

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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



TÉLÉPHONE :  
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39  
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

9<sup>e</sup> SÉANCE

Séance du mardi 20 octobre 1987

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 3249).

2. **Rappel au règlement** (p. 3249).

M. Robert Vizet.

3. **Amélioration de la décentralisation.** - Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3249).

Discussion générale : MM. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur ; Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales ; Paul Girod, rapporteur de la commission des lois ; Bernard Pellarin, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

Exception d'irrecevabilité (p. 3262)

Motion n° 2 de Mme Hélène Luc. - MM. Robert Vizet, le rapporteur, le ministre délégué. - Rejet au scrutin public.

Question préalable (p. 3267)

Motion n° 1 de M. René Régnault. - MM. René Régnault, le rapporteur, le ministre délégué. - Rejet au scrutin public.

Discussion générale (*suite*) (p. 3272)

MM. Louis Souvet, Gérard Delfau.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3275)

### PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

Mme Paulette Fost, MM. Pierre Salvi, Stéphane Bonduel, Jean Puech, Pierre Dumas, René Régnault, Paul Séramy, Georges Mouly, Maurice Arreckx.

Renvoi de la suite de la discussion.

4. **Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 3290).

5. **Retrait d'une question orale avec débat** (p. 3290).

6. **Dépôt de propositions de loi** (p. 3290).

7. **Ordre du jour** (p. 3290).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENTCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

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

1

### PROCÈS-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

### RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. Robert Vizet.** Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

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

**M. Robert Vizet.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 22, alinéa 1, qui énonce : « Indépendamment des autres dispositions les concernant, les commissions permanentes assurent l'information du Sénat pour lui permettre d'exercer, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement. »

Monsieur le président, je souhaite, précisément, que la Sénat soit informé, très rapidement, des conséquences de l'effondrement des places financières pour notre économie mais aussi pour les salariés - les petits épargnants - qui ont été invités par le Gouvernement à jouer en bourse pour compenser les pertes de leur pouvoir d'achat. L'information du Sénat exige que M. Balladur, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, soit entendu dès cette semaine par notre commission des finances.

En déclarant que « la situation sur le marché des changes a été tout à fait stable et convenable », M. Balladur se moque des petits épargnants. Qui fera le compte des richesses prélevées sur le travail des hommes et brûlées aux feux des marchés financiers ?

Il faut arrêter les privatisations.

Nous savons bien qui paie les dégâts chaque fois que la spéculation fait des ravages, chaque fois que la guerre monétaire se déchaîne. « Pas de panique », disent, en ce moment, aux petits épargnants le patronat et le Gouvernement. Quel cynisme ! Quel immense gâchis !

La gravité de la crise financière, que nous avons dénoncée depuis plusieurs années, éclate aujourd'hui au grand jour. Mais M. Balladur continue d'abuser les Français et de masquer les véritables causes de ce choc boursier. Il n'a qu'un souci : maintenir le cap de la politique actuelle. Il faut, au contraire, briser la croissance financière, dont la Bourse est la vitrine, en réorientant l'argent vers l'emploi, les salaires, la production.

3

### AMÉLIORATION DE LA DÉCENTRALISATION

#### 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° 351, 1986-1987) d'amélioration de la décentralisation. [Rapports nos 26, 25 et 54, 1987-1988].

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi d'amélioration de la décentralisation, que M. le ministre délégué chargé des collectivités locales et moi-même vous soumettons aujourd'hui, constitue une nouvelle étape sur la voie suivie par le Gouvernement en matière de décentralisation.

Au cours des dix-huit mois écoulés, trois événements législatifs importants l'ont précédé : la loi du 19 août 1986 portant diverses dispositions sur les collectivités locales, élaborée par M. Bernard Bosson, prédécesseur de M. Galland ; la loi de finances initiale de 1987 ; enfin, la loi sur la fonction publique territoriale du 13 juillet 1987.

Ces textes, à savoir le projet qui vous est soumis et le projet de budget pour 1988, que vous examinerez dans quelques jours, expriment la même philosophie et la même politique.

Lorsque le Gouvernement a pris ses fonctions en mars 1986, il connaissait les inquiétudes de nombreux élus locaux devant les modalités complexes des lois de décentralisation adoptées au cours des années précédentes. La pratique quotidienne de la gestion locale avait, en effet, révélé les faiblesses et les lacunes de textes souvent hâtivement élaborés.

Compte tenu de l'importance essentielle de cette question, le Premier ministre et le Gouvernement ont alors estimé nécessaire de prendre le temps indispensable pour approfondir l'expertise, séparer le bon du mauvais, définir les mesures de consolidation qui s'imposaient.

L'action du Gouvernement, dont l'œuvre législative que j'ai rapidement évoquée et qu'il vous est proposé aujourd'hui de poursuivre ne constitue qu'un des aspects, a répondu aux procès d'intention que voulaient nous intenter ceux-là mêmes qui, par leur précipitation, avaient rendu nécessaire cette période d'inventaire.

Rapidement, en effet, le Gouvernement est reparti de l'avant dans la voie de la décentralisation. Il l'a fait à sa manière et à un rythme soutenu, en exprimant clairement et publiquement l'obligation de résultat qu'il se fixait : réussir la décentralisation.

Réussir la décentralisation, c'est, d'abord, se concerter avec les hommes, rencontrer les élus et leur parler, examiner avec leurs organisations les problèmes qui se posent et faire appel à leur expérience pour définir des solutions adaptées.

Réussir la décentralisation, cela suppose aussi que l'on regarde les choses avec pragmatisme et sans esprit de système. Seule cette approche permet de distinguer, dans le pay-

sage que composent les 36 000 collectivités locales qui forment notre pays, la complexité des réalités et la diversité des situations.

Réussir la décentralisation, c'est également ne pas se contenter d'octroyer aux collectivités locales des pouvoirs et des compétences sans les accompagner des moyens humains et financiers qui sont nécessaires à leur plein exercice. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R.)*

**MM. Lucien Neuwirth et René-Georges Laurin.** Très bien !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Sur ce plan, le Gouvernement a su faire prévaloir le respect des engagements pris, malgré les contraintes que lui impose la volonté d'alléger le poids financier de l'Etat dans l'économie nationale, volonté qui exige une stricte discipline financière.

En dépit de cet environnement difficile, le Gouvernement, refusant la facilité, aura augmenté les transferts, à structures constantes, de l'Etat aux collectivités locales de 4 p. 100 en 1987 et de 4,2 p. 100 en 1988, soit un rythme plus de deux fois supérieur à celui de ses propres dépenses.

