me paraît bienvenu.

Telles sont les principales réflexions que je souhaitais développer sur ce projet de loi.

Monsieur le secrétaire d'Etat, j'aurais souhaité que vous eussiez fait preuve de plus d'ambition dans la remise en ordre d'un certain nombre de difficultés que rencontrent les collectivités locales. En effet, de nombreux textes, surtout des décrets et des circulaires, sont intervenus depuis la session d'automne 1985, qui touchent au fond même de la décentralisation dans son corollaire principal : les moyens financiers des communes. De surcroît, l'application de certains d'entre eux, pour les plus petites communes surtout, ont des conséquences fâcheuses auxquelles il convient de remédier rapidement. Dans ce sens, je proposerai, au cours de la discussion des articles, un amendement qui tend à permettre à toutes les communes d'obtenir, dès l'exercice 1986, le taux de progression garanti de leur dotation globale de fonctionnement. Je souhaite qu'il soit pris en considération ou, du moins, que vous donniez suite à cette proposition par toute mesure que vous jugerez appropriée.

Le caractère partiel et limitatif de ce projet de loi se traduit également par l'impasse qui est faite sur d'autres éléments traitant des finances locales.

En effet, et pour ne citer que deux points particuliers qui nécessitent, à mon avis, une solution rapide, j'évoquerai deux décrets qui ont eu, l'un pour l'ensemble des communes, l'autre pour un certain nombre d'entre elles, des conséquences bien négatives.

Il s'agit, d'abord, du décret n° 85-1378 du 26 décembre 1985 fixant les conditions de répartition et d'affectation des ressources du fonds de compensation sur la valeur ajoutée. S'il paraît normal que soient définies plus étroitement les dépenses réelles d'investissement ouvrant droit à la compensation de T.V.A., notamment par l'exclusion de l'assiette de ces dépenses réelles, les subventions spécifiques de l'Etat ou les dépenses réalisées par les communes pour le compte de tiers, il apparaît cependant que l'application en quelque sorte rétroactive de ce décret - puisqu'il s'applique dès 1986 - sur les investissements consentis en 1984 et 1985 a des effets négatifs pour les collectivités locales en déséquilibrant leurs budgets. Voilà bien une cause de déséquilibre budgétaire dont l'Etat est seul responsable.

On peut penser que ce projet de loi de mise en ordre et de correction des imperfections des textes antérieurs aurait pu modifier les dispositions prévues par ce décret.

Il en va de même pour ce qui concerne le décret d'application se rapportant à la loi n° 85-1352 du 20 décembre 1985 portant réforme de la dotation globale d'équipement des communes, qui aurait pu subir un « toilettage » nécessaire, en redonnant une interprétation moins restrictive pour certaines communes de moins de deux mille habitants, qui sont exclues de fait d'une option pour la première part, alors que le texte initial du projet de loi semblait bien leur en donner la possibilité. Un correctif législatif aurait, me semble-t-il, été le bienvenu.

Je rappelle d'ailleurs - mais chacun s'en souvient dans cette assemblée - qu'au cours de sa séance du 10 septembre 1985, lors de l'examen de la loi portant réforme sur la dotation globale d'équipement - à la demande de la commission des finances et de son rapporteur devenu depuis, monsieur le secrétaire d'Etat, un de vos éminents collègues au Gouvernement - le Sénat a opposé la question préalable faute d'un abondement raisonnable de cette dotation. La question reste aujourd'hui pendante.

Je prends acte, monsieur le secrétaire d'Etat, de votre volonté de présenter un texte sur les dotations, mais nous savons bien que rien ne pourra donner satisfaction sans que les sommes en cause, concernant la D.G.E. en particulier, soient sérieusement réévaluées.

J'évoquerai également les problèmes posés par le transfert des compétences scolaires, qu'il s'agisse des charges inhérentes aux établissements et insuffisamment compensées que des difficultés d'application de l'article 37 de la loi du 19 janvier 1986 concernant la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des écoles. La proposition de la commission de surseoir de deux ans à l'application de ce texte ne constitue pas une solution.

Monsieur le secrétaire d'Etat, en conclusion, je dirai que ce texte, sans doute nécessaire et, par certains côtés, positif appelle dans l'avenir d'autres développements. Nous attendons de vous, monsieur le secrétaire d'Etat - et votre esprit très ouvert m'autorise à le penser - et du Gouvernement que ce texte apporte une solution aux problèmes que j'ai évoqués et soit de nature à apporter aux collectivités locales les moyens d'une réelle décentralisation de plein exercice. (M. Bœuf applaudit.)

M. le président. Mes chers collègues, le Sénat voudra certainement interrompre maintenant ses travaux, pour les reprendre à quinze heures. (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures quarante-cinq, est reprise à quinze heures.)

M. le président. La séance est reprise.

3

CANDIDATURES A UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que la commission des lois m'a fait connaître qu'elle a procédé à la désignation des candidats qu'elle présente à la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

Cette liste a été affichée et la nomination des membres de cette commission mixte paritaire aura lieu conformément à l'article 9 du règlement.

4

DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES

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

M. le président. Nous reprenons la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le groupe socialiste, dont je suis le premier intervenant dans ce débat, a procédé à un examen attentif du projet de loi qui nous est soumis. Nous nous exprimerons sur les différentes facettes concernant les domaines très divers de ce que, depuis ce matin, les uns et les autres ont appelé un « fourre-tout législatif ».

Il y a peu de temps, la majorité du Sénat nous reprochait - avec quelle véhémence ! - de faire usage de cette méthode. Sans doute n'était-elle pas si mauvaise puisque le Gouvernement d'aujourd'hui recourt, lui aussi, à la discussion globale de sujets qui n'ont que peu de liens entre eux. Nous admettons quant à nous qu'il faille à un moment ajuster, compléter ou parfaire des textes dont l'usage appelle des compléments et des précisions.

Je voudrais consacrer tout spécialement mon propos à la fonction publique territoriale et au titre II du projet de loi, mais je formulerai une observation liminaire sur la philosophie du texte telle que nous la ressentons après l'étude minutieuse à laquelle nous nous sommes livrés.

Nous nous demandons, en définitive, pour reprendre des expressions du rapporteur de la commission des lois, s'il s'agit de « marquer une pause », « d'amorcer les réflexions nécessaires, de redresser le cap » ou de tout autre chose.

Ne s'agit-il pas plutôt de différer les échéances, de pérenniser les dispositions transitoires, de supprimer et d'abroger des dispositions de la loi de décentralisation qui commençaient à faire preuve de leur utilité ?

Ne cherchez-vous pas par esprit de système à casser, à briser les acquis du gouvernement précédent. Vous m'avez dit, la semaine dernière, monsieur le rapporteur, à l'occasion de la discussion d'un autre texte, que mon insistance était diabolique. Je continue à penser que vous agissez sous le coup des satisfactions que réclament vos amis de Seine-Maritime à l'article 7, ceux du conseil régional d'Ile-de-France à l'article 8, ceux des départements de la région parisienne à l'article nouveau que vous créez après l'article 11 et, si l'on cherche bien, sur chaque article, on peut trouver de multiples exemples de la même inspiration.

Ce qui nous semble plus grave, ce sont les mesures d'apparence bénigne touchant au personnel territorial - auxiliaire, centres de gestion, régime administratif de la capitale, détachement, mobilité transitoire - qui découlent, à nos yeux, d'un certain état d'esprit, lequel ne manque pas de nous inquiéter, car il vise à freiner l'application de la décentralisation, qui apparaissait pourtant comme une réforme acceptée par tous les élus, et à contrarier la mise en place de ce nouveau pouvoir qui n'a pourtant pas d'objectif politique partisan.

Si nous pouvons admettre qu'un certain nombre de dispositions puissent être retenues car elles précisent et complètent ou combrent quelquefois des vides juridiques, nous nous alarmons réellement d'un certain nombre d'articles du titre II qui, sous une présentation anodine, marquent non pas simplement un coup de frein mais une manœuvre, une marche en arrière caractérisée.

Je vous ai entendu, monsieur le secrétaire d'Etat, salle Médicis, lors de l'assemblée générale des présidents de centres départementaux de gestion. C'était un dimanche matin, peu de temps avant votre désignation au poste que vous occupez actuellement. Il me semble que le ton a changé, que nous sommes loin aujourd'hui de vos propos mesurés d'alors, qui parlaient de pause et de réflexion. A vous entendre aujourd'hui, il semble que nous sommes sur la voie du recul, de la régression.

La discussion de ce projet de loi me donne l'occasion de vous préciser à nouveau la position des socialistes en ce qui concerne la fonction publique territoriale.

Pour nous, la réforme intéressant les personnels des communes, des départements et des régions fait partie intégrante de l'ensemble des textes essentiels dans la décentralisation. De nouvelles compétences et responsabilités réparties entre l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics reposent sur ce nouvel équilibre institutionnel.

Une fonction publique aux règles, obligations et garanties générales identiques, construite sur la base d'une répartition fondée sur la comparabilité et la mobilité, tels sont l'enjeu et l'ambition des lois de juillet 1983 et de janvier 1984.

Offrir à tous les candidats des possibilités de carrière à la mesure de leurs mérites, de leurs capacités et de leurs compétences aussi bien dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique d'Etat, en préservant l'autonomie de décision et de gestion des élus territoriaux et notamment des exécutifs, tel est l'objectif de notre réforme. Nous voulons que sa mise en place, déjà bien engagée avant le 16 mars 1986, soit poursuivie.

Actuellement, vous avez gelé la procédure ; les élus se trouvent ainsi devant un vide de fait. Le texte d'aujourd'hui n'est pas de nature à leur apporter l'apaisement souhaité, bien au contraire !

Pour accentuer la confusion, vous ne manquez aucune occasion de décrier la réforme largement engagée par les socialistes. De manœuvre en coup de frein, nous y devinons une stratégie qui n'a, à notre avis, d'autre objet que de créer les conditions d'une condamnation - que certains d'entre

vous souhaiteraient globale - d'une réforme nécessaire élaborée par la majorité d'hier et soutenue par l'ensemble des personnels concernés qui représentent un million d'agents.

Arguties et malices ne manquent pas pour arriver à ce résultat. Dans tel département à majorité conservatrice, on a délibérément pris le taux maximum prévu par la loi pour la cotisation au centre départemental de gestion, et ce pour bien écœurer les maires qui en témoignent. D'où, aujourd'hui, une mesure en sens inverse qui prévoit le remboursement du trop-versé par les syndicats de communes sur leur excédent de clôture de 1985.

Deuxième exemple : on gèle l'application des textes ou encore on retient la sortie des décrets pour mieux créer ou développer les impasses. Ainsi, les recrutements directs prévus par la loi attendent les mesures réglementaires nécessaires à leur mise en œuvre. Les emplois de cabinet prévus aussi par la loi - c'était une nouveauté - sont en attente d'un décret, depuis longtemps examiné mais retenu sous le coude du ministre.

Voilà des exemples de ce que nous considérons comme des manœuvres. Mon propos est d'en faire prendre conscience au Sénat. Ce que vous vous apprêtez à faire en matière d'auxiliaire et de mobilité aura des conséquences désastreuses sur la fonction publique qui était en train de se constituer.

Vous avez réussi à créer le malaise, né de l'attente chez les élus. Maintenant, par petites touches portant ponctuellement sur des aspects fondamentaux ou d'apparence anodine, le Gouvernement vise à mettre en cause la notion même de fonction publique, puis de service public et, enfin, de collectivités publiques locales.

Alors, on parle de « moins de statut », de suppression de statut, de conventions collectives, bref, de privatisation, en promettant abusivement aux élus un pouvoir absolu et sans partage quant au choix de leurs personnels.

Je voudrais que nos collègues avec qui je travaille depuis des années dans les syndicats de communes et aux centres de gestion ou au centre de formation des personnels communaux fassent bien la différence entre le choix qu'ils opèrent de leurs collaborateurs personnels pour leur action en tant que responsables politiques - je veux parler notamment des cabinets - et les nominations qu'ils prononcent pour servir et promouvoir la gestion de leur collectivité.

Parler de dessaisissement des exécutifs locaux aujourd'hui ressortit quelquefois au « gag », dès lors que les maires et les présidents des conseils régionaux et généraux conservent, comme hier, le pouvoir de nomination. Le risque de sanction financière - qui pourrait encore être corrigé ! - ne concerne aucune des communes de moins de 2 000 habitants ; elles sont 32 000 en France sur 36 000 au total. Quant aux collectivités territoriales concernées, elles ne le sont que dans des cas très rares, tant les possibilités offertes pour l'éviter sont nombreuses. Ce qui dessaisit aujourd'hui, pour reprendre votre formule, c'est en fait la non-application de nos lois et règlements.

Ce retour à ces méthodes et aussi l'abandon des garanties d'emploi offertes par les lois de 1984 - système des corps, distinction des grades et des fonctions - ouvrirait la porte à l'arbitraire, voire à une politisation ouverte ou insidieuse des administrations locales.

La discussion de ce projet de loi « mosaïque » me permet d'affirmer, dans ce domaine, la position des sénateurs socialistes.

Comme notre collègue et ami René Régnault, vice-président du conseil national de la fonction publique territoriale, l'avait indiqué dans une conférence de presse récente, les menaces sur la fonction publique territoriale qui touchent près d'un million d'agents risquent de mettre en cause la décentralisation dans son ensemble.

Nous réaffirmons notre attachement aux grands principes des lois de décentralisation, à savoir : l'unité de la fonction publique territoriale, seule à même d'assurer la mobilité et l'adaptabilité nécessaire ; la comparabilité avec la fonction publique de l'Etat ; l'organisation de la fonction publique territoriale en corps et, enfin, le maintien de la parité de gestion des centres de formation dont le Gouvernement voudrait exclure les représentants des personnels.

Pour les sénateurs socialistes, l'augmentation de l'autonomie des collectivités n'est pas contradictoire avec l'amélioration des garanties accordées aux personnels. Les deux sont,

bien au contraire, complémentaires pour réussir la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - M. Bonduel applaudit également.*)

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

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, depuis quelques années, le désengagement de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales a paru s'accompagner d'une certaine désinvolture dans la manière de traiter leurs problèmes ; les considérations théoriques et globales l'ont trop souvent emporté sur les leçons pratiques tirées de l'expérience quotidienne des élus qui exigent des solutions simples et souples. La conséquence en a été la prolifération de dispositions législatives et réglementaires rectifiant celles qui avaient été adoptées quelques mois auparavant. Le perfectionnisme a conduit parfois à l'incohérence et, presque toujours, à la confusion.

La nomination au poste de secrétaire d'Etat d'un parlementaire imprégné des réalités par tradition familiale et par l'exercice quotidien de mandats locaux avait suscité, dans le milieu municipal, un grand espoir, de même que l'annonce du dépôt d'un projet de loi tendant à la mise au point de quelques articles du code des communes.

Cet espoir de voir mieux prises en compte par l'Etat les difficultés d'une administration qui est de plus en plus le fondement de la vie sociale s'était accru, monsieur le secrétaire d'Etat, à la suite de vos interventions devant les instances les plus qualifiées pour apprécier leur clarté et la volonté qui les sous-tendait.

M. Christian Bonnet. Très bien !

M. Jacques Descours Desacres. L'accueil apparemment réservé par le Gouvernement aux rapports établis par nos excellents collègues M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, et M. Charles Descours, au nom de la commission des affaires sociales, qui avaient fort opportunément proposé d'introduire dans le texte des articles nouveaux et quelques modifications nécessaires, était aussi de bon augure.

Hélas ! le bruit court de votre promotion à des fonctions d'un autre niveau et, une fois de plus, après que le Sénat eut été absorbé par le déplorable déroulement d'un autre débat, l'urgence a été déclarée pour l'examen de ce projet de loi qui ne profitera pas de la nécessaire maturation qu'apportent les navettes entre les deux assemblées du Parlement.

Un travail législatif important demeure pour affiner et simplifier, parfois pour remplacer des textes qui se révèlent inapplicables ou lourds de menaces pour l'autonomie locale.

Le premier objectif de cette intervention est d'insister auprès du Gouvernement pour que ce travail s'effectue selon la procédure normale, pendant des sessions ordinaires, afin que chacun puisse y consacrer toute l'attention qu'il requiert.

La loi étant votée, les structures départementales et régionales de l'Etat sont les premières à devoir la respecter et la faire respecter. Si, naguère, l'exercice de la tutelle leur conférait une responsabilité, aujourd'hui, le rôle de conseil vers lequel glissait fort heureusement cet exercice s'y est substitué et l'obligation d'exacte information n'en est que plus impérieuse, tant à leur égard par les administrations centrales que de leur part vis-à-vis des citoyens et de leurs élus.

Cette seconde observation m'a été inspirée par plusieurs constatations récentes, monsieur le secrétaire d'Etat, dont les incidences ont pu être graves pour d'assez nombreuses communes : plusieurs d'entre elles sont d'ordre financier et concernent la dotation globale de fonctionnement.

Assez souvent, au début de cette année, faute d'une information suffisante en raison de la rédaction ambiguë de la loi, dont les législateurs eux-mêmes ont été pour la plupart victimes, les percepteurs, que les maires consultent souvent sur les textes ayant des incidences budgétaires, ont cru pouvoir leur suggérer d'inscrire en recette de l'exercice 1986, au titre de la dotation globale de fonctionnement, le montant notifié en 1985, majoré du taux de progression minimale, bien qu'une stricte lecture ne la garantissait pas. Cette erreur a placé en déséquilibre bon nombre de budgets de petites communes.

Au cours de la même période de l'année, il est profondément regrettable que les calculs de l'ordinateur, chargé à l'échelon national de répartir la dotation susdite, n'aient pas été fondés sur des données rigoureusement exactes.

Sur le plan administratif, il est incompréhensible qu'un télex du ministère de l'intérieur aux commissaires de la République ait pu leur donner, en matière scolaire, une interprétation de la loi du 22 juillet 1983 diamétralement opposée aux intentions du législateur. Une telle indication, diffusée dans les mairies, risque d'avoir conduit certains maires à prendre des décisions contraires à l'intérêt des enfants de leur commune.

Dans un tout autre domaine, il est regrettable que certains membres ou collaborateurs des chambres régionales des comptes demandent aux comptables du Trésor des renseignements sur les communes de leur ressort sans aucun rapport avec la vérification des comptes de celles-ci, ce qui entraîne des échanges de correspondance et des recherches sans objet, réglementairement parlant.

Après cette discussion générale, celle des articles du projet de loi, des amendements et des sous-amendements permettra à chacun de nous, avec le concours éclairé et vigilant du rapporteur et l'avis du Gouvernement, d'essayer de parfaire le texte qui est soumis au Sénat.

Il n'appartient à aucun organe de l'Etat de demander ni d'annoncer aux assemblées locales, aux responsables à qui elles ont donné leur confiance et encore moins à leurs collaborateurs, plus que n'édicte la loi : au pouvoir exécutif d'y veiller. Il serait plus facile d'y parvenir si chacun pouvait s'y référer aisément : au législateur d'y pourvoir.

De bonnes lois bien appliquées, quel champ d'action ! Il en reste un, plus vaste encore, hérissé de chausse-trapes, celui des finances locales. Que le Gouvernement ne tarde pas à s'y engager et le Parlement avec lui. (*Applaudissements sur les traversés de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. De Catuélian.

M. Louis de Catuélian. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je me proposais d'intervenir à partir des documents qui nous ont été remis, mais les quelques minutes dont je dispose y font obstacle. Dès lors je citerai, mais d'une façon non exhaustive, les imperfections criantes que les lois de décentralisation, hâtivement bâclées, n'ont pas manqué de générer. C'est un ensemble dont il s'agit et pourquoi ne pas en parler globalement pour d'autres rendez-vous ?

Aussi, permettez-moi, monsieur le secrétaire d'Etat, de vous féliciter d'abord du « toilettage » de ces premiers articles, même s'il ne peut s'agir à mes yeux que d'un début. En tout cas, tous mes vœux de réussite vous accompagnent.

Maire d'une commune rurale à démographie croissante, je me suis posé la question suivante : objectivement, que m'a apporté la décentralisation ? Force m'a été de constater : rien ! En revanche, elle m'a procuré beaucoup plus d'ennuis - des tas d'ennuis ! - de paperasses, une aggravation des charges, une perte de temps considérable. Tout cela est bien cher payé. Vous voulez des exemples ? J'en dresserai la liste dans un instant.

Cette réflexion générale m'avait inquiété : étais-je le seul dans ce cas ? M'en étant ouvert auprès de collègues, j'ai constaté qu'en fait les griefs étaient unanimes, certes avec quelques variantes, mais qui n'étaient pas tellement significatives. Pas fameuses les nouvelles mesures, si ce n'est l'obligation de dégager des ressources de rattrapage dont nos concitoyens nous font grief, sans en analyser l'origine. Ce n'est pas leur affaire, seul le résultat les préoccupe !

Qui plus est, le ministre de l'époque, par presse et autres moyens interposés, fustigeait les communes augmentant les impôts. Bravo ! Ce n'était même pas de l'habileté, c'était de la provocation ! Oui, c'est probablement le seul résultat obtenu.

La décentralisation doit-elle, cependant, être mise en cause ? Certes non ! Nous la désirions ; d'ailleurs, elle était en marche déjà, trop lentement peut-être, mais nous en acceptons les responsabilités et même certains inconvénients. Mais pas à n'importe quel prix et c'est de cela dont il s'agit : c'en est assez !

Les exemples, j'y arrive.

Le premier chapitre concerne les relations humaines puis les documents.

J'attache beaucoup de prix aux relations humaines et c'est pourquoi, sans être un nostalgique du passé - encore qu'il aurait sur bien des aspects beaucoup de bon l'une des conditions majeures pour bien réussir consistant alors en la prise

en compte des rapports humains - lorsque le courant passait bien, les problèmes se résolvait plus facilement et, - oserais-je le dire ? - presque agréablement !

La multiplicité actuelle des intervenants et des différentes relations institutionnelles en a singulièrement édulcoré le jeu. C'est l'évidence, et nous le devons très précisément à cette décentralisation.

En matière de documents, que l'on disait vouloir maîtriser quantitativement, constatons les effets : ils sont toujours plus nombreux, guère plus utiles, mais redoutables.

Revenons au temps passé, car, toujours sur ce sujet, je ne résiste pas au plaisir de vous raconter un fait historique, à l'échelon local, je le précise ! Il se déroule lors d'un banquet organisé à l'occasion d'une inauguration. Quel heureux temps ! Le sous-préfet y participait, car c'était un honneur de recevoir les autorités. Le héros en est le maire d'une commune voisine de la mienne - et même d'un département voisin du mien - fort brave homme au demeurant, excellent administrateur local et estimé de tous. Il est toujours en vie, grâce au ciel !

Au sous-préfet stupéfait, offusqué même, il racontait comment il traitait les circulaires reçues. Il s'agissait de « centimètres en hauteur ». Dès que la hauteur qu'il s'était fixée était atteinte, il en saisissait la moitié - par le bas ! - et la jetait au panier, puis recommençait la pile. Eh bien, rien de fâcheux n'est jamais arrivé à ce maire, qui détient pourtant un record de longévité ès qualités.

L'histoire est plaisante mais vraie. Maintenant, il a dû probablement revoir sa méthode car, si ces circulaires ont intrinsèquement la même valeur, les conséquences ont évolué ; j'aurai l'occasion de dire pourquoi.

Le deuxième chapitre a trait aux finances. En fait, le sujet est capital, car c'est à partir de là que tout s'articule.

Le budget est immédiatement exécutoire : bravo ! Hélas, trois fois hélas, c'est toujours oublier le contrôle *a posteriori* exercé par la chambre régionale des comptes qui ne manque pas d'apparaître comme un jugement, d'autant qu'elle peut même émettre un avis sur l'opportunité des dépenses engagées par la municipalité. C'est un comble ! Ce n'est pas la liberté !

Le contrôle *a priori* ne me gênait pas, au contraire. Actuellement, c'est une sanction au lieu d'être un conseil.

Accessoirement, mais de cause à effet, les relations avec les comptables se sont singulièrement compliquées. Trop souvent, elles provoquent des délais inadmissibles pour le paiement des fournisseurs. En effet, les comptables sont débordés par l'accroissement des justificatifs qu'ils doivent demander aux communes, notamment par la multiplication des délibérations complémentaires pour abondement d'articles. Il craignent les foudres des chambres régionales et cette crainte génère un flux de paperasse. C'est grotesque ! Voilà la simplification ! Voilà la décentralisation !

On peut citer aussi les calculs de la D.G.F. qui, incontestablement, nous sont défavorables. Aux paramètres fixés, aux refus de prendre en compte le recensements complémentaires, s'ajoute le problème séculaire des résidences secondaires.

Pour nos communes péri-urbaines, à démographie progressive, cela devient très préoccupant ; et la notion du potentiel fiscal, avec ses conséquences perverses, achève le tout !

Que dire de plus de la D.G.E., dont on a largement débattu cet hiver ? On ne peut que constater qu'a été confiée aux préfets la possibilité d'accorder certaines aides spécifiques et bien maigres. En effet, que signifiait la D.G.E. pour ces communes ?

Ces mesures sont trop limitées ! Que devient alors la décentralisation ?

Les écoles primaires ? Parlons-en ! Pour les communes qui se développent, le problème est devenu quasi insoluble, du moins de façon raisonnable. Alors que l'enseignement est obligatoire, paradoxalement, les aides ont été supprimées.

Et que dire des maternelles dont on nous a rebattu les oreilles ? Il faut en créer, nous a-t-on seriné. Certes, je suis d'accord sur le principe - nous en avons créé, et même beaucoup - mais, en même temps, lorsque l'on parle « gros sous », l'on nous rétorque que, ce type de scolarité n'étant pas obligatoire, l'on ne peut prétendre à une aide. Singulier langage ! D'autant qu'en matière de transports scolaires est désormais appliquée strictement la notion du « moins de trois

kilomètres ». Pour les enfants de moins de cinq ans relevant de la maternelle, nous n'avons aucune aide puisque ce type de pédagogie n'est pas obligatoire.

A cela s'ajoute la répartition des frais de scolarisation entre les communes et, malgré les explications fournies, le moins que l'on puisse dire est que nous allons vers pas mal d'ennuis et de contestations.

Pour notre personnel, si je souscris tout à fait aux mesures de protection, encore faut-il ne pas verser dans un certain abus. Je pense beaucoup de mal de la loi de juillet 1984 concernant la fonction publique territoriale, prévoyant l'immixtion des centres de gestion et les frais induits en matière de formation, et dite « de sécurité de l'emploi » à n'importe quel prix.

En fait, ce n'est plus une cotisation *stricto sensu* ; appelons cela une charge obligatoire !

Laissons aux élus locaux, particulièrement aux maires de nos communes, le soin de choisir leurs collaborateurs. Il s'agit d'un personnel de grande importance en qui l'on doit pouvoir compter sans réserve, puisqu'il doit mettre en pratique les décisions. Laissons aux élus le soin de récompenser les bons éléments et non pas les faire apprécier par un comité dont l'intérêt pour les collectivités ne se traduit probablement pas à ce niveau.

Ce n'est pas non plus cela, la décentralisation, et cela m'attriste d'autant - je parle en mon nom personnel - qu'il semble que certains de nos collègues, par ailleurs très sourcilieux de leurs prérogatives, veuillent l'imposer à leurs « cotisants ».

Je n'ai plus le temps de poursuivre, hélas ! mais bien d'autres points sont latents, qu'il s'agisse du délicat problème du statut des élus ou de la région, et j'en passe. Mais je tenais, monsieur le secrétaire d'Etat, à vous faire part de ce que nous ressentons dans notre type de communes.

La solution de nos préoccupations ne réside pas en une grille de paramètres à partir d'un noyau uniforme, mais dans une réflexion sectorielle sur nos diversités. Cette réflexion doit s'articuler à partir d'une notion de décentralisation réfléchie, plus franche, et donc plus honnête, à laquelle doivent être associés tous les ayants droit.

La sévérité de mon jugement ne vous concerne pas, monsieur le secrétaire d'Etat. C'est à partir de maintenant, en revanche, que je jugerai les effets de votre texte, que je souhaite rapides. Je vous renouvelle à cette occasion tous mes vœux de réussite, car la tâche est lourde. En tous cas, je soutiendrai notre rapporteur. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je voudrais, sans acrimonie, constatant simplement la réalité de nos différences, présenter quelques observations et quelques brèves remarques à la suite de l'intervention de M. le secrétaire d'Etat.

Pour ce qui est de la terminologie, je suis allé vérifier ce qu'en disait le *Larousse*. Vous avez parlé, monsieur le secrétaire d'Etat, de « pause dynamique ». Or, dans une pause, rien ne se passe : l'exemple type de la pause, c'est le silence en musique. La dynamique, c'est l'inverse. Il vous faudrait donc choisir entre la dynamique, le mouvement - puisque vous vous dites pragmatique - et la pause ou l'arrêt de mouvement.

Voulez-vous dire tout simplement, en utilisant ces mots qui se contredisent, qu'en définitive ce n'est ni une pause ni une dynamique, mais que c'est quand même quelque chose qui va entraîner des changements ?

J'ai aussi eu la curiosité de regarder ce que pouvait bien être, puisque vous avez employé ce terme et que M. le rapporteur l'a écrit, un « redressement de cap salutaire ». Salutaire, je ne sais pas si cela s'applique au redressement ou au cap, mais, en tout cas, redresser, c'est remettre droit. Mais il ne peut jamais en être question pour un cap. On tient le cap, on change de cap, on prend le cap, on redresse éventuellement un bateau mais on ne redresse pas un cap.

Je me demande si, là aussi, en utilisant ces mots et ces mélanges, il n'y a pas une façon habile, originale, de ne pas dire ce que l'on veut faire. En fait de redressement de cap, il s'agit vraisemblablement d'en changer... comme s'il y en avait un autre que celui qui a été déterminé.

Il est vrai que vous avez souvent tendance à dire que la décentralisation est à mi-chemin, sans nous dire ce qu'il pourrait y avoir au bout du chemin autre que ce qui est, car vous ne l'avez pas mis en discussion. La décentralisation en elle-même, son cap, son objet, sa réalité, ce qu'elle a apporté d'essentiel, n'est absolument pas discuté apparemment.

Voilà quelques premières réflexions qui sont peut-être provoquées par un débat que vous n'avez sans doute pas suivi sur la nécessité de la présence d'un académicien au sein de la commission nationale de la communication et des libertés. Cela nous oblige, en effet, à rechercher le sens exact des mots, en prenant en l'occurrence le *Petit Larousse*, mais aussi le *Grand*, où j'ai vérifié qu'à « cap » il n'y avait jamais redressement et qu'à redressement il n'y avait jamais cap.

M. Paul Girod, rapporteur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Sérusclat ?

M. Franck Sérusclat. Je vous en prie.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Puisque nous sommes dans un débat sémantique, permettez-moi de vous dire que, dans la tempête, les bons marins « mettent à la cape ». C'est ce que nous faisons dans la tempête de textes incohérents que nous subissons.

M. Franck Sérusclat. « Mettre à la cape » ne signifie pas redresser le bateau !

M. Paul Girod, rapporteur. Pour le moment, nous « mettons à la cape ».

M. le président. Veuillez poursuivre votre propos, monsieur Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Le cap est aussi fixe, puisque c'est un promontoire qui dépasse un peu dans la mer. Le redresser n'est pas chose facile ! On peut faire peut-être beaucoup de choses avec un bateau, mais bien moins avec un cap dans le sens de « remettre droit ».

M. Paul Girod, rapporteur. Si les éléments sont déchaînés, on « se met à la cape ».

M. Franck Sérusclat. Vous redressez peut-être alors le bateau. Mais je ne suis pas marin et je me suis contenté de me référer aux définitions courantes, voire un peu spéciales. Le *Larousse* en dix volumes en donne un certain nombre. Je ne vous les citerai pas car je dépasserais mon temps de parole et je serais hors sujet.

Je formulerai quelques autres réflexions sur le climat actuel, en fonction, particulièrement, de la lecture du rapport de notre collègue Paul Girod, que j'ai pris la peine de parcourir.

Après l'avoir examiné, j'ai eu l'impression que l'on faisait beaucoup de bruit, que l'on s'affichait pour semer l'ambiguïté et le trouble.

Très peu de propositions sont formulées. L'une concerne la fonction publique, dont nous reparlerons, une autre les finances locales, qui sont vraiment le « bateau » classique. Il est à croire que l'on est encore à mi-chemin, que c'est fragile, que tout va basculer, alors que tout semble bien installé institutionnellement.

Quelques critiques bien modestes sont formulées : 2 042 recours auraient été intentés, dont 26 pour des faits ayant lésé des personnes. C'est vraiment peu ! Le nombre de recours serait ainsi passé de 0,03 à 0,06 p. 100. Cette terrible augmentation de 100 p. 100 est aussi impressionnante, comme l'expliquait tout à l'heure mon collègue et ami M. Laucournet, que celle qui concerne le montant de la cotisation.

En fait, vous ne formulez pas de critiques au fond, sinon que la décentralisation ne serait pas accompagnée de déconcentration. M. Gaston Defferre avait accéléré la décentralisation car il pensait profiter de l'arrivée de ministres nouveaux, peut-être moins attachés à leurs prérogatives et un peu plus influençables par l'enthousiasme du projet qui était le leur, laissant à un deuxième temps la phase des déconcentrations que M. Joxe a bel et bien amorcée et que vous-même, dans le compte rendu d'un conseil des ministres de juillet, annoncez vouloir poursuivre.

C'est vrai, une bonne décentralisation, une bonne dispersion des responsabilités dans la France supposent une décentralisation et une déconcentration.

Je n'ai pas pour habitude de citer des références sans donner leur auteur et je m'adresse donc à vous, monsieur Girod. Selon vous, la France n'a que deux composantes : une part administrative et une part politique. A l'administratif, nous entendons arracher effectivement un pouvoir pour le donner aux élus. Mais vous savez combien l'administration résiste ! C'est donc l'administration qu'il faut critiquer et non les politiques !

Il est vrai qu'il faut accompagner la décentralisation d'une déconcentration pour que l'unité républicaine soit respectée.

Je crois que vous ne pouvez nous en faire grief. Cela a été fait, cela continue à se faire.

Mais, de cela, nous avons déjà débattu longtemps, notamment avec la loi « Bonnet », à l'examen de laquelle nous avons passé de longues heures et de longues nuits avec M. de Tinguy du Pouët.

Pour autant, votre texte fourre-tout, dit « dispositions diverses concernant les collectivités locales », est-il sans importance ? Non ! Il est, au contraire, très intéressant à étudier, malgré ce que vous avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, suivi en cela par M. le rapporteur : selon vous, tout aurait été « lissé » et il n'y aurait rien de particulièrement significatif dans ce texte.

En fait, j'y trouve, personnellement, plusieurs démarches essentielles et masquées, signifiant ce que je me permettrai d'appeler une politique « rétro-libérale », peut-être pas « ultra » mais en tout cas pas « néo ».

La première de ces démarches vise à freiner la démocratie. C'est ce qu'a fait Guizot en son temps. Ainsi, à l'article 3, par exemple, vous supprimez l'élection des conseils d'administration, ce qui est pourtant une façon de faire participer un peu plus d'hommes et de femmes à la gestion de leurs affaires.

D'après l'un des orateurs qui m'ont précédé, il n'y aurait pas de différences, en matière sociale, entre une politique de gauche et une politique de droite. Qu'on en juge ! Que penser de l'utilisation des termes « bureau d'aide sociale », qui étaient les termes d'autrefois et qui correspondaient effectivement à un souci de charité, par rapport au « conseil communal d'action sociale », qui suppose davantage de justice et de solidarité ? Il existe une différence !

De même, la suppression des conseils départementaux de développement social, prévue à l'article 4, est une façon de freiner la démocratie. Quant à la référence à Prévert, elle me semble négative dans la façon dont elle a été utilisée. Pour moi, ce serait presque une raison supplémentaire de faire entrer la poésie dans l'élaboration de la composition d'un conseil d'administration. Vous freinez donc la démocratie en remettant en cause le mode de choix du bureau du conseil général.

La deuxième démarche importante est le retour à la loi Falloux par ce qui est de la possibilité - et non de l'obligation - d'aider l'enseignement privé par des subventions ou des garanties d'emprunt. Il est tout de même un peu étonnant de remonter si loin - 1850 ! - pour justifier un vieux rêve que l'Eglise n'ose même plus envisager actuellement : l'école sous sa tutelle, avec tous les éléments de moralisation apparente que cela comporte.

Enfin, j'ai noté une conception liberticide de la liberté : vous voulez que la liberté de chacun soit telle qu'il n'y ait aucune entrave, autrement dit que le plus fort et le plus rusé gagne. Mais c'est précisément parce qu'elle impose des entraves que la loi garantit la liberté à chacun.

Vous commencez par casser la fonction publique : au nom de la liberté de choix des élus, vous voulez effectivement améliorer la situation de la fonction publique et de ceux qui sont au service des collectivités locales.

Que défendons-nous en ce domaine ? Tout d'abord, une compétence reconnue - le centre de formation des personnels communaux est là pour cela - par ailleurs, une acquisition des connaissances poussée le plus loin possible avec, pour objectif, l'obtention du baccalauréat par 80 p. 100 d'une classe d'âge. Aujourd'hui, le certificat d'études ne suffit plus et le bagage minimum doit consister en des connaissances permettant d'atteindre le niveau du baccalauréat.

Enfin, nous sommes pour la liberté de choix. Mais il est vrai qu'il existe dans ce domaine une contrainte au départ.

Pour votre part, vous commencez par dire que la vraie liberté consiste à permettre de prendre non pas, peut-être, n'importe qui, mais du moins à laisser le choix à celui qui n'a pas capacité pour juger d'une compétence et qui peut effectivement se laisser, non pas circonvenir, mais du moins séduire par les dispositions locales, s'agissant des communes de moins de deux mille habitants, et par certaines personnes, dans les communes plus importantes, qui, ayant acquis un certain nombre de connaissances, ne passeraient pas par la formation publique pour figurer sur la liste d'aptitude.

Surtout, vous prévoyez la possibilité d'engager des agents contractuels pour des emplois à plein temps ; c'est là faire vaciller la fonction publique territoriale en donnant l'illusion de laisser une liberté de choix aux élus locaux. C'est, à mon avis, une tromperie.

Par ailleurs, vous utilisez une technique classique qui consiste à renvoyer à demain ce que les exigences du moment appellent.

Il en est ainsi de la consultation des mouvements associatifs dans le cadre d'un conseil départemental. A la page 19 du rapport, il est dit : « Il faut consulter. » Mais s'il est bon de consulter les mouvements associatifs, laissons-en le soin aux préfets ou aux présidents de conseil général : pas d'obligation, mais des propositions.

Vous agissez de même en ce qui concerne la répartition des charges entre les communes. Depuis près de trois ans, au sein de l'association des maires de France, nous avons travaillé sur ces textes précis et j'ai eu la responsabilité, en tant que vice-président de cette association et comme président de sa commission des affaires culturelles, de suivre de plus près ce problème de l'enseignement et du transfert de charges, qui est un serpent de mer presque aussi important que la D.G.F., toutes proportions gardées. Nous sommes ainsi arrivés à un texte qui pourrait actuellement entrer en vigueur tel qu'il est conçu.

Telles sont vos préoccupations dominantes. Elles apparaissent à la lecture de ce texte et ressortent surtout de vos propos. Elles mettent en lumière votre souci de faire attendre la démocratie. En fait, les réflexions idéologiques auxquelles vous vous raccrochez n'ont jamais eu comme priorité de donner un pouvoir réel au citoyen ni surtout de faire en sorte qu'il se forme et soit formé pour devenir un citoyen à part entière, sachant prendre ses responsabilités et critiquer ceux qui l'ont élu, ce qui est pourtant l'un des intérêts, mais aussi l'une des difficultés de la démocratie.

Vous préférez - et libre à vous de faire ce choix - que ces charges, ces responsabilités soient le privilège d'une élite, d'une aristocratie, et vous avez en réalité peur d'une véritable démocratie. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - M. Bonduel applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Robert.

M. Guy Robert. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, lors du débat de politique générale au Sénat, le Premier ministre, qui a bien voulu honorer notre Haute assemblée de sa présence, a reconnu que, quelle que soit leur taille, qu'elles soient riches ou pauvres, les communes de France ont toutes été ramenées à des conditions financières inférieures à celles qu'elles connaissaient à la fin des années 1970.

Il a ajouté que la décentralisation s'était traduite par des transferts de charges qui ont été très supérieurs aux transferts de responsabilités et qui font qu'en réalité la liberté essentielle qui était donnée aux maires et aux présidents de conseils généraux a été celle de se substituer à l'Etat pour augmenter les impôts.

Ce constat sans appel rejoint incontestablement les préoccupations exprimées par la très grande majorité des maires de France, qui attendent avec une impatience de moins en moins contenue que des mesures concrètes soient prises par le Gouvernement allant dans le sens d'un véritable redressement financier des collectivités territoriales de la République.

Notre collègue M. Paul Caron vous a montré les cruelles désillusions qu'a engendrées la globalisation des subventions au sein de la dotation globale d'équipement, laquelle, il faut en convenir, quelle que soit l'option, n'est guère satisfaisante pour les grandes communes et encore moins pour les plus petites d'entre elles.

La dotation globale de fonctionnement, dont la réforme vient tout juste d'entrer en application, suscite d'ores et déjà un certain nombre de réactions hostiles, d'une part parce

qu'un très grand nombre de communes n'ont bénéficié que d'une augmentation de 2,5 p. 100, et parfois moins, au titre de la garantie de progression minimale et, d'autre part, parce qu'elle ne tient pas compte des véritables charges supportées par les communes et plus particulièrement les communes rurales, à savoir le véritable gouffre financier que constitue l'entretien de la voirie communale.

Les restrictions apportées par vos prédécesseurs au remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée par l'intermédiaire du fonds de compensation de la T.V.A., en excluant, avec effet rétroactif pour les exercices 1984-1985, l'acquisition de terrains et les subventions spécifiques, ont perturbé la mise au point des budgets primitifs d'un très grand nombre de communes qui se sont vu priver de recettes substantielles dans une conjoncture déjà particulièrement difficile. S'il ne paraît pas souhaitable de rapporter ces mesures, il conviendrait à tout le moins d'en supprimer les effets rétroactifs. Les maires et les conseillers municipaux auraient parfaitement compris, si cette information leur avait été donnée en 1984, qu'en 1986 ils ne bénéficieraient plus du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée sur telle ou telle acquisition foncière ou sur des subventions qu'ils auraient eu la chance de percevoir pour la réalisation de tel ou tel investissement. En revanche, le fait d'appliquer, en 1986, une telle mesure pour les exercices antérieurs peut être considéré comme un abus de confiance.