Si nous avons suivi cette politique, sans jamais, comme cela avait pu se faire en d'autres temps, reprendre d'une main, par telle ou telle mesure insidieuse, ce que la loi obligeait à donner de l'autre, c'est parce que notre démarche était avant tout fondée sur la confiance.

Le Gouvernement est, en effet, profondément convaincu du sens de la responsabilité des élus locaux. Il a la plus grande confiance dans leur capacité à prendre en main eux-mêmes la nécessaire maîtrise des dépenses des collectivités qu'ils gèrent.

Les premiers éléments d'analyse dont nous disposons sur la période récente confirment, d'ores et déjà, que cette confiance est pleinement justifiée, et il m'est agréable, du haut de cette tribune, d'en donner acte aux responsables des collectivités locales. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

Réussir la décentralisation, c'est également organiser les indispensables solidarités.

Les droits et les libertés des communes et des départements ne doivent pas se résumer, pour les moins favorisés, au droit d'assister à la désertification de l'espace rural, à la disparition des services publics locaux, à la liberté de voir se dégrader leur patrimoine et leurs équipements.

**M. Paul Séramy.** Très bien !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** La décentralisation substitue dans l'allocation des ressources l'application mécanique de critères objectifs à des décisions spécifiques de l'Etat. Encore faut-il assurer à celles des collectivités que tous les critères pénalisent les moyens minimaux qui leur sont nécessaires. *(Très bien ! sur les travées du R.P.R.)*

Ne faut-il pas rappeler que, sans la loi du 19 août 1986, 4 500 communes rurales se seraient vues privées par la réforme de la D.G.F. - dotation globale de fonctionnement - adoptée en 1985, d'une garantie de progression minimale de leurs ressources ?

Ne faut-il pas réagir lorsque nous constatons que des mécanismes destinés, en principe, à aider les départements les moins favorisés profitent, en fait, à plus de huit départements sur dix ?

**M. Paul Malassagne.** Parfaitement !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Le Gouvernement, pour sa part, refuse de cautionner une conception de la décentralisation qui se traduirait par l'aggravation des déséquilibres et tendrait à abandonner une partie des collectivités locales aux fatalités de la pénurie.

Réussir la décentralisation, c'est, enfin, permettre aux élus locaux de trouver, à leur niveau, dans la poursuite de leur action, un représentant de l'Etat qui dispose de responsabilités et de pouvoirs accrus dans les domaines qui demeurent dans la sphère des compétences étatiques.

C'est dans ce dessein que j'ai engagé un large mouvement visant à déconcentrer vers les préfets des pouvoirs autrefois exercés par les administrations centrales, sans que la nature et l'importance des décisions à prendre le justifient.

Plusieurs dizaines de mesures concrètes ont déjà été prises et d'autres déboucheront prochainement.

La finalité de cette politique, c'est d'offrir aux élus locaux la possibilité d'instaurer un dialogue productif avec un représentant de l'Etat doté de véritables pouvoirs de décision. Ce faisant, nous éviterons que les collectivités locales, libres et responsables, ne soient obligées, ou tentées, de venir discuter de leurs problèmes et négocier leur avenir dans des bureaux parisiens éloignés des réalités locales. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

**M. René-Georges Laurin.** Très bien !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Concertation avec les élus, pragmatisme de l'approche, confiance mutuelle fondée sur le respect des engagements, renforcement des solidarités, déconcentration des pouvoirs d'Etat ; telles sont les cinq clefs de notre politique, telles sont les cinq raisons de sa réussite.

Vous les retrouverez en filigrane dans le texte dont vous allez commencer la discussion.

Ce texte d'« amélioration de la décentralisation » n'aurait pu recevoir plus juste intitulé.

Il s'agit, en effet, non pas de bouleverser l'état du droit existant, mais de corriger les imperfections des textes révélées par la pratique, de combler les lacunes et de redresser les déviations pernicieuses.

Les mesures qui vous sont soumises sont entièrement fondées sur l'observation de la réalité et sur l'écoute des préoccupations de ceux qui ont en charge la gestion des collectivités.

Nous avons certes passé l'époque des « cathédrales juridiques » ; mais le fonctionnement de la décentralisation doit continuer d'être nourri par des mesures lucides et raisonnables.

Celles qui vous sont soumises proposent ainsi, dans cinq domaines, des aménagements concrets dont le ministre délégué chargé des collectivités locales, mon ami Yves Galland, aura le loisir de vous livrer le détail.

L'objectif de solidarité financière au bénéfice des communes rurales et des départements les moins favorisés exige un renforcement de la discrimination positive en faveur de ces collectivités.

Les réformes de la dotation globale d'équipement qui vous sont proposées permettront de corriger, dès 1988, l'inadaptation des textes actuels, en accroissant très significativement les concours aux moins aisés, au prix de prélèvements modestes sur les ressources des plus riches.

L'intervention des collectivités locales dans le domaine économique doit, dans l'intérêt de tous, et d'abord des citoyens, être mieux encadrée.

Dans l'ensemble, il est vrai que la sagesse des élus les a naturellement conduits à la plus grande circonspection à l'égard des pouvoirs reconnus aux communes par les lois de 1982.

Cependant, dans des cas encore trop nombreux, des communes ont été incitées à apporter un soutien financier, parfois vain et souvent aventureux, à des entreprises en difficulté, alors que les collectivités locales n'ont, par nature, aucun moyen sérieux d'analyse de ces affaires. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

**M. Philippe de Bourgoing.** C'est vrai !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** Le Gouvernement estime que la meilleure garantie qui peut être apportée, en la matière, aux collectivités locales est d'empêcher que leur intervention ne coïncide avec le désengagement des partenaires financiers habituels de l'entreprise.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Très bien !

**M. Charles Pasqua, ministre de l'intérieur.** La troisième série de mesures concerne la simplification du contrôle des comptes des communes rurales.

Sans remettre en cause la garantie d'un contrôle de la régularité comptable, qui est une sujétion commune à tous les organismes utilisant des deniers publics, il a paru indispensable de revenir, pour les plus petites communes, à l'apurement administratif des comptes par le trésorier-payeur général.

Cette disposition permettra d'alléger le poids des contrôles pour les communes de faible dimension. Si elle constitue une simplification considérable des procédures administratives, cette disposition ne modifie pas, cependant, la nature et la portée du contrôle exercé, toutes les collectivités restant, à cet égard, dans la même situation.

Le quatrième point du projet gouvernemental vise un instrument essentiel de la mise en œuvre des compétences décentralisées : la coopération intercommunale.

Cette question, malheureusement négligée par les lois de décentralisation, est dominée par une considération apparemment paradoxale. La promotion de la coopération intercommunale suppose, en effet, un assouplissement des conditions dans lesquelles une collectivité pourrait se retirer des structures coopératives auxquelles elle appartient.

La rigidité actuelle de ces règles a conduit de trop nombreuses communes à refuser, contre leurs intérêts, de s'associer à des structures dans lesquelles elles redoutaient de perdre, sans espoir de retour, une part de leur autonomie.

Enfin, le dernier sujet abordé par ce texte est celui des dotations spécifiques aux communes touristiques.

Depuis deux ans, le recours à des mesures transitoires a permis d'éviter les bouleversements qu'aurait introduits l'application de la loi de novembre 1985 sur la dotation globale de fonctionnement.

Cette loi inapplicable doit donc être modernisée, pour répondre aux aspirations des élus concernés, à plus de souplesse et à une plus grande stabilité.

Voilà, rapidement esquissés, les plus grands traits de ce projet de loi, dont l'importance tient à la modestie même de son propos : apporter à des problèmes réels des solutions concrètes et efficaces.

L'objectif de clarification et de simplification que poursuit ce texte rencontrera - j'en suis persuadé - l'adhésion de tous ceux - ils sont particulièrement nombreux parmi vous - qui exercent, jour après jour, et dans des conditions difficiles, la gestion des collectivités locales. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué.

**M. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, comme vous l'indiquait, voilà un instant, M. Charles Pasqua, nous avons mené une réflexion sur l'ensemble des dispositions qu'il convenait de prendre en vue d'améliorer concrètement le fonctionnement des collectivités locales à l'heure de la décentralisation.

Tel est l'objet du présent projet de loi qui est aujourd'hui soumis à la Haute Assemblée.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant d'entrer dans l'énoncé du dispositif de ce texte, je voudrais vous dire dans quel esprit et sur quelles bases il a été préparé.

Première remarque, il s'agit d'un texte pragmatique et concret dont l'essentiel ne résulte pas d'idées issues de technocrates ou de bureaux du ministère, comme cela arrive parfois pour certains textes de lois, mais tout au contraire dont l'inspiration se trouve dans les contacts personnels que le ministre de l'intérieur et moi-même avons eu le privilège d'avoir dans nos fonctions. J'ai personnellement rencontré, dans les assemblées générales de près de cinquante départements, pratiquement 15 000 maires.

C'est grâce à cette concertation que nous avons perçu un certain nombre d'interrogations qui, je crois, ont été prises en compte dans le projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis.

Seconde remarque, ce texte est court et limité. Il comporte cinq titres ; ce n'est pas un projet « fourre-tout » ou un « diverses dispositions » cherchant à embrasser tous les problèmes. Le Gouvernement a en effet souhaité pour la qualité et l'efficacité du débat parlementaire que les amendements qui seront déposés puissent trouver leur place dans l'objet des cinq titres du texte.

J'en viens maintenant à la présentation proprement dite du projet de loi.

Le titre premier traite de la dotation globale d'équipement. En fait, ce titre vise tout simplement à renforcer la solidarité en faveur des communes rurales et des départements défavorisés.

S'agissant tout d'abord de la dotation globale des communes, on a constaté une évolution de la part des crédits consacrée aux communes rurales qui ne cesse de se dégrader depuis la montée en régime des mécanismes de globalisation, c'est-à-dire depuis l'année 1984.

A cette époque, la part de la D.G.E. réservée au monde rural était sensiblement supérieure à 40 p. 100 - elle a même approché les 42 p. 100 - du total de la dotation globale d'équipement des communes. Depuis, que constate-t-on ? En 1985, cette part était de 39,46 p. 100. En 1987, elle n'est plus que de 34,21 p. 100, ce qui représente une baisse considérable.

S'agissant souvent de communes qui sont affectées par des phénomènes de diminution de population, il est clair que les notions de potentiel fiscal par habitant et de critère brut de population ne pouvaient qu'entraîner une dégradation rapide et inéluctable de l'enveloppe réservée au monde rural.

La proposition du Gouvernement vise donc, à l'article 1<sup>er</sup>, deux objectifs : d'abord, la simplification, en substituant à des critères physico-financiers complexes une clé de répartition fixe pour le partage en deux parts de la dotation globale d'équipement ; ensuite, la justice, en réservant une enveloppe de 40 p. 100 à ces communes, c'est-à-dire en rétablissant la proportion des crédits qui leur était attribuée en 1984 dès la mise en place du nouveau système.

A l'occasion de la présentation de cette réforme, il est naturel que je vous indique quelle est la disposition du Gouvernement en ce qui concerne les modalités de répartition de cette deuxième part de la dotation globale des communes. En effet, le Gouvernement précédent avait fait voter en 1985, à la demande - je le rappelle - de l'association des maires de France, une modification des conditions d'attribution de cette dotation globale.

En effet, il était apparu absurde de « saupoudrer » sur 32 000 communes les crédits d'équipement qui, jusqu'en 1982, étaient par voie de subventions, concentrés sur les zones où ils se révélaient être les plus nécessaires et sur les domaines où l'investissement était le plus urgent.

C'est donc - je le répète - à la demande des élus communaux eux-mêmes que ces mécanismes ont été modifiés. Que pouvait apporter un taux de concours de quelque 3 ou 4 p. 100, sur la base d'un flux d'investissement tout à fait irrégulier ? En effet, chacun sait que, dans nos communes rurales, on ne procède pas chaque année - c'est évident - à un gros investissement.

La réforme de 1985 a donc été une réforme rationnelle dans la mesure où elle permet aujourd'hui, après une chute très importante des investissements dans les communes rurales, de relancer ces derniers.

**M. René Régnault.** Très bien !

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Il n'est donc pas dans nos intentions de modifier ces conditions de répartition.

J'ajoute d'ailleurs qu'il n'est pas dans nos intentions non plus d'en modifier les modalités d'attribution.

Je rappelle - c'est important - que l'association des maires de France avait délégué une commission lors de la réforme de 1985, formée de quarante maires venant de quarante départements. La question lui avait été posée de savoir comment les crédits de la D.G.E. deuxième part devaient être attribués : par les présidents de conseils généraux ou par les préfets ? Trente-huit maires sur quarante ont souhaité que l'attribution soit effectuée par les préfets. Je puis vous dire, selon les enquêtes en notre possession, que cette proportion n'a pas changé.

En revanche, cet instrument efficace était mis en péril par l'insuffisance dramatique des crédits correspondants. L'essentiel des frustrations nées de l'attribution des subventions d'équipement sur la D.G.E. deuxième part résulte de la diminution des moyens que l'on peut ainsi mettre à la disposition de nos communes rurales.