La libération des prix est à l'ordre du jour : à cet égard, vos prédécesseurs ont d'ores et déjà supprimé le blocage des prix de l'eau pour 1986. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de prix de services publics communaux demeurent administrés. Cela constitue, à notre avis, un non-sens économique, car s'il permet de contenir, dans des proportions sans doute infinitésimales et de manière tout à fait artificielle, le rythme de l'inflation, ses conséquences sont redoutables. En effet, la gestion de ces services doit être équilibrée ; c'est donc tout naturellement le budget des communes qui doit y subvenir, ce qui entraîne une augmentation de la pression fiscale communale et - M. le ministre de l'économie sera, je crois, sensible à cet argument - une augmentation des prélèvements obligatoires qui ont atteint, fin 1985, le taux record de 45,4 p. cent du produit intérieur brut.

J'ose espérer, dans le cadre de la préparation du projet de loi sur la concurrence, qui verra la suppression pure et simple des ordonnances de 1945 relatives aux prix, que le Gouvernement aura à cœur de libérer définitivement, et dans les meilleurs délais, les prix des services publics locaux.

Parmi les autres préoccupations exprimées par les élus des collectivités territoriales figure en bonne place l'importance des taux d'intérêt réels, bien trop élevés jusqu'à ces dernières semaines. Il était inconcevable, en effet, de continuer à emprunter à des taux de 11, voire 12 ou 13 p. cent, quand le rythme de l'inflation s'établit autour de 3 p. cent.

Nous avons enregistré avec satisfaction la baisse des taux d'intérêt des prêts consentis aux collectivités locales. Il n'en demeure pas moins que la charge des emprunts contractés en période d'inflation plus forte se fait de plus en plus lourde et, il faut le dire, monsieur le secrétaire d'Etat, ce n'est pas en allongeant la durée de remboursement, solution préconisée par la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, que nous arriverons à résoudre ce problème. Il conviendrait au contraire de permettre aux communes de renégocier ces emprunts à des taux plus raisonnables. Si tel ne devait pas être le cas, nous mettrions telle ou telle collectivité locale dans la triste obligation de devoir emprunter pour pouvoir faire face à ses engagements antérieurs.

L'évolution de la fiscalité locale ne laisse pas par ailleurs de nous inquiéter : notre collègue Pierre Salvi, s'exprimant au cours de la discussion de politique générale, a indiqué à juste titre que son ascension irrésistible fait dire à un très grand nombre d'élus locaux que la décentralisation aboutit à un véritable transfert de l'impopularité de l'impôt en direction des élus des collectivités territoriales.

Il est vrai que vos prédécesseurs ont cru devoir mettre en œuvre un certain nombre de mesures visant à alléger le poids de la taxe professionnelle. Cependant, la réforme de la fiscalité locale annoncée en 1981 n'a jamais vu le jour.

Or, malgré les dégrèvements opérés, et face à une situation économique financière et sociale que le Gouvernement s'efforce de redresser, l'augmentation de la pression fiscale locale, due en très large part à l'incidence de la taxe profes-

sionnelle, atteint aujourd'hui un niveau difficilement supportable pour les entreprises et compromet incontestablement la reprise de l'investissement et l'amélioration de l'emploi.

Dans toutes les régions de France, mes collègues et moi-même sommes saisis de cas d'entreprises en difficulté dont les responsables se plaignent amèrement de la croissance de versements qu'ils effectuent au titre de la taxe professionnelle.

Il est vrai que, compte tenu des bases qui sont retenues pour le calcul de cet impôt, ce sont les entreprises les plus dynamiques qui sont le plus gravement pénalisées, puisque le poids de cette taxe est d'autant plus lourd que l'outillage est plus performant et, partant, plus onéreux.

Des observations similaires peuvent être faites en ce qui concerne l'emploi puisque les bases de la taxe professionnelle intègrent les salaires versés à l'entreprise.

Nous sommes donc en présence d'un double paradoxe : freinage de l'investissement et de l'embauche, freinage de la production et aggravation des charges sociales et fiscales des entreprises.

Le système actuel de taxe professionnelle fonctionne au mépris des intérêts économiques et sociaux de notre pays, à tel point, d'ailleurs, que l'exonération de cette taxe constitue l'une des nombreuses solutions que l'on propose aux entreprises souhaitant s'installer dans une région en crise.

Ajoutons que nos collectivités territoriales maîtrisent de moins en moins la taxe professionnelle, qui leur procure pourtant des ressources fiscales parmi les plus importantes : cette distension du lien entre les collectivités locales et la taxe professionnelle résulte à la fois de l'amointrissement de la liberté des communes dans la fixation du taux de cette taxe et de l'institution de mécanismes nationaux de compensation et de péréquation justifiant l'existence du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, auquel fait allusion un article du projet de loi actuellement en discussion.

Telles sont les raisons pour lesquelles un certain nombre de propositions ont été formulées visant à supprimer la taxe professionnelle. Mais parce qu'il est inconcevable de priver nos communes, les départements et les régions des dizaines de milliards de francs de ressources que procure cette taxe, il conviendrait soit d'en corriger les effets en substituant aux bases actuelles une assiette plus neutre, soit, plus vraisemblablement, de la supprimer partiellement en la remplaçant par une majoration uniforme de la taxe sur la valeur ajoutée nationale qui permettrait de répondre aux besoins de financement des collectivités locales, tout en sauvegardant la liberté de vote des produits fiscaux et la localisation de la ressource.

D'autres critiques sont émises à l'égard de la taxe d'habitation, qui ne tient pas suffisamment compte du revenu des assujettis, des taxes foncières sur les propriétés bâties et surtout sur les propriétés non bâties, dont l'évolution suscite bien des inquiétudes dans les milieux agricoles.

Mon collègue Pierre Salvi a déposé sur le bureau du Sénat une proposition de loi tendant à la constitution d'une commission d'étude sur la réforme de la fiscalité locale. Il serait tout à fait souhaitable que le Gouvernement reprenne cette idée à son compte et engage un processus irréversible de réforme de la fiscalité locale, qui devrait constituer l'une des priorités de la présente législature.

Avant la mise en œuvre de cette réforme, il conviendrait à tout le moins de procéder à une révision générale des valeurs locatives servant de base de calcul aux quatre taxes locales.

Cela nous paraît d'autant plus raisonnable que la dernière révision générale date de 1970 et que de criantes distorsions se sont fait jour depuis lors.

Enfin, le Gouvernement devra prêter la plus grande attention aux réactions que ne manquera pas de susciter la revalorisation prévue pour 1987 des valeurs locatives telle qu'elle figure dans la loi de finances rectificative que le Parlement vient d'adopter. En effet, le coefficient déflateur, que le ministère de l'économie et des finances n'a pas voulu modifier malgré notre insistante demande, entraînera une diminution pour les propriétés non bâties et les immeubles industriels, et une revalorisation à peine positive pour les autres propriétés bâties. Cela veut dire que pour un certain nombre de communes le produit attendu des quatre taxes, pour 1987, risque d'être inférieur à celui qu'elles ont perçu en 1986. Cela ne manquera pas de causer une certaine émotion d'autant

que, en cas de besoin, les conseils municipaux, mais également les conseils généraux, se verront dans l'obligation de majorer les taux des quatre taxes locales.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les observations et les propositions que je tenais à formuler à l'occasion de l'examen du projet de loi dont nous sommes saisis. Certaines d'entre elles, je le reconnais, n'ont qu'un très lointain rapport avec le texte en discussion, mais j'ai cru de mon devoir d'attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés financières auxquelles ont à faire face les élus des collectivités territoriales de la République.

Nous savons bien que toutes ne pourront être résolues dans l'immédiat : nous espérons cependant que la pause dynamique dans la mise en œuvre de la décentralisation permettra de trouver un certain nombre de solutions qui soient susceptibles de donner satisfaction, même partielle, aux maires, aux conseillers généraux et aux conseillers régionaux de la République. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R. - M. Bonduel applaudit également.*)

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

M. Marc Bœuf. Mes amis Laucournet et Sérusclat ont exposé la position de notre groupe sur ce projet de loi. Mon propos sera donc bref. Je poserai simplement à M. le secrétaire d'Etat et à M. le rapporteur quatre questions qui peuvent sembler des questions de détail, mais qui reflètent cependant les soucis de nombreux citoyens et de nombreuses collectivités locales.

Ma première question concerne la suppression des conseils départementaux du développement social. Certes, les arguments avancés par les uns ou par les autres peuvent paraître valables. Des retouches au texte initial pouvaient être apportées mais, en abrogeant l'article 2-1 de la loi du 30 juin 1975 modifiée, relative aux institutions sociales et médico-sociales, vous allez décevoir, monsieur le secrétaire d'Etat, un grand nombre d'associations.

J'ai en main des lettres émanant d'institutions comme l'U.D.A.F., ou d'associations comme l'association des paralysés de France. Ces organisations se réjouissaient de la mise en place d'une structure de concertation qui permettait de regrouper les principaux acteurs du développement social local, de coordonner les politiques locales d'action sociale et enfin de connaître, d'une manière plus approfondie, les problèmes de chaque partenaire social. Si vous entendez supprimer ces conseils départementaux du développement social, monsieur le secrétaire d'Etat, installerez-vous à leur place une instance du même type pour permettre une concertation entre les usagers, les associations et l'assemblée départementale ?

La décentralisation de l'aide sociale et la présence de nombreux acteurs en ce domaine rendent une telle structure indispensable. Elle est en tout cas souhaitée par de nombreuses associations qui sont composées, pour la plupart, de bénévoles et qui constituent le tissu de l'action sociale de notre pays.

Ma deuxième question portera sur la conservation des archives. Je comprends que, dans un souci de décentralisation, vous vouliez supprimer dans l'article 66 de la loi de 1983 les mots « conformément à la législation applicable en la matière, sous le contrôle technique et scientifique de l'Etat ».

Je veux insister sur l'importance des archives départementales et des nouvelles archives régionales. Nous avons tous intérêt à la conservation d'un maximum de documents. Les archives représentent la garantie de notre patrimoine. Sans elles comment essayer de reconstituer le passé, de comprendre la progression de notre civilisation, de nos lois et de nos institutions ?

Si je rends hommage aux services d'archives départementales qui fonctionnent fort bien dans notre pays, j'éprouve une inquiétude à propos des archives régionales.

J'aimerais savoir, monsieur le secrétaire d'Etat, combien de régions ont actuellement créé leur service d'archives régionales, combien de régions ont passé une convention avec des services d'archives départementales pour que ceux-ci puissent gérer les archives régionales et, enfin, combien de régions ne se sont pas encore occupées de ce problème ?

Ma troisième question s'adresse à M. le rapporteur. J'ai été surpris par le travail important de la commission qui propose un certain nombre d'articles additionnels.

J'avais pensé que, parmi ceux-ci, figurerait peut-être un article reprenant la proposition de loi que j'ai eu l'honneur de déposer sur le bureau du Sénat et qui ouvre compétence départementale et régionale en matière crématoire. Je sais, monsieur le rapporteur, que c'est vous qui devez rapporter ce texte.

Devant l'augmentation du nombre de nos concitoyens qui ont choisi cette solution funéraire - 1,75 p. 100 en 1975, 4 p. 100 en 1985 et vraisemblablement 10 p. 100 dans les années 1990 - il semble souhaitable en effet que les départements et les régions puissent prendre l'initiative de créer des crématoires. Actuellement, ceux-ci sont des équipements municipaux et, à l'exception de quelques grandes métropoles, leur construction ne peut avoir de sens que pour des collectivités plus vastes que les communes.

C'est pourquoi je serais très heureux, monsieur le rapporteur, si nous pouvions nous retrouver, dans cette assemblée, à la session d'automne pour discuter de ce problème et voter cette proposition de loi.

La dernière partie de mon propos portera sur les articles additionnels concernant les problèmes scolaires. Je suis tout d'abord étonné de voir des articles additionnels à un texte qui, bien que présenté par le Gouvernement, n'aborde pas le sujet.

Certes, je peux comprendre l'émotion de certains maires et conseillers municipaux devant l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983 et je partage le point de vue de la commission qui écrit, à la page 30 de son rapport, que, dans ce système, « le libre choix des parents aurait des conséquences difficilement contrôlables » et que la mesure « consistant à imposer la fermeture de classes au-dessous du seuil de dix élèves et à n'en permettre la réouverture qu'au-dessus du seuil de vingt-cinq élèves constituait un paradoxe inacceptable ».

C'est la vie même de l'école rurale qui est en jeu. Nous comprenons que, dans certains cas, des parents soient obligés de scolariser leurs enfants dans la commune du chef-lieu de canton. Il peut s'agir de cas de force majeure. Mais leur laisser complètement le libre choix revient à condamner à court terme l'école de la petite commune ainsi que les regroupements pédagogiques qui ont démontré toute leur valeur.

L'école, à mes yeux, est un foyer d'accueil et de culture. Elle est absolument nécessaire à la vie du village. Avec sa suppression, c'est une partie de la vie communale qui disparaît. Ce sont toutes les activités sportives, artistiques et culturelles qui gravitent autour de l'école, qui s'étiolent avec la disparition de celle-ci. C'est, en fait, un des phares de la commune qui s'éteint.

De plus, du point de vue financier, dans beaucoup de cas, l'envoi des élèves aux écoles des communes voisines coûte à la collectivité locale autant, sinon plus, que l'entretien de l'école du village.

Je ne veux pas rallumer les feux de la guerre scolaire, mais force est de constater que, dans un souci de respect du principe d'égalité devant l'éducation, vous donnez, monsieur le rapporteur, la possibilité aux collectivités territoriales d'apporter leur concours, sous forme de subvention, de participation au remboursement d'emprunts ou de cautionnement, aux dépenses d'investissement de l'enseignement privé.

Je veux bien penser que, dans votre esprit, ces dispositions devraient être prises pour respecter une certaine liberté de choix des parents. Mais je voudrais en être assuré comme je voudrais l'être sur le fait que tous les établissements privés recevant des subventions seront ouverts à tous les enfants vivant en France et susceptibles d'être scolarisés.

C'est la raison pour laquelle j'ai déposé des sous-amendements qui devraient permettre de préciser ces dispositions.

Tout en pensant, monsieur le secrétaire d'Etat, monsieur le rapporteur, que ce projet de loi n'était pas d'une urgence telle qu'il faille l'examiner durant cette session extraordinaire, dans des conditions de travail assez difficiles, je vous remercie cependant des réponses que, je l'espère, vous pourrez m'apporter. (*M. Laucournet applaudit.*)

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

M. Claude Huriet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le désistement d'un certain nombre d'orateurs inscrits rend peut-être moins rigoureux le respect de l'horaire qui nous était imparti.

J'aimerais donc vous livrer, mes chers collègues, quelques réflexions philosophiques sur mon expérience acquise depuis 1982 en tant que président du conseil général de Meurthe-et-Moselle.

Ces réflexions sont de deux ordres : tout d'abord, je considère - je sais que je ne suis pas le seul à le faire - que l'exercice de la présidence d'une assemblée départementale lors de la mise en place de la décentralisation et du transfert de l'exécutif était une grande chance ; en effet, même si les soucis ne nous ont pas manqué et si les transferts de moyens - chacun de nous peut le reconnaître - n'ont pas toujours été à la hauteur des engagements ni des espérances, cette tâche particulièrement lourde a néanmoins constitué pour chacun de nous une expérience irremplaçable.

Par ailleurs, j'évoquerai très brièvement les perspectives d'avenir en profitant, monsieur le secrétaire d'Etat, de cette pause que vous avez souhaitée. En effet, ce qui peut à terme remettre en cause la décentralisation telle qu'elle a été conçue et mise en place depuis 1982, ce sont ses répercussions sur la situation de départements dont les atouts sont très inégaux.

L'Etat a un rôle de solidarité ; or certains départements à démographie faible ou en décroissance, qui voient augmenter le nombre des personnes âgées et dont les ressources financières ont tendance à stagner, risquent de voir apparaître des disparités qui, un jour ou l'autre, seront peut-être insupportables aux yeux de leurs habitants par rapport à des départements, souvent très proches géographiquement, mais dont la démographie est au contraire en expansion et dont les ressources financières croissantes permettront, par exemple, à certains d'apporter aux personnes âgées des moyens d'accueil qui leur sont refusés dans d'autres départements.

Monsieur le secrétaire d'Etat, j'en viens au projet de loi que vous nous soumettez aujourd'hui. Je considère, comme vous l'avez fait ce matin, qu'il s'agit d'un texte non pas historique mais pragmatique, que l'analyse qui le sous-tend est pertinente et que les intentions en sont louables, tout en reconnaissant, comme vous l'avez fait également, que, malgré leur diversité, les dispositions incluses dans ce projet de loi comportent plusieurs lacunes qu'il est nécessaire de combler. Nous avons, d'ailleurs, noté avec une très grande satisfaction que vous aviez l'intention de le faire dès la prochaine session parlementaire.

On ne peut qu'être d'accord pour observer une pause qui ne soit ni un retour en arrière ni une mise en sommeil, tout en reconnaissant que l'étape amorcée depuis quelques mois ou quelques années n'a pas encore atteint son terme et qu'il ne faut pas non plus s'arrêter - quelles que soient les motivations de cette pause - sans mener à bonne fin ce qui est déjà engagé.

Je vais en donner quelques exemples : les transferts de moyens en matière de compétences ou de transports scolaires n'ont pas été effectués et le partage des directions départementales de l'équipement paraît actuellement bloqué.

On ne peut qu'approuver les reports de délais proposés pour la suppression de dispositifs inutiles ou compliqués, pour les compléments ayant pour objectif d'améliorer et de préciser la loi, mais le projet de loi est, comme le reconnaît la commission des lois, perfectible.

Les praticiens de la décentralisation que sont les maires et les présidents de conseil général ou de conseil régional attendaient peut-être davantage, et les amendements proposés par la commission des lois doivent recevoir leur assentiment.

Un grand absent dans le projet de loi - cela a été souligné et vous y avez, monsieur le secrétaire d'Etat, par un amendement du Gouvernement, porté en partie remède - c'était l'enseignement. Cette omission a été réparée par les amendements de la commission, dont le plus attendu concerne la répartition des charges des écoles à fréquentation intercommunale.

Malgré les retouches qui ont été apportées au texte initial et les reports successifs de date d'application, l'inquiétude était et reste grande, surtout chez les maires de petites communes, qui craignent d'être deux fois pénalisés par des fermetures de classes ou d'écoles du fait de la réduction d'effectifs et par l'obligation de verser une participation financière, toujours trop lourde pour de petits budgets, à la commune d'accueil.

J'aurais souhaité que soient au moins abordés les inconvénients que comporte le partage actuel des compétences entre département et région en matière d'enseignement du second degré. Outre le fait qu'à mon sens les régions doivent éviter, autant que faire se peut, de s'engager dans le fonctionnement, car elles n'avaient pas initialement vocation à le faire, il me paraît d'une logique tout à fait primaire de les amener à gérer les lycées tandis que les départements gèrent les collèges.

Hormis le cas particulier des cités scolaires, l'évolution démographique de la population scolaire - réduction d'effectifs en collèges et accroissement d'effectifs dans les lycées - et les conséquences en matière d'immobilier - nécessité de créer des places en lycées : on parle de 100 000 ! et de réduire les capacités des collèges - devraient inciter à regrouper sous une même autorité, c'est-à-dire le département, l'enseignement du second degré, étant entendu que les moyens financiers correspondants seraient attribués aux conseils généraux.

Des glissements pourraient alors plus facilement être effectués. Je sais, monsieur le secrétaire d'Etat, que les avis sont partagés sur ce point. Je sais aussi que la réflexion doit être approfondie. Mais, si l'on doit arriver à cette solution, dont la logique me paraît évidente, il faut la mettre en place avant que les régions ne se soient dotées de moyens qui deviendraient alors inadaptés.

En ce qui concerne le domaine social et médico-social, nous partageons l'avis de la commission des affaires sociales portant sur les articles 2, 3 et 4 du projet de loi.

L'article 4, qui, en fait, consacre la disparition d'un conseil départemental du développement social et serait alors un conseil mort-né, a fait l'objet de la part de certains de nos collègues socialistes de critiques et d'inquiétudes. En effet, selon eux, cette disparition serait un recul de la démocratie.

Je considère, en tant qu'élu local, que le fait de donner plus de liberté aux élus locaux ne peut pas être considéré comme un recul de la démocratie. Le texte permet, bien sûr, aux départements qui le souhaiteront de mettre en place, selon des modalités sans doute plus légères que celles qui avaient été fixées par un décret - sorti curieusement le 14 mars dernier - les organes de concertation qui pourraient leur apparaître souhaitables.

Il faut donc distinguer ce qui est contrainte imposée aux élus locaux et ce qui est, au contraire, accroissement de leur espace de liberté.

Je souhaite, par ailleurs, évoquer un point particulier qui peut ressortir du domaine réglementaire, mais à propos duquel je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de faire connaître votre sentiment.

L'Etat ayant seul compétence en matière de psychiatrie et de santé mentale, pour quelle raison le président du conseil général exerce-t-il toujours la présidence du conseil d'administration des hôpitaux spécialisés ?

Ne faut-il pas envisager de modifier la classification des hôpitaux psychiatriques qui, par leur statut, sont actuellement des établissements départementaux ? Ceci explique cela, mais est plus conforme au partage des compétences définies par le législateur.

Je souhaite aussi souligner combien est désormais infondée l'attitude de la Caisse des dépôts et consignations, qui exige la garantie des départements pour accorder à des établissements sanitaires les prêts qu'ils sollicitent auprès d'elle.

En effet, la situation apparaît actuellement assez paradoxale. Il s'agit d'établissements sanitaires pour lesquels les départements n'ont plus à connaître de leur implantation, de leur extension et, à plus forte raison, de leur fonctionnement. Néanmoins, la Caisse des dépôts et consignations - les exemples ne sont sans doute pas limités au département de Meurthe-et-Moselle - demande pour accorder ces prêts que les départements qui ne sont plus intervenants donnent leurs garanties. Nous sommes là en présence d'un illogisme auquel vous envisagerez peut-être de remédier.

Je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de profiter, là encore, de la pause que vous souhaitez observer pour mettre en conformité les différents textes qui ne sont plus en accord avec la lettre et avec l'esprit de la décentralisation.

Conforme à l'esprit de la décentralisation est la liberté laissée aux assemblées régionales et départementales de fixer les modalités d'élection de leur bureau. L'amendement du groupe centriste explicite, si besoin en était, cette liberté.

Une question peut toutefois se poser quant aux conséquences découlant de l'application de la loi du 30 décembre 1985 sur la limitation du cumul des mandats.

Cette question peut paraître comme non fondée. J'aimerais cependant avoir de votre part quelques apaisements.

Lorsque les membres du bureau du conseil régional abandonneront, du fait des contraintes fixées par la loi et du choix qu'ils auront à accomplir, leur mandat avant son échéance normale, selon quelles modalités seront élus ceux qui seront amenés à les remplacer ?

Le bureau a donc été élu à la représentation proportionnelle, mais le remplacement de tel ou tel de ses membres sera-t-il effectué selon un mode de scrutin majoritaire ou la règle générale qui a fixé la mise en place des bureaux devra-t-elle s'appliquer selon des modalités transitoires ? Cette question mérite une réflexion et je souhaite une réponse de votre part.

Enfin, l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983 ayant pour objet la répartition de la « troisième part » du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, quel sort pensez-vous réserver au fonds d'écrêtement départemental ? Naguère, ce fonds « transitait » par la trésorerie des départements, contribuant ainsi à lui donner davantage d'aide.

L'Etat y a mis bon ordre au grand dam des élus départementaux, dont le rôle ne consiste plus désormais qu'à proposer aux préfets les bases de répartition. C'est donc un fonds qui, certes, ne peut pas laisser indifférents les élus départementaux, mais qui échappe totalement à leur gestion.

Cette procédure est assez complexe et assez lourde. Elle prête parfois à des discussions difficiles. Envisagez-vous de la maintenir ?

Quels qu'en soient l'objet et le contenu, les projets de loi « portant diverses dispositions » n'échappent pas à une double critique : « C'est trop et c'est trop peu ».

A cette double critique, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez presque réussi à échapper. Ce n'est pas un mince mérite.

Si le Gouvernement accepte les amendements de la commission et ceux de mon groupe et si, profitant de ce débat, vous apportez des réponses aux questions que se posent nombre d'élus, alors vous leur aurez apporté dans leur tâche difficile et passionnante, encore plus difficile, mais encore plus passionnante depuis la décentralisation, un soutien efficace et un témoignage de la compréhension et de l'estime que leur porte le Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste. - M. Collet applaudit également.*)

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je voudrais, tout d'abord, remercier vivement le rapporteur de la commission des lois pour le travail qui a été fait.

En présentant ce texte, nous n'avons pas eu le souci diabolique d'enterrer les problèmes. Ce texte de « toilette » était indispensable et il était prêt depuis de nombreuses semaines ; seules les contraintes de l'ordre du jour de vos travaux ont conduit le Gouvernement à vous le présenter à cette date quelque peu tardive.

Cependant, nous avons continué à travailler d'arrache-pied sur la fonction publique territoriale, qui est, vous le savez, un dossier extrêmement important. Nous y avons consacré une centaine d'heures, procédant à soixante-quatre réunions de concertation avec les représentants des syndicats de personnels et les associations d'élus.

Nous avons, par ailleurs, travaillé à un projet de loi tendant à réformer les mécanismes des dotations financières, qui comportent, je l'ai dit tout à l'heure, des « effets de lissage » sur sept à dix ans pour les entrées et les sorties de communes du bénéfice de ces mécanismes, afin que soient évités des à-coups insupportables pour les budgets locaux.

En ce qui concerne les problèmes tenant à la spécificité de Paris en tant que département et de la région Ile-de-France, il serait souhaitable, monsieur le rapporteur de la commission des lois, sauf pour ce qui est du personnel, de reporter l'étude de ces problèmes à un projet de loi qui sera présenté avant la fin de l'année.

Ce texte permettrait de tenir compte de la spécificité de la capitale et de la région Ile-de-France s'agissant notamment des modalités de contrôle des finances parisiennes, ainsi que des modes de gestion des personnels territoriaux dans la petite et dans la grande couronne.

Je tiens à signaler à ce sujet que, dans la petite couronne, tous les départements ne sont pas d'accord pour être condamnés à vivre ensemble contre leur propre volonté alors que, dans la grande couronne, à ma connaissance, aucune collectivité ne demande à sortir de cette union constituée par le centre interdépartemental de gestion.

Il serait éventuellement souhaitable de prévoir une totale liberté pour que les communes des départements concernés gèrent ensemble leurs personnels, si elles le désirent. C'est peut-être là une solution, qui sera examinée dans le cadre du projet de loi sur la fonction publique territoriale dont le Sénat sera saisi cet automne.

S'agissant des autres questions que vous avez posées, nous y répondrons, si vous le voulez bien, lors de la discussion des articles.

Maintenant, je tiens à remercier M. le rapporteur de la commission des affaires sociales pour ses approbations. Les dispositions que comporte le projet de loi au sujet du conseil départemental du développement social ne constituent pas un retour en arrière et ne doivent pas susciter la moindre crainte pour la démocratie. Ces conseils n'existent pas. S'ils sont supprimés, on pourra les qualifier de « mort-nés ».

Contrairement à ce que certains orateurs ont indiqué, ces conseils ne réunissaient pas uniquement des bénévoles ou des représentants de mouvements associatifs. Ils constituaient une structure permanente, lourde, une sorte de parlement social parallèle au conseil général.

Nous souhaiterions, conformément au texte de l'amendement qui a été déposé au nom du Gouvernement à ce sujet, que, systématiquement, les départements ouvrent, au sein d'une commission *ad hoc*, le dialogue avec le monde associatif social, avant que les décisions ne soient prises. Chaque département serait cependant libre de mener ce dialogue comme il l'entend.

Je ne vois pas en effet pourquoi, en période de décentralisation, il faudrait imposer un système lourd et uniforme à tous les départements, quels que soient les problèmes qui se posent localement en matière sociale. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I.*)

Notre volonté est donc de permettre aux départements d'agir comme ils le désirent. Personne ne fera croire que les conseils généraux n'entretenaient pas d'ores et déjà des relations avec l'ensemble du mouvement associatif dans le domaine social. Nous agissons tous ainsi dans nos départements ; nous n'avons pas attendu que la loi nous oblige de le faire. Le Gouvernement n'éprouve donc aucune crainte en matière de concertation et de dialogue !

Monsieur Vallin, vous avez dit que ce texte n'avait aucun caractère urgent. Il procède certes à un « toilettage » ; il a été complété, ainsi que nous l'avons désiré, grâce à la qualité des travaux de la commission des lois du Sénat et à la Haute Assemblée tout entière. En effet, nous étions ouverts au dialogue, à la discussion.

Pour ma part, je considère toutefois qu'il s'agit d'un texte urgent. En effet, dans certaines matières, comme la question des rapports entre les centres de gestion et les anciens syndicats de commune, vous conviendrez que la situation s'apparente à une véritable « pagaille » sur l'ensemble du territoire. Il est donc indispensable que des mesures soient prises avant le mois de septembre.

D'autres dispositions moins urgentes ont été raccrochées à ce texte car, tant qu'à faire un « toilettage », autant le faire en une seule fois. Votre Haute Assemblée a proposé beaucoup de dispositions complémentaires, ce qui démontre bien l'intérêt de ce texte.

En ce qui concerne les problèmes financiers, vous connaissez la politique du Gouvernement en matière de libéralisation des prix. Je souhaite que, le plus rapidement possible, dès que le niveau de l'inflation le permettra, un certain nombre de tarifs, voire tous, soient libérés.

Il nous faut sortir du système qui fonctionne depuis plusieurs années : il s'agit d'un système de mauvaise gestion et même d'un système antisocial, puisqu'il revient à faire payer les déficits éventuels par l'impôt local, qui tient insuffisamment compte des capacités contributives de chacun. Je pense,

en particulier, aux cantines scolaires. Mais il est d'autres secteurs pour lesquels le Gouvernement a annoncé des libéralisations de tarifs qu'il autorisera, à condition que cela ne présente pas de risque de dérapage pour la hausse des prix.

En ce qui concerne la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, monsieur Vallin, si nous en sommes là, je le répète très respectueusement, c'est à la suite d'un « hold-up » légal.

En ce qui concerne le prélèvement exceptionnel sur la C.A.E.C.L., il est heureusement sans conséquence pour les collectivités locales. Il est, en revanche, dommage que cet argent qui dormait purement et simplement à la C.A.E.C.L. n'ait pas pu bénéficier dans le passé, ainsi que je l'indiquais tout à l'heure, pour rendre moins coûteux les emprunts des collectivités locales.

M. Louis Perrein. C'est le problème !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. En revanche, je rappelle - excusez-moi de répéter mes propos de ce matin - que 6 800 millions de francs ainsi stérilisés dont 4 400 millions de francs placés à 1 p. 100 et 2 400 millions de francs pour le cas où seraient apparues des difficultés, en pratique impossibles, sur le plan de la trésorerie de cet établissement. La mesure ainsi adoptée à l'initiation du gouvernement actuel ne change donc rien à l'équilibre des budgets locaux, car elle était sans influence sur les taux des prêts accordés aux collectivités locales.

M. Camille Vallin. Vous auriez pu diminuer les taux !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. L'état budgétaire et financier dans lequel le Gouvernement a trouvé la nation lui a imposé, ce qui est extrêmement dur pour un Gouvernement, un collectif « négatif ». Seules la défense et les collectivités locales n'ont pas été touchées par des mesures d'économie.

En outre, chacun le comprendra, comme il n'est pas agréable pour un gouvernement d'avoir un collectif négatif, s'il avait pu faire autrement, il se serait bien passé d'avoir ce courage-là !

M. Amédée Bouquerel. Très bien !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. En ce qui concerne la caisse de retraite, le prélèvement opéré à l'initiative du Gouvernement précédent dans la loi de finances pour 1986 qui, au surplus, était rétroactive sur l'année précédente, a consisté à prendre 7 500 millions de francs - excusez du peu ! - dans les fonds de retraite des personnels des collectivités locales et des hôpitaux, tout en affirmant que cette mesure serait sans conséquence. La surcompensation ainsi créée entre la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et les caisses des mines et de la S.N.C.F. maintient aussi une mécanique qui joue contre les finances locales. En tout état de cause, le déficit indiscutable en fin d'année 1987 de la C.N.R.A.C.L. sera de 11,4 milliards de francs. Cela représente, en moyenne, une hausse d'un produit des impôts locaux de près de 4 p. 100. Or, comme vous l'avez souligné, monsieur le sénateur, plus une collectivité emploie d'agents, moins elle a privatisé, plus elle est frappée.

Voilà l'héritage !

M. Louis Perrein. Ce n'est pas ce que dit M. Juppé !

M. Franck Sérusclat. Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

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

M. Franck Sérusclat. Je signale simplement que cette argumentation, qui a un fond de vrai, doit être mise à sa hauteur car, de toute façon, l'association des maires a largement étudié ce problème, une augmentation de la cotisation est nécessaire et le montant de cette cotisation ainsi que les avantages consentis sont trop faibles.

Là aussi, il faut nuancer, si l'on veut être exact. De même, le mot « hold-up » est très dangereux. Si vous savez ce que c'est qu'un hold-up, nous, nous devrions aller en prison, mais vous aussi.

M. Alphonse Arzel. Oh !

M. Franck Sérusclat. Je crois qu'il y a d'autres façons d'expliquer ces prélèvements : l'un est un prélèvement par solidarité, l'autre est un prélèvement par astuce, qui enlève aux collectivités ce qui leur est dû. (*Rires sur les travées de l'union centriste.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, si vous m'aviez laissé terminer, vous auriez vu avec quelle objectivité - comme j'en ai l'habitude, je crois - je présentais ce dossier. On peut utiliser le mot « hold-up » à l'égard du prélèvement opéré sur la C.A.E.C.L. à l'initiative du gouvernement auquel j'appartiens, tout comme à l'égard de celui que vous souteniez. Il existe cependant une distinction fondamentale entre les deux types de mesures. Si, dans les deux cas, il s'agit d'un mécanisme de solidarité, dans le premier cas, il s'agissait d'empêcher le gouvernement précédent de couvrir une partie du déficit des caisses de retraite de la S.N.C.F., des mines, etc. en diminuant d'autant l'aide du Gouvernement ; dans le second cas, il s'agit d'une solidarité vis-à-vis des autres départements ministériels.

La seule différence c'est que, dans le premier cas, cela n'aura pas de conséquence pour les budgets locaux, tandis que l'héritage qui a été laissé à la C.N.R.A.C.L. comporte un « trou » de 7 500 millions de francs.

Il est vrai qu'il aurait fallu - je l'ai dit et écrit - augmenter en tout état de cause les cotisations du fait qu'il y a eu un blocage de l'embauche dans les hôpitaux et dans les collectivités locales et que la pyramide des âges n'y est plus aussi favorable qu'auparavant.

Mais rien n'imposait un redressement aussi brutal. Il faut désormais financer immédiatement par voie de cotisations supplémentaires les 7 500 millions de francs qui manquent !

La preuve peut être faite : en cas de maintien de la surcompensation, il manquera 11 400 millions de francs fin 1987. Au cas où le Gouvernement pourrait, dans le prochain budget, trouver les 4 500 millions de francs que coûterait, pour l'année prochaine, une éventuelle suppression de la surcompensation, il manquerait néanmoins 6 900 millions de francs, c'est-à-dire la quasi-totalité du prélèvement qui a été opéré.

A ce moment-là, l'augmentation des impôts, malgré une éventuelle suppression de la surcompensation pour l'avenir, resterait, en moyenne, pour toutes les collectivités, de 2,50 p. 100. Telle est la réalité.

Comme me l'ont précisé d'ailleurs les représentants syndicaux qui siègent au conseil d'administration de la caisse de retraite, tout le reste n'est qu'argutie et faux-semblant. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

Les taux des emprunts, il est vrai, ont baissé. Ils étaient très lourds par le passé - 17 voire 18 p. 100 et même au-delà. Ils demeurent très lourds aujourd'hui encore - de 8,50 à 8,75 p. 100 - alors que le taux d'inflation est désormais en forte baisse. Mais, vous le savez, monsieur le sénateur, la C.A.E.C.L. prête à 1 p. 100 sur quinze ans le refinancement du différentiel des taux entre 13 p. 100 et les taux réels supérieurs, mais uniquement pour les communes en difficulté budgétaire. C'est toujours cela d'acquis !

M. Louis Perrein. Qu'est-ce que cela signifie ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Cela veut dire, monsieur le sénateur, que des communes, lorsqu'elles connaissent de graves difficultés, peuvent être aidées par l'octroi de prêts à 1 p. 100 sur quinze ans. Elles y sont très sensibles, croyez-moi !

S'agissant des taux passés, il est conseillé de les renégocier lorsqu'ils sont excessivement élevés. La caisse des dépôts et consignations accepte ces renégociations.

Bien sûr, tout le problème tourne autour de la pénalité. Mais comment faire ? Faut-il la supprimer et rendre irresponsable l'ensemble des collectivités en annonçant que chaque fois que l'on emprunte à n'importe quel taux, il y a toujours un rattrapage possible ? Faut-il, au contraire, pénaliser les collectivités qui empruntent aujourd'hui pour celles qui ont emprunté hier à des taux très élevés ? Le problème mérite d'être posé mais il est difficile à résoudre !

On peut cependant espérer que les taux actuels baisseront. Le courage du Gouvernement, qui a rétabli la vérité de la parité du franc, a permis d'ores et déjà de faire gagner plus d'un point aux collectivités locales.

En ce qui concerne la caisse autonome de prêts et votre souci de voir les collectivités gérer elles-mêmes leurs fonds libres en les plaçant où elles le souhaitent, vous rejoignez là, monsieur le sénateur, les conclusions de certaines études de l'administration du Trésor. Mais, à partir du moment où nos 38 000 collectivités locales gèreront leurs propres encaisses et toucheront les revenus de leurs prêts, elles deviendront alors totalement responsables des placements qu'elles feront. Si elles font alors de mauvais placements, tant pis pour elles !

Par ailleurs, en contrepartie, elles perdront les douzièmes avancés sans intérêt ; elles perdront aussi sans doute la garantie de percevoir les sommes exactes qui ont été votées. Je ne suis pas certain que les collectivités y soient gagnantes. C'est la raison pour laquelle le ministre de l'intérieur a demandé une étude très précise de cette question.

Au sujet du décret du 26 décembre 1985 relatif au F.C.T.V.A. que vous même et de nombreux orateurs ont évoqué, je rappelle que les communes ont eu l'impression que l'Etat manquait à sa parole du fait de sa brutalité.

Nous étions alors tous d'accord - et ceux qui, parmi vous, appartiennent au comité des finances locales s'en souviennent - pour constater qu'il était normal que l'Etat ne rembourse plus la T.V.A. sur l'achat de terrains nus, alors même que la collectivité n'a pas acquitté de T.V.A. et qu'il était normal que l'Etat ne rembourse pas la T.V.A. sur ses propres subventions. Tout ce qui était demandé, c'était que ces dispositions n'entrent en vigueur qu'avec un décalage de deux ans pour correspondre à la réalité des recettes des budgets locaux. Le résultat de cette application brutale est que l'Etat a fait, pour l'année 1986, une économie de 1,5 milliard de francs et que, pour l'année prochaine, celle-ci devrait atteindre environ 2 milliards de francs.

Dès notre arrivée, nous avons fait étudier les possibilités de retrouver ce milliard et demi et de revenir sur cette mesure : encore une fois la situation budgétaire était telle que le collectif de rigueur n'a pas autorisé d'augmenter les dépenses d'une telle somme !

Reste que le Conseil d'Etat, saisi par certains élus qui contestent l'éventuel caractère rétroactif de cette mesure, devra se prononcer sur la légalité du décret du 26 décembre 1985.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, j'ai été navré d'entendre deux orateurs, MM. Vallin et Sérusclat, tenir de tels propos dans cette enceinte. Je ne peux pas laisser dire, au nom du Gouvernement et en mon nom personnel, que notre objectif et notre ambition sont de casser la fonction publique territoriale et de pousser à la privatisation des fonctionnaires. Il s'agit d'une caricature qui est tellement exagérée et tellement contraire à la volonté qui nous anime, qu'elle m'a profondément affecté.

M. Franck Sérusclat. Il suffit de lire les textes !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. En effet, je ne crois pas qu'il soit possible qu'un membre de la Haute Assemblée puisse penser que le ministre chargé de ce secteur est animé par une telle ambition. Si tel était le cas, ce serait attristant pour lui et pour l'idée qu'il se fait des autres dans un débat démocratique.

Je tiens à dire que cette loi - à laquelle vous êtes très attachés si j'ai bien compris vos propos et qui doit au parti communiste et à la C.G.T. l'essentiel de son contenu - aurait fait l'objet d'un rejet général des exécutifs, ce qui n'aurait pu que pousser à la privatisation des services. C'est justement en la modifiant que nous sauverons la fonction publique territoriale et les fonctionnaires de nos collectivités auxquels nous sommes, les uns et les autres, très attachés.

J'indiquerai, en m'adressant au groupe socialiste, que les nombreux parlementaires qui se sont succédé dans mon bureau ne m'ont pas tenu du tout les mêmes propos que ceux que je viens d'entendre. Je vous demanderai donc, si possible, « d'accorder vos violons ». En effet, très nombreux sont les parlementaires qui sont venus me dire que, jamais, ils ne pourraient appliquer cette loi et qu'il fallait la modifier.

Je rappelle d'ailleurs que le ministre qui l'a présentée voulait revenir sur cette loi car il la jugeait inapplicable. De fait, pour des raisons évidentes, elle n'a pas été appliquée de 1984 à 1986.

M. Amédée Bouquerel. Très bien !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Notre volonté est, non pas de casser, mais de sauver cette fonction publique. Dans le cadre de ce débat et, je le rappelle, des centaines d'heures de dialogue que nous avons pu mener, j'ai constaté que l'unicité constitue un acquis de cette fonction publique communale, départementale et régionale, même si quelques possibilités de recruter par voie contractuelle doivent être accordées aux régions, un peu moins aux départements et sans doute pas du tout aux communes.

Deuxième aspect du problème : un équilibre doit être trouvé entre la liberté des exécutifs et l'intérêt bien compris des agents, lequel - comme je le disais tout à l'heure - rejoint celui des collectivités et donc celui de l'ensemble de nos concitoyens.