C'est pourquoi le projet de loi permettra de retrouver, dans ce domaine, un équilibre.

Cependant, me direz-vous « une réforme de la D.G.E. deuxième part, très bien, mais quels en sont les effets sur les taux de concours de la première part ? »

J'ai, bien entendu, fait chiffrer quelle était l'incidence de ce prélèvement de 17 p. 100 auquel correspond globalement le réajustement de la deuxième part en passant à 40 p. 100 de

l'enveloppe totale de la D.G.E. communale. Son effet sur le taux de concours de la deuxième part est très faible : on le chiffre entre 0,10 et 0,20 p. 100. Si l'on tient compte d'une progression de la masse de la dotation globale d'équipement, égale dans le projet de loi de finances pour 1988 à celle des investissements des administrations publiques, c'est-à-dire 3,4 p. 100; l'incidence en sera d'autant moins forte.

Je n'éluide pas non plus la délicate question de la baisse tendancielle du taux de concours de la dotation globale d'équipement communale comme de la dotation globale d'équipement départementale. Elle s'explique - il faut le savoir - par la progression très importante et très rapide des investissements pris en compte dans le calcul de la première part pour les communes. Cette assiette de dépenses ayant bénéficié de la dotation globale d'équipement a progressé de 55 p. 100 en 1984. En 1985, elle s'est encore accrue de 27 p. 100. Il est clair que la prise en compte de plus en plus fréquente de dépenses d'équipement au sens large dans l'assiette de la dotation globale d'équipement a conduit à l'accumulation de déficits par rapport aux crédits budgétaires susceptibles d'être répartis, et donc - augmentation de la masse, augmentation des déficits - à une baisse régulière du taux de concours.

Ce phénomène est totalement indépendant des modalités de répartition de la D.G.E. communale. On peut toutefois penser que le ralentissement dans la croissance des investissements éligibles aux taux de concours devrait permettre progressivement à l'ensemble de ce dispositif de trouver un niveau d'équilibre.

Les articles 2 et 3 modifient les règles de répartition de la dotation globale d'équipement des départements. Là encore, il s'agit non pas de bouleverser le dispositif existant qui, dans l'ensemble, donne satisfaction, mais de l'améliorer en accroissant sensiblement l'aide apportée par la D.G.E. aux départements les plus ruraux, qui sont aussi les moins peuplés et les plus défavorisés.

Je me souviendrai toujours de cette visite que j'ai effectuée dans le département de la Lozère où j'ai été accueilli par Mme Bardou, présidente du conseil général, et par M. Jacques Blanc, président de l'association des maires, qui m'ont décrit ainsi leur département : « Monsieur le ministre, vous êtes dans le département de France le plus défavorisé. Il compte 70 000 habitants. La ville la plus importante en dénombre environ 12 000. Il n'y a pas un seul hypermarché. La densité d'habitants au kilomètre carré est de 14 ! L'économie de cueillette est capitale pour les habitants de la Lozère afin d'arriver au minimum vital. Néanmoins, sur les augmentations de la première et de la deuxième parts dues aux départements défavorisés, monsieur le ministre, nos dotations ont baissé de 80 p. 100 entre 1985 et 1986. Est-ce normal ? »

A l'évidence, nous avons un problème de justice à leur égard. On demande toujours au Gouvernement de simplifier et, dans le même temps, de prendre en compte tous les problèmes particuliers. Ainsi, dans les années qui viennent de s'écouler, quatre-vingt-un départements ont-ils été classés au titre des départements défavorisés ; quatre-vingt-dix pour cent des départements français seraient-ils défavorisés ? Quatre-vingt-dix pour cent devraient-ils se répartir ce supplément de dotation de première et deuxième parts ? Le Gouvernement répond par la négative. La solidarité doit avoir un contenu concret et si nous voulons faire un effort significatif pour le monde rural, il faut revoir les critères de sélection.

C'est pourquoi le Gouvernement vous propose, dans l'article 2, de retenir désormais un nouveau critère, le potentiel fiscal superficiaire, c'est-à-dire le potentiel fiscal pondéré par la densité de population du département. Ce nouveau critère, introduit dans la loi, permet la prise en compte de la notion d'espace et donne une redéfinition de la sélection des départements réellement les plus pauvres sur notre territoire, dont on sait bien qu'ils sont aussi les moins à même, par leur capacité fiscale, d'assurer l'équipement de leur population.

Ainsi, le jeu de ces critères permet-il de ne plus retenir que vingt-cinq départements au lieu de quatre-vingt-un, qui seront alors les bénéficiaires de la totalité des deux majorations prévues dans la D.G.E. des départements par la loi du 7 janvier 1983. En effet, s'agissant des aides à l'investissement, il ne faut pas oublier que la solidarité à l'égard des départements défavorisés s'exprime exclusivement grâce à ces majorations pour insuffisance de potentiel fiscal de la première et de la deuxième part.

En ce qui concerne plus particulièrement la deuxième part, ce rééquilibrage entraînera évidemment - il faut que tout soit clair - une perte légère pour les cinquante-six départements qui ne seront plus désormais éligibles. Cette perte a été chiffrée : elle représente généralement entre 2 p. 100 et 5 p. 100 de leur D.G.E. 1986, et entre 0,01 p. 100 et 0,1 p. 100 de leurs recettes totales. Néanmoins, ces pertes très faibles seront atténuées par la progression globale de la masse des crédits - plus 3,4 p. 100 - soit 60 millions de francs supplémentaires à répartir en 1988.

S'agissant des départements défavorisés, - je vous l'ai dit en citant l'exemple de la Lozère - il faut savoir que leurs attributions avaient baissé fortement ces dernières années. L'ensemble de ces baisses dans la Creuse, le Cantal et la Haute-Corse a représenté, entre 1985 et 1986, 60 p. 100 à 80 p. 100 de leurs attributions au titre de cette majoration.

A l'échelle des budgets de ces départements, les majorations au titre de la seule deuxième part seront très sensibles et même capitales, alors que, - nous l'avons vu - les baisses pour les cinquante-six départements qui ne seront plus retenus ne joueront pas réellement dans le total de leurs recettes.

En ce qui concerne les majorations de la première part de la D.G.E. des départements, il faut savoir que le mécanisme applicable est sensiblement différent, dans la mesure où il existe, sur l'ensemble de cette première part, une garantie correspondant aux subventions reçues par chaque département avant la globalisation des crédits.