Nous voulons garantir absolument l'objectivité et la qualité dans le recrutement. Cela pose le problème des modalités des concours et de déterminations des listes d'aptitude. Ce qui ne peut pas fonctionner dans la loi de 1984, c'est que l'on ouvre exactement le même nombre de postes au concours qu'il existe effectivement de postes à pourvoir dans le territoire. Fatalement, il ne reste plus aucune possibilité de choix. Or, nous savons tous que sur une même liste d'aptitude par rapport à un poste donné, un jury peut noter un candidat de zéro à vingt. Il faut donc laisser aux exécutifs la liberté de choisir leurs collaborateurs même si ce n'est pas n'importe comment, c'est-à-dire en se fondant sur la liste d'aptitude.

Les garanties de la fonction publique doivent être accordées, notamment pour les emplois fonctionnels de secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général et directeur général adjoint.

Ces garanties sont prévues ; nous en parlerons en octobre, lors de la discussion du projet de loi qui est maintenant prêt. A mon avis, il réalise un équilibre entre la liberté des exécutifs - qui ne signifie pas l'anarchie et qui ne crée pas trente-six mille patrons de droit divin - et les garanties qui doivent être données pour le recrutement, le déroulement des carrières, leur attractivité, la mobilité des fonctionnaires et la formation du personnel. Je ne peux accepter que l'on prétende que nous voulons supprimer tout caractère paritaire dans le domaine de la formation.

Ce paritarisme en matière de formation a été en effet créé par le président Pompidou et M. Chaban-Delmas, alors Premier ministre. Le Gouvernement n'a pas de leçon à recevoir en la matière ! La difficulté est bien de trouver un équilibre. Nous y travaillons jour et nuit ; mais de grâce, qu'on ne dise pas n'importe quoi sur un dossier aussi essentiel pour nos collectivités locales !

M. Amédée Bouquerel. Très bien !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur Caupert, vous nous avez parlé des difficultés du département de la Lozère. Vous avez démontré qu'il n'est pas possible, à côté de règles arithmétiques et aveugles, de ne pas pouvoir compter sur la solidarité nationale, indépendamment même de la modification à venir dans la répartition des dotations. En effet, les mécanismes actuels ne tiennent pas compte des données du vécu et il y aura toujours des départements qui, avec des critères reposant sur la population, ne pourront pas faire face à leurs obligations.

Voyez-vous, la Lozère, avec 78 000 habitants, a augmenté ses impôts directs de 80 p. 100 en trois ans. Elle gère avec rigueur son budget et ne pourra, cette année, voter qu'avec difficulté son budget de fonctionnement en équilibre. De surcroît, elle ne peut plus compter sur la moindre subvention d'Etat pour l'aider. Cela signifie donc que quelque chose ne va pas dans les mécanismes des dotations globales.

Par conséquent, la réforme est indispensable. Elle doit prévoir des exceptions, certes contrôlées de très près par le Parlement, en vue d'aider tel ou tel département, ou telle ou telle région. C'est un impératif de solidarité nationale qui conditionne l'avenir de ces collectivités locales.

En ce qui concerne la règle de constructibilité limitée, j'ai beaucoup apprécié la manière dont vous avez précisé les difficultés des petites communes rurales à voter un plan d'occupation des sols.

Il faut avancer avec beaucoup de modération en cette matière, examiner attentivement ce qui doit être réalisé et faire en sorte que le fameux article 38 ne soit pas appliqué trop brutalement par les D.D.E. En effet, cela crée localement des situations inextricables.

M. Amédée Bouquerel. Très bien !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. M. Caron a abordé le problème de la D.G.F. en précisant, à juste titre, qu'en période de faible croissance économique, il est beaucoup plus difficile de faire fonctionner des mécanismes de péréquation. Il faut en revanche maintenir un minimum à chacun. Avant que nous ne connaissions cette situation économique, quelle que soit la répartition des dotations aux collectivités, toutes les communes bénéficieraient d'une hausse minimale de la D.G.F. Désormais, on arrive à des situations dans lesquelles certaines collectivités subissent brutalement des baisses en valeur absolue de leur dotation. Cela n'est pas tolérable.

En conséquence, ainsi que cela est prévu dans les textes que nous soumettrons dès l'automne au Parlement, il faudra, d'une part, garantir aux collectivités un minimum, la solidarité ne jouant que sur le surplus et, d'autre part, prévoir un effet de lissage des mécanismes d'entrée et de sortie dans le nouveau et l'ancien système étalé sur sept, huit ou dix ans. En effet, en cinq ans, on aboutit à des ressauts de 20 p. 100 par an, ce qui est beaucoup trop important.

En ce qui concerne la D.G.E., la déception que le gouvernement précédent a créée à travers tout le pays provient d'une erreur qui ne lui était pas imputable. Les travaux d'investissement réalisés par les groupements de communes avaient été oubliés, et on avait espéré atteindre un taux de concours automatique non pas de 2 p. 100, mais de 4 p. 100. On avait ainsi oublié que les groupements de communes réalisent la moitié des investissements des collectivités locales, ce qui a dissipé bien des espoirs attendus de la globalisation des anciennes subventions.

En ce qui concerne la deuxième part de la D.G.E. des communes, le problème est désormais posé en termes simples : ou bien nous adoptons une philosophie de répartition des sommes égalitaire, quel que soit l'intérêt des travaux à réaliser - c'est l'orientation qui avait été initialement choisie - ou bien nous retournons à un système de subventions spécifiques permettant d'aider mieux tel ou tel projet indispensable, mais dont l'envergure dépasse les moyens d'une commune de petite taille. Vous savez que les communes importantes, lors de la réforme de la deuxième part, et sur la base du rapport de M. le sénateur Vallin, étaient plutôt favorables au maintien d'une D.G.E. « aveugle ». Dans ce cas, la commune reçoit sa dotation et peut l'affecter au financement de la dépense qu'elle souhaite dans son budget. En revanche, les petites communes préféreraient plutôt revenir à la subvention spécifique, pour éviter des saupoudrages qui ne leur permettent presque jamais de financer des équipements qui sont néanmoins indispensables.

Cette affaire doit nous rendre modestes en matière de finances locales. Pour cette réforme de la D.G.E., deuxième part des communes, certes le Sénat avait adopté la question préalable, mais celle-ci ne portait pas sur le fond, seulement sur le fait que ces crédits devaient être répartis par les préfets et non par le président du conseil général.

Or une fois cette réforme mise en route, pour la plus petite des dotations que beaucoup disent infinitésimale, nous assistons à un rejet de ce qui avait été réclamé hier ; ceux qui ont demandé la réforme de la D.G.E. telle qu'elle a été retenue sont souvent les premiers à en souhaiter à nouveau la modification.

La loi a ouvert le choix - nous en débattons en automne - pour les communes de 2 000 à 10 000 habitants et pour les communes touristiques de moins de 2 000 habitants. Je sais bien, monsieur le sénateur, qu'en ce qui concerne les fameuses communes à forte fréquentation journalière touristique, nous n'avons pas la même interprétation, mais le Conseil d'Etat, qui a été saisi en recours pour excès de pouvoir, tranchera cette question du droit d'option.

La réclamation actuelle est que le choix soit ouvert pour toutes les communes de moins de 2 000 habitants.

Le problème qui se pose à cet égard est le suivant :

Premièrement, dans le cadre de cette D.G.E. deuxième part, une péréquation doit s'opérer entre les départements. Ainsi, dans les départements « riches », les communes intéressées sont pénalisées par rapport à ce qu'elles touchaient avec la D.G.E. ancien système. Si nous ouvrons le choix, tous ceux qui auront bénéficié de subventions et qui penseront ne plus en recevoir dans les trois ans qui restent vont demander à revenir à l'ancien système ; autrement dit, tous les « satisfaits » vont voter contre.

Deuxièmement, les autres départements vont se partager à égalité. Il restera dans les départements un nombre de communes si faible que l'enveloppe ne permettra plus un effet de levier. Il faudra donc, dans plus de la moitié des départements, en ouvrant le choix supprimer en fait le système, c'est-à-dire aller contre la possibilité de choix.

Nous sommes enfermés dans une mécanique infernale où nous ne pouvons plus que dresser les collectivités locales les unes contre les autres. J'attends toujours - je l'ai demandé à l'ensemble des associations et pourquoi ne le ferais-je pas à votre Haute Assemblée - que des propositions soient formulées en la matière, car nous ne savons plus comment sortir de la situation les uns et les autres.

Les départements sont coupés en deux et, à l'intérieur de ceux-ci, les communes également.

Voilà le résultat d'un projet qui, pourtant, était parti d'une réflexion très intelligente et qui avait fait l'unanimité parce qu'il paraissait évident ; j'en témoigne comme ancien membre du comité des finances locales.

Monsieur le sénateur Husson, vous nous avez parlé de « carcan administratif ». Je souhaiterais - et je réponds par avance sur ce point à M. le sénateur Sérusclat - qu'en matière de décentralisation on distingue bien ce qui a été fait pour les départements et les régions - qui constitue une petite révolution - de ce qui a été fait pour les communes. J'attends toujours que l'on m'explique ce que le mot décentralisation, depuis 1981, signifie pour les communes, la dernière aide financière ayant été le remboursement de la T.V.A., mais elle date d'avant 1981, les mécanismes de dotation et les indexations datant eux aussi d'avant 1981. Ce que l'on peut dire, c'est que les gouvernements successifs depuis 1978 ont tous réussi - il faut leur en rendre hommage - à faire en sorte que les dotations de l'Etat augmentent plus vite que l'inflation, mise à part la D.G.F. de 1985.

Cet hommage étant rendu, il ne s'est rien passé pour les communes sauf en matière d'urbanisme, comme je l'ai rappelé ce matin. Or nous allons constater peu à peu que les cellules des D.D.E. qui surveillent la légalité des permis de construire vont rendre la vie impossible, tel qu'est prévu le système, à l'ensemble des collectivités et même aux services de l'urbanisme parallèles travaillant pour les communes.

Si vous n'avez pas encore vécu ce problème je peux vous fournir des exemples par dizaines.

En outre, les chambres régionales des comptes, si elles sont indispensables, comme je l'ai indiqué ce matin, par leur mécanisme de contrôle de l'opportunité des décisions et par la possibilité de rendre une décision qui ne tient pas compte de la réponse des collectivités, sont considérées comme de véritables juridictions pénales par les élus. Ceux qui n'en ont pas fait l'expérience la feront dans les années qui viennent. Nous risquons de dresser l'administration d'Etat et les élus les uns contre les autres.

M. Christian Bonnet. Exactement !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Comme le disait M. le sénateur Sérusclat, il faut accompagner la décentralisation de déconcentration. Par pitié, que tout le monde arrive à travailler ensemble sur le terrain et que les uns ne se dressent pas contre les autres sinon l'administration déconcentrée de l'Etat deviendra la pire des tutelles que nous ayons connues. Il fallait que ce soit dit pour ne pas se bercer de mots en matière de décentralisation s'agissant des communes. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

S'agissant des bureaux d'aide sociale, que l'on ne nous dise pas que la démocratie nous fait peur.

M. Franck Sérusclat. Si !

M. Charles Bosson, secrétaire d'Etat. Je ne répondrai pas à ce que je considère être à la limite de la plaisanterie ou de l'insulte entre élus.

Pourquoi avoir prévu la proportionnelle pour ces seuls bureaux ? Pourquoi l'imposer alors que dans la plupart des communes, on a fait en sorte que majorité et minorité soient représentées ? Tel est le cas dans ma propre ville, mais également dans beaucoup d'autres. Il n'est pas besoin de loi. Laissons les élus libres d'envoyer qui ils désirent dans les B.A.S. comme ils le font pour tous les problèmes de la vie locale. Croyez-moi, la gestion de telle M.J.C. ou de tel foyer a au moins autant d'importance que celle d'un bureau d'aide sociale. Partout un accord se dégage sur le terrain. Je ne vois pas pourquoi on a voulu politiser ce seul point.

S'agissant du Grand-Quevilly, je suis étonné d'avoir entendu certains prétendre qu'il s'agissait d'une mesure prise dans des conditions curieuses, en réponse à la demande d'amis. J'ai plutôt l'impression que l'article 36 avait été uniquement prévu pour permettre au Premier ministre précédent de régler son propre problème au Grand-Quevilly et qu'il s'agit d'un texte de circonstance.

Nous revenons au passé en effaçant ce qui constituait - puisque vous me poussez à le dire, je le dis - un détournement législatif. C'est tout ce qui est prévu. Il s'agit, non pas de faire plaisir à quelqu'un, mais d'appliquer le même texte à tous.

Nous nous étions engagés, au nom du Gouvernement, vis-à-vis de la commission des lois et de son rapporteur, à prévoir une réforme. Ce texte, après enquête, est prêt, je l'ai dit tout à l'heure ; je me tiens à la disposition de la commission des lois pour dialoguer avec elle. La difficulté réside dans le fait qu'il faut permettre de sortir des organismes de coopération intercommunaux pour renforcer celle-ci. Mais il ne faut pas non plus accroître trop ces possibilités de sortir afin que cette coopération n'explose pas tous les six ans, lors des renouvellements. Je suis certain qu'ensemble nous trouverons, dans cette matière, un texte équilibré.

Je remercie M. Bonduel d'avoir compris qu'il ne s'agissait pas du tout d'un texte de retour en arrière. J'ai noté que - sans doute saisi par celui-ci - il regrettait que je n'aie pas dialogué avec le syndicat des secrétaires généraux de mairie. Permettez-moi de vous indiquer que j'ai présidé moi-même soixante-quatre réunions de concertation : toutes les associations et tous les syndicats regroupant le personnel territorial et des exécutifs locaux ont été reçus. Ensuite, nous avons organisé une table ronde, à laquelle n'ont été conviés que les grandes associations d'élus et les syndicats représentatifs, ceux qui sont élus au conseil supérieur, auxquels se sont ajoutés la C.F.T.C. et la C.G.C., reconnues comme nationalement représentatives.

Je ne pouvais pas recevoir les secrétaires généraux de mairie, sinon, il me fallait rencontrer en même temps les adjoints techniques, les attachés, les directeurs de services techniques, les directeurs, venant de l'Etat ou non, dirigeant des services des régions et des départements, les associations d'infirmières et l'ensemble des catégoriels : nous aurions eu alors une assemblée de 400 à 450 membres, c'est-à-dire composée de tous ceux qui étaient venus aux soixante-quatre rendez-vous de concertation. Ce n'était pas possible ; les syndicats, d'ailleurs, ne l'auraient pas admis. Il était donc nécessaire de procéder en plusieurs temps.

J'ai reçu personnellement le syndicat des secrétaires généraux de mairie à deux reprises, pendant plus d'une heure et demie chaque fois. M. Méar, membre de mon cabinet, les a reçus quatre fois et nous avons eu dix-huit contacts téléphoniques avec ce seul syndicat. Nous nous sommes expliqués avec son président, et il n'existe aucune ambiguïté ni aucun problème à cet égard.

Au sujet, maintenant, de l'article 20, je voudrais indiquer que notre volonté a été simplement de faire en sorte que l'intervention de la chambre régionale des comptes n'empêche pas le maire de gérer sa commune. Nous lui permettons donc de dépenser 100 p. 100 du budget de fonctionnement de l'année précédente et 50 p. 100 du budget d'investissement, ce qui est extrêmement large par rapport aux douzièmes. C'est une facilité que nous avons voulu donner au maire et à son conseil municipal.

Afin que la chambre régionale des comptes ne revienne pas automatiquement et qu'il n'y ait pas d'année de décalage, nous disons que, dans le budget suivant, le maire ayant eu

obligation de faire voter son compte administratif avant - nous avons décalé les dates exprès pour cela - s'il tient compte du déficit de l'année précédente, il n'y a pas retour de la chambre régionale des comptes. Celle-ci ne revient que si le budget présenté comporte un nouveau déficit.

Je crois que cela va bien dans le sens d'un assouplissement ainsi que dans celui de la décentralisation. Cet article avait peut-être été mal compris.

En ce qui concerne les charges scolaires, j'aimerais préciser à votre Haute Assemblée - je l'avais déjà fait sous la forme d'une réponse à M. le sénateur Bettencourt - que la loi qui avait été votée nous semble bonne. Il convient certainement que s'instaurent un dialogue local et une participation financière entre la commune qui n'a pas voulu, ou qui n'a pas pu, accueillir des enfants sur son territoire et celle qui les reçoit.

La difficulté, aujourd'hui, est que l'on arrive à la phase où en imposant cette mesure, on dresse les collectivités locales les unes contre les autres. Cela n'est bon ni pour la décentralisation ni pour le reste de la vie intercommunale, car des tensions se créent, de ce fait, au sein de syndicats qui pourtant fonctionnent bien par ailleurs. A mon avis, les collectivités locales sont majeures. Les contrats sont signés par certaines sur le terrain ; si nous leur laissons le temps, si nous les incitons, nous arriverons au même résultat qu'en voulant, de Paris, régenter autoritairement la vie de l'ensemble des petites communes ; je ne crois pas que ce soit une bonne tactique.

En revanche, je demanderai à votre commission de revenir sur les deux années de report et de ne retenir qu'une année. Je souhaiterais également qu'elle mette des verrous afin que les enfants inscrits à la rentrée de septembre bénéficient de toutes les garanties d'accueil.

Par ailleurs, la loi qui a été préparée n'a pas tenu compte de toutes les spécificités. Elle est trop laxiste pour permettre, lorsque les deux parents travaillent, l'inscription dans n'importe quelle commune. Elle ne tient pas compte du fait que, dans certains cas, la collectivité a construit la classe et se trouve réputée ne plus avoir la capacité d'accueil par suite d'une décision administrative lui supprimant l'enseignant. Or on ne peut pas considérer que cette commune n'a pas fait l'effort d'investissement. Par conséquent, il existe un certain nombre de cas - je les ai précisés dans ma réponse à M. le sénateur Bettencourt - qui doivent être revus si l'on veut, un jour, pouvoir appliquer cette loi. Mais, de grâce, laissons les communes s'entendre, autant que faire se peut, sur le terrain !

Monsieur Laucournet, vous avez parlé de l'article 36 et je vous remercie d'avoir précisé ce qu'il en était au Grand-Quevilly ; tout le monde avait compris.

S'agissant de la fonction publique territoriale, vous évoquez un état d'esprit et un frein mis à la décentralisation. Vraiment, vous vous trompez fortement au niveau des intentions non seulement du Gouvernement, mais aussi du secrétaire d'Etat ; en effet, dans ma propre ville, qui compte 1 350 employés municipaux, aucun service n'est concédé au privé et chacun a la liberté de son choix. Par ailleurs, il n'existe pas un seul poste de contractuel. Même le cabinet est fonctionnarisé et garanti.

Ce que nous désirons, c'est que les exécutifs, responsables devant leurs électeurs, aient la liberté de choisir comme ils l'entendent et qu'aucune mécanique ne leur soit imposée.

Nous n'allons donc pas du tout dans un sens opposé à la décentralisation, au contraire de la loi de 1984 qui, par la mécanique de gestion par corps et par pyramides - nationale pour les catégories A, départementale pour les catégories B, C et D - faisait que le pouvoir de choisir les collaborateurs et la gestion échappait totalement aux exécutifs locaux. C'était la loi la plus antidécentralisatrice que l'on n'ait jamais vue en la matière ! C'est tout de même un comble que certains la défendent alors que l'on sait bien que ce dispositif est rejeté sur tout le territoire et que de nombreuses associations de maires - dont l'une dans le Puy-de-Dôme - ont demandé, à l'unanimité des élus, qu'elle soit réformée. Nous la réformons tout en conservant l'unité de la fonction publique.

Je vous remercie de me prêter un peu de malice, même si je crois que ce texte en est dépourvu, qu'il est clair et précis, et qu'il prépare, en ayant « dépourssié » le secteur, les deux grandes réformes de la fonction publique territoriale et des mécanismes de répartition des finances locales.

Monsieur Descours Desacres, vous avez regretté l'urgence : encore une fois, certaines mesures imposaient d'aller vite. Tout de même, nous avons pu étudier ce texte en profondeur.

Je vous remercie d'avoir souligné les problèmes que pose la D.G.F. Dans un amendement gouvernemental, nous prévoyons - vous le savez - de garantir pour cette année la dotation de 1985, augmentée de 2,57 p. 100, à toutes les communes de France, ainsi que les dotations spécifiques que sont les dotations ville-centre et les dotations touristiques.

Cela est très important. Monsieur le sénateur, les préfets et les organismes ne sont pas les seuls à avoir dit aux maires de faire figurer dans leur budget la somme de l'année dernière majorée de 2,57 p. 100. En effet, le ministre de l'intérieur, M. Joxe - de bonne foi - a promis lui aussi cette augmentation ; cela faisait bien en période préélectorale ! Mais il s'est trompé - involontairement, je le reconnais - dans les mécanismes en oubliant les dotations spécifiques. Le résultat est que des milliers de petites communes, surtout celles de moins de 2 000 habitants, non seulement n'ont pas perçu l'augmentation de 2,57 p. 100, mais ont enregistré une diminution par rapport à l'année précédente et se retrouvent avec un budget qu'elles ont voté en déséquilibre sans le savoir, l'Etat n'ayant pu tenir les promesses trop légèrement faites par le ministre de l'intérieur.

Par ailleurs, en ce qui concerne les villes-centres, la mécanique est devenue folle. Les à-coups sont considérables et certaines villes ont perdu jusqu'à 30 ou 40 millions de francs d'une année sur l'autre. Elles ne peuvent pas « encaisser » sur un an un pareil choc.

En ce qui concerne les communes touristiques, je me dois de vous indiquer, en quelques mots, où nous en sommes arrivés. J'avouerai à votre Haute Assemblée que j'ai cru que je ne comprendrais jamais qu'elle était la loi. A force de travail, nous sommes parvenus à savoir pour quelle raison cette loi, de report en report, n'est pas appliquée depuis quatre ans.

Actuellement, la situation est la suivante : la plupart des communes qui ont droit à la dotation ne perçoivent plus que les deux tiers de la somme qu'elles recevaient voilà quatre ans ; celles qui n'ont plus droit à rien continuent à recevoir la totalité de ce qu'elles percevaient voilà quatre ans. (*Sourires.*) Je vous mets au défi de parvenir à l'expliquer au maire d'une commune ! La réforme en cette matière s'impose.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement - vous l'avez dit et je ne l'aurais pas exprimé autrement - cette année, les dotations aux communes de France sont faussées tant la mécanique est difficile. Dieu sait, pourtant, que les services sont de qualité ! Tout doit être repris commune par commune ; l'erreur commise au mois de février concerne les trente-six mille dotations.

Je vous remercie des questions que vous avez posées, monsieur de Catuelan. Je suis très sensible au problème de l'application d'une grille uniforme traitant à égalité les communes qui stagnent et celles qui sont en expansion au niveau des possibilités qui sont les leur de recruter du personnel. Il s'agit d'un point fondamental.

Par ailleurs, j'ai bien noté votre accord sur la fonction publique territoriale. Sous l'ancien gouvernement, on appelait ce dossier, me semble-t-il, « la quadrature du cercle ». J'ai compris pourquoi les fonctionnaires qui en avaient été chargés ont quitté aussi vite leur poste après avoir terminé leur besogne... (*Nouveaux sourires.*)

Le statut des élus fait partie, avec la réforme fondamentale de la fiscalité locale, des deux dossiers qui restent - je l'avoue bien sincèrement à votre Haute Assemblée - en suspens. Je souhaite pour ma part qu'au début du mois de septembre deux commissions d'études soient créées sur ces deux sujets - non pas pour les enterrer - composées de spécialistes au plus haut niveau, y compris de personnes du terroir.

Pour ce qui est du statut, il faut bien considérer, au-delà des effets de tribune, la complexité du dossier. Le problème est de créer une égalité entre les élus. Or, d'un côté vous trouvez les fonctionnaires - Dieu sait que nous avons de la chance qu'ils se dévouent dans nos collectivités ; c'est un atout formidable pour les communes, les départements et les régions - pour lesquels l'indemnité nette d'impôts s'ajoute au salaire. Ils ne prennent aucun risque professionnel et cela constitue une amélioration de leur niveau de vie. Il en va de même des retraités.

D'un autre côté, vous trouvez les artisans, les commerçants et les membres des professions libérales. Pour eux, le temps passé dans la collectivité locale « mange » l'intégralité du bénéfice - chaque cas est un cas individuel - ils perdent pratiquement tous leurs avantages sociaux et toutes leurs couvertures. Ils n'ont pas de salaire ou de retraite, ou quasiment pas.

Enfin, vous avez l'ensemble des salariés du monde économique ; plus on les protège par un statut, plus ils en sont les victimes. En effet, ils ont la tête à l'extérieur de l'entreprise : quand un avancement est prévu, il n'est pas pour eux, mais quand une « charrette » de licenciements est annoncée, ils sont dans les premiers. Vous connaissez ces difficultés. Comment trouver un statut uniforme qui ne nous fasse pas entrer dans la fonctionnarisation des élus et comment traiter les élus de collectivités différentes ?

En effet, ce qui fait la grande union des maires - puisque les présidents de conseil régional ou de conseil général ont souvent un autre mandat leur apportant un salaire ou un traitement - c'est que, entre un maire d'une grande ville ayant 500 ou 1 000 employés pour l'aider, mais qui doit cependant travailler pour contrôler son administration, et un maire d'une commune rurale n'ayant qu'une employée à mi-temps et pour qui la cuisine ou la salle à manger est l'annexe de la mairie, le temps passé et l'investissement personnel sont les mêmes.

Comment répartir une aide financière ? Comment l'équilibrer étant donné le nombre de nos communes ?

Pour ce qui est de la grande réforme de la fiscalité locale, nous savons tous que le foncier bâti, le foncier non bâti et la taxe d'habitation ne peuvent plus demeurer ce qu'ils sont ; quant à la taxe professionnelle, elle en est arrivée aux extrêmes.

Mais quelle réforme ? Jusqu'à présent, force est de constater, avec beaucoup de modestie, que pas un seul d'entre nous n'a écrit une ligne d'une réforme sérieuse et que, jusqu'à ce jour, seules des promesses ont été faites sans que l'on puisse élaborer dans le détail une solution. Ceux qui connaissent le problème ont déposé des rapports, exposant simplement la difficulté et concluant à la nécessité d'une modification. Il en est ainsi des rapports du Sénat.

Je prendrai simplement l'exemple de la taxe professionnelle, car je ne voudrais pas être trop long. Les entreprises ont besoin de cette taxe. Si elles ne payaient plus de taxe demain, si nous n'étions plus en période de chômage, plus personne ne voudrait s'en occuper ; ce ne serait plus la course à l'entreprise, mais la course pour s'en débarrasser. Les principaux payeurs, les banques, les grandes surfaces et les grandes entreprises, ont certainement intérêt à garder un impôt économique local. Il faut donc que nous y réfléchissions.

Les collectivités locales ont besoin de cet impôt. Si l'on supprimait la taxe professionnelle, elles ne garderaient que la maîtrise d'un pourcentage de recettes inférieur à ce que connaissaient les paroisses sous Louis XVI, et on ne pourrait plus parler de décentralisation !

Quelle réforme peut-on faire ? Quel impôt moderne pouvant être réparti en 36 000 lieux différents peut-on créer ? Jusqu'à maintenant, personne n'a trouvé cet impôt moderne nouveau.

Pour certains d'entre vous, la T.V.A. peut remplacer la taxe professionnelle. Mais la T.V.A. ne peut pas être votée localement ! Sinon, la même entreprise fabriquant la même paire de lunettes dans deux lieux différents devrait vendre le même objet à deux prix différents. Une T.V.A. 36 000 fois différente, ce n'est pas possible.

Il n'existe que des réformes de base, et la seule possibilité est de faire entrer plus de valeur ajoutée dans la mécanique, pour ne pas frapper uniquement l'emploi et les investissements, ce qui est contraire à ce dont nous avons besoin.

Existe-t-il une autre base que la valeur ajoutée ? On ne peut pas prendre les bénéfices, ni le chiffre d'affaires, qui n'a rien à voir avec le revenu de l'entreprise. On ne peut donc guère prendre que la valeur ajoutée. Mais l'introduction de ce critère va faire glisser la taxe professionnelle des grandes entreprises et des grandes surfaces sur l'ensemble des commerçants, des artisans et des professions libérales. Et comme les proportions ne sont pas du tout les mêmes, pour enlever un point au premier, il faudra imposer sept ou huit points au

second. Le choc risque donc d'être considérable. Or nos collectivités ont justement besoin des artisans et des commerçants pour la vie même de nos villes et de nos villages.

Nous sommes donc, les uns et les autres, en face d'une très grande difficulté. Vous le savez, le Président de la République s'était engagé à supprimer la taxe professionnelle. Souvenez-vous d'ailleurs, à cet égard, de la formule de M. Gaston Defferre, alors ministre de l'intérieur, au comité des finances locales : lorsque, en septembre 1983, il avait été interrogé sur la réforme de la taxe professionnelle, il avait répondu que celle-ci serait déposée en avril 1986. (*Soupires.*) C'était, bien entendu, une boutade, car il était sans illusion sur les possibilités réelles d'une suppression.

Reste maintenant à constituer la commission d'étude qui permettrait de tenter trouver ce nouvel impôt, étant entendu qu'en ce qui concerne les réformes de base nous vous proposerons à l'automne des améliorations. Il ne s'agira certes pas d'une révolution puisque, jusqu'à présent, personne n'a trouvé le nouvel impôt économique local. Existe-t-il d'ailleurs ?

Tous ensemble, nous devons nous atteler à cette tâche ; elle transcende les partis politiques et elle est extrêmement complexe, tous les élus locaux de bonne foi le savent.

Monsieur Sérusclat, vous avez raison : pour le dictionnaire, « pause dynamique », cela ne veut sans doute rien dire. Cependant, en ce qui me concerne, cela veut dire quelque chose. Je peux vous assurer que le secrétariat d'Etat n'a pas dormi pendant ces quatre mois et demi ; il a en tout cas moins dormi qu'on ne l'a fait au cours des cinq dernières années, s'agissant des communes. J'attends toujours qu'on me fasse la démonstration contraire.

M. Franck Sérusclat. Je peux la faire !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. En ce qui concerne le redressement de cap, je laisserai M. Girod répondre puisque, pour ma part, je n'ai pas utilisé cette expression.

Vous dites, monsieur le sénateur, que nous voulons « freiner » la démocratie. En ce qui concerne les B.A.S. et le conseil du développement social, j'ai déjà répondu. S'agissant du bureau du conseil général, la mécanique ancienne a, de tout temps, parfaitement fonctionné. La proportionnelle n'est pas utilisée pour l'élection, mais il n'y a pas de raison qu'il n'y ait pas de scrutin majoritaire pour l'élection du bureau.

En ce qui concerne la conception « liberticide » de la liberté, je vous répondrai que j'ai toujours fait mienne cette formule de Lacordaire : « Entre le riche et le pauvre, entre le fort et le faible, entre le maître et le serviteur, c'est la loi qui affranchit et la liberté qui opprime ». Il ne faut pas tomber d'un extrême dans l'autre ; il y a un équilibre entre tout réglementer et ne rien réglementer.

Vous dites que l'on veut casser la fonction publique territoriale. Je vous réponds que tel n'est pas notre objectif et j'ajoute que, s'il y avait un référendum dans vos propres rangs, j'aimerais savoir ce qu'il donnerait.

L'équilibre que nous avons trouvé vous étonnera, de même que la position des syndicats du personnel sur ce point.

En ce qui concerne, maintenant, l'atteinte à la démocratie et la peur que nous en aurions, j'en appelle à tous les élus qui sont rassemblés ici. Tous sont des démocrates et ils n'ont aucune peur de la démocratie. Je serais d'ailleurs tenté, attaché que je suis à ma fonction de maire, de comparer, quand vous le voudrez, le fonctionnement respectif de nos conseils municipaux pour ce qui est de la démocratie et du pouvoir des commissions et des institutions. Je vous lance bien volontiers ce défi en tête à tête. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. Franck Sérusclat. Sans aucun problème !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Avec plaisir, monsieur le sénateur : je suis votre homme dès demain.

M. Franck Sérusclat. C'est une insulte que vous me faites...

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Pas du tout, c'est une comparaison !

M. Franck Sérusclat. ... lorsque vous dites que la démocratie n'existe pas à Saint-Fons !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, je ne me permettrais d'insulter personne ! Je n'ai pas dit que vous aviez peur de la démocratie. Quant au camp de l'insulte, il a été, pendant votre court exposé, très clairement déterminé.

M. Franck Sérusclat. Dire que Saint-Fons n'est pas gérée démocratiquement, c'est une insulte.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. A propos de l'intervention de M. Robert, je dirai peu de choses, car j'ai répondu au fur et à mesure à l'ensemble des questions. Je le remercie, en tout cas, de ce qu'il a déclaré sur la D.G.E., la D.G.F., le F.C.T.V.A., la libération des prix, les emprunts, le problème des taxes professionnelles, ce à quoi je viens en partie de répondre.

La révision des valeurs locatives pose un problème considérable. Il n'est pas possible de poursuivre la politique de l'autruche qui a été menée toutes ces dernières années. La révision brutale de ces valeurs va cependant provoquer des secousses considérables sur l'ensemble du territoire, vous vous en doutez. Dans dix départements, des simulations sont actuellement conduites et il est prudent d'en attendre les résultats.

En ce qui concerne les bases, le débat qui s'engagera dans le cadre du prochain budget sera considérable, car il est souhaitable pour les élus locaux que les bases suivent l'inflation de manière que toute augmentation d'impôt soit clairement volontaire.

Il n'est peut-être pas normal que les bases aillent plus vite que l'inflation, ce qui permet à trop d'élus de refuser d'augmenter leurs impôts, tout en sachant que l'inflation compensera ce refus d'augmentation. Ces dernières années, les collectivités locales ont peut-être eu trop de chance dans ce domaine.

Monsieur Bœuf, vous vous demandez pourquoi nous voulons supprimer les conseils départementaux du développement social. Encore une fois, le texte que nous vous proposons précise que, dans le cadre d'une commission *ad hoc*, l'ensemble des associations devront être consultées.

Pour ce qui est de la conservation des archives, notre projet va tout à fait dans le sens de ce que vous désirez. La région ayant été oubliée dans la loi, il s'agit simplement de faire contrôler par les archivistes nationaux les archives de la région, comme cela se fait pour les communes et les départements. Nous sommes donc bien sur la même longueur d'ondes.

En ce qui concerne les problèmes scolaires et l'enfant, ce que vous dites est très important. Nous risquons effectivement d'aller vers des suppressions de classes en secteur rural. Dans cette matière, il faut coller au terrain et permettre aux élus de dialoguer entre eux et de passer des contrats. Nous pouvons susciter, par l'intermédiaire de l'ensemble de la machine étatique, ces contrats sur le terrain, mais il ne faut rien imposer. Il vaut mieux, dans ce domaine, parvenir à des accords entre communes plutôt que vouloir imposer les décisions de Paris en période de décentralisation.

Monsieur Huriet, vous avez souligné, comme président de conseil général - et combien je vous comprends en tant que membre du bureau de mon propre département - que la décentralisation était une grande chose pour les départements et pour les régions. Le Gouvernement partage votre sentiment, pour les départements en particulier. Restera à fixer le devenir de la région par rapport au département, et ce n'est pas un mince problème.

En ce qui concerne votre souci de solidarité, je le partage entièrement, et l'exemple de la Lozère - il en est d'autres - est là pour nous rappeler que, si nous ne trouvons pas les solutions, les mécaniques mises en place broieront les petits. Souvenons-nous, par exemple, des centres de formation, pour lesquels la loi de 1984 ne prévoit aucune péréquation : dès leur création, douze centres de formation n'eurent pas les moyens de vivre.

Quelle curieuse fonction publique territoriale unique qu'une fonction publique à trois ou quatre vitesses, suivant la richesse des régions permettant de les faire vivre !

La réforme que nous vous proposons prévoit une cotisation nationale unique, égale pour tous, créant l'égalité de la fonction et permettant la péréquation de la solidarité. Ceux qui avaient étudié la loi avaient oublié la péréquation. Quelle méconnaissance du problème et du fonctionnement sur le terrain de nos centres de formation !

Vous avez souligné que ce projet était perfectible. Avec ce petit D.D.C.L., la volonté que nous avons, avec M. le ministre de l'intérieur, est d'ouvrir le dialogue avec l'ensemble des associations, avec les parlementaires et singulièrement avec votre Haute Assemblée, qui se passionne pour les problèmes locaux.

S'agissant du problème de la région, le débat est ouvert. La région ne doit pas devenir un nouvel échelon de gestion. Peut-être faut-il faire une exception pour les lycées dans le cadre d'une déconcentration de gestion des équipements. Le dialogue est ouvert avec les présidents de conseil régional et de conseil général. Ce dossier devra être déposé devant la Haute Assemblée et l'Assemblée nationale.

Le fonds départemental de la taxe professionnelle a été instauré pour répartir entre les communes comprenant une installation d'une taille exceptionnelle, comme une centrale nucléaire ou un barrage, une partie du produit de la taxe. La complexité du système tient compte des charges d'emprunt de la commune d'accueil et répond donc à un souci d'équilibre, pour autant que l'on puisse y parvenir. Pour l'instant, nous n'envisageons pas de réforme en cette matière. Le débat est certainement ouvert, mais je ne vois pas pour le moment de solution. En tout cas, celle qui existe actuellement ne nous paraît pas anormale.

Telles sont, brièvement résumées, les réponses que j'entendais apporter à chacun d'entre vous. Pendant cinq mois, nous avons accompli, en matière de fonction publique territoriale, un travail considérable au service de la décentralisation. En cette matière, les réformes prévues par le gouvernement précédent n'ont pas été appliquées, pour des raisons évidentes : elles n'étaient pas applicables.

Je n'aurai qu'un seul regret : c'est que nous ne puissions pas nous payer le luxe de mettre en route la loi qui avait été prévue. Si nous avions pu le faire sans risque pour les fonctionnaires et les collectivités, le vent de révolte qui aurait soufflé sur le terrain aurait imposé une réforme, mais elle serait peut-être allée trop loin en sens contraire. Nous avons donc trouvé un équilibre entre la nécessaire liberté des exécutifs locaux et les garanties de la fonction publique territoriale.

En ce qui concerne les mécanismes financiers, le projet que nous déposerons cet automne permettra de corriger un certain nombre d'aberrations. Est-il un autre mot quand on constate les résultats actuels, les erreurs, les fautes, les mécanismes qui ne fonctionnent plus parce qu'on n'ose même plus les appliquer ? Avec les effets de « lissage » que nous proposons, nous allons faire quelque chose d'intelligent.

Restent deux problèmes : trouver un statut et un nouvel impôt économique local. C'est un dossier considérable, qui est lancé seulement aujourd'hui. Mais qu'a-t-on fait pendant cinq ans pour le traiter ?

C'est avec cette volonté que nous avons préparé ce D.D.C.L. de dépoussiérage. Il était prêt depuis deux mois et, si nous avions su qu'il ne serait examiné qu'aujourd'hui, nous aurions pu le compléter davantage. Mais il est normal que le Sénat puisse traiter calmement, à la session d'automne, les deux dossiers importants que j'ai évoqués à l'instant, pour que tout soit prêt à fonctionner normalement dès le 1^{er} janvier. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Camille Vallin. Je demande la parole, pour répondre au Gouvernement.

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

M. Camille Vallin. Suite au propos de M. le secrétaire d'Etat, je ferai quatre observations.

Je me réjouis de l'abandon du projet de suppression du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne. Je vous l'avais demandé, dans mon intervention, ce matin ; j'en prends donc acte avec beaucoup de satisfaction.

S'agissant des problèmes de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, vous vous êtes à nouveau contenté, comme dans votre discours préliminaire de ce matin, monsieur le secrétaire d'Etat, de rejeter la responsabilité sur le gouvernement précédent. De plus, avez-vous ajouté, en raison des difficultés actuelles du budget de l'Etat, il ne vous est pas possible de revenir sur la décision prise.

Permettez-moi de vous faire observer qu'au sein de l'association des maires de France et de l'association des maires de grandes villes, les maires sont unanimes, toutes tendances

politiques confondues, pour vous demander de faire quelque chose. Ils estiment tous que vous ne pouvez pas laisser appliquer une décision qui va être catastrophique pour les budgets de nos communes en 1987.

Dès l'automne, vous le savez, les communes et les conseils municipaux commencent à préparer leurs budgets primitifs de 1987. Quelles cotisations devront-ils prévoir pour leurs agents à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ? Quand seront-ils fixés ? Vous avez évoqué l'incidence, sur les budgets locaux, de 2,57 à 4,2 points de fiscalité. Il s'agit là d'une moyenne ; or, vous savez aussi que les communes qui emploient beaucoup de personnel vont voir leur fiscalité augmenter jusqu'à 15 p. 100, uniquement pour faire face à cette nouvelle charge. Elles vont donc devoir augmenter leurs impôts de 20 ou 25 p. 100 cette année-là si des mesures ne sont pas prises.

On n'y peut rien, dites-vous, en raison des difficultés financières, car nous avons présenté un collectif négatif, et cela ne nous a pas fait plaisir. Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, ce collectif comportait une mesure qui conduisait à la réduction des recettes de l'Etat avec la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes ! Je me permets de vous le rappeler.

Vous avez fait un choix, nous sommes bien obligés de le constater. Plutôt que de ne pas écraser les communes, vous avez choisi d'alléger les privilégiés de la fortune. Il fallait que cela fût dit. (*Très bien ! sur les travées socialistes et communistes.*)

M. Louis Perrein. Très bien !

M. Camille Vallin. S'agissant des emprunts, vous avez évoqué le rééchelonnement. La Caisse des dépôts et consignations, avez-vous dit, examine la possibilité de consentir des prêts aux communes qui avaient emprunté à des taux exorbitants. Mais cette mesure ne s'applique qu'à partir de 13 p. 100 ! Vous acquiescez, bien sûr, il eût été étonnant que vous ne fussiez pas au courant !

Est-il normal que les taux d'emprunt atteignent 13 p. 100 à un moment où l'inflation est inférieure à 3 p. 100 ? Un taux de 13 p. 100 est exorbitant ! Le rééchelonnement des emprunts devrait se faire à un taux infiniment plus bas. Trouvez-vous normal que les organismes privés, les banques, les compagnies d'assurance et les diverses caisses de crédit prêtent aujourd'hui aux collectivités territoriales - peut-être la ville d'Annecy en a-t-elle profité comme d'autres communes ? - à des taux inférieurs à ceux qui ont été consentis par les caisses publiques ? Cela veut dire que les taux privilégiés ont vécu. Les collectivités locales ne font pas partie des préoccupations prioritaires du Gouvernement. Nous sommes bien obligés, là encore, de le constater.