De ce fait, le Gouvernement propose d'aligner les critères de sélection au même titre que sur la deuxième part, de manière à ne plus retenir que vingt-cinq départements bénéficiaires de cette majoration. Votre commission des lois a estimé nécessaire de préciser dans l'article 2 du projet de loi que ces mécanismes de garantie ne devraient pas avoir pour effet de limiter la répartition de crédits à ces vingt-cinq départements au titre de leur majoration. Un amendement vous sera présenté en ce sens ; il me paraît nécessaire de vous indiquer d'ores et déjà que le Gouvernement y est tout à fait favorable.

La réforme de la D.G.E. des départements comporte deux autres dispositions d'ordre plus technique. L'une porte sur la répartition de l'enveloppe de remembrement dans les crédits de la D.G.E. deuxième part. En effet, depuis la loi de 1985, la notion de remembrement a été élargie à celle d'aménagement foncier et je crois qu'il est bon, dans la D.G.E., de tenir compte des conséquences de cet élargissement des moyens en faveur de la modernisation de l'outil foncier agricole. Cette modification inclura, notamment, les opérations de redistribution de terres pratiquées outre-mer, qui n'entraient pas dans le cadre du remembrement.

Par ailleurs, la répartition de cette enveloppe de crédits se faisait essentiellement sur la base des surfaces restant à remembrer. C'était évidemment absurde dans la mesure où moins un département consacrait de crédits à l'aménagement foncier, plus il recevait de dotation. C'était là une pénalisation pour les départements qui mènent une action dynamique en faveur des infrastructures agricoles. La réforme qui est envisagée consiste, désormais, à identifier les dépenses d'aménagement foncier en tant que telles et à leur appliquer un taux de concours spécifique, non cumulable avec le taux de concours applicable aux travaux d'équipement rural, qui demeure régi par les mêmes principes que par le passé.

La seconde réforme technique concerne l'écêtement de la D.G.E. En effet, il est prévu, depuis l'origine, que les départements qui enregistrent une progression très rapide de leur première part de D.G.E. font l'objet d'un écêtement, afin de ne pas pénaliser ceux qui, au niveau de leurs investissements, ne peuvent connaître des progressions identiques, et qui, en l'absence d'un tel mécanisme, en subiraient les conséquences en termes de taux de concours. L'écêtement a été fixé, en 1983, à 30 p. 100, car l'inflation à l'époque était de l'ordre de 10 p. 100.

Il nous a paru nécessaire de tenir compte, désormais, de la baisse du taux d'inflation en ramenant le plafond des attributions annuelles à deux fois le taux de progression de la masse de la D.G.E., et ce également dans un but de solidarité, pour mieux assurer le financement des investissements des départements connaissant une progression régulière de leur budget d'équipement, tout en freinant ainsi la baisse du taux de concours que j'évoquais voilà un instant.

Le titre II du projet de loi d'amélioration de la décentralisation a trait aux interventions économiques des collectivités locales. La loi du 2 mars 1982 et celle du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire ont accru les possibilités d'intervention dans le domaine économique. Les collectivités peuvent accorder des aides afin de favoriser le développement économique et de maintenir les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural. Ces deux types de dispositions ne sont nullement concernés par le projet de loi du Gouvernement.

En revanche, il est apparu que, en ce qui concerne les entreprises en difficulté, les aides directes qui, actuellement, peuvent être accordées librement par les communes posent un réel problème. En effet, l'analyse d'observations convergentes, notamment d'enquêtes menées auprès des préfets, a fait apparaître un certain nombre d'éléments. Il s'agit du seul mauvais effet de proximité de la décentralisation.

Les chefs d'entreprise font peser une pression morale et humaine sur les élus en leur disant : « Si vous ne m'aidez pas, vous assumerez la responsabilité de licenciements. » Or, les élus en intervenant en cette matière créent des distorsions de concurrence. Par ailleurs, un maire n'est pas un analyste financier ; il n'a pas la capacité de faire un audit pour savoir si une entreprise est susceptible d'être sauvée.

D'après les résultats de cette enquête, nous avons encore constaté que, progressivement, les établissements financiers se dégagent, pensant que les collectivités locales peuvent prendre le relais. Et, dans bien des cas - ce qui est encore plus grave - les entreprises s'adressent aux élus quand les banques les abandonnent devant leur situation désespérée, faisant ainsi courir aux collectivités locales les plus mauvais risques.

Certes, l'immense majorité des maires a fait preuve d'une très grande prudence dans ce domaine, mais force est de constater, compte tenu de tous ces éléments, que la situation s'est révélée, à l'expérience, préoccupante : nombre d'interventions ont été enregistrées et le taux d'échecs a été considérable sur le sauvetage d'entreprise, que l'on savait impossible, la plupart des autres partenaires s'étant dégagés.

Un autre volet de la réforme porte sur les garanties d'emprunts. Cette forme d'intervention économique a paru dangereuse à l'usage, sous son aspect actuel, pour l'ensemble des collectivités locales. Les articles 5, 6 et 7 du projet de loi visent, désormais, à les encadrer de manière plus stricte. La législation en vigueur limite d'ores et déjà la possibilité d'octroyer des garanties en imposant que le montant total des annuités des emprunts, majoré du montant des annuités de la dette, n'excède pas certains pourcentages définis par décret, qui sont respectivement, pour les communes, les départements et les régions, de 70 p. 100, 60 p. 100 et 40 p. 100 de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Mais les modalités de calcul de ces plafonds n'ont pas constitué un frein réel aux garanties d'emprunts. On constate, en effet, à partir des derniers chiffres connus - ceux de 1985 - que les nouvelles garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales aux seules entreprises s'élèvent à 908 millions de francs, en augmentation de 9,1 p. 100 par rapport à l'année précédente. L'encours total de ces garanties est de 159 milliards de francs. Certes, 90 p. 100 d'entre eux sont affectés au secteur du logement social, qui n'est pas concerné par la réforme, mais il reste encore 16 milliards de francs d'encours qui sont garantis pour les autres entreprises privées, ce qui est considérable.

En outre, il s'avère que le taux de sinistre est loin d'être négligeable, puisque, la même année 1985, les collectivités locales ont effectivement dû payer 97 millions de francs en raison de la défaillance de leurs cautionnés. Comme pour les entreprises en difficulté, ces chiffres sont d'autant plus inquiétants qu'ils se concentrent en général sur un petit nombre d'entre elles et que l'on constate que la croissance de ces garanties a un effet cumulatif, à terme, sur les budgets locaux.

C'est pourquoi les dispositions qui vous sont soumises prévoient, en premier lieu, de diviser le risque à l'intérieur du plafond actuel par rapport aux recettes. Une seule opération ne pourra désormais excéder un certain pourcentage du montant total des annuités garanties.

En deuxième lieu, de partager le risque en limitant la part de l'emprunt susceptible d'être garantie par la collectivité, de manière à y faire participer directement un professionnel de

l'octroi du crédit qui assurera ainsi - c'est son métier - une expertise dans de bonnes conditions. Cette faculté apparaît d'autant plus essentielle pour la protection des collectivités locales qu'elle implique qu'aucun banquier ne pourra, dans ces conditions, se décharger totalement de sa responsabilité de prêteur sur une collectivité locale.

En troisième lieu, de préciser le calcul du plafond actuel par rapport aux recettes budgétaires des collectivités.

Enfin, le projet de loi apporte des possibilités nouvelles très importantes pour faciliter et favoriser la création d'entreprises. En prévoyant que les collectivités pourront librement s'associer pour constituer des fonds de garantie aux côtés de partenaires privés, c'est une véritable réorientation de l'intervention économique des collectivités locales et de l'entreprise en difficulté vers la création d'entreprises qu'opère le projet de loi. Comment rester insensible à l'intérêt que manifestent nos concitoyens en faveur de la création d'entreprises ?

Savez-vous que 5 700 000 Français envisagent de créer leur entreprise, que 3 millions de personnes ont un projet précis et que 720 000 veulent créer une entreprise dans l'année ?

Aux Etats-Unis, par exemple, un homme de qualité ayant un projet solide verra son idée financée. En France, notre système bancaire est ainsi fait qu'il lui sera nécessaire de fournir, en plus, une caution, ce qui constitue une difficulté supplémentaire pour créer une entreprise.

C'est pourquoi nos fonds permettront donc aux collectivités locales qui le souhaiteront, sans prendre de risques excessifs, d'apporter un concours actif au lancement d'entreprises nouvelles et de contribuer ainsi au dynamisme de notre tissu économique. Les risques seront, en effet, limités pour les collectivités locales, dès lors que la structure juridique qui encadrera ces fonds sera autonome par rapport à la collectivité locale. Cela permettra d'éviter d'entraîner l'ensemble du budget de cette dernière en cas de défaillance du fonds. En outre, ce système protecteur pourra fonctionner sans autorisation préalable, c'est-à-dire sans recourir à un décret en Conseil d'Etat.

Parmi ces règles, se trouvera l'exigence d'un partage du capital avec le secteur bancaire. Une autre règle de prudence imposera que les prêts garantis par le fonds ne dépassent jamais un pourcentage, fixé lui-même par décret : je pense à la moitié au plus du montant du prêt, afin de laisser aux banquiers une part de leurs responsabilités en la matière.

Voilà un chapitre important, mesdames et messieurs les sénateurs, car essayer d'œuvrer dans le domaine des interventions économiques des collectivités locales, de l'aide aux entreprises en difficulté afin de faciliter la création d'entreprises grâce au potentiel extraordinaire dont nous disposons dans ce pays, constitue une évolution saine, libérale et qui sera porteuse d'avenir. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Le titre III du projet de loi aborde le contrôle financier des communes et la procédure budgétaire.

Les articles 8 à 13 prévoient des dispositions pour introduire plus de souplesse, en permettant aux collectivités locales : d'engager des opérations nouvelles d'investissement avant le vote du budget primitif qui, le plus souvent, ne peut intervenir avant la notification des informations indispensables à l'élaboration de celui-ci, notamment les bases fiscales et la D.G.F. ; de faire face à des dépenses supplémentaires d'investissement imprévues sans avoir à réunir chaque fois l'assemblée délibérante ; enfin, d'effectuer globalement des ajustements de crédits de fonctionnement en fin d'exercice, durant la journée complémentaire, en fonction des engagements de dépenses ayant donné lieu à un service fait avant le 31 décembre. C'est une pratique courante mais qui était jusqu'alors illégale.

L'article 14 traite des chambres régionales des comptes. Cette institution a pour mission de donner des avis aux représentants de l'Etat en matière de contrôle budgétaire et de dépenses obligatoires. Elle est aussi une instance juridictionnelle, qui juge les comptes des comptables des collectivités et des établissements publics. En outre, les chambres peuvent présenter à ces dernières des observations sur leur gestion, selon les modalités qui, de tout temps, ont été utilisées par la Cour des comptes.

En effet, il convient de se rappeler qu'avant la loi du 2 mars 1982 l'ensemble des comptes des collectivités locales était jugé par la Cour des comptes, même si, par un méca-



nisme de délégation, cette dernière laissait les trésoriers-payeurs généraux apurer l'immense majorité de ces comptes. Un certain nombre de membres de la Haute Assemblée ont, à plusieurs reprises, exprimé leur préoccupation devant certaines évolutions des chambres, qui aboutiraient à des contrôles de caractère tatillon, notamment à l'égard des petites collectivités locales. Il en est ainsi, par exemple, de l'obligation de produire des pièces justificatives pour des dépenses souvent négligeables. Cette dérive a été renforcée par l'attitude des comptables du Trésor car leurs exigences sont d'autant plus pesantes sur les maires qu'ils redoutent eux-mêmes l'intervention des chambres régionales, dont ils relèvent désormais directement.

L'autre tendance, qui a été souvent critiquée, est celle qui pouvait, d'après certains, s'apparenter, de la part de quelques chambres régionales, à un véritable contrôle d'opportunité sur les choix politiques des collectivités locales. Il a pu sans doute arriver que certaines chambres ne distinguent pas clairement ce qui est de leur compétence, c'est-à-dire l'analyse de la gestion, et ce qui ne l'est pas, à savoir l'opportunité.

Le Gouvernement entend progresser dans la solution de ces problèmes dans un esprit pragmatique qui marque sa politique d'amélioration de la décentralisation, sans pour autant bouleverser ou déstabiliser une institution - les chambres régionales - qui répond assurément à un souci d'équilibre dans l'ensemble de l'édifice de la décentralisation.

Afin de simplifier les règles de contrôle, notamment en ce qui concerne les collectivités qui disposent de peu de moyens humains pour faire face à des demandes de renseignements de la part des chambres, il est apparu comme une solution efficace de rétablir la situation qui prévalait avant la loi du 2 mars 1982 à l'égard des 32 000 communes rurales, dont les comptes seraient dorénavant soumis à l'apurement administratif du trésorier-payeur général.

Or j'ai relevé, portant sur ce projet de simplification, notamment lors de son examen en commission, trois critiques.