Ma dernière question portera sur la dotation globale d'équipement : vous avez évoqué, pour la deuxième fois d'ailleurs dans cette enceinte, le rapport que j'avais été amené à rédiger au nom de la commission des finances de l'association des maires. Vous auriez néanmoins pu ajouter, monsieur le secrétaire d'Etat, que j'avais assorti mes propos de la constatation suivante : la dotation globale d'équipement est trop faible et une somme de 2 550 millions de francs pour les 36 000 communes de France constitue une misère, puisque cela représente 0,25 p. 100 du budget de la nation - je l'ai d'ailleurs rappelé ce matin dans mon intervention. Dans une telle situation, quels que soient les systèmes de répartition que vous pourrez trouver, vous ne pourrez aboutir à aucune solution valable.

La question fondamentale qui est posée est celle de l'augmentation de ce crédit. Les communes ne demandent pas l'aumône ! Je l'ai rappelé tout à l'heure, les collectivités territoriales assument la charge financière de plus de 55 p. 100 de tous les équipements civils de la nation, alors qu'elles ne profitent que de 0,25 p. 100 du budget de l'Etat - c'est une misère, une aumône !

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Vallin.

M. Camille Vallin. Je conclus, monsieur le président.

Tant que vous n'aurez pas compris la nécessité d'augmenter ce crédit, il n'y aura pas, quel que soit le système trouvé, de dotation globale d'équipement valable. Par conséquent, là encore, je suis bien obligé de constater que les collectivités territoriales, loin d'être prioritaires, sont en réalité les grandes oubliées et les grandes victimes de ce Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées communistes. - M. Perrein applaudit également.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 1, M. Poncelet et les membres du groupe du R.P.R. apparentés et rattachés administrativement proposent d'insérer, avant le titre I, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Il est institué une délégation parlementaire pour les collectivités locales.

« Cette délégation comprend :

« - les rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, les rapporteurs spéciaux des mêmes commissions et les rapporteurs des autres commissions permanentes des assemblées chargés des collectivités locales ;

« - cinq députés et cinq sénateurs désignés de façon à assurer une représentation équilibrée des groupes politiques.

« Elle rend compte de ses activités aux assemblées parlementaires et établit, chaque année, un rapport qui est déposé sur le bureau des assemblées à l'ouverture de la seconde session ordinaire.

« Elle établit son règlement intérieur et élit un bureau.

« II. - La délégation parlementaire pour les collectivités locales dispose des pouvoirs définis par l'article 164, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 modifiée. Ces pouvoirs sont exercés par le président ou par un membre du bureau désigné par la délégation.

« La délégation reçoit, à sa demande, communication des rapports des chambres régionales des comptes et de la cour des comptes consacrés aux collectivités locales.

« La délégation peut être consultée ou rendre des avis, de sa propre initiative, dans le domaine des collectivités locales.

« Ses avis sont publiés au *Journal officiel* de la République française. »

La parole est à M. Collet.

M. François Collet. En présentant cet amendement au Sénat, mon collègue et ami M. Christian Poncelet constate, depuis 1982, un relatif dessaisissement du Parlement en matière de contrôle des mesures prises dans le domaine des collectivités locales, au profit d'organes extraparlimentaires.

Cet amendement a donc pour objet de mettre en place une délégation commune à l'Assemblée nationale et au Sénat destinée à réaffirmer les pouvoirs de proposition et de contrôle du Parlement dans le domaine des collectivités locales.

Cette commission serait ainsi composée des parlementaires plus spécialement chargés des problèmes les concernant et de parlementaires ayant pour mission d'équilibrer la représentation des différents groupes politiques.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission comprend bien le souci que peut avoir notre collègue de renforcer le contrôle parlementaire sur les opérations de décentralisation. Toutefois, elle n'est pas absolument certaine que la méthode proposée par M. Poncelet et ses amis soit la meilleure.

En effet, la Constitution a confié au Sénat le rôle de contrôler tout ce qui concerne les collectivités territoriales. Jusqu'ici, le Sénat lui semble avoir parfaitement rempli cette mission.

S'il est vraisemblable qu'à telle ou telle étape de la décentralisation, il y aura lieu de mettre en place, comme cela a déjà été fait, une commission spéciale chargée de faire un rapport spécial sur l'état du moment de la décentralisation, la création d'une délégation interparlementaire, qui va un peu à l'encontre de la mission confiée par la Constitution au Sénat, n'est probablement pas très opportune.

Elle l'est d'autant moins s'agissant des méthodes employées que, s'il est facile d'identifier les membres de cette commission éventuelle en ce qui concerne les commissions des finances, il est impossible d'y parvenir pour les autres membres, puisqu'il n'existe pas de rapporteur spécialisé sur la décentralisation dans les commissions permanentes.

C'est la raison pour laquelle, tout en réaffirmant son éventuel soutien à la mise en place de telle ou telle commission d'enquête spécifique, ponctuelle et temporaire sur la décentralisation, dans le cadre interne du Sénat, la commission demande aux auteurs de l'amendement de le retirer.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement partage entièrement les conclusions du rapporteur. Il comprend le souci de M. Poncelet.

Toutefois, il existe déjà de nombreux comités. Il est donc préférable que le dialogue intervienne directement avec les deux assemblées, en particulier avec votre Assemblée qui se passionne pour les collectivités locales, et avec vos commissions.

Par conséquent, ayant la ferme volonté de travailler avec l'ensemble de ces commissions, je souhaiterais que cet amendement fût retiré.

M. le président. Monsieur Collet, l'amendement est-il maintenu ?

M. François Collet. Après avoir entendu les remarques tout à fait pertinentes de la commission et les engagements du Gouvernement, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 1 est retiré.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMPÉTENCES ET AUX INSTITUTIONS LOCALES

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Au troisième alinéa de l'article L. 111-1-3 du code de l'urbanisme, les mots "deux ans" sont remplacés par les mots "quatre ans" ».

Par amendement n° 6 rectifié, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de rédiger ainsi cet article :

« Au dernier alinéa de l'article L. 111-1-2 du Code de l'urbanisme, les mots : "sur demande motivée du conseil municipal justifiée par l'intérêt de la commune, lorsque," sont remplacés par les mots : "sur délibération motivée du conseil municipal si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie et lorsque". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Depuis la date de rédaction du rapport de la commission des lois, est intervenue la loi du 17 juillet 1986, consécutive à la proposition de loi de M. Pascal Clément de l'Assemblée nationale, qui, d'une certaine manière, règle les problèmes posés par l'article 1^{er} et l'article additionnel après l'article 1^{er}.

A cette époque, j'avais informé le Gouvernement du fait que la commission des lois ne renoncerait pas à présenter l'amendement proposé pour l'article 1^{er}, dont la première partie a été réglée par la proposition de loi de M. Clément.

Il s'agit de revenir sur la rédaction de la disposition permettant à une commune de demander une construction en dehors de l'espace aggloméré, en l'absence de P.O.S. Actuellement, la rédaction, quelque peu confuse, peut, à la limite, faire croire au représentant de l'Etat qu'il a un pouvoir d'appréciation sur les raisons qui ont poussé la commune à considérer qu'elle avait intérêt à demander la construction, tout en gardant, bien entendu, au bénéfice du représentant de l'Etat la capacité de juger la contradiction éventuelle de cette demande avec les règles générales de l'urbanisme.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois, tout en sachant bien qu'il est mauvais de délibérer deux fois sur le même sujet à quelques semaines d'intervalle, demande au Sénat d'adopter cette nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Avis totalement favorable.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le rapporteur, vous ne serez pas étonné, pour les nombreuses raisons que nous vous avons données lors de la discussion de la proposition de loi de M. Clément, que le groupe socialiste ait aujourd'hui la même position : il votera contre votre amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ... Je mets aux voix l'amendement n° 6 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 1^{er} est donc ainsi rédigé.

Demande de réserve

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, la commission des lois demande la réserve des textes suivants :

Les amendements nos 14 rectifié, 85, 86, et 33, tendant à insérer un article additionnel après l'article 8, jusqu'après l'amendement n° 106 ; les amendements nos 17, 5 et 61, tendant à insérer un article additionnel après l'article 11, jusqu'après l'amendement n° 97 ; enfin, les amendements nos 21 rectifié et 32 rectifié *quater*, tendant à insérer un article additionnel après l'article 13, jusqu'après l'amendement 33, lui-même réservé jusqu'après l'amendement n° 106.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de réserve ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement y est tout à fait favorable.

M. le président. La réserve est ordonnée.

Articles additionnels

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 7, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, vise, après l'article premier, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans le paragraphe IV de l'article 9 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, les mots : "un an après la publication de la présente loi" sont remplacés par les mots : "le 19 juillet 1987". »

« II. - Dans le premier alinéa de l'article L. 142-12 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'article 12 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, les mots : "un an après la publication de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement" sont remplacés par les mots : "le 19 juillet 1987". »

Le second, n° 29, déposé par M. Chupin, tend, après l'article premier, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« A la fin du paragraphe IV de l'article 9 de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, les mots : "un an après la publication de la présente loi" sont remplacés par les mots : "le 19 juillet 1987". »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 7.

M. Paul Girod, rapporteur. La deuxième partie de la fameuse proposition de loi de M. Clément réglant ce problème, l'amendement n° 7 ne présente plus d'intérêt.

L'amendement n° 29 devient, me semble-t-il, sans objet.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. L'amendement n° 7, en effet, est devenu inutile depuis les effets de la loi Clément du 17 juillet 1986.

M. le président. Monsieur le rapporteur, votre amendement est-il maintenu ?

M. Paul Girod, rapporteur. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 7 est retiré. L'amendement n° 29 est-il soutenu ? ...

Par amendement n° 78, MM. Méric, Charasse, Laucournet, Régnauld, Sérusclat, Bœuf, Jacques Durand, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article premier, un article additionnel ainsi rédigé :

« La première phrase de l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme est ainsi rédigée :

« Le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement, et en tant que de besoin, des services extérieurs de l'Etat pour effectuer l'étude technique de celles des demandes de permis de construire sur lesquelles il a compétence pour l'instruction et la décision et qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. »

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Le groupe socialiste a voulu profiter de l'insertion dans le projet de loi de nouvelles dispositions relatives au code de l'urbanisme pour tenter de régler le problème de la coopération des services de l'équipement avec les municipalités dans les communes qui ont un P.O.S. approuvé. Dans celles-ci, c'est le maire qui instruit les demandes de permis de construire en vertu des dispositions de la loi du 7 janvier 1983 modifiée et qui délivre les autorisations demandées.

La même loi a prévu qu'il pouvait faire appel, en tant que de besoin, aux services techniques de l'Etat pour cette instruction, et des conventions ont été conclues à cet effet entre les communes ou groupements de communes et l'Etat.

Toutefois, ces conventions prévoient que, lorsque le maire fait appel aux services techniques de l'Etat, il est tenu de leur faire instruire la totalité des demandes de permis de construire, y compris celles qui ne posent aucun problème particulier, qui n'ont aucun caractère de complexité et sur lesquels le maire est parfaitement capable de prendre sa décision sans avoir à s'engager dans les formalités nécessairement lourdes et longues de l'instruction par la direction départementale de l'équipement.

Ce problème est apparu notamment au moment de la décentralisation des permis de construire « légers » : un texte a autorisé les maires à les accorder directement.

Dans l'esprit de la disposition qui nous est soumise, l'amendement a pour objet de modifier l'article 421.2.6 du code de l'urbanisme afin qu'il soit définitivement entendu que, dans tous les cas, c'est le maire, et lui seul, qui instruit les demandes de permis de construire et qu'il ne peut déléguer ses droits à aucune administration, mais qu'il peut faire appel au concours des services de l'Etat lorsque la complexité du dossier l'incite à le faire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission a pris en considération la suggestion de nos collègues socialistes et elle est *a priori* plutôt favorable à son adoption. Elle souhaite cependant avoir une explication.

S'agit-il dans votre esprit, monsieur Laucournet, d'une commune qui, disposant de la responsabilité de l'attribution du permis de construire et ayant fait le choix de faire instruire ses dossiers par sa propre administration - c'est son droit - peut, dans certains cas complexes, demander qu'un dossier particulier soit étudié par les services de l'Etat ? S'il en était ainsi, la commission serait favorable à cet amendement.

Ou bien voulez-vous dire que la commune peut faire instruire les permis de construire par n'importe qui, y compris par des cabinets privés et, pour certains dossiers, par les services de l'Etat ? Dans ce cas, la commission ne pourrait accepter cet amendement.

Je ne sais pas, monsieur le président, si le fait de demander des explications à l'auteur d'un amendement est conforme à notre règlement mais je me vois contraint d'y recourir pour pouvoir émettre l'avis de la commission.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le rapporteur, dans notre esprit, il s'agit de soulager les deux échelons, c'est-à-dire de ne confier à la direction départementale de l'équipement que les dossiers complexes où le maire rencontre des difficultés, les autres étant traités directement par les services de la mairie. Il n'est pas question d'impliquer d'autres services publics ou privés, ce qui compliquerait tout. Nous

voulons simplement soulager les services de l'Etat qui sont les auxiliaires du maire et permettre à celui-ci de délivrer, sans consulter ces services, des permis de construire simples. Notre souci est d'aller vers une simplification de la procédure.

M. le président. Quel est l'avis définitif de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. A première vue, cet amendement est très séduisant et m'a beaucoup intéressé, car il apparaît comme conforme à une volonté d'autonomie locale et de liberté de l'élu de s'appuyer ou non sur la D.D.E. Mais, à partir du moment où une collectivité a fait le choix de confier l'instruction de ses permis de construire à la D.D.E., il n'est pas possible de suivre les auteurs de l'amendement car son dispositif porterait atteinte au principe d'égalité des citoyens, puisque ceux-ci n'auraient pas les mêmes garanties de voir leur dossier instruit dans les mêmes conditions, dans la même commune.

Les inconvénients techniques nous apparaissent doubles : d'une part, cela se traduirait par la coexistence de deux ou plusieurs services chargés d'instruire les demandes au détriment de la nécessaire vision d'ensemble de l'urbanisme de la commune ; d'autre part, cela entraînerait une désorganisation des D.D.E. qui ne pourraient plus programmer leur plan de charge, désorganisation qui risquerait d'être préjudiciable aux petites communes, celles qui, dans leur quasi-totalité, ont justement fait le choix de confier l'instruction de leurs permis de construire à la D.D.E.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 78.

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. Il m'apparaît que M. le secrétaire d'Etat n'a pas répondu à la question posée par l'amendement de M. Laucournet, tout au moins telle qu'elle se présente à mon esprit. Elle ne vise pas le cas d'un maire d'une commune dont le conseil municipal a confié l'instruction de dossiers à la direction départementale de l'équipement et auquel serait ouverte la faculté de ne pas avoir recours à elle pour un certain nombre d'entre eux. La situation envisagée est celle d'un maire qui, normalement, confie à ses services municipaux - c'est ce que le rapporteur a souligné - l'instruction desdits dossiers, et qui, dans des cas exceptionnels, souhaiterait avoir recours à l'aide des services de l'équipement. La réponse de M. le secrétaire d'Etat n'a pas porté sur ce cas.

Dès l'instant où le maire est responsable, quel que soit le service qui procède à l'instruction, il y a égalité pour le citoyen car la décision incombe au maire, c'est lui qui se fait son opinion, peut-être à partir d'études différentes, mais c'est lui qui est responsable devant le citoyen.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Robert Laucournet. Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne veux pas trop insister sur cette question, mais - je vous parle en élu local, comme vous l'êtes vous-même - je ne comprends pas votre réponse. Je cherche à soulager les services de l'U.O.C. qui étudient les permis de construire et qui sont envahis de dossiers qui ne méritent pas de leur être transmis. Si le maire peut régler, dans le cadre de sa délégation, des problèmes de clôtures, des problèmes d'ajouts sur des façades, des problèmes simples qui peuvent être réglés sur place, je vais, à l'encontre de votre sentiment, vers une simplification à la fois de la charge des services des mairies et de celle des directions départementales de l'équipement.

Je rejoins là tout à fait M. Descours Desacres et je vous demande de reconnaître qu'il y a une solution intéressante dans la proposition que nous faisons aujourd'hui au Sénat.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Franck Sérusclat. Je veux faire remarquer, sans entreprendre le débat sur la liberté, la responsabilité et la démocratie que je me promets de reprendre ultérieurement, qu'il y a là un paradoxe mais ce n'est pas la première contradiction de ce jeune secrétaire d'Etat qui, tout à l'heure, avait l'air de penser que le monde venait de naître dans le domaine de la fiscalité locale. (*Exclamations sur les travées de l'union centriste.*)

M. Paul Séramy. Allons ! Allons !

M. Franck Sérusclat. On est dans le brouhaha, monsieur le président.

M. le président. Il n'y a pas de brouhaha et le mot « jeune » est un compliment ; en tout cas, de la part de M. Sérusclat, je n'y voyais qu'un compliment.

M. Franck Sérusclat. Moi aussi, monsieur le président, avec l'inexpérimentation qui l'accompagne et la croyance que le monde vient de naître. Les choses sont liées, il faut tout ajouter.

La contradiction n'a pas été faite par le rapporteur qui, lui, a bien vu que c'était un moyen de donner responsabilité à l'élu d'apprécier s'il peut instruire lui-même une demande de permis de construire ou, au contraire, déléguer et demander à être aidé.

Mais là où il y a un paradoxe, c'est qu'il y a quelques minutes, le secrétaire d'Etat a défendu la possibilité que, dans des communes, tout ne se passe pas de la même façon, qu'on élise de telle ou telle façon tel ou tel conseil. Il estime que tout doit se dérouler de la même façon, dans toutes les communes. Je ne comprends plus. Ou l'on part d'une notion d'autonomie des communes - telle est notre position qui nous semble très cohérente - et nous reconnaissons par ce biais la responsabilité des élus, ou l'on est sur un navire qui change de cap à tout moment : tantôt, c'est la responsabilité et l'autonomie, tantôt, ça ne l'est pas. Telle est la raison pour laquelle M. le rapporteur ainsi que M. Descours Desacres ont eu raison d'inviter le Sénat à voter cet amendement.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je vois que les caps reviennent, monsieur le président. Un changement de cap peut se redresser. Si vous avez un jour l'occasion de piloter un bateau, vous saurez que l'on demande souvent au pilote de redresser le cap quand il s'en est écarté. En matière de décentralisation, nous suivons tous le même cap, à savoir une meilleure responsabilité et une meilleure autonomie des collectivités locales. C'est pour avoir estimé, dans notre rapport, que l'on s'était un peu écarté de ce cap, que nous avons jugé nécessaire de le redresser. Voilà pour le cap.

S'agissant de cet amendement, deux cas de figure se présentent : la commune a pris la décision de confier l'instruction de ses permis de construire à la D.D.E. A mon sens, on ne peut pas interpréter l'amendement - si on l'interprétait ainsi, la commission ne pourrait qu'émettre un avis défavorable - comme étant une possibilité pour le maire de revenir sur sa décision sauf s'il crée dans sa propre administration les services nécessaires pour instruire les dossiers. Par conséquent, à ce niveau, le plan de charges des D.D.E. est suffisamment protégé. Tel est le cas du maire qui a pris la responsabilité de créer dans son administration une cellule spécialisée pour examiner les demandes de permis de construire et qui, dans certains cas compliqués, peut se sentir un peu dépassé, estimer que ses services sont un peu légers, et être désireux de confier l'étude d'un dossier particulier à la D.D.E. compte tenu de sa complexité.

Très honnêtement, je ne crois pas que l'on puisse, sur ce point, suivre l'argumentation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je ne suivrai pas en tout cas M. Sérusclat au sujet de « son cap » pour ce qui est du compliment.

Sur le premier cas de figure, le Gouvernement est défavorable, comme la commission. L'article en cause doit alors s'interpréter de la manière suivante : un maire qui, ayant

choisi de confier la gestion des permis de construire à la D.D.E., n'entend pas lui transférer les dossiers les plus simples pour les faire traiter en gestion directe par un service qu'il pourrait créer à cette fin.

Le deuxième cas de figure - je ne crois pas que l'on puisse comprendre le texte ainsi - serait celui d'un maire qui, ayant en gestion directe des permis de construire, voudrait, pour tel ou tel dossier difficile, demander une aide à la D.D.E. Notre volonté d'égalité de traitement s'oppose également à admettre cette interprétation.

La position du Gouvernement est donc défavorable à ces deux cas de figure. Sur ce point, je m'écarte donc du rapporteur.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 78, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1^{er}.

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Au troisième alinéa de l'article L. 772 du code de la santé publique, les mots « jusqu'au 31 décembre 1986 » sont supprimés. »

Par amendement n° 79, MM. Méric, Laucournet, Régnauld, Sérusclat, Bœuf, Jacques Durand, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Avec cet article, nous abordons la facette sociale du projet de loi. Il s'agit, en effet, des bureaux municipaux d'hygiène. La loi du 22 juillet 1983 a maintenu le principe de la compétence des communes qui, à ce titre, en assurent l'organisation et le fonctionnement.

Certains de ces établissements exerçant des attributions que l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 1983 confie soit aux départements, en ce qui concerne la vaccination, soit à l'Etat, en ce qui concerne le contrôle administratif et technique des règles d'hygiène, la loi de 1983 a prévu, à titre transitoire, que les charges supportées à ce titre par les communes seraient compensées par le biais de la D.G.F.

Le texte législatif qui devait régler de façon définitive le régime financier applicable aux bureaux d'hygiène n'ayant pu intervenir dans le délai initial que la loi de 1983 avait fixé, un an plus tard, la loi de 1985 a reporté ce délai au 31 décembre 1985. De même, la loi du 6 janvier 1986 a prorogé ce régime transitoire d'une année supplémentaire.

Les dispositions prévues par le présent projet de loi ne proposent pas d'allonger le délai, mais de rendre définitif le régime transitoire.

Donner un caractère définitif au régime financier transitoire arrêté en 1983 nous pose un réel problème, car les transferts de compétences prévus par la loi de juillet 1983 seraient remis en cause, ce qui serait pour nous une première brèche dans le bloc des compétences. Ainsi, les vaccinations resteraient de la compétence du département, et le contrôle administratif et financier de la compétence de l'Etat.

C'est en raison de ces incertitudes que nous vous proposons cet amendement de suppression.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement pour deux raisons.

D'une part, elle a adopté la philosophie proposée par le Gouvernement en la matière.

D'autre part, il lui semble que la confirmation de cette responsabilité entre exactement dans le bloc de compétences, contrairement à l'argumentation qui vient d'être développée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, qui est contraire à l'objectif recherché par le projet de loi. Il est vrai qu'il s'agit d'une exception qui est pérennisée. C'est la seule brèche. La réalité a été plus têtue que la volonté du gouvernement précédent. Il nous apparaît nécessaire de pérenniser une fois pour toutes ces bureaux municipaux d'hygiène. C'est d'ailleurs l'intérêt des personnes qui y travaillent.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 79.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

Mme Marie-Claude Beaudeau. En m'exprimant contre cet amendement, j'expliquerai en même temps la raison pour laquelle le groupe communiste votera l'article 2.

Cet article donne un caractère définitif aux dispositions de l'article L. 772 du code de la santé publique, qui confie au bureau municipal d'hygiène en place au 1^{er} janvier 1984 et devenu aux termes de la loi du 6 janvier 1986 « service communal d'hygiène et de santé » des attributions en matière de vaccination et de désinfection, d'une part, de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène, d'autre part, ce qui est, à notre avis, souhaitable.

C'est pourquoi nous voterons contre l'amendement n° 79 et donc pour l'article 2, tout en relevant qu'aucune disposition financière nouvelle ne permet de répondre à l'attente des élus en matière de développement de ces activités.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 79, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Au deuxième alinéa de l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale, les mots « à la représentation proportionnelle, dans des conditions fixées par voie réglementaire » sont supprimés. »

Je suis saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 38, est présenté par Mme Beaudeau, MM. Gargar, Vallin, Eberhard et les membres du groupe communiste.

Le second, n° 80, est déposé par MM. Méric, Laucournet, Régnauld, Sérusclat, Bœuf, Jacques Durand et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 38.

Mme Marie-Claude Beaudeau. L'article 3 supprime l'obligation de la représentation proportionnelle des élus au sein du centre communal d'action sociale résultant de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Comme le rappelle M. Charles Descours dans son rapport n° 430 : « Lors des débats au Sénat, la Haute Assemblée avait adopté un amendement de M. Chérioux », sur avis favorable de la commission des affaires sociales, « supprimant cette obligation de la désignation à la proportionnelle ».

Aujourd'hui, on nous présente cette mesure comme relevant « d'un esprit décentralisateur et responsable ». « Les communes étaient donc libres d'arrêter le mode de désignation de leurs représentants », comme cela figure à la page 8 du même rapport précité.

Faut-il penser, comme M. Chérioux, lors de la séance du 18 décembre 1985, que retenir le système de la représentation proportionnelle, « c'est introduire dans le domaine de l'action sociale des considérations d'ordre politique qui n'y ont pas leur place » ? Pour notre part, nous ne le pensons pas, car qui pourrait prétendre que la politique s'arrête au social ?

Je rappelle aussi pour le bon déroulement de nos travaux et sans polémique que, si l'Assemblée nationale avait rétabli son texte prévoyant la représentation proportionnelle, M. Joseph Franceschi, alors secrétaire d'Etat, s'était déclaré, au Sénat, favorable à l'amendement de M. Chérioux, qui devient aujourd'hui l'article 3 du texte. Cela figure à la page 4205 du *Journal officiel* de la séance du 18 décembre 1985.

Comme je l'avais alors moi-même annoncé au nom de mon groupe, les sénateurs communistes renouvelleront donc leur vote contre cette disposition. (*Très bien ! sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Bœuf, pour défendre l'amendement n° 80.

M. Marc Bœuf. L'article 3 supprime l'obligation pour les communes de désigner leurs représentants au conseil d'administration des centres communaux d'action sociale à la représentation proportionnelle.

La commission des lois a approuvé cette suppression d'une mesure, « qui aurait risqué d'engendrer une rigidité inutile et qui, de surcroît, est contraire aux règles de désignation des représentants des communes dans les autres organismes extérieurs ».

Nous demandons, quant à nous, la suppression de cet article. En effet, en supprimant l'obligation pour les communes de désigner leurs représentants au conseil d'administration des centres communaux d'action sociale à la représentation proportionnelle, cet article remet en cause le fonctionnement démocratique de ces organismes.

Je rappelle que les conseils municipaux sont élus à la représentation proportionnelle. L'action sociale doit donc intéresser - pour nous, c'est essentiel - tous les citoyens de la commune, donc tous les représentants des citoyens.

Je sais bien que, dans certaines communes, toutes les tendances philosophiques ou politiques sont représentées dans les centres communaux d'action sociale.

Mais ce n'est pas partout le cas. Je connais des centres communaux de très grandes villes qui ne comprennent des représentants que d'une seule tendance du conseil municipal.

Nous voudrions que les bureaux d'aide sociale soient l'objet d'une certaine transparence. Ces bureaux ne pratiquent pas seulement des actions sociales, il faut que des regards extérieurs, notamment minoritaires, puissent s'y glisser.

C'est la raison essentielle pour laquelle nous demandons la suppression de l'article 3.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 38 et 80 ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission est défavorable aux deux amendements. Elle prend en considération l'argumentation du Gouvernement, selon laquelle il n'y a pas de raison d'introduire une différence pour la désignation des représentants de la commune dans ce type d'organisation par rapport aux autres délégations que la commune peut être amenée à confier à ses représentants.

Je ferai d'ailleurs, à ce sujet, une réponse globale sur ces amendements et sur celui que la commission des lois propose en matière d'élection de bureaux des conseils généraux. La démocratie, ce n'est pas forcément la représentation proportionnelle. Personne, ne semble-t-il, ne soupçonnerait la Grande-Bretagne d'être un pays antidémocratique, alors que la représentation proportionnelle n'y règne pas.

M. Jacques Eberhard. Vive la reine !

M. Paul Girod, rapporteur. Je connais d'autres pays qui ne sont pas toujours reconnus comme démocratiques et où la représentation proportionnelle domine. Il est vrai qu'avec des listes uniques c'est plus commode.

Honnêtement, l'identification absolue de la démocratie à l'emploi de la représentation proportionnelle est un abus de langage.

Dans cette affaire, les conseils municipaux sont suffisamment grands pour savoir comment organiser leur représentation dans les centres communaux d'action sociale.

Le Gouvernement a été bien inspiré de supprimer une contrainte tout à fait inutile et parfaitement antidécentralisatrice.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Je voudrais remercier Mme Beaudeau de ses propos. En tant que rapporteur de la loi du 6 janvier 1986, j'avais à l'époque donné un

avis favorable à un amendement de M. Chérioux, qui avait été approuvé par le Gouvernement d'alors et par la majorité du Sénat.

Aujourd'hui, le groupe socialiste vient nous donner des leçons en nous expliquant que la représentation proportionnelle est nécessaire pour la démocratie. Je lui répondrai que, de temps en temps, il faudrait qu'il remette ses pendules à l'heure. La représentation proportionnelle n'est pas, comme on vient de le dire, une preuve de démocratie.

Nous n'avons de leçons de démocratie à recevoir de personne.

Beaucoup de bureaux d'aide sociale sont gérés par la majorité d'aujourd'hui et tous les groupes y sont représentés. M. le secrétaire d'Etat a cité en exemple Annecy. Je peux citer aussi Paris et Grenoble. Je ne vois pas du tout la nécessité de supprimer cet article et j'approuve le texte du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à ces deux amendements, qui sont totalement en contradiction avec l'article qu'il propose. Il lui paraît inutile de prévoir cette exception dans le code des communes. Seule cette désignation se fait à la représentation proportionnelle. Il lui paraît donc normal de revenir au régime général des collectivités locales.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements nos 38 et 80.

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 expliquer mon vote sur l'amendement n° 80, au-delà des raisons de mon appartenance socialiste, car le moment est venu, me semble-t-il, même brièvement, de parler de la démocratie.

Pour la deuxième fois, aujourd'hui, j'entends dire, parce qu'on fait part de son sentiment, qu'on donne des leçons. Personne ici ne donne de leçons ! Tout à l'heure, M. le secrétaire d'Etat m'a reproché d'avoir voulu lui donner des leçons. Maintenant, c'est au tour de M. Charles Descours. Non ! Nous disons ce que nous pensons.

Après mon intervention qui exprimait, ai-je dit, la réalité de nos différences, j'entends être un interlocuteur objectif et j'ai eu des propos très cassants, très durs.

C'est vrai que nous avons des différences, monsieur le secrétaire d'Etat. Les libéraux dans ce pays, qui représentent la droite, ont des options sur la démocratie différentes de celles des socialistes. Je ne nie pas que les libéraux éclairés au cours des siècles aient aidé à faire progresser la démocratie.

Je ne nie pas non plus avoir lu ici ou là que la conception de la démocratie dans *Caliban des Drames philosophiques* de Renan est à l'opposé de celle que je défends.

Dans le livre de Poniatowski *L'Avenir n'est à personne*, c'est également la démocratie contenue, comme le disait Guizot. Je suis persuadé que vous connaissez l'origine d'une de nos difficultés actuelles : 36 000 communes, fruit du débat entre Mirabeau, Sieyès et Thouret à la Constituante. Mirabeau a réussi le tour de force extraordinaire de faire passer l'idée de faire résider le pouvoir en chaque individu, puis de le disperser dans les paroisses de façon que les analphabètes, ceux qui ne pensaient pas le prendre, le laissent aux classes instruites.

Il y a eu une évolution, à partir de là, d'une démocratie contenue et ce n'est faire insulte à personne que de dire que les libéraux, dans leur ensemble, sont dans une option de démocratie contenue, y compris dans l'évolution scolaire en 1882, alors que Jules Ferry était partagé entre ses convictions de franc-maçon et son appartenance à un Gouvernement bourgeois. Il n'y a là aucune insulte.

De surcroît, vous évoquez l'idée que la démocratie serait beaucoup plus respectée à Annecy qu'à Saint-Fons. Vous faites un défi singulier, qui est, à mon avis, absolument inacceptable.

Nous ne donnons de leçons à personne, mais nous livrons nos opinions et nos avis.

En séance publique, M. Hœffel a dit que, dans un contexte démocratique, la représentation proportionnelle - nous parlions à ce moment-là de retour au scrutin majoritaire - était plus juste, mais qu'elle était moins efficace. J'aurais été tenté d'adopter son raisonnement si le scrutin majoritaire n'avait pas eu cette perversité d'exiger des découpages que l'on fait malheureusement en fonction d'un objectif dont chacun connaît les conséquences.

Alors, lorsque nous disons que la représentation proportionnelle, qui permet aux minorités d'être représentées - ce que ne permettent pas les autres modes d'élection - est un moyen d'assurer la démocratie, de faire en sorte que tout le monde participe à la discussion et apporte sa contribution pour mener une politique au sens noble du terme, c'est-à-dire une organisation des relations des hommes et des institutions dans une société, nous ne faisons que dire une vérité évidente. On peut ne pas la vouloir - mais il faut le dire - car on craint que l'arrivée de personnes que l'on considère moins informées et moins formées ne fasse perdre du temps ou ne perturbe.

C'est la raison, pour laquelle il nous faut faire un très grand effort afin que chaque individu devienne le plus rapidement possible un citoyen à part entière. Cet amendement a toute sa valeur car il est bon que l'on commence par les conseils d'administration des centres communaux d'action sociale. Il convient, en effet, de faire participer davantage l'ensemble de la population et, en particulier, de s'efforcer de mettre en œuvre la notion de solidarité entre les habitants d'une même commune.

Nous proposons donc la suppression de cet article 3.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques nos 38 et 80, repoussés par la commission et par le Gouvernement.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

Article 4

M. le président. « Art. 4. - I. - L'article 2-1 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 modifiée relative aux institutions sociales et médico-sociales est abrogé.

« II. - Dans la première phrase du second alinéa de l'article 2-2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 précitée, les mots "après avis du conseil départemental du développement social" sont supprimés. »

La parole est à M. Pelletier.

M. Jacques Pelletier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon collègue Georges Mouly ayant été retenu impérativement dans son département, il m'a chargé de vous présenter les observations qu'il souhaitait faire sur cet article.

Le Parlement avait approuvé, par une loi du 6 janvier 1986, la mise en place du conseil départemental de développement social.

Avant même que cette décision ne soit prise, il est vrai, les représentants d'institutions sanitaires et sociales, de même que les représentants des travailleurs sociaux et d'associations étaient conviés, dans tel ou tel département, à rencontrer les élus politiques afin d'examiner les questions d'ordre social les concernant et, plus précisément, le schéma départemental des équipements sociaux et médico-sociaux.

Il n'est pas moins vrai que la mise en place du conseil départemental qui, de fait, institutionnalise une telle façon de travailler, a suscité espoir et satisfaction chez les responsables d'associations dont le dévouement n'est plus à prouver.

S'ajoute à cela le fait que, récemment, des conseils généraux ont désigné leurs représentants aux conseils de développement social.

Pour toutes ces raisons, mon collègue M. Mouly ne peut donner son accord à la suppression de l'article 4 du projet de loi.

M. le président. Sur l'article 4, je suis saisi de cinq amendements qui pensent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 39, présenté par Mme Beaudeau, MM. Souffrin, Schmaus, les membres du groupe communiste et apparenté, et le deuxième, n° 81, déposé par MM. Méric, Laucournet, Régnault, Sérusclat, Boeuf, Jacques Durand, les membres du groupe socialiste et apparentés, sont identiques.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

Le troisième, n° 76, présenté par M. Jean Madelain et les membres du groupe de l'union centriste, a pour objet, après le paragraphe I de cet article, d'insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« I bis. - Avant le sixième alinéa de l'article 2-2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le président du conseil général consulte sur les orientations générales du projet de schéma une commission réunie à cet effet. Il fixe la composition de cette commission qui comprend notamment des représentants des institutions sanitaires et sociales, de leurs usagers ainsi que des professions de santé et des travailleurs sociaux. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement, n° 110, déposé par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, qui est ainsi rédigé :

« I. Compléter *in fine* le texte proposé par l'amendement n° 76 par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de la consultation par le représentant de l'Etat, pour la partie du projet de schéma relevant de la compétence de l'Etat, des représentants des institutions sanitaires et sociales publiques et privées, de leurs usagers ainsi que des professions de santé et des travailleurs sociaux. »

« II. En conséquence, dans le premier alinéa du texte proposé par cet amendement, remplacer les mots : "il est inséré un alinéa ainsi rédigé", par les mots : "il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :". »

Le quatrième amendement, n° 107, présenté par le Gouvernement, tend, après le paragraphe I de cet article, à insérer un paragraphe I bis ainsi rédigé :

« I bis. - Avant le deuxième alinéa de l'article 2-2 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975, il est inséré un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« En accord avec le représentant de l'Etat pour la partie relevant de la compétence de ce dernier, le président du conseil général consulte sur les orientations générales du projet de schéma une commission réunie à cet effet. Le président du conseil général fixe la composition de cette commission qui comprend notamment des représentants des institutions sanitaires et sociales publiques et privées, de leurs usagers ainsi que des professions de santé et des travailleurs sociaux. »

Enfin, le cinquième, n° 8, déposé par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, a pour but de compléter *in fine* cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

« III. - L'article 1^{er} de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé est abrogé. »

La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 39.

Mme Marie-Claude Beaudeau. L'article 4 tend à supprimer les conseils départementaux de développement social prévus par la loi du 6 janvier 1986 déjà citée à l'article 3.

A en croire le rapporteur de la commission des affaires sociales comme d'ailleurs celui de la commission des lois, cette structure ne prendrait pas en compte la disparité des situations démographiques d'un département à l'autre et la spécificité des situations locales.

De telles appréciations constituent, selon nous, autant de contrevérités. Le monde associatif était, en effet, favorable à la création, dans chaque département, d'un conseil de développement social. Je rappelle qu'il avait pour objet de favoriser la concertation entre l'ensemble des partenaires intervenant dans le domaine social, comme le souligne une circulaire ministérielle du 18 février 1986.

Un décret n° 86-509 du 12 mars 1986 a même précisé la composition et le fonctionnement de ce conseil départemental. Or, chaque groupe dans notre assemblée a dû recevoir, comme le groupe communiste, des courriers de plu-

sieurs associations nationales voire départementales intervenant dans le domaine social, qui protestent contre la suppression de ce conseil départemental.

Le monde associatif attache beaucoup d'importance à cette structure, qui peut favoriser la connaissance des problèmes et des préoccupations des personnes handicapées, des familles, des associations d'aide à domicile en milieu rural et, plus généralement, des usagers.

Cette opinion a d'ailleurs été émise par le Conseil économique et social qui, au cours de sa séance du 25 juin 1986, a adopté un avis sur la place et le rôle du secteur associatif dans le développement de la politique d'action éducative, sanitaire et sociale. Cet avis souligne « le rôle important et exemplaire que devraient jouer les conseils départementaux du développement social ».

Nous vous demandons donc, monsieur le secrétaire d'Etat, de retirer cet article 4 du projet de loi. Il serait, en effet, vraiment regrettable que les organismes qui participent à l'action sociale ainsi que les usagers ne bénéficient pas des mêmes garanties pour faire entendre et prendre en compte leurs demandes et leurs réflexions.

Contrairement aux affirmations de la majorité des deux commissions saisies du projet de loi, il s'agit d'une structure décentralisée, départementale et au plus près des associations du secteur social.

Nous demandons le rejet de l'article 4 afin de marquer notre opposition à la disparition du conseil de développement social. Sa suppression constituerait, en effet, un grave recul en matière de participation aux actions sociales du département.

Il doit tout de même être possible, monsieur le secrétaire d'Etat, de concilier la légitime aspiration des élus à une grande liberté de gestion avec la nécessité d'organiser le cadre de coordination des politiques locales d'action sociale. Pour cela, il faut maintenir le conseil départemental du développement social et lui donner des moyens réels de fonctionnement.

Dans un contexte d'austérité, leur gestion était déjà menacée, mais la suppression de cette instance garantissant un droit de regard des professionnels et des usagers va accentuer le risque d'une austérité renforcée.

Lors de la séance du 18 décembre 1985, s'agissant de cette instance, j'avais déclaré au nom de mon groupe : « Nous sommes tout à fait favorables à ce que le conseil institué par cet article 1 A ait un réel pouvoir. Il est bon que tous les intéressés qui concourent au schéma départemental soient associés à son élaboration et à sa mise en œuvre. »

Devrais-je rappeler que la commission des affaires sociales qui, aujourd'hui, ne tarit pas de mots sévères pour qualifier le conseil de développement social, s'était alors déclarée favorable à cette création. Et pourtant, c'est vous, monsieur Descours, qui étiez à l'époque le rapporteur de la commission des affaires sociales ! Vous aviez même proposé, au nom de la commission, un amendement prévoyant de recourir à un décret pour déterminer les différentes associations et catégories d'usagers qui participeraient à ce conseil, amendement qui avait reçu un avis favorable du Gouvernement. Je vous renvoie, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, aux pages 4180 et 4182 du *Journal officiel* de cette séance du 18 décembre 1985.

Comment donc ne pas penser qu'aujourd'hui la majorité de droite de la commission des affaires sociales est animée d'un esprit partisan et revanchard alors qu'elle va soutenir la suppression d'une structure qu'elle approuvait hier, allant même jusqu'à proposer, selon elle, une amélioration de la rédaction de la loi instaurant cette création !

Le groupe communiste s'opposera donc à cette suppression et, afin que les positions de chacun soient clairement affirmées, il demandera que le Sénat se prononce par scrutin public et sur l'amendement n° 39 et sur l'article 4.

M. le président. La parole est à M. Bœuf, pour défendre l'amendement n° 81.

M. Marc Bœuf. L'article 4 tend à supprimer le conseil du développement social institué dans chaque département par la « loi particulière » du 6 janvier 1986. Cet amendement vise à le supprimer.

Les dispositions votées dans la loi particulière, qui créaient obligatoirement un conseil du développement social, doivent être maintenues afin d'assurer la cohérence des actions

sociales et sanitaires menées dans le département, notamment par une coopération de différentes institutions publiques et privées et la participation des usagers.

Le conseil du développement social n'était certes pas uniquement composé de membres bénévoles d'associations. Mais il constituait un carrefour intéressant où les associations pouvaient rencontrer les différentes institutions. Même si ces conseils ne se sont pas encore réunis, tout le secteur social associatif les considère comme un espoir et manifeste son hostilité à l'article 4.

Certes, le Gouvernement a compris le problème car, dans l'amendement n° 107, il prévoit la création d'une commission constituée notamment de représentants des usagers. Les représentants des associations en font-ils partie ?