La première tend à dire que l'apurement administratif rétablirait la tutelle financière. Je vous rappelle que la tutelle était exercée, non par le trésorier-payeur général, mais par le préfet qui avait un pouvoir de rejet des délibérations. L'apurement administratif ne concerne pas l'ordonnateur ; c'est un contrôle purement interne entre le trésorier-payeur général et le comptable local qui est un de ses subordonnés. C'est, enfin, un pur contrôle de régularité comptable qui ne donne aux trésoriers-payeurs généraux aucun droit de contrôler la gestion de l'ordonnateur et, *a fortiori*, de formuler des observations sur elle.

J'ajoute - c'est très important car une confusion a pu s'établir entre le décret de 1962 et l'article 7 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 - que les trésoriers-payeurs généraux ne se trouvent pas soumis au pouvoir hiérarchique qu'exerce le préfet sur l'ensemble des chefs de service de l'Etat pour des missions qui concernent la dépense publique et le contrôle de celle-ci. Il ne dépend pas plus du ministre de l'économie et des finances dans l'exercice de cette tâche. Il n'agit, en fait, dans cette matière, que sous l'autorité des chambres régionales.

Une autre critique est venue de la volonté, dans le texte gouvernemental, de maintenir un pouvoir d'évocation et de réformation à la chambre régionale des comptes.

Je note d'ailleurs en passant que cette critique est contradictoire avec celle qui consiste à dire que la réforme viserait à la déstabilisation des chambres régionales.

Cependant, il faut souligner que ce pouvoir d'évocation est indispensable, pour se conformer à un principe général du droit à valeur constitutionnelle selon lequel toute collectivité publique, qui manie des deniers publics et qui perçoit des impôts sur le citoyen, doit faire l'objet d'un contrôle financier.

Cela résulte de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme, dont le caractère constitutionnel a été réaffirmé récemment par le Conseil constitutionnel.

Il faut également savoir que, dès lors que ce projet de loi serait voté, le Gouvernement est décidé à en tirer les conséquences sur le plan de développement, en particulier en moyens humains, des chambres régionales.

S'agissant de la dérive vers le contrôle d'opportunité, elle nécessite effectivement d'être prise en compte. Est-il pour autant nécessaire d'affirmer dans la loi qu'aucun des

contrôles *a posteriori* ne peut s'apparenter, en aucune manière, depuis la décentralisation, à un contrôle d'opportunité ?

Dans cette matière, une part essentielle doit sans doute être faite à l'expérience et à l'état d'esprit des chambres régionales, pour qu'aucun débordement ne puisse désormais intervenir dans le domaine de l'opportunité, qui est et demeure une responsabilité exclusive des élus locaux, responsabilité qu'ils assument avant tout, bien sûr, devant leurs électeurs. (*Très bien ! Très bien ! sur les travées de l'union centriste.*)

Vos commissions des lois et des finances ont beaucoup travaillé sur ce dossier difficile, à partir, notamment, d'une proposition de loi déposée en avril sur le bureau de votre assemblée. Je crois que vos commissions sont parvenues à des conclusions qui répondent à tous les impératifs auxquels il faut veiller dans cette matière.

C'est pourquoi le Gouvernement accepte, en vous proposant de le sous-amender sur un point, l'amendement qu'a adopté la commission des lois. En instaurant un dialogue préalable, ce texte permettra de dissiper la plupart des malentendus qui ont pu se produire en permettant de retrouver sérénité et confiance dans les rapports que doivent entretenir une institution comme les chambres régionales des comptes et les élus locaux.

De plus, s'agissant d'observations portant sur la gestion des collectivités locales, elles seront réservées, comme il est normal, au seul ordonnateur, c'est-à-dire au maire, au président du conseil général ou régional, sous la forme d'une lettre personnelle et confidentielle.

Le titre IV traite de la coopération intercommunale. Comme vous le rappelait M. Pasqua, ce sujet n'a pas été abordé par les lois de décentralisation. Il n'en est pas moins essentiel. Le Gouvernement réaffirme sans ambiguïté son attachement à l'existence de nos 36 527 communes.

**M. Michel Giraud.** Très bien !

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Mais 36 527 communes, savez-vous que c'est 28 000 de plus que la République fédérale d'Allemagne et ses 61 millions d'habitants ? Savez-vous que c'est 28 000 de plus que l'Italie et ses 57 millions d'habitants ? Savez-vous que c'est 28 000 de plus que l'Espagne et ses 505 000 kilomètres carrés ? Savez-vous que c'est près de 10 000 communes de plus que nos onze partenaires de la Communauté !

Nos 36 527 communes sont une chance pour la France ! Au moment où nous avons perdu un certain nombre de nos valeurs de société, elles sont le lien où nos concitoyens retrouvent leurs racines, elles sont le lien où s'exercent les solidarités humaines et sociales. Mais pour cultiver cette chance, pour exploiter cet atout, il convient que soit relancée, restructurée et rationalisée la coopération intercommunale.

Je suis parfaitement conscient que l'on a pu reprocher au Gouvernement la timidité de son texte initial dans le titre IV du projet de loi. Mais il faut savoir que j'ai mis en place, au printemps dernier, un groupe de travail, présidé par votre collègue M. Barbier pour formuler toutes les suggestions qui sont susceptibles de renforcer, de stimuler et de rationaliser cette coopération intercommunale, irremplaçable dans notre système institutionnel.

Il m'était apparu néanmoins nécessaire, sans attendre les conclusions définitives de ce groupe de travail, d'inclure dans le projet de loi qui vous est soumis certaines dispositions qui figuraient dans le plan de développement des responsabilités locales qu'avait adopté, en 1980, la Haute Assemblée, et cela dans un souci de souplesse. En effet, il s'agit de répondre aux difficultés qui sont apparues en de multiples lieux et qu'il faut bien résoudre.

Pour favoriser la coopération intercommunale, il convient de ne pas donner aux élus l'impression qu'en adhérant à un syndicat ils signent un chèque en blanc définitif qui les engagera, quelles que soient les orientations que prendra, dans le futur, ce syndicat et quelles que soient les évolutions que les différentes communes adhérentes pourront connaître sur les plans démographique, économique et financier.

Les dispositions qui vous sont présentées règlent trois cas, parfaitement délimités, de difficultés rencontrées sur le terrain.



Tout d'abord, elles permettent le retrait d'une commune quand, à la suite d'une mesure réglementaire - par exemple la modification d'un périmètre scolaire - sa participation n'a plus d'objet pour elle.

Ensuite, elles empêchent que l'intérêt essentiel d'une commune ne se trouve compromis par le maintien de sa participation à une structure de coopération intercommunale.

Enfin, elles ouvrent la possibilité - et seulement la possibilité - de dissolution des syndicats qui n'exercent plus d'activité réelle depuis deux ans au moins et qui conservent néanmoins la délégation de compétences que, de ce fait, les communes adhérentes ne peuvent plus exercer directement.