Mais cette décision, si elle est retenue, ne répond pas aux souhaits des conseils du développement social.

En effet, ne risque-t-on pas de voir, dans certains départements, le président du conseil général ne pas tenir compte de cette disposition ? Ne risque-t-on pas de voir aussi des présidents de conseils généraux écartés de telle commission, de telle ou telle association parce qu'elle ne correspond pas à sa politique ou à sa philosophie ?

Même si cette décision est retenue, le dialogue entre partenaires sociaux, qui est vraiment nécessaire, pourra-t-il s'instaurer ? Ne court-on pas le risque de voir le champ de l'action sociale se fragmenter en fonction des divers intervenants, qui voudront surtout préserver leur autonomie d'intervention ?

Cependant, même si la composition du conseil départemental peut sembler lourde, il ne faut pas supprimer absolument cet organisme. Le conseil devait surtout aider les élus, les responsables de l'action sociale, voire l'administration à connaître les véritables progrès sociaux, à savoir ce qui se passe en réalité.

Vous comprendrez donc que, pour toutes ces raisons nous ne pouvons pas accepter un tel article : nous présentons donc cet amendement de suppression, que nous demandons à la Haute Assemblée de voter.

M. le président. La parole est à M. Madelain, pour défendre l'amendement n° 76.

M. Jean Madelain. Monsieur le président, pour nos élus locaux, la concertation se vit tous les jours et s'exerce bien au-delà des structures. La suppression du Conseil départemental du développement social nous paraît tout à fait justifiée dans la mesure où la création obligatoire de cette instance aurait constitué un facteur de lourdeur et de complexité ainsi qu'une source supplémentaire de dépenses.

Il semble toutefois utile d'affirmer, afin de dissiper toute ambiguïté, le principe d'une concertation préalable à l'élaboration du schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

A cet effet, le présent amendement prévoit la réunion d'une commission constituée « notamment » - ce mot a son importance - des représentants des usagers, c'est-à-dire les personnes âgées, les personnes handicapées et les familles, des représentants des institutions sanitaires et sociales, publiques et privées, ainsi que les représentants des personnels de ces institutions.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre le sous-amendement n° 110.

M. Paul Girod, rapporteur. La commission a déposé ce sous-amendement car elle estime, d'une part, que la suppression n'est pas opportune - mais je m'en expliquerai ultérieurement - et, d'autre part, que l'amendement du Gouvernement, qui découle d'une préoccupation assez voisine de celle que vient d'exprimer M. Madelain, présente l'inconvénient de mélanger fonctionnement et composition de la commission.

Effectivement, si ces deux amendements proposent la création éventuelle d'une commission dans le département, il ne semble pas bon que le représentant de l'Etat, qui a son mot à dire dans l'élaboration du schéma puisqu'une partie des compétences d'aide sociale découlent de son propre domaine de compétence, n'ait pas de contact avec cette commission. Toutefois, dire que c'est en accord avec le représentant de l'Etat, comme le voudrait le Gouvernement, que le président du conseil général consulte la commission en question, enferme ce dernier, au moment de sa décision de consultation, dans la nécessité de recueillir préalablement les accords.

Par conséquent, autant il est bon que le représentant de l'Etat ait un contact avec la commission et la consulte de son côté, autant la consultation conjointe par deux parties qui peuvent éventuellement ne pas tomber d'accord semble compliquée. La commission des lois a donc préféré privilégier l'amendement n° 76 sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 110, qui organise la consultation de la commission par le représentant de l'Etat.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour défendre l'amendement n° 107.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Comme je l'ai déjà expliqué, le Gouvernement veut éviter la création d'une structure trop fermée, trop lourde et trop coûteuse. Il n'était cependant pas dans ses intentions d'imaginer que les collectivités départementales ne dialogueraient pas avec l'ensemble des associations sociales, en particulier avec les représentants des parents d'enfants inadaptés ou handicapés.

Ces associations craignent, semble-t-il, que l'ensemble des élus, notamment les présidents des conseils généraux, ne désirent que le texte prévoie une sorte de barrière à leur égard. Le Gouvernement avait déposé cet amendement pour réaffirmer sa volonté de dissiper toute ambiguïté et pour garantir le principe de concertation préalable permanente sur le terrain entre les élus et les associations.

Compte tenu de l'excellente rédaction de l'amendement n° 76, sous-amendé par l'amendement n° 110 de la commission, le Gouvernement est tout à fait prêt, dans le cadre de la concertation permanente avec votre assemblée, à retirer son amendement n° 107.

M. le président. L'amendement n° 107 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 8 et pour donner l'avis de la commission sur les amendements nos 39 et 81.

M. Paul Girod, rapporteur. L'amendement n° 8 est tout simplement un amendement de coordination.

Par ailleurs, s'agissant des amendements nos 39 et 81, la commission a bien précisé que, si elle adoptait l'article 4 dans la rédaction proposée par le Gouvernement, ce n'était pas pour interdire la consultation puisque celle-ci pouvait de toute façon se mettre en place à la volonté des présidents de conseils généraux. Elle a néanmoins implicitement adopté une position qui est à l'opposé de celle des auteurs des deux amendements.

J'irai jusqu'à dire que si l'on suivait ces derniers, on donnerait raison à cette fameuse boutade bien connue : pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué et, par parallélisme, pourquoi opérer une décentralisation, puisqu'on s'emploie immédiatement à recentraliser les procédures ?

Il n'y a aucune raison de penser qu'un président de conseil général ne soit pas ouvert à la concertation avec les associations. La preuve vient d'ailleurs d'en être apportée par M. le secrétaire d'Etat, puisque les présidents de conseils généraux eux-mêmes souhaitent que l'on garde dans le texte de loi l'idée de cette concertation et que l'on en affirme le principe. Mais pourquoi, puisque nous sommes dans le cadre de la décentralisation, veut-on imposer de Paris à la fois les modes et les systèmes d'organisation de la concertation ?

Enfin, lorsque vous étiez au Gouvernement vous avez voulu transférer l'exécutif aux présidents de conseils généraux ! Pourquoi voulez-vous, à partir du moment où vous leur avez confié cette responsabilité, vous mettre, immédiatement, à vous méfier de la manière dont ils l'assumeront ?

M. Paul Séramy. Très bien !

M. Paul Girod, rapporteur. Ou alors, il ne fallait pas la leur donner. Ils ont la responsabilité, qu'ils l'exercent comme ils l'entendent ! Puisqu'ils sont d'accord pour que le principe de la consultation soit maintenu dans le projet de loi, je vois mal pourquoi on veut leur imposer de Paris et les méthodes et l'organisation de cette consultation !

Telle est la raison pour laquelle la commission des lois a émis un avis défavorable à ces amendements de suppression.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Bien évidemment défavorable, monsieur le président !

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Cet article a donné lieu à une longue discussion en commission des affaires sociales et j'ai livré dans mon rapport, ce matin, la décision qui en avait découlé.

Je dirai, après Mme Beaudeau, qu'effectivement entre la discussion du mois de décembre 1985 et la période actuelle est paru le fameux décret du 14 mars.

Tout le monde convient qu'une commission composée de trente-sept membres - j'ai évoqué l'inventaire à la Prévert que j'admire, comme vous, monsieur Sérusclat - réunie d'une telle façon est ingérable.

Il me semble donc normal de revenir sur ce texte et, à titre personnel, je me rallierai tout à fait à la proposition de notre collègue Madelain, modifiée par la commission des lois.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements nos 39 et 81.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Franck Sérusclat. Pour la deuxième fois, je note que l'on critique ceux qui veulent, dit-on, « imposer des lois à partir de Paris ». Enfin, nous sommes ici pour légiférer ; il est bien évident que, même si l'on opère une décentralisation, les lois demeurent.

Tout à l'heure, j'avais noté que M. le secrétaire d'Etat tenait déjà ce langage : au fond, il ne faut pas de loi. C'est la formule du laisser-faire laisser-passer. On peut toujours la retrouver. Il faut essayer de savoir ce que l'on évoque lorsqu'on prend une position.

Je suis profondément étonné d'entendre notre collègue M. Girod dire qu'il ne faut pas légiférer. Ce n'est pas parce qu'il y a décentralisation et pouvoir donné au président du conseil général d'assurer l'exécutif qu'il ne doit pas le faire dans une certaine unité républicaine. L'unité républicaine, c'est d'ailleurs la raison de la déconcentration, dont nous avions déjà parlé, et du respect de la légalité.

Nous sommes bien là dans notre fonction de législateur tout à fait classique et normale.

Je note également que tout le monde est favorable à une concertation. Mais dès qu'elle implique trente-sept personnes pour que toutes les minorités puissent être représentées, elle devient « ingérable ». A ce moment-là, on recule et, finalement, on en vient à réduire le nombre de ceux qui décideront et on laisse à la bonne volonté du président du conseil général le soin de réunir ou non le conseil.

Or le président du conseil général peut réagir de diverses façons. Il faut qu'il dispose d'un certain temps pour le faire ; puisqu'il n'y est pas obligé, il pourra attendre. La réunion du conseil général dépend ainsi de sa volonté. Comme je l'ai déjà dit - et je tiens à le répéter - il y a eu, de par les siècles, en France, des hommes dits de la bourgeoisie qui ont profondément pesé pour qu'une évolution ait lieu, pour que le plus grand nombre de Français deviennent des citoyennes et citoyens à part entière. L'évolution n'est pas simplement le fait de ce que l'on pourrait appeler les enfants du peuple. Heureusement, il y a eu des bourgeois éclairés qui ont donné de grandes lignes directrices. Mais ils ont peut-être ensuite été quelquefois dépassés dans l'application pratique au fur et à mesure que Caliban prenait le droit de parler.

Là, nous nous retrouvons devant ce même débat. Si l'on veut vraiment la démocratie, c'est-à-dire que le plus grand nombre participe, surtout dans le domaine de l'action sociale où les minorités ont le plus besoin d'être écoutées et entendues, il faut un conseil de cette nature, comme d'ailleurs il existe un conseil départemental de l'habitat et un conseil régional et départemental de la formation, avec leurs composantes.

Nous serions bien venus, en tant que législateurs et en tant que démocrates, de supprimer cet article qui tente de donner l'illusion qu'il veut, lui aussi, que la concertation soit une obligation et une réalité.

M. Louis Perrein. Très bien !

M. Claude Huriet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Claude Huriet. Je soutiendrai l'amendement déposé par notre collègue M. Jean Madelain, dont je suis co-signataire. Je remercie tant M. le rapporteur que M. le secrétaire d'Etat d'avoir bien voulu s'y rallier.

Je voudrais tout de même m'interroger avec vous sur l'exacte portée du débat qui semble s'engager à propos de cet article.

En effet, la vocation du conseil départemental de développement social, telle qu'elle est prévue par les textes actuels, vise à ce que soit consulté ce conseil préalablement à l'élaboration du schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux et à celle du règlement départemental d'aide sociale. Or, depuis la parution de la loi, à mon avis, bon nombre de conseils généraux ont déjà engagé cette réflexion ; certains d'ailleurs ont pu la mener à son terme. C'est donc un objet important qui avait été fixé comme mobile à la mise en place de ce conseil.

Je voudrais également rappeler un principe : « qui paie décide ». Or, en multipliant des instances et en leur donnant une certaine lourdeur, on peut craindre que des conflits ne surviennent entre ceux qui sont chargés de gérer la part importante des budgets départementaux, laquelle dépasse souvent 50 p. 100, ceux qui sont confrontés à des choix budgétaires et les conseils consultés pour un avis mais qui risquent finalement - on en a d'autres expériences - de devenir le forum d'empoignades d'autant plus vigoureuses que certains feront valoir des doléances, peut-être justifiées, et qui auront toutes pour finalité l'amélioration du contexte social des départements.

Enfin, je tiens à appeler l'attention de nos collègues qui ont défendu ces amendements de suppression sur la composition du conseil telle qu'elle ressort actuellement du décret du 14 mars 1986.

En effet, on a insisté sur la lourdeur de ce conseil qui comprend trente-sept participants. Mais j'attire votre attention, mes chers collègues, sur le fait que, parmi ces trente-sept membres, neuf sont des fonctionnaires et quatorze sont désignés par le commissaire de la République tandis que six sont désignés par le président du conseil général.

Alors je veux bien qu'on fasse valoir une certaine conception de la démocratie que l'on oppose à celle que nous défendons. Mais, à partir du moment où nous procédons par désignation et où la plupart de ces désignations sont le fait de représentants de l'Etat, je pense qu'il faut s'interroger sur le modèle de démocratie que pourrait constituer aux yeux de certains d'entre nous la mise en place de ce conseil départemental de développement social.

Telles sont les raisons pour lesquelles je suis contre les amendements de suppression.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les amendements identiques nos 39 et 81, repoussés par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 207 :

Nombre des votants	308
Nombre des suffrages exprimés	296
Majorité absolue des suffrages exprimés	149
Pour l'adoption	114
Contre	182

Le Sénat n'a pas adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 110, présenté par la commission et accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 76.

Mme Marie-Claude Beaudou. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

Mme Marie-Claude Beaudou. Monsieur le président, je serai très brève, puisque nous avons développé nos arguments lorsque nous avons présenté notre amendement n° 39.

Les auteurs de l'amendement n° 76 essaient de créer une structure départementale qui serait beaucoup moins efficace que celle qui était prévue par la loi du 6 janvier 1984. Malgré tout ce qui a été dit tout à l'heure, nous estimons que la composition de cette commission est vague, que ses pouvoirs sont tout à fait incertains et que la portée de cet amendement réduit considérablement la concertation sur le plan départemental. C'est pourquoi nous nous y opposons.

J'en profite, monsieur le président, pour vous dire que je retire notre demande de scrutin public sur l'article, puisque les explications qui ont déjà été données sont claires et que cela ne changerait rien à la position des uns et des autres.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, l'amendement n° 76, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4, modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Articles 5 et 6

M. le président. « Art. 5 - Au troisième alinéa de l'article 4 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, les mots " des ports et voies d'eau " sont remplacés par les mots " des ports maritimes ". » - *(Adopté.)*

« Art. 6. - I. - Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 66 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, les mots " conformément à la législation applicable en la matière, sous le contrôle technique et scientifique de l'Etat " sont supprimés.

« II. - Après l'article 67 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, il est inséré un article 67-1 ainsi rédigé :

« Art. 67-1. - La conservation et la mise en valeur des archives appartenant aux communes, aux départements et aux régions, ainsi que celles gérées par les services départementaux d'archives en application du troisième alinéa de l'article 66 et de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 67, et par les services régionaux d'archives en application du deuxième et du dernier alinéas de l'article 67, sont assurées conformément à la législation applicable en la matière sous le contrôle scientifique et technique de l'Etat.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article, et notamment les conditions dans lesquelles les conservateurs d'archives, appartenant au personnel scientifique de l'Etat, mis à disposition du président du conseil général ou régional, peuvent assurer le contrôle scientifique et technique prévu au précédent alinéa. » - *(Adopté.)*

Article 7

M. le président. « Art. 7. - L'article 36 de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales est abrogé à compter du 9 janvier 1986. »

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne reviendrai pas sur cette affaire concernant le retrait des communes membres de l'établissement de coopération intercommunale, mais qui pourrait être sous-titrée du nom d'une ville dont nous avons parlé tout à l'heure. Tout a été dit.

Je voudrais m'en tenir, en l'instant, à l'aspect législatif et attirer votre attention sur le fait que si vous estimez que le régime de retrait des communes membres d'un établissement

de coopération intercommunale ne donne pas entière satisfaction, vous ne pouvez, dans l'attente de la réforme annoncée en la matière par le Gouvernement, abroger l'intégralité des dispositions de l'article 36 de la loi de janvier 1986. Ce serait, en effet, un retour pur et simple à un système inadapté, que nous avons connu.

Je tiens à rappeler que lors de l'examen de cet article en décembre dernier, comme le mentionne d'ailleurs M. Paul Girod, la majorité du Sénat avait approuvé l'assouplissement apporté par le texte. La commission des lois s'était prononcée en faveur de l'assouplissement ainsi introduit, améliorant toutefois le dispositif sur deux points : suppression du seuil de population et définition plus précise des charges financières incombant aux communes après retrait, les communes représentant plus de 5 p. 100 de la population d'un groupement de plus de dix ans pouvant se retirer en cas d'extension des compétences de ce groupement.

A l'instant même, le Gouvernement va plus loin. Nous allons donc retrouver les difficultés antérieures. Je pose la question à M. le secrétaire d'Etat : est-ce bien ce que souhaite le Gouvernement ?

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je répondrai à notre collègue, M. Laucournet, que la commission des lois a effectivement demandé, voilà quelques semaines, lors de la discussion d'une proposition de loi, que le régime soit assoupli, mais je rappellerai qu'à l'époque elle s'était insurgée à nouveau - elle l'avait déjà fait au moment de l'examen du texte initial contre l'existence, dans l'arsenal législatif, d'un texte important et compliqué, élaboré, comme tout le monde le savait, pour résoudre le problème posé par une commune qui n'avait pas été identifiée au moment de la discussion du texte ; on savait bien qu'il visait à couvrir un cas particulier. On n'a su qu'ensuite qu'il s'agissait de la commune dont le Premier ministre de l'époque était premier adjoint, ce qui était tout de même un peu « gros ».

Lorsque la proposition de loi est venue en discussion devant le Sénat, la commune n'avait pas encore engagé la procédure de retrait. Elle l'a fait depuis, ce qui signifie que si nous votions aujourd'hui la proposition de loi, la commune en cause pourrait quand même continuer à exploiter la situation - personnellement, je l'estime très critiquable - créée par l'adoption d'un texte de circonstance, d'apparence générale.

Dans cette affaire, il faut calmer le jeu et arrêter l'opération en cours. Si la commune en question veut, en vertu du texte qui sera déposé au mois de septembre, sortir du Sivom dans lequel elle se trouve, elle le pourra sûrement, mais dans le cadre d'une procédure mûrement réfléchie et à caractère général qui s'appliquera à toutes les communes de France. Ce n'est pas parce qu'un maire a la chance d'avoir un premier adjoint d'une telle importance qu'il a le droit de s'engager dans de telles opérations.

Honnêtement, monsieur Laucournet - Je vous réponds puisque la commission des lois semble être mise en cause - notre démarche, en adoptant l'article 7, est cohérente avec nos positions antérieures.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je rappellerai simplement le débat qui a eu lieu ici, sur la base d'une proposition de loi du Sénat. Il apparaît indispensable de supprimer rétroactivement la rétroactivité qui avait été créée pour un bénéfice très particulier, à un moment donné.

Le Gouvernement s'est engagé, vis-à-vis de la commission des lois, à débattre du problème de fond - il reste entièrement posé, vous avez totalement raison - que provoque l'entrée ou la sortie des collectivités des groupements, sachant combien il est délicat de trop empêcher les sorties, car cela fait hésiter les communes à entrer dans les groupements intercommunaux notamment, mais aussi de trop faciliter la sortie, car cela risquerait de faire « exploser » la coopération intercommunale tous les six ans, comme je l'indiquais tout à l'heure.

Nous reviendrons devant votre Haute Assemblée à l'automne, pour débattre d'un dossier d'ailleurs fort délicat.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

5

NOMINATION DE MEMBRES D'UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. Il va être procédé à la nomination de sept membres titulaires et de sept membres suppléants de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

La liste des candidats établie par la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale a été affichée conformément à l'article 12 du règlement.

Je n'ai reçu aucune opposition.

En conséquence, cette liste est ratifiée et je proclame représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire :

Titulaires : MM. Jacques Larché, Charles Jolibois, Christian Bonnet, François Collet, Daniel Hoeffel, Germain Authié et Charles Lederman.

Suppléants : MM. Alphonse Arzel, Pierre Brantus, Georges Dessaigne, Paul Masson, Roger Romani, Michel Dreyfus-Schmidt et Jacques Eberhard.

Mes chers collègues, à la demande du président de la commission des lois, nous allons suspendre nos travaux maintenant pour permettre à la commission de se réunir. Ils seront repris à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures cinquante-cinq, est reprise à vingt et une heures trente.)

M. le président. La séance est reprise.

6

DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

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

M. le président. Nous poursuivons la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Nous en sommes parvenus à l'article 8.

Article 8

M. le président. « Art. 8. - L'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics sont autorisés, dans les contrats qu'ils concluent conjointement avec des sociétés étrangères pour la réalisation d'opérations d'intérêt national, à souscrire des clauses compromissaires en vue du règlement de litiges liés à l'application et l'interprétation de ces contrats. »

Je suis saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 40, présenté par MM. Schmaus, Garcia, Gamboa, Mme Luc, M. Marson, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à supprimer cet article.

Le deuxième, n° 9 rectifié, déposé par M. Paul Girod au nom de la commission des lois, vise à rédiger ainsi cet article :

« Par dérogation à l'article 2060 du code civil, l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics sont autorisés, dans les contrats qu'ils concluent conjointement avec des sociétés étrangères pour la réalisation d'opérations d'intérêt national, à souscrire des clauses compromissaires en vue du règlement, le cas échéant définitif, de litiges liés à l'application et l'interprétation de ces contrats. »

Le troisième, n° 83, le quatrième, n° 82, et le cinquième, n° 84, sont déposés par MM. Méric, Laucournet, Régnauld, Sérusclat, Bœuf, Jacques Durand, les membres du groupe socialiste et apparentés.

L'amendement n° 83 a pour objet de supprimer le mot : « conjointement ».

L'amendement n° 82 a pour but de substituer aux mots : « pour la réalisation d'opérations d'intérêt national » les mots : « pour la réalisation d'opérations d'aménagement du territoire ou d'infrastructure de transport ayant par leur ampleur et leur impact sur la vie économique une importance leur conférant un caractère d'intérêt national »,

Quant à l'amendement n° 84, il vise à compléter cet article par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« L'autorisation de compromettre est autorisée pour chaque opération par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. Vallin, pour défendre l'amendement n° 40.

M. Camille Vallin. La nullité des clauses compromissaires par lesquelles des personnes morales de droit public décident de s'en remettre à un arbitre pour le règlement des litiges ne peut être levée que par dérogation législative expresse, conformément à l'article 2061 du code civil.

L'article 8 a précisément pour objet d'ouvrir ces possibilités dérogatoires à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics pour les contrats qu'ils sont susceptibles de conclure avec des sociétés étrangères dans le cadre d'opérations d'aménagement d'intérêt national.

Dans son rapport écrit, M. le rapporteur présente ainsi cet article : « Au-delà de l'intérêt conjoncturel qu'elle présente pour la réalisation, sous l'impulsion du conseil régional d'Ile-de-France, d'un grand complexe de loisirs sur le site d'une agglomération nouvelle, cette mesure offre l'avantage de faire sortir les collectivités publiques d'un carcan inutilement rigide pour les transactions qu'elles peuvent être amenées à effectuer avec des partenaires étrangers pour de vastes opérations d'aménagement sur notre territoire. »

Même s'il n'est pas clairement expliqué, l'objet réel de cet article est clair : il s'agit de l'*Euro-Disneyland*.

En d'autres temps, nous avons exprimé notre hostilité à ce projet qui risque d'entraîner des conséquences graves. En effet, accepter *Disneyland* en région d'Ile-de-France, c'est accepter que la région parisienne soit orientée vers le tourisme et les services, pour le profit d'une firme étrangère.

Cet article permet donc d'avaliser cette opération. Voilà pourquoi nous appelons le Sénat à le rejeter.

M. Jacques Eberhard. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 9 rectifié.

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des lois est tout à fait sensible au problème que pose cet article.

De quoi s'agit-il ? Notre collègue M. Vallin vient de nous dire qu'il s'agissait de faciliter une opération de prestige. Peut-être ; mais le vrai problème n'est pas là : il se situe dans l'inadéquation entre les mœurs, en matière de juridiction administrative française, et les habitudes qu'ont tous les partenaires étrangers avec lesquels nous sommes amenés à discuter. Ceux-ci ne comprennent pas ce système compliqué par lequel seule la juridiction administrative peut trancher un litige entre une association ou une société privée et une collectivité publique, que ce soit l'Etat, les régions, les départements ou les communes.

Cette différence de tempérament fait que nous avons, dans un certain nombre de cas, des difficultés à contracter avec des investisseurs étrangers qui pourraient, par les capitaux qu'ils apportent et l'animation économique qu'ils sont susceptibles de créer, avoir un rôle bénéfique à la fois pour l'activité économique et pour l'emploi.

Certes, le problème se pose avec acuité pour un cas particulier. Mais n'est-ce pas, justement, le bon moment pour explorer une voie nouvelle permettant aux collectivités territoriales et à l'Etat, conjointement d'ailleurs, de contracter avec des sociétés étrangères dans des conditions comportant une possibilité de recourir à l'arbitrage ?

Telle est la raison pour laquelle la commission des lois n'a pas repoussé l'esprit du texte gouvernemental.

Elle a, néanmoins, pensé qu'il y avait lieu de le préciser sur deux points : tout d'abord, en rappelant que c'est par dérogation à l'article 2060 du code civil que cette autorisation serait donnée ; par ailleurs, en précisant que les clauses compromissaires pourraient, si elles devaient conduire au règlement d'un litige, s'appliquer éventuellement à un règlement définitif, autrement dit qu'il n'y aurait plus de possibilité d'appel une fois que la sentence arbitrale aurait été rendue.

Néanmoins, l'article laisse pendants deux problèmes sur lesquels la commission des lois aimerait avoir l'avis du Gouvernement.

Tout d'abord, nous ne voyons pas très bien quelle est la définition des sociétés étrangères, telles qu'elles sont mentionnées dans le texte. Dans le droit commun actuel est société étrangère une société qui a son siège social à l'étranger. Or il ne nous semble pas exclu que les sociétés étrangères en question soient amenées à créer des filiales en France, qui seraient réputées de droit français.

La commission des lois estime donc que, s'il veut aller jusqu'au bout du raisonnement - observation faite qu'il ne serait pas mauvais que ce soient les sociétés implantées en France qui, en définitive, réalisent l'opération - le Gouvernement doit préciser son sentiment sur ce qu'il entend par « sociétés étrangères ». La commission des lois a relevé qu'il pourrait aussi s'agir de sociétés dont la majorité du capital serait entre des mains étrangères, même si elles sont domiciliées en France ; encore faudrait-il le préciser.

Le deuxième point concerne le droit de faire appel de la sentence arbitrale. Ce droit est ouvert à tout tiers s'estimant lésé. Est-ce bien l'objectif poursuivi ? Dans le cas contraire, et pour parer au risque de voir la sentence arbitrale remise en cause par la voie de l'appel, n'y a-t-il pas lieu de rendre la conclusion de l'affaire définitive ? Tel est le sens de la deuxième partie de l'amendement de la commission des lois.

M. le président. La parole est à M. Laucournet, pour défendre les amendements nos 83, 82 et 84.

M. Robert Laucournet. Nous ne sommes pas fondamentalement opposés à cet article 8, qui prévoit la possibilité, pour les collectivités publiques, de souscrire des clauses compromissaires. Toutefois, il nous apparaît qu'il faudrait l'assortir d'un certain nombre de réserves afin d'essayer d'en limiter la portée, les dispositions qu'il contient pouvant être dangereuses dans leur principe.

La clause compromissoire insérée dans le contrat a deux objets : d'abord, déroger aux règles normales de compétence juridictionnelle en cas de litige entre les cocontractants ; ensuite, recourir à l'arbitrage qui permet d'aboutir à des solutions transactionnelles.

Certes, cette formule constitue un facteur de souplesse dans les relations commerciales. Elle évite, *a priori*, la question parfois difficile de la détermination du juge compétent et elle permet de dégager plus rapidement que par la voie juridictionnelle une solution qui, sans être strictement orthodoxe sur le plan du droit, peut satisfaire les deux parties.

Pendant, on doit souligner, à l'inverse, qu'en cas de conflit le déroulement d'une procédure de droit commun présente le maximum de garanties : dans la première hypothèse, les litiges envisagés relèveront en effet du juge administratif, notamment si le contrat peut être rattaché à l'exécution directe d'un service public, ce qui ne paraît pas être le cas pour le dossier auquel s'appliquerait ce texte ; dans la deuxième hypothèse, l'affaire sera examinée comme un litige commercial ordinaire.

Tel qu'il est rédigé, cet article nous semble aussi un peu flou dans son champ d'application : le projet vise des « opérations d'intérêt national », mais le Gouvernement ne donne aucune définition précise de telles opérations. Il en existe bien une dans le droit de la comptabilité publique, pour la classification des investissements, mais il est peu probable qu'elle corresponde à l'objet du texte proposé, qui recouvre des opérations qui seront en grande partie financées par des capitaux privés étrangers, comme vient de l'indiquer M. le rapporteur.

Une notion aussi floue et aussi large peut donc être dangereuse. Elle pourrait comprendre, par exemple, la construction du tunnel sous la Manche, la confection d'échangeurs autoroutiers, etc.

En ce qui concerne la nature des contrats, le projet ne vise pas exclusivement les contrats passés entre les collectivités publiques et les sociétés étrangères, mais les contrats conclus conjointement avec des sociétés étrangères.

Nous souhaiterions - tel est l'objet de nos amendements - que soient précisées dans la loi les catégories d'opérations concernées. Nous proposons, quant à nous, qu'il s'agisse d'opérations d'aménagement du territoire ou d'infrastructures de transport ayant par leur ampleur et leur impact sur la vie économique une importance leur conférant un caractère d'intérêt national. Nous souhaiterions également que l'autorisation de compromettre fasse l'objet pour chaque opération d'un décret en Conseil d'Etat.

J'en arrive donc tout naturellement à nos amendements.

L'amendement n° 83 tend à supprimer le mot « conjointement », afin de restreindre le champ d'application de cet article.

Par l'amendement n° 82, nous souhaiterions, comme je viens de l'indiquer, que les mots : « pour la réalisation d'opérations d'intérêt national » soient remplacés par les mots : « pour la réalisation d'opérations d'aménagement du territoire ou d'infrastructure de transport ayant par leur ampleur et leur impact sur la vie économique une importance leur conférant un caractère d'intérêt national ».

Enfin, dans l'amendement n° 84, s'agissant de dérogations aux principes généraux du droit public interne, nous souhaitons que cette autorisation de compromettre soit soumise pour chaque opération à un décret en Conseil d'Etat.

Telle est, monsieur le président, la justification des trois amendements que nous proposons à la réflexion et au vote du Sénat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces amendements ?

M. Paul Girod, rapporteur. Aussi bizarre que cela puisse paraître, la commission des lois partage les préoccupations du groupe socialiste, mais elle en tire des conclusions inverses.

Le groupe socialiste propose, dans l'amendement n° 83, de supprimer le mot « conjointement » pour restreindre le champ d'application des dispositions de cet article. Il nous propose, par l'amendement n° 82, de définir d'une façon plus précise les opérations d'intérêt national. Par l'amendement n° 84, il souhaite que l'autorisation de compromettre soit soumise pour chaque opération à un décret en Conseil d'Etat.

Autrement dit, si j'ai bien compris, nos collègues socialistes entendent cadrer de façon plus serrée les possibilités ouvertes par cette nouvelle procédure. Je crains que le remède proposé ne soit pas adapté. La commission des lois partage le souci du groupe socialiste de ne pas s'engager à la légère dans cette affaire, encore que certains de ses membres auraient souhaité que l'on soit très libéral et qu'on ouvre d'un seul coup assez largement la possibilité pour les collectivités locales de s'affranchir de l'article 2060.

Quand le groupe socialiste nous propose, par l'amendement n° 83, de supprimer le mot « conjointement », il s'en justifie par le souci de restreindre le champ d'application des dispositions de l'article 8 ; en réalité, c'est l'inverse qui résulterait de cette rédaction. Il faut, dans une opération de ce genre, que l'Etat et les collectivités territoriales s'engagent en même temps et conjointement. Or, en supprimant le mot « conjointement », on fait disparaître la coordination générale de l'ensemble. C'est la raison pour laquelle la commission des lois émet un avis défavorable sur l'amendement n° 83.

Avec l'amendement n° 82, le groupe socialiste donne, en réalité, une nouvelle définition des opérations d'intérêt national. Or, ces dernières sont définies comme étant des opérations dans lesquelles l'Etat se substitue, compte tenu de l'importance de l'affaire, aux collectivités normalement responsables, et en particulier dans le cadre des villes nouvelles. Cela signifie que l'affaire reste sous le contrôle direct de l'Etat, au moins pour cette première application d'une notion nouvelle. La définition proposée est beaucoup plus laxiste que celle qui est implicite dans les opérations d'intérêt national. C'est la raison pour laquelle la commission des lois, cette fois encore, donne un avis défavorable à l'amendement n° 82.

Enfin, s'agissant de l'amendement n° 84, auquel d'ailleurs la commission des lois avait songé un moment, dans une formulation un peu différente, il est en définitive à la limite

sans objet, puisque les opérations d'intérêt national devant répondre à un certain nombre de critères qui eux-mêmes doivent être arrêtés par décret en Conseil d'Etat, le simple fait qu'il faille s'intégrer dans une opération d'intérêt national veut dire qu'un décret en Conseil d'Etat passe à un moment quelconque. Là encore, la nécessité d'un alourdissement du texte n'est pas évidente. La commission des lois, en définitive, a donc également émis un avis défavorable sur cet amendement n° 84, en grande partie parce que les soucis qui président aux réflexions sont déjà satisfaits par ce qui est implicite dans le texte tel qu'il est proposé par le Gouvernement et l'amendement n° 9.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est évidemment défavorable à l'amendement n° 40. Je m'en expliquerai dans un instant si vous le voulez bien.

Il est, en revanche, favorable à l'amendement n° 9 de la commission des lois.

Enfin, il est défavorable aux amendements nos 83, 82 et 84, qui constituent un tout.

Le Gouvernement partage les soucis qui ont été exprimés par M. Laucournet. Toutefois, il arrive, avec le même souci, à un résultat légèrement différent pour les raisons suivantes.

Les personnes morales de droit public ne peuvent pas se soustraire aux règles qui déterminent la compétence des juridictions nationales en s'en remettant à un arbitre, ce qui existe, de plus en plus, pratiquement sur tous les territoires. Or, l'interdiction de tout compromis ou de toute clause compromissoire présente des difficultés très réelles lors de la réalisation des grandes opérations d'aménagement, à l'occasion de la passation de contrat avec les sociétés étrangères qui ne comprennent pas cette manière de voir les choses. Il est possible que des investissements importants échappent à notre pays au profit de pays voisins qui n'ont pas la même exigence de tribunaux spéciaux nationaux. Il est donc proposé de prévoir des dispositions très restrictives, comme beaucoup le souhaitent. C'est pourquoi nous ne pouvons pas être favorables aux trois amendements que vous venez de défendre, monsieur Laucournet.

Tout d'abord, la notion de société étrangère, est, selon nous, assez claire, en tout cas au niveau de la jurisprudence. Elle est en effet le siège social - « est étrangère à une société, dont le siège est à l'étranger » - ou bien, suivant le cas d'espèce, la direction de la société, ses établissements principaux, son exploitation et son contrôle. Cette notion est effectivement très restrictive et va bien dans le sens d'une extension de cet article.

La notion d'opération d'intérêt national, contrairement à ce que l'on peut penser, est, à nos yeux, définie par la loi du 7 janvier 1983 sur le transfert des compétences, qui définit encore plus restrictivement les cas où s'appliquerait l'article 8.

Les opérations d'intérêt national sont, et de cette loi, des périmètres à l'intérieur desquels les autorisations et les actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol sont délivrés au nom de l'Etat, qu'il y ait ou non un plan d'occupation des sols approuvé. Ensuite, le champ d'application ne concerne que quatre lieux : les agglomérations nouvelles, l'aménagement de la défense, le domaine industriel ou portuaire d'Antifer et l'aménagement de la zone de Fos-sur-Mer. Tout le reste du territoire est exclu de l'application de cet article.

Le mot conjointement imposant la présence de l'Etat dans la convention d'une société étrangère et l'application étant limitée à quatre zones seulement rendent cet article beaucoup plus restrictif - tellement restrictif qu'à l'avenir il sera peut-être nécessaire d'en élargir la portée - qu'il ne paraît de par la définition donnée aux opérations d'intérêt national par la loi du 7 janvier 1983.

Si ces restrictions n'existaient pas, nous serions évidemment beaucoup plus favorables aux propositions de M. Laucournet.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 40, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 8 est donc ainsi rédigé et les amendements nos 83, 82 et 84 deviennent sans objet.

Articles additionnels

M. le président. Je suis d'abord saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 10, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, a pour objet d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Les quatrième à douzième alinéas de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée sont remplacés par les trois alinéas suivants :

« Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, le conseil général décide de la composition de son bureau.

« Sauf disposition contraire du règlement intérieur, chaque membre du bureau est élu au scrutin uninominal, dans les mêmes conditions que le président.

« Les membres du bureau autres que le président sont élus pour la même durée que le président.

« II. - Le paragraphe I de l'article 24 de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification des dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux est abrogé. »

Le deuxième, n° 30 rectifié, déposé par M. Salvi et les membres du groupe de l'union centriste, tend à insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le paragraphe I de l'article 24 de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification des dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux est abrogé.

« II. - Les quatrième à douzième alinéas de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, le conseil général décide de la composition de son bureau. Chaque membre du bureau est ensuite élu au scrutin uninominal, dans les mêmes conditions que le président et pour la même durée. »

Enfin, le troisième, n° 59, présenté par le Gouvernement, vise à insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Les alinéas 5 à 12 de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le conseil général décide des modalités selon lesquelles sont désignés les membres du bureau autres que le président. A cet effet, il retient l'un des systèmes prévus aux 1° et 2° ci-après.

« 1° Chaque membre du bureau autre que le président est élu au scrutin uninominal, dans les mêmes conditions que le président. « 2° Les membres du bureau autres que le président sont désignés en s'efforçant de représenter les différentes tendances du conseil général.

« Les candidatures aux différents postes du bureau sont déposées auprès du président dans l'heure qui suit la décision du conseil général visée à l'alinéa 5 ci-dessus. Si, à l'expiration de ce délai, une seule candidature a été déposée pour chaque poste à pourvoir, les nominations prennent effet immédiatement et il en est donné lecture par le président.

« Dans le cas contraire, les membres du bureau autres que le président sont élus au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

« Chaque conseiller général ou groupe de conseillers généraux peut présenter une liste de candidats dans l'heure qui suit l'expiration du délai susvisé.

« Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. Si le nombre de candidats figurant sur une liste est inférieur au nombre de sièges qui lui reviennent, le ou les sièges non pourvus sont attribués à la ou aux plus fortes moyennes suivantes.

« Après la répartition des sièges, le conseil général procède à l'affectation des élus à chacun des postes du bureau au scrutin uninominal dans les mêmes conditions que pour l'élection du président et détermine l'ordre de leur nomination.

« Quelles que soient les modalités de leur désignation, les membres du bureau autres que le président sont nommés pour la même durée que celui-ci.

« En cas de vacance de siège de membre du bureau autre que le président, le conseil général peut décider de compléter le bureau. Il n'y est tenu que si, du fait des vacances, le nombre des vice-présidents est devenu inférieur à quatre.

« Lorsque le conseil général complète le bureau, il y procède selon les mêmes modalités que lors de la désignation initiale. Toutefois, si la désignation initiale a eu lieu conformément au 2° ci-dessus, il est procédé au renouvellement intégral des membres du bureau autres que le président s'il est nécessaire de passer au scrutin.

« II. - Les dispositions du I entreront en vigueur lors du prochain renouvellement triennal des conseils généraux.

« III. - Pour l'application de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 modifiée, les dispositions de l'article 38 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, demeurent en vigueur dans leur rédaction antérieure à la présente loi jusqu'au prochain renouvellement général des conseils régionaux. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 10.

M. Paul Girod, rapporteur. Sous l'influence du gouvernement précédent, le Parlement avait été amené à adopter un article définissant un mode d'élection pour les bureaux des conseils généraux et des conseils régionaux. Compte tenu de la date de promulgation de la loi, ces dispositions ne se sont appliquées qu'aux dernières élections de bureaux des conseils régionaux.

Ces derniers devaient être impérativement élus à la proportionnelle au sein des assemblées considérées. A l'époque, l'attention du Parlement, spécialement du Sénat, avait été attirée sur la contradiction qui existait entre l'idée de transférer l'exécutif, c'est-à-dire un organe de décisions autoritaire, au président de chacune de ces assemblées assistée de son bureau et celle de diluer l'efficacité du même bureau par la présence, éventuellement très importante, de l'opposition à la direction générale de la collectivité locale.

Les arguments en question n'avaient pas été entendus, étant assortis, d'ailleurs, de cette réflexion d'ordre général, à savoir qu'il était quelque peu incohérent de transférer des responsabilités d'autorité aux collectivités locales et, dans le même temps, d'encadrer de façon très serrée les conditions dans lesquelles elles pourraient vivre cette autorité à elles confiée.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois propose aujourd'hui cet amendement, qui transfère à la collectivité, sauf disposition de son règlement intérieur - ce qui laisse toute latitude de déroger à ce qui pourrait être une règle générale - la responsabilité d'organiser vraiment son bureau comme elle l'entend. C'est la règle majoritaire qui doit être le droit commun de l'élection des exécutifs départementaux et régionaux.

Tel est le sens profond de l'amendement que je présente au nom de la commission des lois et que je demande au Sénat d'adopter.

M. le président. La parole est à M. Séramy, pour défendre l'amendement n° 30 rectifié.

M. Paul Séramy. La loi relative à l'organisation des régions et portant modification des dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux prévoit, en son article 24, que le bureau du conseil général et, par voie de conséquence, celui du conseil régional, sont désormais élus à la représentation proportionnelle en cas d'échecs d'une phase préliminaire autorisant la recherche d'un accord amiable entre tous les groupes représentés au sein de cette assemblée.

C'est ce que vient de rappeler fort brillamment M. le rapporteur.

Cette disposition avait été vigoureusement dénoncée et combattue au Sénat lors de l'examen de ce texte. Au demeurant, la Haute Assemblée avait été conduite à repousser l'ensemble du projet de loi après échec de la commission mixte paritaire.

Le Sénat a, en effet, estimé que l'obligation faite au conseil général et au conseil régional de constituer leurs bureaux à la représentation proportionnelle contredit l'esprit de la décentralisation, car elle impose aux départements et aux régions, par une norme légale, un mode uniforme de désignation des membres de leurs bureaux.

Il a, par ailleurs, souligné que la quotidienneté des tâches imparties au département et à la région, ainsi que la nécessaire cohérence et l'indispensable continuité de l'action départementale et régionale supposent une homogénéité de leur bureau.

Pour être moi-même un acteur en la matière, je crois qu'il est indispensable que l'exécutif départemental soit cohérent, comme par le passé.

Dans ces conditions, il apparaît tout à fait souhaitable de supprimer cette disposition qui annihile la libre détermination par les assemblées locales de leur organisation interne en rétablissant le scrutin majoritaire pour la désignation des bureaux des conseils généraux et des conseils régionaux.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour défendre l'amendement n° 59, et pour donner l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 10 et 30 rectifié.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. L'amendement de la commission des lois nous paraît présenter un inconvénient. Il permet au conseil général, et à première vue c'est très intéressant, de choisir, dans son règlement, la méthode qu'il veut utiliser pour élire son bureau.

Le problème est que la majorité sortante va, par ce biais, lier la future majorité entrante, puisque le règlement ne peut pas être modifié avant l'élection du bureau, et que, par conséquent, ceux qui s'en vont ne permettent pas à leur successeur le choix qu'on voulait leur offrir. Par conséquent, sa rédaction nous paraît avoir une lacune.

En revanche, l'amendement déposé par M. Salvi est un amendement d'attente. En effet, sauf nouveau débat et modifications, on en revient tout simplement au régime antérieur concernant les conseils généraux pour l'avenir et les conseils régionaux dès à présent, pour l'avenir bien sûr, mais sans effet rétroactif.

Dans ces conditions, compte tenu de la rédaction de cet amendement de M. Salvi, le Gouvernement retire son amendement n° 59 au profit de l'amendement n° 30 rectifié.

M. le président. L'amendement n° 59 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 30 rectifié ?

M. Paul Girod, rapporteur. Dans la mesure où l'amendement n° 30 rectifié prévoit, avant l'élection, que le département décide de la composition de son bureau, et dans la mesure où, bien évidemment, cette décision de composition du bureau ne peut, dans la pratique, se faire qu'avec un minimum de négociations internes à l'assemblée - cela revient pratiquement à modifier le règlement intérieur avant le vote - la commission des lois va également retirer son amendement au profit de l'amendement n° 30 rectifié.

M. le président. L'amendement n° 10 est retiré.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 30 rectifié.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole, contre cet amendement.

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

M. Franck Sérusclat. Cette discussion autour de la composition des organes responsables du conseil général a déjà conduit à présenter beaucoup d'arguments. Je souhaite réduire les miens et en même temps être le plus clair possible.

Les décisions qui ont été prises par application de la loi de décentralisation ont abouti à transférer au président du conseil général, et à lui seul, les responsabilités de l'exécutif. Il y avait eu un débat assez large à ce sujet.

Nos collègues communistes avaient défendu la notion de bureau, se rapprochant un peu par là de la conception municipale ou de celle du Gouvernement par rapport à l'assemblée délibérante.

Le groupe socialiste avait défendu la notion de l'exécutif confié au président du conseil général par similitude avec ce qu'était avant - ce n'était pas dans la loi, mais c'était la pratique - la responsabilité donnée au préfet. Ce qui veut dire que seul le président a charge de l'exécution des décisions prises par le conseil général et que le bureau qui l'entoure n'est pas un bureau ayant vocation exécutive. En revanche, le président du conseil général peut déléguer à qui il veut une partie de ses propres responsabilités de l'exécutif, sans pour autant en faire les membres d'un bureau ; il peut avoir auprès de lui un cabinet puisqu'il est l'exécutif à lui seul ; à lui seul, il a la possibilité de déterminer la répartition des tâches au sein du bureau.

Donc, ce bureau n'est pas à comparer à un bureau exécutif, comme on tente parfois de le faire ou lorsque la discussion dévie.

Il reprend aussi le rôle de la commission départementale qui était permanente. Il est évident, en effet, que la quotidienneté des tâches exigerait que le conseil général, en tant qu'assemblée, soit trop souvent réuni pour discuter. L'assemblée, en tant que telle, les avait transférées à une commission départementale où la représentation de tous les membres était assurée.

C'est donc pour calquer cette façon de faire qu'est intervenue cette proposition relative aux conseils régionaux et, en partant de la même philosophie, relative aux conseils généraux. Cela paraît tellement naturel que le Gouvernement avait, dans un amendement, sans prendre vraiment partie pour l'une ou l'autre des deux formes, donné la possibilité de ces deux formes.

Or il vient de se rallier à l'amendement de M. Salvi d'une façon un peu étonnante, abandonnant cette notion de liberté ; j'ai compris pourquoi il l'abandonnait dans le cadre du règlement intérieur pris par un bureau, qui lierait le bureau suivant. Dès lors, c'est une liberté si transitoire qu'elle ne vaut que pour les premiers. Ensuite, on se trouve dans une situation où tout est bloqué.

Ce qui m'étonne, c'est qu'on en arrive maintenant à cette solution de scrutin majoritaire. Il est bien dit dans le texte du rapport de M. Paul Girod que, ce qui le gêne de recourir à la représentation proportionnelle, c'est l'obligation faite d'y recourir. Mais là, il oblige bien de recourir au scrutin uninominal. Dans un cas, cela ne le gêne pas d'obliger parce que c'est le scrutin uninominal et, dans l'autre, cela le gêne parce que c'est la représentation proportionnelle.

Si l'on veut vraiment être logique, il faut dire d'entrée de jeu au conseil général qu'il décidera du mode d'élection et que nous, au niveau national, nous ne donnons pas de directive.

Je suis stupéfié d'entendre dire qu'il ne faut rien imposer. On est bien obligé d'imposer des choses pour que, dans toute la France, les conseils généraux aient les mêmes modes d'élection de leur président, de leur bureau, de leurs commissions, etc.

Je ne comprends vraiment pas ces appels à une liberté totale comme j'en lis à la page 28 du rapport de M. Paul Girod : « En second lieu, l'obligation de recourir à la représentation proportionnelle, lorsque la pluralité de représentation ne s'opère pas spontanément, repose sur la volonté de fixer autoritairement les modalités de fonctionnement des assemblées locales et d'imposer une norme uniforme de désignation à tous les départements et à toutes les régions, ce qui est opposé à l'esprit de la décentralisation », alors que l'amendement n° 30 rectifié prévoit : « Aussitôt après l'élection du président et sous sa présidence, le conseil général décide de la composition de son bureau. Chaque

membre du bureau est ensuite élu au scrutin uninominal, dans les mêmes conditions que le président et pour la même durée. »

Si ce n'est pas une obligation, il faut m'expliquer ce que c'est ! Et il en faut, c'est évident !

Le Gouvernement avait une hésitation et il laissait la double possibilité. Nous pensons que, sur le plan de la démocratie, la représentation proportionnelle est la meilleure façon de désigner les membres d'un bureau qui n'a pas de vocation exécutive. S'il avait une vocation exécutive, je ne défendrais pas le même raisonnement car l'exécutif doit être homogène. On ne peut pas avoir un gouvernement de la France qui serait fait de gens de droite et de gauche ; peut-être en cas de situation nationale extraordinaire, il y aurait nécessité d'avoir un gouvernement de cette nature. Mais, dans la vie ordinaire, normale, une politique doit être menée par un gouvernement homogène et approuvée par le Parlement.

Nous ne sommes pas dans la même situation. C'est la raison pour laquelle les propositions qui nous sont faites ne me paraissent pas logiques. En outre, elles ne sont pas cohérentes avec le souci de ne rien vouloir imposer. Nous sommes bien obligés de légiférer.

On a utilisé la formule après de nombreux débats. M. le secrétaire d'Etat a fait référence à des propos tenus par d'autres socialistes ; ce problème a effectivement fait débat, y compris au sein du parti socialiste, car, c'est vrai, nous n'avons pas toujours tous les mêmes opinions. Mais, quand nous prenons ensuite position à l'extérieur, nous avons la position de la majorité des socialistes à défendre et c'est sans doute le cas de ceux qui ont pu dire au secrétaire d'Etat que peut-être bien on verrait une autre façon d'organiser la loi. Sur ce sujet, nous avons eu débat, c'est également vrai.

M. Josy Moinet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Josy Moinet. Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne comprends pas très bien la position du Gouvernement. En effet, nous nous trouvons en présence de trois amendements dont deux ressortissent à la même conception de la désignation de l'exécutif départemental ou régional - lorsque je dis exécutif, je devrais dire exécutif et bureau - élu par recours au scrutin majoritaire, et un troisième qui s'inspire d'une philosophie plus ouverte, peut-être plus conforme à l'esprit de la décentralisation.

J'aurais, monsieur le secrétaire d'Etat, voté très volontiers l'amendement du Gouvernement car il s'inscrit tout à fait dans l'esprit de la décentralisation. Vous avez décidé de le retirer, pour des raisons qui n'ont peut-être pas grand-chose à voir avec l'idée que vous vous faites de ce que doit être l'application de la décentralisation au niveau des départements et des régions.

Pour l'amendement présenté par M. Salvi, je serais tenté d'avoir un préjugé favorable. Il me semble, en effet, de bonne méthode qu'il y ait une certaine unité dans la composition du bureau des conseils généraux et régionaux. Mais pourquoi ne pas laisser la liberté de choix ? C'est cela la décentralisation : faire en sorte que, par exemple, le Pas-de-Calais s'administre comme on souhaite le faire dans ce département et qu'en Charente-Maritime ou dans les Alpes-Maritimes on s'administre d'une autre manière.

Je regrette, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous n'ayez pas cru devoir maintenir l'amendement déposé par le Gouvernement car il se situe vraiment dans le droit fil de la décentralisation.

C'est la raison pour laquelle je m'abstiendrai sur l'amendement n° 30 rectifié qui a rallié à lui, ce qui était normal, la commission des lois, car son propre amendement relevait d'une conception identique alors que l'amendement du Gouvernement, monsieur le secrétaire d'Etat, n'était peut-être pas rigoureusement de la même filiation.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 30 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 208 :

Nombre des votants	308
Nombre des suffrages exprimés	296
Majorité absolue des suffrages exprimés	149
Pour	206
Contre	90

Le Sénat a adopté.

Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 8.

Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 11 rectifié, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, vise à insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le I de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 est ainsi modifié :

« - au sixième alinéa, les mots : " année scolaire 1987-1988 " sont remplacés par les mots : " année scolaire 1989-1990 " ;

« - au septième alinéa, les mots : " année scolaire 1987-1988 et des deux tiers au titre de l'année scolaire 1988-1989 " sont remplacés par les mots : " année scolaire 1989-1990 et des deux tiers au titre de l'année scolaire 1990-1991 " .

« II. - Le II de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 est ainsi modifié :

« - au premier alinéa, les mots : " et 1986-1987 " sont remplacés par les mots : " à 1988-1989 " ;

« - le second alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour les années scolaires 1986-1987 et 1987-1988, sont applicables les accords qui étaient en vigueur au 1^{er} octobre 1985, les accords qui ont été passés entre cette date et la date de publication de la loi n° du portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, ainsi que tous les accords librement consentis ultérieurement ; »

« - après le second alinéa, est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Pour les années scolaires 1986-1987 et 1987-1988, l'inscription des enfants scolarisés au cours de l'année scolaire 1985-1986 dans la commune d'accueil ne peut être remise en cause avant le terme de leur scolarité à l'école maternelle ou élémentaire ; »

« - au dernier alinéa, dans la première et la dernière phrase, les mots : " année scolaire 1986-1987 " sont remplacés par les mots : " année scolaire 1988-1989 " et, dans la deuxième phrase, les mots : " rentrée scolaire 1985-1986 " par les mots : " rentrée scolaire 1987-1988 " . »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements, présentés par M. Descours Desacres.

Le premier, n° 55 rectifié, est ainsi conçu :

« A. - Dans le paragraphe I du texte proposé par l'amendement n° 11 rectifié, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« Le huitième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« A partir de la rentrée scolaire de 1986, la scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause par l'une ou l'autre d'entre elles avant le terme soit de la formation préélémentaire, soit de la scolarité primaire de cet enfant commencées ou poursuivies durant l'année scolaire précédente dans un établissement du même cycle de la commune d'accueil. »

« B. - En conséquence : »

« 1° Supprimer les cinquième et sixième alinéas du II de l'amendement n° 11 rectifié.

« 2° Rédiger comme suit le septième (dernier) alinéa de l'amendement n° 11 rectifié :

« Au dernier alinéa, dans la première phrase, les mots : "année scolaire 1986-1987" sont remplacés par les mots : "année scolaire 1988-1989" ; dans la deuxième phrase, les mots : "rentrée scolaire 1985-1986" sont remplacés par les mots : "rentrée scolaire 1987-1988" et la dernière phrase est supprimée. »

Le second, n° 111, a pour objet, au quatrième alinéa du paragraphe II de l'amendement n° 11 rectifié, après les mots : « au 1^{er} octobre 1985 », de rédiger comme suit la fin de cet alinéa : « les accords qui ont été passés entre cette date et le 23 mai 1986 ainsi que tous les accords librement consentis à partir du quinzième jour suivant la publication de la loi n° portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales. »

Le deuxième amendement, n° 53, présenté par le Gouvernement, vise à insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le paragraphe I de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 est ainsi modifié :

« - au sixième alinéa, les mots : "année scolaire 1987-1988" sont remplacés par les mots : "année scolaire 1988-1989" ;

« - au septième alinéa, les mots : "année scolaire 1987-1988 et des deux tiers au titre de l'année scolaire 1988-1989" sont remplacés par les mots : "année scolaire 1988-1989 et des deux tiers au titre de l'année scolaire 1989-1990" ;

« - au huitième alinéa, les mots : "année scolaire 1986-1987" sont remplacés par les mots : "année scolaire 1987-1988" .

« II. - Le paragraphe II de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 est ainsi modifié :

« - au premier alinéa, les mots : "et 1986-1987" sont remplacés par les mots : "1986-1987 et 1987-1988" ;

« - après le deuxième alinéa, il est ajouté un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Pour l'année scolaire 1986-1987, une commune d'accueil doit inscrire les enfants résidant dans d'autres communes tant que le nombre moyen d'élèves par classe accueillis dans la commune à la rentrée scolaire 1985-1986 n'est pas atteint. Pour l'année scolaire 1986-1987, l'inscription des enfants scolarisés au cours de l'année précédente dans la commune d'accueil ne peut être remise en cause avant le terme de leur scolarité à l'école maternelle ou élémentaire ; »

« - au dernier alinéa, dans la première et la dernière phrase, les mots : "année scolaire 1986-1987" sont remplacés par les mots : "année scolaire 1987-1988" et les mots : "rentrée scolaire 1985-1986" sont remplacés par les mots : "rentrée scolaire 1986-1987" . »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 11 rectifié.

M. Paul Girod, rapporteur. Il a été largement question, pendant la discussion générale, de la part tant du rapporteur de la commission des lois, d'un certain nombre de nos collègues que de M. le secrétaire d'Etat, de cette fameuse affaire de l'article 23 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

Il s'agit de l'article qui prévoit, dans une nouvelle mouture - il y en avait eu une précédente qui avait d'ailleurs été déférée dans son application - des prescriptions qui s'imposeraient aux communes ayant des enfants fréquentant l'école d'une autre commune pour éventuellement les amener à contribuer aux frais de scolarisation supportés par la commune d'accueil.

A l'époque, une longue discussion s'était instaurée ici même sur le sujet.

Le Sénat, en particulier sa commission des lois, avait émis un certain nombre de restrictions sur les cas dans lesquels la commune de résidence était tenue de participer aux frais de la commune d'accueil, même si l'avis du maire était éventuellement négatif ou n'était même plus sollicité.

Nous avons fait remarquer qu'il y avait là des risques d'abus et, pratiquement, de mise sous tutelle de la commune de résidence.

Il n'avait guère été tenu compte de nos observations et le texte est sorti tel que nous le connaissons aujourd'hui, ce qui aboutit à un certain nombre d'inconvénients, notamment le réveil d'une sorte de guerre ou tout au moins d'opposition parfois un peu violente entre les communes d'accueil et les communes de résidence. Les unes et les autres ont en effet du mal à se mettre d'accord sous la pression d'une réglementation nationale uniformément égalitaire et particulièrement contradictoire.

Nous savons tous à travers les exemples que nous pouvons observer dans nos départements que l'atmosphère qui a commencé à sourdre ici ou là devient particulièrement désagréable et même délétère.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois a pris l'initiative de proposer le report de l'application de l'article en question, considérant que cela pourrait donner le temps de redéfinir les données du problème.

Je vous remercie d'ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, d'avoir fait remarquer que, nonobstant le caractère contraignant et exagéré de ces prescriptions, des conventions ont vu le jour ici ou là, quelquefois en dérogation à ce texte, de telle sorte que des collectivités territoriales entre elles parviennent, dans le tâtonnement, à régler les éventuels problèmes qu'elles ont les unes avec les autres.

C'est l'objet de l'amendement n° 11 rectifié, par lequel il est demandé de reporter de deux ans l'applicabilité de l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983, en prenant toutefois la précaution de ne pas remettre en cause l'inscription des enfants qui ont commencé leur scolarité soit maternelle, soit élémentaire dans les écoles où ils sont inscrits, ainsi que l'applicabilité des conventions éventuellement conclues à la date d'aujourd'hui.

Telle est l'économie de l'amendement n° 11 rectifié.

M. Paul Séramy. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres, pour défendre les sous-amendements n°s 55 rectifié et 111.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, j'aurais souhaité pour la clarté du débat, si le Gouvernement et la commission en étaient d'accord, qu'il y eût un débat sur la première partie de l'amendement et un autre sur la seconde partie, les problèmes étant distincts.

Cela étant dit, je vais exposer mes deux sous-amendements qui s'appliquent à l'amendement de la commission, mais qui pourraient tout aussi bien porter sur le texte du Gouvernement.

Il s'agit, tout d'abord, d'affirmer le droit de l'enfant à avoir un enseignement continu d'abord dans le cycle préélémentaire, ensuite dans le cycle primaire.

Cette distinction a toujours été la préoccupation du Sénat, car dès lors que le cycle primaire serait considéré comme une suite du cycle pré-élémentaire, toutes les communes où l'Etat n'a pas fait l'effort de mettre en place un enseignement pré-élémentaire verraient leurs classes primaires et leurs écoles se fermer progressivement.

Pour affirmer ce droit de l'enfant, il ne suffit pas à mon point de vue de prendre en considération ces préoccupations dans un premier alinéa pour l'année scolaire 1986-1987 et dans l'alinéa suivant pour l'année scolaire 1987-1988.

Il faut dans le premier alinéa affirmer le principe selon lequel tout enfant qui a commencé soit le cycle préélémentaire, soit le cycle primaire dans un établissement a le droit de rester dans celui-ci jusqu'à la fin dudit cycle.

Tel est l'objet essentiel de mon premier sous-amendement, qui entraîne, bien entendu, une coordination dans l'alinéa suivant. Le sous-amendement ne soulève aucun problème. Nous sommes d'accord sur le point de départ de son application à partir de la rentrée scolaire de 1986.

Cette disposition, qui figurait dans le texte initial, a été reprise tant par la commission que par le Gouvernement.

Le sous-amendement n° 111 concerne les contrats à conclure ou qui ont été conclus entre le maire de la commune de résidence et celui de la commune d'accueil. Vous avez souligné dans votre exposé, monsieur le secrétaire d'Etat, combien il importait que ces contrats soient établis très clairement et se développent.

Or, j'ai eu le regret de constater qu'un télex du ministère de l'intérieur en date du 23 mai 1986 contenait une affirmation contraire à la volonté, exprimée par le législateur dès le début de l'examen de la loi du 22 juillet 1983 de distinguer les cycles préélémentaire et primaire.

Afin de sanctionner la diffusion d'un télex contraire aux dispositions législatives, je demande au Sénat de déclarer que les contrats conclus depuis le 23 mai dernier sont nuls et devront être renégociés.

Il est, en effet, inacceptable que des contrats aient pu être signés sous la pression discrète d'une circulaire qui est contraire à la loi.

D'autre part, je demande, non pas que soit prise en considération la date de promulgation de la présente loi, mais qu'un délai de quinze jours après cette promulgation soit donné aux associations de maires pour qu'elles en informent leurs membres. Chacun sait que, si nul n'est évidemment censé ignorer la loi et si, en règle générale, il y a un délai d'application de la loi, dans un cas de cette importance, pour l'avenir des communes, il faut au moins prévoir un délai de quinze jours.

Voilà l'esprit qui m'a animé en déposant ces sous-amendements dans l'intérêt de nos communes, dans l'intérêt des enfants et de la bonne entente générale. (MM. Schumann et Caupert applaudissent.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour défendre l'amendement n° 53 et pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11 rectifié de la commission et les sous-amendements n°s 55 rectifié et 111 de M. Descours Desacres.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Comme nous l'avons déjà dit tout à l'heure, l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983 pose de nombreux problèmes, que je voudrais résumer.

Cette loi, je l'indiquais tout à l'heure, a pour effet d'essayer de régler les problèmes des communes qui accueillent des enfants d'autres communes qui ne veulent pas, ou ne peuvent pas, financer les constructions scolaires nécessaires.

Nous sommes en présence de deux cas.

Tout d'abord, j'évoquerai le cas de la commune de résidence qui a la capacité d'accueil des enfants. Dans ce cas, il y a trois hypothèses.

En premier lieu, il s'agit du regroupement d'enfants d'une même famille. Le maire de la commune de résidence n'a rien à dire et on peut, en quelque sorte, lui imposer de financer le départ de l'enfant vers une commune d'accueil.

En deuxième lieu, il s'agit des cas médicaux. Les élus sont entièrement d'accord sur ces deux hypothèses.

En troisième lieu, il s'agit de l'hypothèse où le père et la mère exercent une activité professionnelle, ce qui n'est plus une exception et ce qui permet l'inscription obligatoire des dépenses au budget. Ce cas, où l'on ne demande même pas l'avis du maire de la commune de résidence, soulève des difficultés.

Ensuite, j'évoquerai le cas d'une commune de résidence qui n'a pas la capacité d'accueil. Dans ce cas, après lui avoir laissé un certain temps pour se mettre d'accord avec la commune d'accueil, lui imposer l'inscription des frais scolaires de l'enfant sur son budget apparaît tout à fait normal.

Mais quatre problèmes semblent se poser.

Premier point : si une commune n'a pas la capacité d'accueil et a passé une convention avec une commune voisine qui peut accueillir tous les enfants, avec le texte actuel, le maire de la commune de résidence ne peut pas imposer d'inscrire l'enfant dans cette commune et les parents peuvent l'inscrire n'importe où ailleurs en dehors du contrat passé entre les deux communes.

Deuxième point : les éléments à prendre en compte ne sont pas assez précis. Actuellement, nous avons dû, pour calmer les esprits, préciser que ne sont pris en compte que les frais de fonctionnement au sens strict sans les intérêts des emprunts. Car autrement les différences de coûts d'une commune à l'autre auraient été inacceptables. Il faut donc préciser ce qu'il en est et, peut-être, fixer un prix plafond.

Troisième point : les conditions de financement de la garderie ou du restaurant scolaire dans une commune voisine pour une commune qui ne dispose pas de garderie ou de restaurant sont difficiles à résoudre. Cette obligation est

extrêmement mal vécue. Le maire déplore qu'on l'oblige à payer à une autre commune des services qu'il ne peut pas offrir aux enfants de sa commune.

Quatrième point enfin : le cas de la fermeture d'une classe par l'administration. Le maire est réputé ne pas avoir fait l'effort nécessaire et se voit imposer de payer pour envoyer les enfants de sa commune dans la commune voisine, alors qu'il proteste et souhaite que sa classe soit remplie.

A notre avis, ces quatre hypothèses n'ont pas été suffisamment prises en compte. Il convient donc de donner au Gouvernement le temps d'améliorer encore ce projet de loi.

Sur le plan philosophique, il convient autant que possible de laisser les communes s'entendre entre elles. Il ne faudra intervenir que tardivement. En effet, dans bien d'autres matières, le Gouvernement n'a rien imposé et les communes se sont entendues.

Actuellement, dans les congrès de maires auxquels j'assiste, je constate avec étonnement que ce problème est posé à chaque fois et qu'il crée une ambiance abominable au sein des syndicats intercommunaux et des organismes de coopération.

Les propositions semblent donc aller à l'encontre de notre volonté à tous : chercher à réaliser le meilleur accueil possible de l'enfant.

En me fondant sur ces considérations, je donnerai d'abord l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11. Il est défavorable pour deux raisons.

Tout d'abord, nous n'estimons pas utile d'annoncer tout de suite que l'application de cette disposition est reportée de deux ans.

Reportons d'abord d'un an ; cela nous laissera le temps d'étudier. Il sera toujours possible de reporter une nouvelle fois d'un an. Mais, vis-à-vis des communes qui ont signé des contrats, alors qu'on les a poussées à le faire, le fait de reporter d'un coup aujourd'hui de deux ans leur donnerait l'impression - pardonnez-moi l'expression - qu'« on les lâche en cours de route » et qu'elles auraient mieux fait de ne rien signer entre elles.

Par ailleurs, l'amendement n° 11 rectifié ne comporte pas de verrou pour les inscriptions à la rentrée du mois de septembre ; or, nous croyons nécessaire qu'il ne puisse pas y avoir de remise en cause des inscriptions de septembre. En effet, l'intérêt des enfants doit être absolument sauvegardé quelles que soient les conséquences.

M. Descours Desacres a déposé deux sous-amendements à l'amendement n° 11 rectifié. Vous prévoyez tout d'abord, monsieur le sénateur, en réglant d'ores et déjà le problème de fond qu'il pourrait y avoir dans l'intérêt de l'enfant continuité automatique entre l'enseignement primaire et l'enseignement élémentaire.

M. Jacques Descours Desacres. Non, c'est le contraire !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Entre l'enseignement élémentaire et l'enseignement préélémentaire en tout cas - c'est du moins ce que je lis dans l'objet de votre sous-amendement.

M. Jacques Descours Desacres. C'est tout le débat !

Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat

M. Jacques Descours Desacres. La loi, lorsqu'elle a parlé de « l'école maternelle ou élémentaire », a nettement distingué deux cycles.

Nous savons, en effet, que si des enfants n'ont pas pu être accueillis dans leur commune de résidence en maternelle - la capacité d'accueil comprend aussi l'existence d'un maître et pas seulement des locaux mis à la disposition de ce maître et des enfants - s'ils ont commencé leur scolarité ailleurs, en particulier dans la ville où travaillent leurs parents, la tendance naturelle est qu'ils poursuivent leurs études dans cette même école. Nous voulons interrompre cette continuité afin que les classes primaires puissent subsister dans les communes voisines de la commune-centre.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je vous remercie, monsieur le sénateur ; j'avais mal lu votre sous-amendement qui prévoit : « avant le terme soit de la formation préélémentaire, soit de la scolarité primaire ». Il existe donc bien une césure entre ces deux périodes de la scolarité.

Si ce sous-amendement n° 55 rectifié présente un intérêt, puisqu'il traite d'un problème de fond, sa discussion devrait être reportée à l'année prochaine puisque le Gouvernement s'est engagé à déposer un projet de loi visant à régler l'ensemble de ces problèmes.

Je traiterai maintenant, monsieur le sénateur, du télex envoyé par le secrétaire d'Etat à l'ensemble des commissaires de la République afin de tenter de régler ces problèmes qu'il était urgent de traiter avant le mois d'août.

Dans sa page 2, ce long télex précisait la manière dont les commissaires de la République devaient répondre aux questions dont les assaillaient les collectivités. Ce télex indique, effectivement, dans l'intérêt des enfants : « l'inscription des enfants scolarisés au cours de l'année 1985-1986 dans la commune d'accueil ne pourra être remise en cause avant le terme de leur scolarité à l'école maternelle ou élémentaire ». Il y a là peut-être une divergence de points de vue dans la manière de lire la loi.

La loi n'était pas très claire. Elle formulait trois règles : la continuité de la scolarité, la capacité d'accueil fondant le pouvoir du maire et l'application du fameux 20 p. 100 puisque, la première année, la commune de résidence ne paye à la commune d'accueil que 20 p. 100 de la contribution.

Ces trois principes étaient mis sur un pied d'égalité sans que l'on sache lequel des trois primerait sur les autres lorsqu'il y aurait opposition entre eux.

L'esprit de la loi nous semble avoir été fondamentalement - mais peut-être l'avons-nous mal interprété - la défense de l'intérêt de l'enfant grâce à la continuité de la scolarité. Selon nous, ce principe s'imposait.

Votre critique de ce télex est : oui pour la scolarité en maternelle, oui pour la scolarité en élémentaire, mais non au passage entre les deux. Vous prenez pour exemple une commune de résidence qui, n'ayant pas de maternelle, autoriserait un enfant à aller dans la commune voisine ; elle donnerait ainsi le droit à l'enfant de poursuivre sa scolarité élémentaire dans cette dernière alors qu'elle posséderait elle aussi des classes élémentaires.

Nous avons essayé d'interpréter cette loi bien floue et de déterminer quelle était la volonté du législateur : la continuité, selon nous.

Compte tenu de vos réflexions et de vos réactions à la suite de ce télex, je vous propose que le Gouvernement demande aux commissaires de la République si des accords ont été conclus sur la base de ce télex. Il est possible qu'aucun n'ait été signé ! Depuis qu'il a eu connaissance du problème que vous avez soulevé, le Gouvernement a vainement fait des recherches.

Il convient donc, tout d'abord, de savoir si ce problème se pose. Si tel n'est pas le cas, avec le report de l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983, le débat de fond se déroulera ultérieurement. Si tel est le cas, il conviendra de bien préciser l'interprétation de cette loi, le principe fondamental étant, selon nous, la continuité.

Quant à l'amendement du Gouvernement, il vise simplement à expliciter mon argumentation.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n°s 55 rectifié et 111, ainsi que sur l'amendement n° 53 ?

M. Paul Girod, rapporteur. Dans ce débat, plusieurs problèmes se superposent ou se recourent.

Premier problème : celui qui est soulevé par M. Descours Desacres de savoir si, en définitive, la notion de continuité de scolarité s'applique ou non au passage entre le préélémentaire et l'élémentaire.

Deuxième problème : celui de la date jusqu'à laquelle va être repoussée l'applicabilité de l'article 23 de la loi de 1983.

Troisième problème : les conséquences, éventuellement négatives ou dangereuses, d'une interprétation exagérément stricte, voire quelque peu imprudente, de l'article 23 de la loi de 1983.

En ce qui concerne la question de savoir si la continuité de la scolarité doit être entendue entre la maternelle et l'élémentaire, ou doit l'être pour la maternelle, d'une part, et pour l'élémentaire, d'autre part, je ne peux que difficilement donner le sentiment de la commission qui n'a pas eu l'occasion d'examiner le sous-amendement n° 55 rectifié de M. Descours Desacres.

Cela dit, à titre personnel et compte tenu de la raison pour laquelle ce sous-amendement a été déposé, je pense que la commission des lois ne s'y serait pas opposée.

En revanche, pour la bonne organisation du débat et afin de bien clarifier sa position, peut-être serait-il bon, monsieur le président, que le Sénat se prononce par un vote spécial sur le premier point de ce sous-amendement.

En ce qui concerne la date de report, la commission des lois est favorable à deux ans et non pas à un an. Pourquoi ? Pour une raison très simple, c'est que nous sommes aujourd'hui le 4 août...

M. Louis Perrein. Et la nuit !

M. Camille Vallin. Des événements historiques vont se dérouler !

M. Paul Girod, rapporteur. Ce n'est pas impossible, je vais peut-être vous convertir !

M. Jacques Eberhard. Si vous pouviez abolir vos privilèges, cela nous ferait bien plaisir !

M. Paul Girod, rapporteur. On pourrait en discuter !

Pour en revenir à l'amendement, il faut attendre deux ans parce que nous sommes le 4 août, que la rentrée de 1986 est proche, et dire que l'on reporte à un an, cela revient à dire pratiquement qu'on donne un tout petit espace de respiration. Si la philosophie du Gouvernement est de tenter de faire en sorte que le plus grand nombre possible de communes contractent, mieux vaut les amener à le faire dans une certaine sérénité. Si l'on reporte d'un an, les communes attendront car le délai sera trop court. Si l'on retarde de deux ans, il y aura peut-être, en définitive, plus de communes candidates à la mise en place de conventions du type de celles que vous souhaitez.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois considère que le délai de deux ans est plus raisonnable que le délai d'un an, d'autant plus que si, entre-temps, la solution miracle était trouvée, il serait toujours possible au Parlement de supprimer ce délai et de régler définitivement ce problème.

S'agissant du troisième point, qui a trait aux conséquences éventuellement exagérées tirées par certaines collectivités locales ayant été amenées à contracter sous le choc, non des photos, mais du télex, là encore, en raison du non-examen par la commission des lois, je ne pourrai que m'en remettre à la sagesse du Sénat. Tout le problème est de savoir quel est le volume des accords ainsi passés et quelle est l'influence délétère éventuelle du télex. Il n'est pas impossible que, à titre exceptionnel, certaines conventions soient remises en cause. La sagesse du Sénat tranchera entre l'acte de contrition relative de M. le secrétaire d'Etat et les préoccupations de M. Descours Desacres.

La commission est donc défavorable à l'amendement n° 53.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Tout en m'en remettant, bien entendu, à la sagesse de la Haute Assemblée, je souhaite maintenir l'amendement gouvernemental qui prévoit un an, délai qui ne préjuge pas du tout un nouveau report d'une seconde année et qui, surtout, permet le verrou des inscriptions scolaires dans l'intérêt des enfants à la rentrée du mois de septembre. Je crains, s'il en était autrement, que ne se posent des problèmes tels que les enfants se trouvent dans une situation qui leur serait préjudiciable alors que tout le sens de notre travail est le service des enfants et leur accueil au mois de septembre.

En ce qui concerne le sous-amendement déposé par M. Descours Desacres : n° 111, qui vise le télex, je lui demanderai, compte tenu des indications que j'ai données, de le retirer, car il ne m'apparaît pas, à moins que la Haute

Assemblée n'en pense autrement, que le téléx soit *a priori* contraire à la loi que vous aviez votée. S'agissant du sous-amendement n° 55 rectifié, qui règle ce problème, à partir d'aujourd'hui, allais-je dire, je ne vois pas personnellement d'inconvénient à ce qu'il soit accepté. Le Gouvernement émet donc un avis favorable sur ce texte, sous réserve que le report de l'application de l'article 23 de la loi de 1983 porte sur deux ans et non sur un an.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Il est un point - M. le secrétaire d'Etat me permettra de le confesser - que je ne comprends pas très bien.

Il y a le problème de savoir si on fixe deux ans ou un an, c'est clair. Il y a également le problème du maintien des inscriptions des enfants à la rentrée 1986, mais il me semble que la rédaction du sous-amendement de M. Descours Desacres répond à ce souci que les inscriptions de 1986 ne soient pas remises en cause : « A partir de la rentrée scolaire de 1986, la scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause. »

Reste le problème du délai ; je ne peux que confirmer la position de la commission des lois qui souhaite qu'il soit fixé à deux ans.

M. le président. Monsieur Descours Desacres, le sous-amendement n° 111 est-il maintenu ?

M. Jacques Descours Desacres. Dans mon intervention au cours de la discussion générale, j'ai dit toute l'estime que je portais à M. le secrétaire d'Etat et le souhait que de nombreux maires aient de le voir continuer ses fonctions. Mais cela étant, il s'agit d'une question de principe, je ne défends pas un cas particulier. Il suffirait de se reporter aux débats de la loi de 1983 pour constater que, dans cette assemblée, nous avons toujours défendu le maintien de l'école dans les communes, évidemment dans celles dont le nombre d'enfants est suffisant pour que l'enseignement soit dispensé.

Monsieur le secrétaire d'Etat, lorsque j'ai lu ce téléx, je n'ai eu aucune hésitation sur sa non-conformité à l'esprit du législateur. C'est pourquoi d'ailleurs j'ai interrogé de-ci de-là, à la fois sur le fond du problème et sur les souvenirs qui avaient été conservés du débat devant notre assemblée. Tout le monde a estimé qu'il y avait deux cycles différents. Par conséquent si on ne peut dire que ce texte constituait une violation de la loi - il y a bien d'autres sujets sur lesquels la loi a présenté quelque équivoque, ne serait-ce que sur la dotation globale de fonctionnement - du moins j'estime qu'une sanction à des méthodes qui malheureusement sont trop fréquemment employées et nécessaire et je maintiens donc mon sous-amendement.

M. Louis Perrein. Je demande la parole contre l'amendement n° 11 rectifié.

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

M. Louis Perrein. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai relevé un certain nombre d'affirmations qui sont en faveur de la loi et tout le monde a noté comme moi les effets pervers qu'elle pouvait entraîner.

Nous ne serions pas des maires responsables si nous ne reconnaissons pas les uns et les autres que la loi, bonne dans son principe - comme l'a d'ailleurs fort justement indiqué ce matin M. le secrétaire d'Etat - a eu des effets pervers - et je reprends le propos de M. Descours Desacres - à l'égard notamment des petites communes.

Il faut raison garder en cette affaire. S'il y a des effets pervers, il n'en demeure pas moins vrai qu'en tant que maires, et quelle que soit la taille de nos communes, nous avons été confrontés à ce problème de société qu'est le travail des parents.

Par ailleurs, se pose également le problème redoutable de la concentration de la population qui s'accélère toujours davantage. Les villes moyennes prennent de plus en plus d'importance : les petites communes stagnent ou se dépeuplent ; les villes centres, parfois, souvent même, grossissent même si, mes chers collègues, il existe des exceptions.

Il fallait donc tenir compte de l'intérêt des parents, ce qu'ont fait tous les maires sans exception. La plupart du temps, cela s'est réalisé avec beaucoup de courtoisie, de connaissance de la réalité, quelle que soit la tendance politique des maires des communes voisines, à tel point que des communes - même si on peut reprocher à M. le secrétaire d'Etat d'avoir été quelque peu hâtif dans l'envoi de son téléx - avaient d'ores et déjà - et j'en connais de nombreuses dans le Val-d'Oise en particulier - engagé des pourparlers avec les communes voisines ou avec les communes centres d'accueil, afin de trouver un *modus vivendi*.

Personnellement, en tant que maire, j'ai trouvé avec mes voisins des compromis très convenables ; nous avons estimé les uns et les autres que pour 3 000 francs de différence, nous n'allions pas nous faire la guerre.

Pendant, certaines petites communes - c'est là où je veux en venir, monsieur le secrétaire d'Etat - sont confrontées à deux problèmes essentiels.

Elles voient leur classe unique ou leur école à deux classes se vider petit à petit de leurs élèves. En effet, les maires se trouvent de plus en plus confrontés à des demandes, pour convenance personnelle, de parents qui veulent mettre leur enfant dans telle ou telle école parce que, là-bas, il y a une cantine, une garderie et qu'ici, il n'y en a pas. Les maires, en général, acceptent, mais il voient leurs classes, leur école, petit à petit, se fermer.

En outre, la loi - c'est là-dessus que j'attirerai votre attention, mes chers collègues - leur imposerait, maintenant, de payer 20 p. 100 des frais de scolarité la première année, puis les trois quarts dans deux ou trois ans.

Voilà des maires qui, souvent, ont réalisé un effort considérable pour améliorer leur école, quand ils ne l'ont pas fait construire eux-mêmes il y a une dizaine d'années, qui se sont endettés, qui ont des annuités d'emprunt, des frais de fonctionnement à assumer - qu'il y ait trente, vingt ou dix élèves, les frais de fonctionnement sont à peu près les mêmes - et qui se voient ponctionnés, dans leur petit budget, par la commune d'accueil, ce qui déséquilibre totalement leurs finances.

Là réside un véritable problème. Nous n'avons pas à nous voiler la face en disant que les socialistes sont des idéalistes et que les autres sont des réactionnaires. Non, mes chers collègues, je parle en connaissance de cause, comme vous tous, et nous devons essayer de trouver les solutions possibles.

Pour l'instant, monsieur le secrétaire d'Etat, je crois effectivement qu'il ne faut pas stériliser cette loi qui est une bonne loi ; vous l'avez reconnu vous-même ce matin et personne ici d'ailleurs n'a dit le contraire. Prenons donc le temps de la réflexion. Mais cela ne signifie pas qu'il faille renvoyer aux calendes grecques la recherche de solutions auxquelles nous aspirons tous et qui devraient donner satisfaction aux uns et autres.

La commission propose deux ans, le Gouvernement un an. Moi, j'avais rédigé une intervention, monsieur le secrétaire d'Etat et je ne l'ai pas lue. Je vous demande maintenant si vous n'auriez pas la possibilité d'envoyer un téléx (*Exclamations et sourires*) pour communiquer les propos qui ont été tenus ici aux préfets et aux inspecteurs d'académie. Vous pourriez leur suggérer d'examiner avec beaucoup d'attention les situations des communes suivant leur importance, car souvent, mes chers collègues, des communes moyennes sont tenues par l'afflux de la population scolaire d'envisager des investissements qui, normalement, ne devraient pas leur revenir si on ne considérait que leur propre population scolaire. Il faut essayer de régler ce problème. Moi qui suis tout de même fortement partisan des syndicats de communes, je pense qu'il y aurait une réflexion à mener à ce sujet avec l'association des maires en particulier.

Je reviens à ma proposition de téléx. Dans l'année sabbatique de réflexion qui vous serait impartie - je pense que c'est ce délai qui va vous être accordé par le Sénat - vous pourriez demander aux préfets et inspecteurs d'académie d'analyser très finement la situation des différentes communes de leurs départements. Je suis persuadé que tous ensemble, avec bonne volonté et sans clivage politique, car il y va de l'intérêt de nos administrés et de leurs enfants, nous trouverons certainement la solution.

Telles sont les raisons pour lesquelles je suis contre l'amendement de la commission.

M. Josy Moinet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Moinet, pour explication de vote.

M. Josy Moinet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce débat est important et exemplaire. Il est important, parce qu'il concerne l'avenir de nos enfants au travers du bon fonctionnement du système éducatif. Il est exemplaire, parce qu'il est symbolique des mutations géographiques et des mutations de comportement qui ont marqué notre pays au cours des 25 ou 30 dernières années.

Aussi bien est-ce avec raison que vous vous donnez un délai de réflexion pour apporter une solution qui soit acceptable par l'ensemble des parties intéressées à ce très difficile problème. Encore faut-il, pour trouver une bonne solution, que l'on prenne en compte la dimension du problème et que l'on tente de concilier ce qui ne paraît pas, *a priori*, conciliable.

Plusieurs problèmes ont, en effet, été posés par l'article 23 de la loi du 22 juillet 1983. J'en évoquerai brièvement quelques-uns, monsieur le secrétaire d'Etat.

Le premier est de taille. Nous avons, à la faveur du vote d'une disposition purement financière, institutionnalisé l'obligation de l'enseignement préélémentaire. Aucune des lois auxquelles fait référence le texte dont nous débattons aujourd'hui n'a créé l'enseignement préélémentaire.

Or, aujourd'hui, il se trouve, dans le cas où les parents d'élèves travaillent à la ville voisine tous les deux, et peuvent donc exciper d'une des exceptions prévues à l'article 23, que la commune devra payer pour que ces enfants fréquentent l'enseignement préélémentaire.

En revanche, s'il s'agit d'enfants dont les parents ne travaillent pas à la ville voisine et qui résident dans une commune qui ne dispose pas d'une école maternelle - ce qui n'est pas obligatoire, comme chacun le sait ; au demeurant, le Gouvernement se chargerait de nous rappeler par inspection académique interposée qu'il n'a pas de postes à donner pour telle ou telle petite commune - ces enfants seront privés d'enseignement préélémentaire. Vous m'avouerez que l'on peut saisir le Conseil constitutionnel pour moins que cela au nom de l'égalité des Français devant le service public !

Je souhaiterais, pour ma part, que le délai de réflexion que vous vous donnez, monsieur le secrétaire d'Etat - et que je vais vous donner bien volontiers, car il est plus qu'utile, il est indispensable - vous permette de prendre en considération cette donnée qui me paraît essentielle. C'est une affaire importante que de décider que, désormais, aucun enfant, quel que soit le lieu de résidence de ses parents, ne pourra être privé de la possibilité de fréquenter une école maternelle.

La deuxième question s'est posée à l'occasion d'un vaste débat qui a occupé la France, qui a fait défiler les gens dans les rues et qui a soulevé des protestations : je veux parler de la liberté de choix des parents. Il est vrai que le texte que nous avons voté, d'une certaine manière, donne la priorité à la liberté des parents : ce sont eux qui choisissent l'endroit où ils souhaitent que leurs enfants soient scolarisés et l'ordre d'enseignement, si vous me permettez l'expression, dans lequel ils le seront.

La question que nous devons nous poser est de savoir si l'exercice de cette liberté, pratiquement individuelle, ou familiale, si vous préférez - c'est selon nos références - est conciliable avec la responsabilité, collective cette fois, qui est celle d'une commune de disposer des installations nécessaires pour recevoir les enfants. Là est la question. En effet, dans le même temps où la commune prend des initiatives pour recevoir les enfants et, par conséquent, se dote des moyens nécessaires en bâtiments et en personnels, une addition de volontés individuelles peut avoir pour effet de vider l'école dont la construction a été décidée par le conseil municipal.

Il faut que nous nous posions la question de savoir - je ne crois pas, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il soit facile d'y répondre ; je vous souhaite bien du plaisir - si, en 1986, avec des structures communales atomisées comme elles le sont dans notre pays, nous allons pouvoir continuer à assurer, dans des conditions optimales pour l'ensemble des enfants, où qu'ils vivent et où que résident leurs parents, le bon service de l'éducation nationale.

C'est une question difficile. Et, pourtant, il faut que nous y répondions. En effet, la situation - ce point a été évoqué par divers collègues - se pose dans des termes tout à fait différents, mais elle a les mêmes effets, que l'on se trouve dans

une commune rurale où l'effectif est marginal et où, finalement, l'inspecteur d'académie attend que l'élève marginal s'en aille pour fermer la classe et récupérer un poste, ou dans une commune située à la périphérie d'une ville.

Pendant - il faut que nous le disions entre nous - si la loi autorise les communes à demander des contributions financières pour les enfants qui viennent d'autres communes, elle ne leur en fait pas obligation. Actuellement, un certain nombre de communes acceptent de recevoir des enfants d'autres communes, car elles ont des capacités d'accueil suffisantes, sans demander la moindre contribution financière. Par conséquent, se développe le mouvement qui tend à vider les petites communes.

Il est un troisième aspect qu'il faut évoquer : dans ce domaine, notre responsabilité n'est pas pleine et entière ; elle est conjointe et nous l'exerçons avec l'Etat. Si nous avons des moyens, nous pouvons construire ici ou là des écoles maternelles, en restant dans les limites de la loi telle qu'elle est actuellement. A cet égard, je m'interroge sur le point de savoir si votre collègue, M. le ministre de l'éducation nationale, répondrait très aisément aux demandes de postes que nous formulions !

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat - je conclus, monsieur le président, en vous priant de m'excuser si j'ai un peu abusé de la clémence que vous avez exprimée à mon endroit - il faut nous donner un an, mais pas plus. Je voterai donc contre l'amendement de la commission des lois parce que c'est déjà trop de maintenir à la fois les familles et les communes dans une situation d'incertitude semblable à celle que nous connaissons.

Mais, de grâce, ne nous contentons pas d'aborder ce problème par le petit bout de la lorgnette et, au travers d'une affaire de « gros sous », tentons de voir comment se pose en France, en 1986, à quelque quinze années de l'an 2000, le problème de l'éducation en fonction de ce que sont nos structures communales. C'est ainsi, à mon avis, que nous ferons un bon travail et pour une longue période, je l'espère. *(Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées socialistes et sur celles de l'union centriste.)*

M. Louis de Catuélian. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. de Catuélian.

M. Louis de Catuélian. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je ne m'expliquerai peut-être pas aussi brillamment que les précédents orateurs, mais nous connaissons les mêmes problèmes dans les petites communes et c'est donc avec beaucoup d'attention que j'ai écouté les uns et les autres.

Ce qu'a dit M. Moinet est juste : une confusion a sans doute été faite entre la maternelle et l'enseignement primaire. Brusquement, on a mêlé les deux et il a fallu que nous nous occupions des maternelles alors que nous n'en avions pas les moyens. Nous l'avons fait, mais cela nous a coûté très cher ! Ma commune est petite mais ne se dépeuple pas, puisque j'ai ouvert trois classes en deux ans. C'est vous dire l'effort que nous avons dû consentir, et ce au moment où nous n'avions plus de subventions pour construire nos écoles. Vous imaginez les dépenses auxquelles il nous a fallu faire face !

Dans les communes péri-urbaines, nous sommes également confrontés, tous les jours, au problème posé par les parents qui travaillent à quelques kilomètres. Il est tout à fait normal que nous cherchions à trouver des arrangements auprès de nos collègues, car les parents sont nos administrés et nous devons nous en occuper. Dans le cas contraire, nous ne resterions pas longtemps maire, c'est évident !

Cela dit, il s'agit aussi d'une question de « gros sous ». Une réflexion approfondie sur ce sujet est nécessaire, car je crois que l'on s'est un peu trop précipité. Je prendrai mon exemple : l'une des communes proches de la mienne nous demande 3 000 francs par élève, une autre 4 000 francs, une autre 250 francs seulement et une dernière rien du tout ! Pourquoi ? Parce qu'il y a de la place dans ses écoles et que le maire a intérêt à avoir des élèves pour qu'elles ne soient pas fermées ! Mais quand il faut, au mois de septembre, prévoir une dotation alors que rien n'a été envisagé au budget primitif, le problème est vraiment très difficile, pour ne pas dire insoluble, pour une commune qui est limitée financièrement.

C'est pourquoi je serai d'avis, contrairement à M. Perrein, de fixer un délai. Il faut que nous en parlions, qu'on aille au fond du sujet, pour essayer de trouver une solution répondant à l'intérêt des enfants comme des parents, et qui soit acceptable pour les communes qui n'y peuvent pas grand-chose à l'heure actuelle.

Alors, que l'on ne nous oppose pas des règles aussi ridicules que celle des trois kilomètres en matière de transports scolaires ; les cars qui passent devant chez eux ne prendraient pas les enfants parce que l'on ne pourrait pas percevoir la subvention !

Les petites communes qui ont procédé à des regroupements scolaires ou créé certaines installations ont été obligées d'ouvrir également des cantines. En ville, c'est tout à fait ; normal, mais dans nos petites communes, ça ne l'était pas, voilà quelques années, les parents venaient chercher leurs enfants à midi.

Le coût du repas d'un enfant est considérable. Dans ma commune, nous accordons une subvention de dix francs par repas et par élève - nous avons fait nos calculs - et nous demandons encore seize francs aux parents, ce qui est énorme.

Nous ne pouvons continuer ainsi dans les petites communes comme la mienne. Je connais votre bonne volonté, monsieur le secrétaire d'Etat, et c'est pourquoi je me suis permis d'intervenir. Contrairement aux précédents orateurs, je souhaite qu'un délai de réflexion intervienne, car, dans les conditions actuelles, il n'est pas possible de résoudre le problème.

M. Louis Perrein. C'est ce que j'ai dit !

M. Claude Huriet. Je demande la parole.

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

M. Claude Huriet. Le domaine auquel nous nous intéressons depuis près d'une heure mérite que l'on s'y arrête aussi longuement. En effet, en matière d'éducation, surtout lorsqu'il s'agit de très jeunes enfants, toute erreur se paie et risque même de se payer cher.

Devant la décision qu'il nous faut prendre, et qui concerne la date d'application de lois dont les fondements n'ont pas été discutés, nous devons avoir présents à l'esprit non seulement l'intérêt des enfants, mais aussi le phénomène d'inertie qui préside à une décision de cette nature et l'enchevêtrement de plusieurs calendriers : le calendrier des travaux des services académiques, le calendrier scolaire, le calendrier budgétaire ainsi que - permettez-moi de l'évoquer ici, mes chers collègues - le calendrier électoral.

En effet, c'est généralement vers les mois de février et mars que les services académiques commencent à avoir quelque idée des éventuelles créations ou suppressions de postes. Or, ces décisions vont avoir des conséquences sur la question que nous sommes précisément en train de débattre.

Elles ne prendront effet que lors de la rentrée scolaire, c'est-à-dire au mois de septembre de la même année, et auront - on l'a dit - des conséquences budgétaires particulièrement lourdes pour les communes. Nous devons nous attendre à ce que certaines d'entre elles ne soient pas en état de faire face aux engagements contractuels qu'elles auront souscrits en cours d'exercice budgétaire, ce qui reportera le financement lié aux accords intervenus à l'exercice budgétaire suivant. Cela signifie que lorsque nous discutons, en 1986, de questions de cette nature, leurs conséquences se traduiront au premier trimestre de l'exercice 1988.

Le dernier calendrier qui peut être un élément décisif dans la position que nous avons à définir et qui, en tout cas, me conduira personnellement à soutenir l'amendement de la commission, est le calendrier électoral, puisque les élections municipales interviendront en 1989. Ne risque-t-on pas alors qu'une négociation qui n'aurait pu intervenir à l'amiable ne s'engage dans un climat pré-électoral avec le risque de surenchère tant de la part des communes d'accueil que des communes de résidence ? Et qu'advient-il des accords signés entre des maires dont le mandat sera remis en cause quelques mois ou quelques semaines plus tard ?

Aussi, à la réflexion, et après avoir quelque peu hésité, car les arguments invoqués étaient également convaincants, l'enchevêtrement de ces calendriers et le poids dont risque de peser celui des élections municipales m'amènent à préférer la position défendue par notre collègue M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, à savoir le report de l'application

de deux ans. Je pense que, en 1989, les délais étant particulièrement courts, les équipes municipales ayant été confirmées, les conditions de négociation des accords et leur longévité pourront être ainsi mieux assurées.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole.

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

M. Franck Sérusclat. L'intervention de notre collègue M. Josy Moinet - je me permets de l'en féliciter - a « élagué » une partie des propos que je voulais présenter. En tant que vice-président de l'association des maires et, depuis deux ans, en ma qualité de président de la commission des affaires culturelles et éducatives, j'ai mis cette question à l'étude ; je crois que le tour du problème a été fait.

Certes, la réflexion des sénateurs sur le devenir des collectivités locales a un poids, mais les positions des maires ont aussi une certaine valeur. Or, ont été exposés tout à l'heure à M. le secrétaire d'Etat les arguments que nous avions développés dans une note qui avait été remise au gouvernement précédent, car la discussion était entamée sur les cas médicaux, les activités professionnelles, sauf en cas de garde de l'enfant, etc.

Tous ces points ont déjà été largement étudiés. Aujourd'hui, la date d'application étant l'année scolaire 1987, il nous reste treize mois pour apprécier les modalités d'application. C'est une période suffisante, surtout quand on est dynamique - même dans une pause - pour agir, à partir du moment où l'on décide que l'on n'est plus en pause mais en plein dynamisme.

M. Camille Vallin. Il ne faut pas changer de cap ! (*Soupires.*)

M. Franck Sérusclat. Pour corroborer ce que disait notre collègue M. Moinet, je tiens à rappeler les deux principes opposés qui avaient dicté la réflexion et le débat au Sénat sur cet article 23 : l'inscription des dépenses sur un budget communal ne pouvait être que le fait des élus municipaux, et la liberté de choix des parents devait être préservée.

C'est entre ces deux principes qu'il fallait trouver une solution. Nous sommes parvenus à une proposition de concertation et de discussion. On nous a suffisamment reproché notre solution qui, pourtant, permettait au préfet de trancher au cas où la commune ne prendrait pas de décision !

En définitive, je me demande quelle est la justification du recul qui nous est proposé. J'ai écouté tout à l'heure M. le secrétaire d'Etat, et ses propos m'ont inquiété : selon lui, on pourrait même bientôt revoir le problème au fond. Est-ce que cela veut dire un an, deux ans, ou plus ? Si l'on veut demander l'annulation de cette loi, ne jouons pas masqué ! Quoi qu'il en soit, la loi telle qu'elle est peut permettre de contribuer à résoudre les situations difficiles que nous connaissons.

Certes, des discussions, des échanges, des conciliations sont possibles, notre collègue M. Perrein l'a dit tout à l'heure, mais à condition que ne se manifeste pas une intention de reprendre le texte. Cela n'a pas été dit jusqu'à présent, mais cela mériterait de l'être si tel devait être le cas.

Derrière ce débat, que personne ne sait comment aborder, ou n'ose aborder, se profile cette situation extraordinaire de la France par rapport à ses voisins européens, avec son atomisation dans l'organisation administrative et juridique. Il s'agit d'un débat qui a été amorcé à la Convention de 1793 et qui méritera très certainement d'être repris.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous voterons contre ces propositions. Pourquoi « ces » propositions ? M. le rapporteur propose un délai de deux ans tout en estimant qu'un délai d'un an peut suffire. Le Gouvernement, quant à lui, propose un délai d'un an, tout en estimant qu'il pourra être allongé à deux ans. Le plus simple serait d'en rester au texte initial qui évite, en quelque sorte, ces propositions d'« amitié » : « Je veux bien faire comme vous, mais faites comme moi. On se retrouvera sur le même chemin, à la même date. » Le plus simple serait d'envisager de prendre ces dispositions dans les budgets communaux pour 1987.

M. Marc Bœuf. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Marc Bœuf. Je me félicite de l'excellent débat qui s'est instauré à propos de la scolarisation des enfants de notre pays. En effet, si nous avons beaucoup parlé des différents acteurs de la scolarité - familles, collectivités locales - nous avons oublié l'acteur principal qu'est l'enfant.

J'éviterai, dans cette nuit du 4 août, de parler de privilèges ! Pourtant, force est de constater que l'enfant des villes est privilégié par rapport à l'enfant vivant en milieu rural : si en ville l'enseignement pré-élémentaire peut être développé, si chaque élève suit un cours par classe, en milieu rural, bien souvent, c'est encore l'école à deux classes ou à classe unique, et l'on ne parle pas de l'enseignement pré-élémentaire.

A mon avis, il faudrait donner à l'école rurale les moyens de se développer. Deux directions peuvent, selon moi, être suivies : tout d'abord, le développement de l'enseignement pré-élémentaire à l'école de campagne ; ensuite - cette solution a été mise en pratique, je l'évoquais cet après-midi - le regroupement pédagogique, qui a donné d'excellents résultats en milieu rural. Toutefois, pour réussir, il faut une volonté des élus, des collectivités locales, des parents, mais aussi de l'Etat.

C'est par cette solution que nous pourrions aborder véritablement les problèmes de l'enseignement en milieu rural. Tous les textes que nous voterons ne pourront qu'aller dans ce sens.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 55 rectifié.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, l'amendement présenté par le Gouvernement tend à instaurer un report d'une année tout en instituant un verrou pour les inscriptions qui ont d'ores et déjà été faites pour la rentrée 1986. Je rappelle les termes du quatrième alinéa du paragraphe II de cet amendement : « l'inscription des enfants scolarisés au cours de l'année précédente dans la commune d'accueil ne peut être remise en cause avant le terme de leur scolarité à l'école maternelle ou élémentaire ».

Nous pourrions parfaitement écrire, dans l'optique de cette année de transition et d'attente : « soit à l'école maternelle, soit à l'école élémentaire ». Nous distinguerions ainsi définitivement les deux problèmes, M. Descours-Desacres aurait satisfaction et nous trouverions un texte transactionnel par rapport à l'amendement gouvernemental.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai le regret de vous rappeler que la commission s'est prononcée contre votre amendement !

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je le sais ! Mais comme le sous-amendement de M. Descours-Desacres s'applique à l'amendement de la commission, je suis obligé de parler de l'ensemble et de dire pour quelles raisons je n'y suis pas favorable, sans y être hostile. (*Sourires.*)

M. le président. Nous vous avons compris, c'est clair. (*Nouveaux sourires.*)

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres, pour explication de vote.

M. Jacques Descours Desacres. Je crois que, pour éclaircir le débat, il conviendrait de mettre aux voix mon sous-amendement par division, tout le monde semblant s'accorder sur la première partie.

M. le président. Le vote par division est de droit.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la première partie - A - du sous-amendement n° 55 rectifié, acceptée par la commission et par le Gouvernement.

(*Ce texte est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix la seconde partie - B - du sous-amendement n° 55 rectifié, acceptée par la commission et par le Gouvernement.

(*Ce texte est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du sous-amendement n° 55 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(*Le sous-amendement est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 111, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(*Le sous-amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets maintenant aux voix, modifié, l'amendement n° 11 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 8, et l'amendement n° 53 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 12, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le quatrième alinéa (3°) de l'article 15 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée est ainsi complété :

« Lorsqu'un groupement est compétent au lieu et place des communes membres pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement d'un ou plusieurs collèges, ce groupement est assimilé à une commune pour l'application des mécanismes de répartition au niveau du département. Dans ce cas, la contribution réclamée au groupement par le département est ensuite répartie entre les communes membres du groupement, selon les règles statutaires de ce groupement.

« II. - Le cinquième alinéa (4°) de l'article 15 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :

« 4° La contribution des communes ou de leurs groupements aux dépenses de fonctionnement des collèges constitue une dépense obligatoire. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Il s'agit d'un problème de forme plus que d'un problème de fond. Cet amendement tend à expliciter d'une façon plus claire qu'actuellement la répartition de la prise en charge des dépenses de fonctionnement des collèges quand il existe un syndicat intercommunal compétent pour lesdits collèges.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 12, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 8.

Par amendement n° 13, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le quatrième alinéa de l'article 15-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée est complété par la phrase suivante : « Les contributions mises à la charge d'un groupement de communes compétent pour un ou plusieurs collèges sont réparties entre les communes membres, selon les règles statutaires de ce groupement. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. C'est exactement le même problème que pour le précédent amendement, pour les dépenses d'investissement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Même problème, même traitement, monsieur le président.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 13.

M. Josy Moinet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Josy Moinet. Je souhaiterais me faire préciser un point d'interprétation par M. le secrétaire d'Etat. Pour ce qui est du financement des dépenses de fonctionnement des collèges, les communes ou groupements de communes participent aux dépenses de fonctionnement et les conseils généraux sont appelés à déterminer le taux de cette participation.

Ma question est la suivante : le fait que le texte de loi soit rédigé au présent signifie-t-il qu'il y a obligation pour les deux parties de faire en sorte que les communes participent aux dépenses de fonctionnement aux côtés des départements ? Un département peut-il ne pas solliciter de participation financière de la part des communes, ou, en d'autres termes, fixer au taux zéro, pour parler en fiscaliste, la participation qu'il sollicite des communes ?

Je souhaiterais beaucoup - il y a d'ailleurs eu un débat dans mon département sur ce sujet - que vous nous donniez votre interprétation de ce point de la loi. Pouvons-nous, au sein d'un conseil général, décider, avant 1989 - date à laquelle ce texte de loi doit donner lieu à un nouveau débat au cours duquel nous fixerons la règle pour les années suivantes - que le département ne demandera plus de contribution financière aux communes pour les charges de fonctionnement des collèges ?

M. Paul Girod, rapporteur. Ou d'investissement !

M. Josy Moinet. Pas pour l'instant, monsieur le rapporteur. Je n'ai évoqué pour l'heure que le problème des dépenses de fonctionnement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 13, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 8.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je tiens à répondre à la question de M. Moinet.

Sur le plan juridique, s'agissant des dépenses de fonctionnement - elles sont d'ailleurs reliées au dossier précédent - il est évident qu'il n'y a pas de problème pour un département tel que le texte est rédigé. Toutefois, le traitement devant être égal, ce qu'il ne demande pas à une commune, il ne peut alors le demander à aucune autre commune du département. La loi nous apparaît claire sur ce point.

M. le président. Par amendement n° 57, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Les deux premiers alinéas de l'article 63 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique relèvent de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des régions. Toutefois, un décret fixe la liste des établissements dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat.

« Les collectivités locales continuent de bénéficier des concours financiers de l'Etat dans les conditions en vigueur à la date du transfert de compétences. »

« II. - Les deux premiers alinéas de l'article 64 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les établissements d'enseignement public des arts plastiques relèvent de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des régions. Toutefois, un décret fixe la liste des établissements dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat.

« Les collectivités locales continuent de bénéficier des concours financiers de l'Etat dans les conditions en vigueur à la date du transfert de compétences. »

« III. - L'article 64-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 est abrogé. »

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Il s'agit du problème des établissements d'enseignement public de musique, de danse et d'art dramatique.

Ces dispositions sont, d'une part, difficiles à appliquer et, d'autre part, source d'injustice.

Elles sont difficiles à appliquer, car la diversité des établissements d'enseignement artistique ne permet pas de définir des critères objectifs de distinction entre l'enseignement supérieur et les autres catégories d'enseignement. En conséquence, une définition par décret de la liste des enseignements supérieurs pris en charge par l'Etat serait nécessairement, à nos yeux, arbitraire.

Elles sont source d'injustice, car la prise en charge par l'Etat de certains enseignements supérieurs, dans des proportions nettement plus importantes que ce qui a été fait jusqu'à ce jour, aurait pour contrepartie la suppression de toute aide de l'Etat aux autres catégories d'enseignement. Les collectivités qui se sont lancées dans des enseignements artistiques étant certaines de l'aide de l'Etat se verraient, en quelque sorte, « lâchées » en cours de route - si vous me permettez l'expression - pendant que d'autres se verraient plus aidées qu'il n'était prévu alors qu'elles n'ont rien demandé.

Dans ces conditions, il nous paraît préférable de supprimer les dispositions qui prévoient la prise en charge par l'Etat de certains enseignements supérieurs et de maintenir le régime juridique des subventions aux collectivités locales, applicable à la date du transfert de compétences.

Cela permettrait de continuer à aider l'ensemble de ces enseignements et toutes les collectivités qui ont pris la charge de ces enseignements en accord et sous forme de contrat avec l'Etat.

Dans le cas contraire, certains seraient aidés quasiment à 100 p. 100 alors qu'ils ne l'ont jamais voulu et qu'ils ne le demandent pas, et d'autres verraient disparaître toute aide de l'Etat.

La parole de l'Etat étant engagée, il faut nous orienter dans cette direction. Je me permets de plaider devant vous vigoureusement ce dossier. Autrement, je crains que nous ne voyions disparaître l'enseignement artistique dans toute une série de communes moyennes, qui peuplent le territoire et forment un réseau structurant, au profit des grandes cités qui, seules, pourraient être dotées de ces enseignements supérieurs et qui seraient, elles, aidées à 100 p. 100 alors que leurs revenus moyens leur permettent de faire face aux engagements qu'elles ont librement consentis.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Quand nous avons examiné le texte prévoyant la prise en charge par l'Etat des établissements d'enseignement supérieur et de son abandon des autres, la commission des lois avait utilisé une argumentation strictement semblable à celle de M. le secrétaire d'Etat.

Nous avons fait remarquer que la disposition était dangereuse, car aucun critère ne permettait de déterminer ce qui est supérieur ou inférieur en la matière.

La commission des lois est par conséquent tout à fait satisfaite de voir le Gouvernement rejoindre, à l'expérience, sa position de départ et donne un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 57.

M. Maurice Schumann. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Maurice Schumann. Les quelques mots que je demande au Sénat la permission de prononcer feront écho à ceux qui viennent d'être dits par le rapporteur de la commission saisie au fond.

L'argumentation que vous avez développée, monsieur le secrétaire d'Etat, rejoint presque mot pour mot les avertissements lancés par la commission des finances, et plus particulièrement par le rapporteur du budget de la culture que j'ai l'honneur d'être.

Je ne peux donc que me féliciter de la clairvoyance sénatoriale et plus encore de voir que le Gouvernement a écouté nos avis.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Franck Sérusclat. La réalité du problème posé par la définition de l'enseignement supérieur est tout à fait reconnue par tous ceux qui ont eu à se prononcer sur ce problème.

La position que prend le Gouvernement consiste simplement en un renvoi de la recherche d'une solution. Si, par une générosité apparente, il prend en charge l'ensemble des lieux où sont dispensés des enseignements musical, artistique, chorégraphique ou d'arts plastiques, il n'augmente en rien les sommes mises à leur disposition et ces lieux resteront dans la même misère.

Au lieu d'aborder le problème de front, il propose une solution qui a un fondement. Dans le cas de la vice-présidence de l'association des maires, nous avons à débattre de cette question et nous nous heurtons à la recherche de critères. L'Etat ne nous aide pas beaucoup et étant donné qu'il ne se décide pas à augmenter les crédits en question, nous ne pouvons que nous abstenir sur une telle proposition.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 57, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 8.

Par amendement n° 74, M. Collet et les membres du groupe du R.P.R. et apparentés proposent d'insérer, après l'article 8, un article additionnel rédigé comme suit :

« La dénomination ou le changement de dénomination des établissements d'enseignement public est de la compétence de la collectivité territoriale propriétaire. Dans le cas des lycées et collèges, la collectivité recueille l'avis du maire de la commune d'implantation et du conseil d'administration de l'établissement. »

La parole est à M. Collet.

M. François Collet. Cet amendement vise à régler un problème apparemment mineur, mais qui se trouve sans solution depuis l'existence des établissements d'enseignement publics.

La dénomination d'un tel établissement est une démarche importante pour les responsables à la fois de l'établissement et de la commune d'implantation, comme de la collectivité gestionnaire. Il apparaît nécessaire de clarifier une situation qui n'a, jusqu'à présent, reçu que des solutions fragmentaires, en général par voie de circulaires : « Dans l'esprit même de la décentralisation, la responsabilité de la dénomination des établissements d'enseignement publics est de la compétence de la collectivité territoriale propriétaire. »

Encore convient-il de préciser que le maire de la commune d'implantation et le conseil d'administration de l'établissement sont éventuellement consultés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Favorable !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Favorable, sous réserve, toutefois, d'une modification de forme.

Monsieur Collet, je souhaiterais que vous remplacez les mots : « collectivité territoriale propriétaire » par les mots : « collectivité territoriale de rattachement », puisque les régions et les départements ne sont pas propriétaires des établissements anciens.

M. le président. Monsieur Collet, acceptez-vous la suggestion de M. le secrétaire d'Etat ?

M. François Collet. Il s'agit, effectivement, d'une faiblesse du texte à laquelle j'avais pensé. J'ai oublié, toutefois, de rectifier l'amendement avant de le défendre. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. le président. Je suis donc saisi, par M. Collet et les membres du groupe du R.P.R. et apparentés, d'un amendement n° 74 rectifié qui vise à insérer, après l'article 8, un article additionnel rédigé comme suit :

« La dénomination ou le changement de dénomination des établissements d'enseignement public est de la compétence de la collectivité territoriale de rattachement. Dans le cas des lycées et collèges, la collectivité recueille l'avis du maire de la commune d'implantation et du conseil d'administration de l'établissement. »

M. Louis Perrein. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Louis Perrein. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous souhaite du plaisir !

Prenons l'exemple d'une collectivité territoriale qui veut choisir, pour un établissement public, le nom de Gérard Philippe, alors que la commune d'implantation n'est pas d'accord. Les maires ne seront pas très satisfaits, même si on les consulte, de voir qu'on leur impose un nom !

Je suggère donc qu'on en reste à la situation actuelle, à savoir que le maire propose un nom pour l'établissement public.

Monsieur Collet, qui règlera les conflits que ne manquera pas de faire naître votre amendement ? Je suppose que, là encore, la décentralisation sera battue en brèche sur une toute petite affaire. Il reviendra à l'autorité rectorale ou à l'autorité préfectorale de prendre en effet ses responsabilités. Votre intention est certes louable, mais les conséquences sont néfastes. C'est pourquoi je vous demande de bien y réfléchir.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 74 rectifié.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Franck Sérusclat. Je fais partie du conseil de la communauté urbaine de Lyon et la pratique constante de celle-ci a consisté à demander l'avis du maire de la commune d'implantation du C.E.S. avant de prendre la décision de dénomination de l'établissement. Dix fois sur dix et même, je l'affirme solennellement, je vous prie de le croire, cent fois sur cent, nous avons suivi l'avis du maire et du conseil d'établissement.

Je participe actuellement à des discussions sur la question de savoir si l'on va donner au lycée professionnel construit à Saint-Fons par la communauté urbaine, mais qui va être rattaché au conseil régional, le nom de Léon Blum. Il y a eu accord du conseil d'établissement ou est représentée la communauté urbaine et accord du maire.

Je ne sais pas si l'on est en droit de présenter un amendement de cette nature, car, dans la réponse que j'ai reçue en juin dernier, l'inspecteur d'académie m'a fait savoir que, d'après une circulaire, c'est le conseil départemental de l'éducation qui, en dernier ressort, doit donner son avis sur cette cascade d'opinions présentées.

Le conseil municipal a suggéré trois ou quatre noms au conseil d'administration, qui a retenu « Léon-Blum ». J'ai transmis sa décision à l'inspecteur d'académie, qui m'a fait savoir que le choix revenait non pas aux collectivités ni à lui-même, mais au conseil départemental de l'éducation.

C'est la raison pour laquelle je m'oppose à la disposition proposée.

M. François Collet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. François Collet. Les expériences contradictoires de MM. Perrein et Sérusclat prouvent bien que nous sommes dans la confusion et qu'il convient de clarifier les choses ! *(Protestations sur les travées socialistes.)*

M. Franck Sérusclat. Il n'y a pas de confusion !

M. Josy Moinet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Josy Moinet. Je voudrais simplement appeler l'attention de M. Collet sur les contentieux dont son amendement est gros d'entrée de jeu et pour une raison très simple : le financement des établissements en cause est, la plupart du temps, assuré par deux groupes de collectivités.

Cela ne devrait pas être le cas pour les lycées puisque la loi, à l'instigation du Sénat, avait prévu que les dépenses de construction devaient être entièrement prises en charge par les régions. Dans la quasi-totalité de celles-ci une contribution financière est demandée aux villes qui reçoivent les établissements. Je vois mal que telle ville, qui apportera une contribution d'un montant variable d'une région à l'autre, ne soit pas à même de donner son sentiment au moment où l'on donnera une dénomination à tel ou tel établissement.

Pour les collèges, c'est la loi qui prévoit, en effet, que les villes et les communes participent au côté des départements aux dépenses de construction. Au nom de quoi celui qui apporte 80 p. 100 pour un département dicterait-il sa loi en ce qui concerne le choix de la dénomination à la commune d'implantation qui n'apportera que 20 p. 100, conformément à ce que la loi lui demande ? C'est la commune d'implantation qui doit décider de la dénomination qui doit être donnée à un établissement et, là encore, laissons les choses s'arranger sur le terrain. Dans le cadre de la décentralisation, nous ne cessons de légiférer. Plus on décentralise, plus on légifère, et naturellement on légifère pour le Pas-de-Calais comme pour les Alpes-Maritimes, comme je le disais tout à l'heure. C'est la raison pour laquelle je suis, pour ma part, contre l'amendement de M. Collet.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 74 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 8.

Par amendement n° 54, M. Hoeffel et les membres du groupe de l'union centriste proposent d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Les trois premiers alinéas de l'article 15 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 modifiée portant création et organisation des régions sont abrogés.

« II. - Dans la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article 15 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, les mots : " sections et " sont supprimés. »

La parole est à M. Huriet.

M. Claude Huriet. L'article 15 de la loi du 5 janvier 1972, dans sa rédaction issue de la loi du 6 janvier 1986, a prévu la création de sections au sein des comités économiques et sociaux régionaux.

La mise en place de telles sections, qui n'est pas encore intervenue du fait de l'absence de textes d'application, n'apparaît pas opportune.

Ces sections seraient un facteur de confusion dans la mesure où elles exerceraient des attributions différentes de celles des comités au sein desquels elles seraient créées. Elles seraient, en outre, une source de dépenses supplémentaires pour les régions, dépenses que celles-ci n'auraient pas les moyens de maîtriser.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 54, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 8.

Par amendement n° 52, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les dispositions de la loi n° 79-591 du 12 juillet 1979 relative à certains ouvrages d'art reliant les voies nationales ou départementales s'appliquent également, en tant

qu'elles concernent les départements, aux communes et groupements de communes, sous réserve que les ouvrages d'art concernés satisfassent aux conditions de dimension et de coût fixées par décret en Conseil d'Etat.

« L'institution d'une redevance sur un ouvrage d'art à comprendre dans le domaine public routier communal est décidée par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante du groupement de communes. Elle est autorisée par décret en Conseil d'Etat. »

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. La loi du 12 juillet 1979 autorise les départements comme l'Etat à recourir au péage pour financer des ouvrages d'art « lorsque l'utilité, les dimensions et le coût de ceux-ci, ainsi que le service qu'ils rendront aux usagers, le justifient ».

Le présent amendement a pour objet d'étendre cette faculté à certains ouvrages d'art des communes ou groupements de communes, lesquels seront définis en fonction de conditions de dimension et de coût qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat, afin de mettre un premier verrou.

L'institution du péage décidée par la commune ou le groupement de communes sera en outre soumise à autorisation, accordée par décret en Conseil d'Etat - c'est le second verrou - compte tenu de ses implications tant pour l'usager que pour les finances locales.

Cette faculté est apparue nécessaire pour les communes et ne devrait pas entraîner d'abus puisque le texte proposé comporte deux verrous successifs, à savoir deux décrets pris en Conseil d'Etat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 52.

M. Josy Moinet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Josy Moinet. J'ai pris une part active à la rédaction de la loi du 12 juillet 1979 car elle concernait la construction d'un ouvrage fixe devant relier le continent à l'île de Ré.

Mon intérêt reste tout aussi soutenu et je souhaiterais obtenir quelques précisions sur les conditions d'application de ce texte.

Dans la mesure où la déclaration d'utilité publique sollicitée par un département, en l'occurrence celui de la Charente-Maritime, n'a pas été délivrée, peut-il être envisagé que le département se retourne vers le groupement de communes intéressé, le S.I.V.O.M. de l'île de Ré, pour lui demander de se substituer, le cas échéant, au département pour la construction de cet ouvrage ?

Les règles applicables pour la définition de l'ouvrage d'art susceptible d'être concerné par ce texte, telles qu'elles étaient énoncées dans la loi du 12 juillet 1979, restent-elles valables lorsqu'il s'agit non plus des départements mais des communes ou groupements de communes ?

Enfin, les conditions dans lesquelles la redevance peut être perçue sur des ouvrages de ce type est-elle régie par les règles posées par la loi du 12 juillet 1979 pour les départements ? Est-elle maintenue dans les mêmes termes ?

Vous me direz peut-être que ces questions sont d'intérêt local - veuillez m'en excuser, monsieur le président - mais il s'agit d'un ouvrage d'art important pour mon département.

Je souhaiterais que, sur ce point, M. le secrétaire d'Etat nous précise la lecture faite par le Gouvernement de son amendement.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Franck Sérusclat. Je n'ai pas, comme M. Josy Moinet, la connaissance de situations extrêmement concrètes pour pouvoir présenter des questions de même valeur, de même importance, que les siennes. Mais je suis un peu étonné de ce qui me paraît un « cavalier », dans un texte fourre-tout, qui permet de tout recevoir.

J'aimerais savoir quels sont les types d'ouvrage que le Gouvernement vise par cette proposition, même s'il dit que tout sera fixé par décret en Conseil d'Etat. Il doit bien avoir déjà quelques idées sur cette proposition et sur ce qui pourrait être fixé par décret en Conseil d'Etat.

En fait, je me demande si le Gouvernement ne cherche pas, par ce biais, à éviter une solidarité nationale par une participation de l'Etat à la construction desdits ouvrages et à laisser aux collectivités locales, qui peuvent être contraintes par l'organisation économique ou commerciale de la France, le soin de participer à des réalisations d'ouvrages importants mais qu'elles ne pourraient à elles seules financer. Par conséquent, elles doivent se retourner vers l'utilisateur pour pouvoir, au moyen du péage, récupérer une partie de leur mise.

La région lyonnaise connaît des situations particulièrement tendues, avec un péage imposé notamment sur l'autoroute blanche, des communes ont des trafics routiers extrêmement importants parce qu'un tronçon, qui devrait être gratuit, est à péage.

On se trouvera, là aussi, dans des situations particulièrement difficiles. Le Gouvernement semblait, tout à l'heure, très soucieux d'éviter toute vague dans le cadre par exemple de l'article 23, voire même toute révolte. Le secrétaire d'Etat a indiqué que, dans toutes les rencontres qu'il avait eues avec les congrès de maires, il y avait plus que des vagues, il y avait une quasi-révolte qui émergeait. Là, je pense que ce sera l'occasion de situations de ce type.

Donc, non seulement la façon dont cet amendement vient dans le débat, l'absence d'explication claire du Gouvernement, mais aussi l'inquiétude de voir glisser sur l'utilisateur, ce qui est une option inscrite dans les modes de gestion se référant au libéralisme, des charges qui devraient être des charges de solidarité nationale, font que nous voterons contre cet amendement.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je vais répondre aux trois questions de M. Moinet. La seule réponse qui peut être faite à la première, c'est que, si la voirie entre dans le réseau départemental, elle est départementale. Elle peut entrer dans le cadre de la voirie communale, et alors elle devient communale.

Au sujet de la définition d'ouvrages d'art, celle-ci ne peut être que la même pour le département et la commune sous réserve des précisions fixées par le décret.

Quant à la troisième question, la réponse est également positive.

M. Jacques Eberhard. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jacques Eberhard. Un problème très précis de cet ordre se pose entre le département de la Seine-Maritime et celui du Calvados car un pont routier, dénommé le « Pont d'Honfleur », est sur le point d'être construit. Il le sera, sans crédits d'Etat, par la chambre de commerce du Havre qui le financera en partie par les péages du pont de Tancarville mais aussi, pour la plus grosse partie, par les péages payés par les usagers, avec seulement la garantie de la région pour les emprunts que devra contracter la chambre de commerce.

Remplacer la chambre de commerce par la collectivité territoriale conduit au désengagement de l'Etat et au financement par les usagers.

En conséquence, je voterai également contre l'amendement.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je souhaite apporter un élément de réflexion au Sénat : le Gouvernement a repris là un projet antérieur du ministère précédent, simplement en le réglementant avec beaucoup plus de précision que ne le faisait une note du directeur de cabinet du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports qui prévoyait d'établir un projet permettant à toutes les collectivités territoriales de réaliser, si elles le souhaitaient, des infrastructures routières à péage : ouvrage d'art ou route. Ce texte nous ayant paru intéressant mais dangereux, nous l'avons limité en

prévoyant deux verrous tout en allant dans le même sens mais avec beaucoup plus de prudence que le gouvernement précédent.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 52, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 8 :

Par amendement n° 58, le Gouvernement propose d'insérer, après l'article 8, un autre article additionnel ainsi rédigé :

« Pour le calcul de la contribution des communes aux dépenses d'aide sociale et de santé, due au titre de l'exercice 1987, les dépenses d'aide sociale relatives aux cotisations d'assurance personnelle instituées par la loi n° 78-2 du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale ne sont pas prises en compte dans les dépenses légales d'aide sociale et de santé supportées par le département au titre du même exercice. »

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. L'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1986 a transféré au département, à compter du 1^{er} janvier 1987, comme vous le savez, la prise en charge au titre de l'aide sociale des cotisations d'assurance personnelle instituées par la loi du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale.

Cette prise en charge par les départements, à compter du 1^{er} janvier 1987, va avoir pour conséquence d'augmenter le volume des dépenses d'aide sociale départementale pour l'exercice 1987 et donc d'accroître le taux d'évolution des dépenses de l'exercice 1987 sur l'exercice 1986, qui est appliqué, en vertu de l'article 2 du décret de 1983, à la contribution globale due par les communes au titre de l'aide sociale.

En conséquence, en l'absence de disposition législative, le transfert de l'assurance personnelle serait répercuté sur la participation des communes, ce qui ne paraît pas acceptable pour ces dernières, puisque l'Etat, de son côté, compense intégralement ce transfert de compétences au département et les communes seraient financièrement victimes d'une opération qui deviendrait bénéficiaire pour les départements.

C'est la raison pour laquelle il est apparu nécessaire de « neutraliser », la première année d'application, c'est-à-dire en 1987, l'augmentation qui résulte de l'introduction de l'assurance personnelle dans les budgets départementaux.

Le dispositif de droit commun sera à nouveau applicable à l'exercice suivant et ainsi nous aurons régularisé le problème au bénéfice de la justice pour nos communes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 58.

M. Franck Sérusclat. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Franck Sérusclat. Je tiens doublement à expliquer mon vote ; je ne veux pas en effet rester, en m'abstenant maintenant sur cet amendement, sur l'hypothèse que l'argument développé à l'instant par M. le secrétaire d'Etat m'aurait rendu prudent.

Il est très facile de reprendre des propositions ou des hypothèses d'un gouvernement précédent, puisque la plupart des tiroirs de l'administration les conservent pour longtemps et que l'administration sait les ressortir à chaque gouvernement.

Par ailleurs, rien ne prouve que la proposition du gouvernement eût été acceptée par les parlementaires du moment.

Par conséquent, ne cherchez pas à nous mettre en difficulté comme vous l'avez d'ailleurs fait ce matin en évoquant des propos tenus dans des conversations privées par d'autres socialistes sur des problèmes au sujet desquels nous avons eu des débats.

Ce ne sont ni des méthodes classiques d'échange ni des arguments permettant de convaincre l'un ou l'autre de la certitude de la conviction que l'on peut avoir à un moment donné.

Cela étant, je dirai que, sur cet amendement, nous nous abstenons.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 58, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 8.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Article 9

M. le président. « Art. 9. - Il est ajouté à l'article 23 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 un alinéa ainsi rédigé :

« La dissolution du syndicat de communes ou du syndicat interdépartemental pour le personnel communal est prononcée par le représentant de l'Etat dans le département si la convention ci-dessus mentionnée n'est pas conclue avant le 15 septembre 1986. »

La parole est à M. Eberhard.

M. Jacques Eberhard. Monsieur le président, mon intervention vaut pour l'ensemble des articles du titre II. Contrairement aux affirmations de M. le secrétaire d'Etat, les dispositions modificatives relatives à la fonction publique territoriale contenues dans le titre II du projet de loi remettent fondamentalement en cause la conception même d'un statut général des fonctionnaires.

C'est ainsi que le caractère technique de certaines mesures qu'on tente de justifier par des retards et des attermoissements dans la mise en œuvre du statut de 1983 et par le caractère prétendu « irréaliste », « coûteux » ou procédant d'un « esprit de système », incompatible avec la souplesse de gestion nécessaire des 36 000 collectivités, du statut de la fonction publique territoriale ne saurait faire illusion.

Dans la logique des choix gouvernementaux exprimés lors de la table ronde sur la fonction publique territoriale du 6 juin dernier, le titre II de ce projet de loi constitue une première étape dans la démolition des garanties collectives accordées par la loi à plus de un million de fonctionnaires territoriaux, mais demeurées inappliquées, ainsi qu'une tentative de creuser un fossé difficile à combler entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale pour écarter toute perspective de parité et de mobilité.

Comme l'a déclaré récemment notre ami Anicet Le Pors, ancien ministre de la fonction publique : « La droite veut mettre à bas les réformes que j'ai engagées de 1981 à 1984. Ces projets du ministre de la fonction publique sont d'une extrême gravité pour l'avenir du service public et de la fonction publique en France. Moins de santé, moins de transports, moins d'éducation, moins de services postaux, moins de communication, moins de recherche scientifique : telles sont les conséquences d'une politique conduite sous le prétexte du « trop d'Etat ». C'est là une politique de classe, de régression du service public sur toute la ligne. La droite revancharde se déchaîne contre les fonctionnaires. »

C'est bien dans cette même logique que s'inscrit le titre II de ce projet de loi.

C'est pourquoi nous nous opposerons tant à vos propositions, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'à la plupart de celles de la commission. *(Très bien ! sur les travées communistes.)*

M. Philippe François. Cinquante ans de retard !

M. le président. Par amendement n° 87, MM. Méric, Laucournet, Régnault, Sérusclat, Bœuf, Jacques Durand, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, à la fin de l'alinéa présenté pour compléter l'article 23 de la loi du 22 novembre 1985, de remplacer la date : « 15 septembre 1986 », par la date : « 1^{er} novembre 1986 ».

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Les articles 9, 10, 11 et l'article additionnel après l'article 11, s'il est maintenu, relèvent d'un même problème : le passage des anciens syndicats de communes pour le personnel aux centres départementaux et interdépartementaux de gestion.

Dois-je rappeler que les syndicats de communes, créés pour l'application du statut en 1952, avaient pour mission l'application du statut, le fonctionnement des commissions paritaires, l'information des maires, la constitution d'équipes de personnels intérimaires, la médecine du travail, l'informatique au service des maires.

Depuis les élections de mai dernier, les centres de gestion se sont mis en place et ont commencé, dès la fin du premier semestre, à prendre la place des syndicats de communes, très progressivement, très régulièrement, et à se faire déléguer les anciennes compétences qu'assumaient les syndicats de communes.

Alors se posent un certain nombre de problèmes, comme nous le constaterons au cours de l'examen de ces trois articles.

En cet instant, je me contenterai d'indiquer notre position sur l'article 9.

Les syndicats de communes et les centres départementaux et interdépartementaux de gestion devaient fixer par convention les missions respectives pour l'année 1986, ainsi que les conditions notamment financières de leur exercice.

La convention, selon le projet de loi, devrait intervenir au 15 septembre 1986. Nous pensons, quant à nous, que le retard pris pour l'examen du projet de loi relatif aux D.D.C.L. rend impossible le respect de cette date du 15 septembre. Pour que le transfert de responsabilités des syndicats de communes aux centres de gestion s'effectue normalement, nous avons pensé qu'il était souhaitable de décaler cette date et de la fixer au 1^{er} novembre 1986.

En effet, il est impossible que, d'ici au 15 septembre prochain, c'est-à-dire dans six semaines, les conseils d'administration des organismes puissent se réunir. Il ne reste qu'un mois pour conclure cette convention. Je pense que ni le rapporteur ni le Gouvernement ne seront opposés à notre amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Nos collègues socialistes ont soulevé un vrai problème. Il est exact qu'il va être difficile de respecter la date du 15 septembre 1986 proposée par le Gouvernement. Cependant, la date du 1^{er} novembre 1986 nous semble trop tardive, surtout parce que les cotisations doivent être réglées deux mois après.

Pour être absolument certain que tout soit en place avant le 1^{er} janvier 1987, il vaudrait mieux que la date soit fixée au 15 octobre 1986, ce qui donne deux mois plus quinze jours. Compte tenu des délais de transmission, nous devrions être à peu près dans les délais correspondant à un apurement de la situation générale avant le 1^{er} janvier.

C'est pourquoi la commission des lois avait déposé un sous-amendement à l'amendement du groupe socialiste. Cependant, s'ils en sont d'accord, il serait plus simple que nos collègues socialistes rectifient leur propre amendement en y inscrivant la date du 15 octobre 1986 à la place de celle du 1^{er} novembre 1986.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement rejoint tout à fait l'avis que vient d'exprimer M. le rapporteur et il serait d'accord pour que la date du 15 octobre 1986 soit retenue. Ce problème témoigne d'ailleurs du caractère urgent de ces diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

M. le président. Monsieur Laucournet, retenez-vous la suggestion de M. le rapporteur ?

M. Robert Laucournet. Oui, monsieur le président. Nous rectifions notre amendement dans le sens qu'il a indiqué.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 87 rectifié, qui est ainsi rédigé :

« A la fin de l'alinéa proposé pour compléter l'article 23 de la loi du 22 novembre 1985, remplacer la date : « 15 septembre 1986. » par la date : « 15 octobre 1986. » »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 87 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9, ainsi modifié.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Il est ajouté à l'article 24 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 susvisée un alinéa ainsi rédigé :

« La convention mentionnée aux premier et deuxième alinéas de l'article 23 ci-dessus détermine les règles de répartition des cotisations dues par les collectivités affiliées, au titre de l'année 1986, entre le syndicat de communes et le centre de gestion en fonction des charges supportées par chacun d'eux. »

Par amendement n° 88, MM. Méric, Laucournet, Régnauld, Sérusclat, Bœuf, Jacques Durand, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent :

« I. - De compléter cet article par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Dans l'attente de l'installation des centres régionaux de formation, les centres de gestion assureraient dès la dissolution des syndicats de communes par le personnel le recouvrement et le reversement des cotisations relatives à la formation au centre de formation des personnels communaux. »

« II. - En conséquence, de rédiger comme suit la fin du premier alinéa : "... deux alinéas ainsi rédigés : "... »

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. Cet amendement se justifie par le report de la mise en place des centres régionaux et du centre national de formation des fonctionnaires territoriaux, report qui a été décidé par le Gouvernement peu après les élections du mois de mars.

Il y aura un vide juridique, à la suite de ce report, en ce qui concerne le recouvrement des cotisations pour le centre de formation des personnels communaux, le C.F.P.C.

M. le secrétaire d'Etat a évoqué ses intentions concernant le C.F.P.C. Nous aimerions avoir plus de précisions sur ce point.

En ce qui concerne notre amendement n° 88, il a pour objet de confier très explicitement le recouvrement des cotisations du C.F.P.C. au centre de gestion pendant la période intermédiaire. Les organismes de formation pourront facilement se mettre en place sans connaître de hiatus entre le passage des anciens organismes aux nouveaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission n'est pas aussi sûre que les auteurs de l'amendement du vide juridique qui se créerait. En revanche, elle est certaine que la rédaction de l'amendement n'est pas acceptable pour un texte législatif.

En effet, le conditionnel ne convient pas dans un texte normatif. Ensuite, ce n'est pas le personnel qui dissout le syndicat de communes. Il faudrait donc lire « des syndicats de communes pour le personnel ».

Quant au fond de l'amendement lui-même, la commission souhaiterait entendre le Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Sur le fond de cet amendement, le Gouvernement est d'accord sous réserve de la modification qui vient d'être indiquée par M. le rapporteur. En outre, il souhaiterait que les mots : « Dans l'attente de l'installation des centres régionaux de formation » soient supprimés. Je m'explique.

En ce qui concerne les centres de formation, il est bien certain qu'il y aura des centres départementaux, des centres interdépartementaux, ainsi qu'un centre national, mais il n'est pas du tout certain, au sens où l'on entend le mot « région », qu'il y ait des centres régionaux, car il s'agit de problèmes totalement différents. Par conséquent, nous ne voudrions pas être liés par ce mot.

Dans la loi qui sera soumise à votre Haute Assemblée à l'automne, seront traités les problèmes de la fonction publique territoriale et du traitement des centres de formation. Le débat entre un centre national déconcentré et des centres locaux élisant le sommet reste ouvert.

M. le président. Monsieur Laucournet, acceptez-vous les suggestions qui vous sont faites tant par M. le rapporteur que par M. le secrétaire d'Etat ?

M. Robert Laucournet. J'accueille, avec intérêt, les propositions qui me sont faites et notre amendement pourrait se lire ainsi : « Les centres de gestion assureront, dès la dissolution des syndicats de communes pour le personnel, le recouvrement et le reversement des cotisations relatives à la formation ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission est favorable à l'amendement sous réserve que l'on mette « assurent » plutôt que « assureront ». En termes législatifs, c'est plus clair.

M. Robert Laucournet. J'accepte la modification proposée par M. le rapporteur.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 88 rectifié, présenté par MM. Méric, Laucournet, Régnauld, Sérusclat, Bœuf, Jacques Durand, les membres du groupe socialiste et apparentés.

Il est ainsi conçu :

« I. - Compléter l'article 10 par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Les centres de gestion assurent, dès la dissolution des syndicats de communes pour le personnel, le recouvrement et le reversement des cotisations relatives à la formation. »

« II. - En conséquence, rédiger comme suit la fin du premier alinéa :

« ... deux alinéas ainsi rédigés : »

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Il est favorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 88 rectifié.

M. Maurice Schumann. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Maurice Schumann. Monsieur le président, je ne m'oppose en rien, naturellement, à l'adoption de cet amendement, mais je voudrais faire une réserve sur la dernière déclaration de M. le secrétaire d'Etat.

J'ai toutes les raisons de croire, d'après ma propre expérience, que le cadre régional se prête fort bien, dans certains cas, je ne généralise pas, au centre de gestion. Il a posé une règle d'incompatibilité absolue qui m'a beaucoup surpris. Si ma brève intervention a pour résultat de lui permettre de nuancer sa pensée, je m'en féliciterai.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, je me suis peut-être mal exprimé. Je voulais simplement indiquer que le cadre régional ne peut pas être le cadre général. Dans de nombreux endroits, le centre de formation devra être départemental, surtout pour les catégories B et C et ce qui reste de la catégorie D. Dans d'autres endroits où il faudra un lien interdépartemental, ce sera le centre national.

Il y a des cas, certes, où la région permettra de régler le problème. Je pense à la région Rhône-Alpes, où un centre de formation régional ne pourrait pas remplir sa mission. Il en faudrait plusieurs à l'intérieur de cette grande région. Je rectifie donc mes propos en ce sens. Ce n'est pas une condamnation absolue, comme je vous prie de m'excuser de l'avoir laissé entendre.

M. Maurice Schumann. Je vous en remercie.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 88 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10, ainsi modifié.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

M. le président. « Art. 11. - L'article 26 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 est ainsi rédigé :

« Art. 26. - Par dérogation aux dispositions de l'article 20, la moitié du montant total de la cotisation due au titre de l'année 1986 au centre national de gestion est versée dans les deux mois qui suivent la fixation des taux de cotisation. Le solde est versé, au plus tard, deux mois après le premier versement.

« Pour les centres départementaux de gestion, la moitié du montant total est versée dans les deux mois qui suivent la signature de la convention mentionnée à l'article 23 ci-dessus ou la dissolution du syndicat de communes ou du syndicat interdépartemental pour le personnel communal. Le solde est versé, au plus tard, deux mois après le premier versement.

« Lorsque le compte administratif de l'exercice 1986 fait apparaître un excédent, celui-ci est réparti entre les collectivités affiliées au prorata de leur cotisation due au titre de 1986 et déduit de la cotisation due au titre du premier exercice budgétaire suivant le vote dudit compte administratif. »

Je suis saisi de cinq amendements présentés par MM. Méric, Laucournet, Régnault, Sérusclat, Bœuf, Jacques Durand, les membres du groupe socialiste et apparentés, et qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 89, a pour objet de supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 26 de la loi du 22 novembre 1985.

Le deuxième, n° 90, tend, au début du dernier alinéa du texte proposé pour l'article 26 de la loi du 22 novembre 1985, à remplacer les mots : « Lorsque le compte administratif de l'exercice 1986 fait apparaître un excédent », par les mots suivants : « Lorsque le compte administratif de l'exercice 1986 du centre de gestion, déduction faite du résultat du compte administratif du syndicat de communes pour le personnel arrêté à la date de sa dissolution, fait apparaître un excédent. »

Le troisième, n° 91, vise, au début du dernier alinéa de ce même texte, après les mots : « Lorsque le compte administratif », à insérer les mots suivants : « du centre de gestion ».

Le quatrième, n° 92, a pour objet, dans le dernier alinéa de ce même texte, de remplacer les mots : « celui-ci est réparti », par les mots : « celui-ci peut être réparti ».

Enfin, le cinquième, n° 93, tend, également dans le dernier alinéa de ce même texte, à remplacer les mots : « au prorata de leur cotisation due » par les mots : « au prorata de leur cotisation versée ».

La parole est à M. Laucournet.

M. Robert Laucournet. L'article 11 traite du rythme de versement des cotisations aux centres de gestion pour tenir compte de la signature de la convention ou de la dissolution du syndicat de communes pour le personnel.

Le dernier alinéa de cet article dispose : « Lorsque le compte administratif de l'exercice 1986 fait apparaître un excédent, celui-ci est réparti entre les collectivités affiliées au prorata de leur cotisation due au titre de 1986 et déduit de la cotisation due au titre du premier exercice budgétaire suivant le vote dudit compte administratif. »

Le groupe socialiste ne peut accepter ce texte. C'est pourquoi nous avons déposé un amendement de suppression de cet alinéa.

En effet, ceux qui, comme moi, ont fait fonctionner des syndicats de communes et qui ont eu l'honneur d'être élus par la suite président d'un centre départemental de gestion, connaissent les problèmes de trésorerie qui se sont posés au moment de cette succession. Au début de l'année 1986, les syndicats de communes ont arrêté leurs comptes administratifs de 1985 qui, dans la plupart des cas, ont dégagé un excédent de clôture. Nous avons prévu de transférer celui-ci au centre départemental de gestion qui va, lui, constituer son budget primitif pour 1986 avec ce transfert des fonds excédentaires du syndicat de commune, plus les cotisations encaissées sur les membres traditionnels, c'est-à-dire les anciens cotisants au syndicat de communes, plus les cotisa-

tions à réclamer aux membres nouveaux, c'est-à-dire aux nouveaux affiliés des centres de gestion : les départements, les régions et les offices départementaux d'H.L.M.

Dans la mesure où les centres de gestion n'ont pas « forcé » sur les cotisations de leurs membres anciens et nouveaux, cet excédent de clôture reversé leur sera bien nécessaire pour assurer leur démarrage, leur vie. Ils devront, en effet, assurer des tâches accrues, puisqu'ils sont maintenant appelés à prendre en compte d'autres personnels.

A quel titre et de quelle façon pourraient être réparties ces cotisations résultant de l'excédent de clôture des syndicats de commune ?

Le conseil supérieur de la fonction territoriale a été amené, à la demande du Gouvernement, à délibérer sur cette question. Le procès-verbal dont j'ai eu connaissance a démontré que les membres du conseil supérieur étaient défavorables à ce transfert. Ils estiment que ces fonds résultant de la bonne gestion des syndicats de commune doivent être tout naturellement dévolus aux centres de gestion qui doivent assumer de nouvelles tâches, s'organiser, informatiser leurs services afin de jouer pleinement leur rôle.

C'est la raison pour laquelle, par l'amendement n° 89, nous demandons la suppression du dernier alinéa de l'article 11 du projet de loi.

M. le président L'ensemble de ces amendements faisant l'objet d'une discussion commune, je vous demande, monsieur Laucournet, de bien vouloir présenter les amendements suivants.

M. Robert Laucournet. Monsieur le président, il s'agit d'amendements de repli. Je souhaiterais que le Sénat se prononce d'abord sur le plus éloigné du texte, c'est-à-dire l'amendement proposant la suppression du dernier alinéa de l'article II. Je verrai ensuite s'il convient de modifier cet alinéa, s'il est maintenu, ce que je ne souhaite pas.

M. le président Quel est l'avis de la commission sur l'ensemble de ces amendements ?

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je donnerai l'avis de la commission, d'abord sur l'amendement de base puis sur les quatre amendements de repli.

En définitive, le problème est de savoir comment on aborde la question de l'avenir des centres de gestion.

Si l'on estime qu'ils doivent avoir un développement très important, il est évident que l'on doit mettre à leur disposition les moyens financiers les plus importants possible.

Si l'on estime, au contraire - et tel est le sentiment de la commission que partage, me semble-t-il, le Gouvernement -, en raison des inconvénients que présentent actuellement certains aspects du statut de la fonction publique territoriale, que leur rôle doit être plus limité, il n'y a pas lieu d'accumuler des réserves trop importantes et dont on ne saurait que faire.

Que nous propose le groupe socialiste ? D'abord, de ne pas tenir compte des excédents en cours ; ensuite, de soustraire les excédents du centre de gestion des excédents du syndicat de commune ; ensuite encore, de se contenter de l'excédent du centre de gestion ; ensuite encore, de rendre facultative la répartition ; enfin - j'avoue que je comprends mal - de répartir les excédents en 1988 au prorata des cotisations versées et non des cotisations dues ce qui, à la limite, constitue un encouragement aux mauvais payeurs.

Compte tenu de sa philosophie générale sur les centres de gestion, la commission ne peut que rejeter et l'amendement de base et les quatre amendements de repli déposés par le groupe socialiste.

M. le président Quel est l'avis du Gouvernement sur ces cinq amendements ?

M. Bernard Bosson, secrétaire général. Contrairement à un procès d'intention qui lui a été fait tout à l'heure, le Gouvernement avait, tout d'abord, l'intention de freiner au maximum les cotisations des centres de gestion pour ne pas les rendre impopulaires auprès des collectivités locales dès la première année.

Le dispositif prévu et porté à la connaissance de l'ensemble des maires ainsi que la rencontre avec les présidents des centres de gestion avaient pour objet de demander que les cotisations soient modérés du fait de l'existence d'un

faible nombre de corps et, en conséquence, de frais peu importants, sauf pour les centres de gestion succédant à des syndicats de communes à gestion étatique.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaitait assurer la bonne gestion de ces centres dès la première année. Chacun étant prévenu que le surplus serait redistribué aux communes, personne n'avait intérêt à prélever des cotisations trop importantes.

Je réponds ainsi au procès d'intention qui m'a été fait tout à l'heure, les faits plaident d'eux-mêmes.

Enfin un véritable problème se pose : l'argent qui restera aux syndicats de communes au moment où ceux-ci cesseront d'exister du fait de la conclusion de conventions, passera aux centres de gestion. Or, les communes membres des syndicats de communes et les communes membres des centres de gestion ne sont pas les mêmes et les critères de paiement de ces collectivités aux deux organismes ne sont pas non plus les mêmes. Il est donc à peu près impossible de trouver une règle de répartition équitable de l'ensemble des sommes en fin d'année.

Il nous est apparu, pour assurer une bonne gestion et créer un climat favorable au développement des centres de gestion, qu'il fallait instaurer un frein en matière de fixation du montant des cotisations. Dans la première année, personne ne sachant exactement sur quoi il faut s'aligner et combien rapporteront les cotisations levées, il est bon que l'argent perçu soit réparti entre l'ensemble des collectivités.

Cela est d'autant plus nécessaire que, dans le cadre de la réforme du statut de la fonction publique territoriale dont nous ne pouvons préjuger les effets, il est possible que, revenant à une gestion plus directe, à plus d'autonomie et de décentralisation, le Parlement, sur proposition du Gouvernement, rende à de nombreuses collectivités la possibilité de gérer le personnel. Cela « dégonflerait » d'autant les charges des centres de gestion.

Pour réserver cette possibilité et ne pas préjuger l'avenir, il apparaît donc prudent que l'argent revienne aux collectivités.

Le Gouvernement est donc défavorable à l'amendement n° 89, qui permettrait aux centres de gestion de conserver l'excédent, car il constituerait une prime à la mauvaise gestion et à la fixation de cotisations trop élevées. En revanche, il émet un avis favorable sur l'amendement n° 90. De plus, il n'est pas favorable à l'amendement n° 91, qui perd toute raison d'être si l'amendement n° 90 est éventuellement adopté.

S'agissant de l'amendement n° 92, le Gouvernement émet évidemment un avis défavorable puisque ce texte remplace l'obligation de répartition de l'argent par une simple faculté et que les centres de gestion pourraient, selon les cas, retourner ou non l'argent en fin d'année.

Enfin, en ce qui concerne l'amendement n° 93, nous pensons, comme l'a excellemment souligné M. le rapporteur, que l'obligation de répartir l'excédent en fonction des cotisations versées et non pas dues, donne une prime aux mauvais payeurs, par conséquent, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Laucournet pour soutenir les amendements nos 90 à 93.

M. Robert Laucournet. Je n'avais pas développé les amendements de repli. M. le rapporteur et M. le secrétaire d'Etat l'ayant fait pour moi, je n'ai pas besoin d'insister à cet égard. Je voudrais néanmoins faire quelques observations sur les réactions que j'ai entendues de leur part.

S'agissant de l'amendement n° 93 concernant le remplacement des mots « cotisation due » par les mots « cotisation versée », on ne peut rembourser que ce qui est encaissé. Cela vise non à donner une prime aux mauvais payeurs, mais à faire payer ceux qui n'ont pas versé leur cotisation dans les délais. Je ne vois donc pas la raison pour laquelle vous émettez un avis défavorable sur l'amendement n° 93, qui est un amendement de garantie.

J'apprécie que vous reteniez l'amendement n° 90. De ce fait l'amendement n° 91 est satisfait, puisque nous y retrouvons bien le compte administratif du centre de gestion. Mais reconnaissez que le projet de loi comportait une lacune, puisque le début du troisième alinéa est ainsi rédigé : « Lorsque le compte administratif de l'exercice 1986 fait apparaître un excédent... » Lequel ? Il fallait bien indiquer qu'il s'agissait du compte administratif du centre de gestion.

S'agissant du reversement des cotisations, je puis indiquer que le conseil supérieur de la fonction publique territoriale que vous aviez saisi pour avis sur ce projet de loi, notamment cet article 11, s'est prononcé contre le principe du reversement à une quasi-majorité, certains prétendant que les élus locaux responsables pourraient ne pas lever de cotisations complémentaires s'ils estimaient que les cotisations étaient trop élevées en 1986. Ce problème devrait être étudié au cas par cas dans chaque centre départemental de gestion.

Un membre de ce conseil confirmait son opposition à cet alinéa car il allait à l'encontre de l'autonomie de gestion des collectivités territoriales et sanctionnait - c'est la vérité - les centres de gestion qui ont su se ménager des moyens financiers pour les exercices à venir.

Nous maintenons donc l'amendement de suppression. Nous verrons ensuite le sort que le Sénat réservera aux amendements de repli que nous avons déposés et sur lesquels j'ai déjà noté les avis de la commission et du Gouvernement.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je crains qu'il n'y ait un petit malentendu entre la position du Gouvernement et celle de la commission sur l'amendement n° 90.

En effet, pour qu'il y ait une somme à répartir, il faudrait que le centre de gestion ait fait, lui, un excédent propre, supérieur à l'excédent restant au syndicat de communes pour le personnel. Or, il semble que le Gouvernement soit favorable à cette analyse au motif que certains syndicats de communes pour le personnel ont réalisé des excédents importants. A ce moment-là, plus personne n'aura rien à répartir et la discussion est vide de sens.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je suis favorable à l'amendement n° 90 parce qu'il nous paraît plus juste que ce qui est prévu actuellement.

Je le répète, nous nous trouvons en face du problème suivant : l'argent du syndicat de communes appartient, *a priori*, aux communes membres de ce syndicat et il a été versé sur certaines bases. Nous allons le retrouver au centre de gestion au milieu de fonds appartenant à des communes beaucoup plus nombreuses versés sur de nouvelles bases. Pour l'essentiel, il s'agira de communes plus grandes, plus riches, à personnel nombreux qui, au niveau des cotisations, vont quelque peu écraser les autres. Si en fin d'année nous répartissons la totalité de l'enveloppe entre les communes au prorata des paiements au centre de gestion, nous craignons que les petites communes n'aient l'impression que l'argent leur est enlevé pour contribuer à diminuer l'effort des grandes collectivités.

Nous pensons, puisqu'il faut trouver une « cote mal taillée », qu'il ne serait pas anormal de prévoir que ne seront répartis à la fin de l'année que les fonds qui resteront, une fois mise de côté la réserve du syndicat de communes ; l'année prochaine, en effet, il est possible que nous en revenions à un système qui serait plus près, au niveau de la gestion, des syndicats de communes. Il nous apparaît plus juste que ne soit réparti entre ces collectivités sur ces bases que l'argent mis de côté par le centre de gestion en plus de la réserve des syndicats. Telle est l'économie de cet article qui nous semble bon.

M. Jacques Eberhard. Autrement dit, les centres de gestion sont des morts en sursis !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 89, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 90, repoussé par la commission et accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 91 n'a plus d'objet.

Je vais maintenant mettre aux voix l'amendement n° 92.

M. Robert Laucournet. Nous le retirons, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 92 est retiré.

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 93, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 15, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 11, un article additionnel ainsi rédigé :

« La dernière phrase de l'article 27 de la loi n° 85-1221 du 22 novembre 1985 complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale est supprimée. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Il s'agit d'un article additionnel après l'article 11 qui vise à supprimer la phrase suivante de l'article 27 de la loi du 22 novembre 1984 : « Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions et les proportions dans lesquelles le syndicat de communes pour le personnel communal et le syndicat interdépartemental en assurent le reversement aux centres de gestion pour le compte desquels ils l'ont prélevée. » En effet, le problème doit être réglé dans le cadre de la convention.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. L'avis du Gouvernement est tout à fait favorable. Nous avons prévu une disposition qui, sans être tout à fait la même, était similaire. Le Conseil d'Etat a considéré, lorsqu'il a étudié le texte, que cela allait de soi, qu'il ne fallait pas que nous mentionnions cette disposition. Nous sommes heureux de voir que la commission des lois est de notre avis.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 15, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, après l'article 11.

Motion d'ordre

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. L'amendement n° 16 visait la fameuse affaire dite « de la petite couronne ». Compte tenu des engagements pris cet après-midi par M. le secrétaire d'Etat concernant le dépôt à l'automne d'un texte relatif à la gestion du département de Paris et de l'ensemble de la région Ile-de-France, au nom de la commission des lois, et sous le bénéfice de cette promesse, je retire l'amendement n° 16, dans la mesure où les préoccupations qu'il recouvre pourront être exprimées lors de ce futur débat.

M. le président. L'amendement n° 16 est retiré.

M. François Collet. Je demande la parole.

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

M. François Collet. Compte tenu de ce que vient de dire M. le rapporteur et me souvenant des engagements pris par le Gouvernement, je retire également l'amendement n° 37.

M. le président. L'amendement n° 37 est retiré et le sous-amendement n° 60 présenté par le Gouvernement n'a plus d'objet.

M. Robert Laucournet. Je demande la parole.

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

M. Robert Laucournet. Devant l'accord qui se dégage, le groupe socialiste retire également les amendements n°s 94 à 99.

M. le président. Les amendements n°s 94 à 99 sont retirés.

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Bernard Bosson, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement retire également ses amendements n°s 62, 63 et 64.

M. le président. Les amendements n°s 62, 63 et 64 sont retirés.

Le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite de la discussion de ce projet de loi à une séance ultérieure. *(Assentiment.)*

7

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 5 août 1986.

A neuf heures quarante-cinq :

1. Discussion du projet de loi (n° 419, 1985-1986) modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger. [Rapport (n° 455, 1985-1986) de M. Charles de Cuttoli fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

A seize heures et le soir :

2. Discussion du projet de loi (n° 479, 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant diverses mesures relatives au financement des retraites et pensions. [Rapport (n° 483, 1985-1986) de M. Marcel Fortier fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Avis (n° 486, 1985-1986) de M. Louis Boyer fait au nom de la commission des affaires sociales.]

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 5 août, à zéro heure quarante.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT

ERRATA

au compte rendu intégral de la séance du 25 juillet 1986

Titre : LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Page 3372, 1^{re} colonne, dans le texte de l'article 700-2 du code de procédure pénale, 1^{er} alinéa, 1^{re} ligne :

Au lieu de : « Pour la suite... », lire : « Pour la poursuite... ».

Page 3376, 2^e colonne, dans le texte de l'article 700-3, 3^e alinéa, 1^{re} ligne :

Au lieu de : « Dès lors que... », lire : « Dès que... ».

ANNEXES AU PROCES-VERBAL

de la séance

du lundi 4 août 1986

SCRUTIN (N° 207)

sur les amendements nos 39 et 81 tendant à supprimer l'article 4 du projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Nombre de votants	308
Nombre des suffrages exprimés	296
Majorité absolue	149
Pour l'adoption	114
Contre	182

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Jean-Pierre Bayle
Mme Marie-Claude
 Beaudeau
Charles Beaupetit
Jean-Luc Bécart
Georges Benedetti
Georges Berchet
Noël Berrier
Guy Besse
Jacques Bialski
Mme Danielle
 Bidard-Reydet
Marc Bœuf
Charles Bonifay
Marcel Bony
Serge Boucheny
Louis Brives
Jean-Pierre Cantegrit
Jacques Carat
Michel Charasse
William Chervy
Félix Ciccolini
Henri Collard
Marcel Costes
Roland Courteau
Georges Dagonia
Etienne Dailly
Michel Darras
Marcel Debarge
André Delelis
Gérard Delfau
Lucien Delmas
Bernard Desbrière
Michel Dreyfus-
 Schmidt
Henri Duffaut
Michel Durafour
Jacques Durand (Tarn)

Jacques Eberhard
Léon Eckhoutte
Jules Faigt
Edgar Faure (Doubs)
Jean François-Poncet
Claude Fuzier
Pierre Gamboa
Jean Garcia
Marcel Gargar
Gérard Gaud
Jean Geoffroy
Paul Girod (Aisne)
Mme Cécile Goldet
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Bernard-Michel Hugo
 (Yvelines)
Pierre Jeambrun
Philippe Labeyrie
Pierre Laffitte
Tony Larue
Robert Laucournet
Mme Geneviève
 Le Bellegou-Béguin
Bastien Leccia
Charles Lederman
Fernand Lefort
Bernard Legrand
 (Loire-Atlantique)
Max Lejeune (Somme)
Charles-Edmond
 Lenglet
Louis Longequeuë
Mme Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
James Marson
René Martin
 (Yvelines)
Jean-Pierre Masseret
Pierre Matraja

Jean Mercier (Rhône)
André Méric
Pierre Merli
Mme Monique Midy
Louis Minetti
Michel Moreigne
Jacques Moutet
Pierre Noé
Jean Ooghe
Bernard Parmantier
Jacques Pelletier
Daniel Percheron
Mme Rolande Perlican
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Maurice Pic
Marc Plantegenest
Robert Pontillon
Albert Ramassamy
Mlle Irma Rapuzzi
Joseph Raybaud
René Regnault
Ivan Renar
Roger Rinchet
Paul Robert
 (Cantal)
Marcel Rosette
Gérard Roujas
André Rouvière
Guy Schmaus
Robert Schwint
Abel Sempé
Franck Sérusclat
Edouard Soldani
Raymond Soucaret
Paul Souffrin
Raymond Tarcy
Fernand Tardy
Camille Vallin
Marcel Vidal
Hector Viron

Ont voté contre

MM.

Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Alphonse Arzel
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Henri Belcour
Paul Bénard

Jean Bénard
Mousseaux
André Bettencourt
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Charles Bosson
Jean-Marie Bouloux
Amédée Bouquerel
Yvon Bourges
Raymond Bourguine

Philippe de Bourgoing
Raymond Bouvier
Jean Boyer (Isère)
Louis Boyer (Loiret)
Jacques Braconnier
Pierre Brantus
Raymond Brun
Guy Cabanel
Louis Caiveau
Michel Caldagués
Paul Caron
Pierre Carous
Marc Castex

Louis de Catuëlan
Jean Cauchon
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Pierre Ceccaldi-Pavard
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Adolphe Chauvin
Jean Chérioux
Auguste Chupin
Jean Cluzel
Jean Colin
François Collet
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Marcel Daunay
Luc Dejoie
Jean Delaneau
Jacques Delong
Charles Descours
Jacques Descours
 Desacres
Georges Dessaigne
André Diligent
Franz Duboscq
Yves Durand (Vendée)
Jean Faure (Isère)
Charles Ferrant
Louis de La Forest
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean Francou
Jacques Genton
Alfred Gérin
Michel Giraud
 (Val-de-Marne)
Jean-Marie Girault
 (Calvados)
Henri Goetschy
Yves Goussebaire-
 Dupin
Adrien Gouteyron
Paul Graziani
Paul Guillaumeot
Jacques Habert

Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard-Charles Hugo
 (Ardèche)
Claude Huriet
Roger Husson
Charles Jolibois
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Christian
 de La Malène
Jacques Larché
Bernard Laurent
Guy de La Verpillière
Louis Lazuech
Henri Le Breton
Yves Le Cozannet
Modeste Legouez
Jean-François
 Le Grand (Manche)
Edouard Le Jeune
 (Finistère)
Bernard Lemarié
Roger Lise
Georges Lombard
 (Finistère)
Maurice Lombard
 (Côte-d'Or)
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Paul Malassagne
Guy Malé
Kléber Malécot
Hubert Martin
 (Meurthe-et-Moselle)
Christian Masson
 (Ardennes)
Paul Masson (Loiret)
Serge Mathieu
Michel Maurice-
 Bokanowski
Jacques Ménard
Louis Mercier (Loire)
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Claude Mont
Geoffroy
 de Montalembert.

Jacques Mossion
Arthur Moulin
Jean Natali
Lucien Neuwirth
Henri Olivier
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Dominique Pado
Sosefo Makapé
 Papilio
Bernard Pellarin
Jean-François Pintat
Alain Pluchet
Raymond Poirier
Christian Poncelet
Henri Portier
Roger Poudonson
Richard Pouille
Claude Prouvoeur
Jean Puech
André Rabineau
Jean-Marie Rausch
Guy Robert
 (Vienne)
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Roland Ruet
Michel Rufin
Pierre Salvi
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Paul Séramy
Pierre Sicard
Michel Sordel
Michel Souplet
Louis Souvet
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
Georges Treille
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Edmond Valcin
Pierre Vallon
Albert Vecten
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin
Frédéric Wirth
Charles Zwicker

Se sont abstenus

MM.
François Abadie
Jean Béranger
Stéphane Bonduel
Emile Didier

Maurice Faure (Lot)
André Jouany
France Léchenault
Josy Moinet

Georges Mouly
Hubert Peyou
Michel Rigou
Jean Roger

N'ont pas pris part au vote

MM. Edouard Bonnefous, Désiré Debavelaere et François Giacobbi.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 208)

sur l'amendement n° 30 rectifié de M. Pierre Salvi et des membres du groupe de l'union centriste, tendant à insérer un article additionnel après l'article 8 du projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

Nombre de votants 308
 Nombre des suffrages exprimés 296
 Majorité absolue 149
 Pour l'adoption 206
 Contre 90

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

MM.

Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Alphonse Arzel
 José Balarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Jean-Paul Bataille
 Gilbert Baumet
 Charles Beaupetit
 Henri Belcour
 Paul Bénard
 Jean Bénard
 Mousseaux
 Georges Berchet
 Guy Besse
 André Bettencourt
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Charles Bosson
 Jean-Marie Bouloux
 Amédée Bouquerel
 Yvon Bourges
 Raymond Bourguine
 Philippe de Bourgoing
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer (Isère)
 Louis Boyer (Loiret)
 Jacques Braconnier
 Pierre Brantus
 Louis Brives
 Raymond Brun
 Guy Cabanel
 Louis Caiveau
 Michel Caldaguès
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Pierre Carous
 Marc Castex
 Louis de Catuélan
 Jean Cauchon
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Pierre Ceccaldi-Pavard
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Adolphe Chauvin
 Jean Chérioux
 Auguste Chupin
 Jean Cluzel
 Jean Colin

Henri Collard
 François Collet
 Henri Collette
 Francisque Collomb
 Charles-Henri de Cossé-Brissac
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Etienne Dailly
 Marcel Daunay
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Jacques Descours Desacres
 Georges Dessaigne
 André Diligent
 Franz Duboscq
 Michel Durafour
 Yves Durand (Vendée)
 Edgar Faure (Doubs)
 Jean Faure (Isère)
 Charles Ferrant
 Louis de La Forest
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade
 Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean Francou
 Jacques Genton
 Alfred Gérin
 Michel Giraud (Val-de-Marne)
 Jean-Marie Girault (Calvados)
 Paul Girod (Aisne)
 Henri Goetschy
 Yves Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Paul Graziani
 Paul Guillaumeot
 Jacques Habert
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard-Charles Hugo (Ardèche)
 Claude Huriet
 Roger Husson
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 Louis Jung
 Paul Kauss

Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian de La Malène
 Jacques Larché
 Bernard Laurent
 Guy de La Verpillière
 Louis Lazuech
 Henri Le Breton
 Yves Le Cozannez
 Modeste Legouez
 Bernard Legrand (Loire-Atlantique)
 Jean-François Le Grand (Manche)
 Edouard Le Jeune (Finistère)
 Max Lejeune (Somme)
 Bernard Lemarié
 Charles-Edmond Lenglet
 Roger Lise
 Georges Lombard (Finistère)
 Maurice Lombard (Côte-d'Or)
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Paul Malassagne
 Guy Malé
 Kléber Malécot
 Hubert Martin (Meurthe-et-Moselle)
 Christian Masson (Ardennes)
 Paul Masson (Loiret)
 Serge Mathieu
 Michel Maurice-Bokanowski
 Jacques Ménard
 Jean Mercier (Rhône)
 Louis Mercier (Loire)
 Pierre Merli
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Claude Mont Geoffroy de Montalembert
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier

Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Dominique Pado
 Sosefo Makapé
 Papiilo
 Bernard Pellarin
 Jacques Pelletier
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Raymond Poirier
 Christian Poncelet
 Henri Portier
 Roger Poudousson
 Richard Pouille
 Claude Prouvoveur
 Jean Puech
 André Rabineau
 Jean-Marie Rausch

Joseph Raybaud
 Guy Robert (Vienne)
 Paul Robert (Cantal)
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Roland Ruet
 Michel Rufin
 Pierre Salvi
 Pierre Schiélé
 Abel Sempé
 Paul Séramy
 Pierre Sicard
 Michel Sordel
 Raymond Soucarter

Michel Souplet
 Louis Souvet
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 Georges Treille
 Dick Ukeiwé
 Jacques Valade
 Edmond Valcin
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges Voisin
 Frédéric Wirth
 Charles Zwicker

Ont voté contre

MM.

Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Jean-Pierre Bayle
 Mme Marie-Claude Beaudou
 Jean-Luc Bécart
 Georges Benedetti
 Noël Berrier
 Jacques Bialski
 Mme Danielle Bidard-Reydet
 Marc Bœuf
 Charles Bonifay
 Marcel Bonny
 Serge Boucheny
 Jacques Carat
 Michel Charasse
 William Chervy
 Félix Ciccolini
 Marcel Costes
 Roland Courteau
 Georges Dagonia
 Michel Darras
 Marcel Debarge
 André Delelis
 Gérard Delfau
 Lucien Delmas
 Bernard Desbrière
 Michel Dreyfus-Schmidt
 Henri Duffaut

Jacques Durand (Tarn)
 Jacques Eberhard
 Léon Eeckhoutte
 Jules Faigt
 Claude Fuzier
 Pierre Gamboa
 Jean Garcia
 Marcel Gargar
 Gérard Gaud
 Jean Geoffroy
 Mme Cécile Goldet
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Bernard-Michel Hugo (Yvelines)
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin
 Bastien Leccia
 Charles Lederman
 Fernand Lefort
 Louis Longequeue
 Mme Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 James Marson
 René Martin (Yvelines)
 Jean-Pierre Masseret
 Pierre Matraja

André Méric
 Mme Monique Midy
 Louis Minetti
 Michel Moreigne
 Pierre Noé
 Jean Ooghe
 Bernard Parmentier
 Daniel Percheron
 Mme Rolande Perlican
 Louis Perrin
 Jean Peyrafitte
 Maurice Pic
 Marc Plantegenest
 Robert Pontillon
 Robert Ramassamy
 Mlle Irma Rapuzzi
 René Regnault
 Ivan Renar
 Roger Rinchet
 Marcel Rosette
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Guy Schmaus
 Robert Schwint
 Franck Sérusclat
 Edouard Soldani
 Paul Souffrin
 Raymond Tarcy
 Fernand Tardy
 Camille Vallin
 Marcel Vidal
 Hector Viron

Se sont abstenus

MM.
 François Abadie
 Jean Béranger
 Stéphane Bonduel
 Emile Didier

Maurice Faure (Lot)
 André Jouany
 France Léchenault
 Josy Moinet

Hubert Peyou
 Michel Rigou
 Jean Roger
 Maurice Schumann

N'ont pas pris part au vote

MM. Edouard Bonnefous, Désiré Debavelaere et François Giacobbi.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.