A la lecture du projet de loi, vous constaterez qu'il s'agit là de dispositions prudentes dont les conséquences financières, à l'égard des autres communes, sont également réglées dans un souci pragmatique et un esprit de responsabilité. Il faut que le respect des engagements pris en commun soit assuré.

J'ai bien conscience qu'à elles seules ces mesures ne sauraient suffire, tant s'en faut, à relancer la coopération intercommunale. C'est pourquoi ce dispositif sera complété par un amendement du Gouvernement qui reprend les conclusions unanimes du groupe de travail présidé par M. Barbier et auquel plusieurs membres de votre Haute Assemblée ont pris part. Ainsi devrait être ouverte la possibilité à des communes de ne pas nécessairement adhérer à toutes les compétences d'un syndicat. C'est ce qu'il est souvent convenu d'appeler le « syndicat à la carte ».

Il s'agit de fournir aux communes un cadre de coopération souple, incitatif, évolutif et facile à mettre en œuvre, répondant à des besoins maintes fois exprimés.

Cette mesure, si vous la retenez, relancera le mouvement de la coopération intercommunale car le volontariat sera désormais mieux affirmé.

Le titre V traite du financement des communes touristiques. Le versement à ces communes d'un concours particulier a été introduit par le législateur en 1966. La loi du 3 janvier 1979 instituant la dotation globale de fonctionnement a reconduit le principe d'une aide aux communes touristiques pour tenir compte des charges exceptionnelles qu'elles connaissent en raison de l'accueil de populations saisonnières.

Ce principe n'a d'ailleurs pas été modifié par la loi du 29 novembre 1985 relative à la D.G.F. Toutefois, il est apparu à mon prédécesseur, M. Bernard Bosson, qui, de cette tribune vous l'avait exposé il y a quinze mois, que l'article 16 de cette loi, qui modifie le dispositif de sélection des communes bénéficiaires et les modalités de répartition du concours particulier, n'était pas directement applicable.

En effet, ce mécanisme, en se greffant sur la période transitoire de la D.G.F., crée des à-coups dans les recettes des communes touristiques. Par ailleurs, il convient de rappeler que les règles de sélection avaient été modifiées antérieurement à la loi sur la D.G.F. par un décret de 1983 qui, s'il avait été appliqué, aurait abouti à l'exclusion de plus d'un tiers des communes actuellement sélectionnées du bénéfice de la dotation touristique. Heureusement, elles ne l'ont jamais su !

Curieusement, conscient de ces difficultés d'application, le gouvernement précédent a, à deux reprises, en 1984 et en 1985, demandé au Parlement de légiférer pour mettre en place des mécanismes de garantie qui se sont superposés, alors qu'ils visaient en fait - ce qui est tout à fait étonnant - à empêcher l'application d'un décret ! Il faut également savoir que ces mécanismes de garantie avaient vocation à s'éteindre brutalement sans aucune disposition transitoire.

Il existait donc un risque majeur pour les communes bénéficiaires à appliquer sans les modifier ces dispositions. C'est pourquoi le projet de loi institue un mécanisme destiné à « lisser » les évolutions de ces dotations et à préserver les ressources des communes qui les perçoivent.

Il est ainsi introduit, à titre permanent, un dispositif de garantie des dotations, qui ne pourront en aucun cas être inférieures à 80 p. 100 du montant attribué l'année précédente.

Dans le même souci d'éviter des variations trop fortes dans les recettes communales, il est envisagé que le retrait éventuel de la liste des communes bénéficiaires de la dotation ne puisse produire son plein effet qu'au terme d'une période

transitoire de cinq ans au cours de laquelle ces communes auront toujours la possibilité, grâce à plus de dynamisme dans leur politique d'accueil touristique, de recevoir à nouveau complètement le concours particulier.

Enfin, le texte fixe les modalités de répartition pour cette année de la dotation, puisque nous nous trouvons confrontés, dans ce domaine, à un vide juridique. Les dotations que recevront les communes seront celles qu'elles auront perçues en 1986, majorées de 4,95 p. 100.

Toutes les autres mesures relatives au concours particulier relèvent du décret.

J'ai tenu néanmoins, pour éviter les vicissitudes que nous avons rencontrées dans le passé, à ce que les associations les plus concernées puissent recevoir une information complète sur l'état actuel des réflexions du Gouvernement sur le projet de décret consécutif à la modification législative que nous vous présentons.

A cet effet, de nombreuses simulations ont été faites sur l'ensemble des communes touristiques, qui montrent que les propositions actuellement envisagées pour les quatre critères de répartition de la dotation - à savoir la capacité d'accueil, la charge nette d'équipement, la taxe de séjour et le potentiel fiscal - aboutissent pratiquement à ne faire diminuer aucune des dotations attribuées aux communes qui restent bénéficiaires du concours particulier.

L'objectif en cette matière est, en effet, de ne pas bouleverser la répartition, sans pour autant pénaliser des communes dynamiques qui investissent pour accroître leur capacité d'accueil.

Cette réforme a été étudiée et élaborée en étroite concertation avec l'association des communes touristiques, avec les professionnels de l'hébergement, y compris pour la taxe de séjour. C'est là, à mon avis, une bonne méthode pour parvenir à un consensus entre les collectivités locales intéressées.

Enfin, un amendement du Gouvernement modernise la taxe de séjour.

Cette dernière, perçue par 500 communes environ, leur a apporté des recettes de 150 millions de francs l'année dernière.

Le projet de loi prévoit la rénovation d'un dispositif législatif qui date de 1919 et qui, s'il a fait la preuve de son efficacité, mérite d'être adapté à la diversification que connaît aujourd'hui l'activité touristique ; de plus, on sait que tous les pays européens possèdent un tel instrument fiscal au service de leur développement touristique.

En cette matière, l'innovation essentielle réside dans la possibilité donnée aux communes qui le souhaiteraient de percevoir cette taxe sous une forme forfaitisée, c'est-à-dire grandement simplifiée.

J'ai, en effet, veillé, dans la rédaction de ce texte, à ce qu'une grande souplesse soit laissée au conseil municipal pour le choix du mode de recouvrement de la taxe. Nous nous sommes cependant assurés que l'option donnée au conseil municipal de percevoir par voie de forfait la taxe de séjour n'aboutisse pas à une surimposition pour le touriste, au travers des hébergeurs, en garantissant une neutralité financière complète entre les deux mécanismes de taxation.

Ainsi, le conseil municipal pourra instituer, pour chaque type d'hébergement, soit une taxe de séjour par personne et par nuitée, selon les modalités traditionnelles qui ont été, à l'occasion, simplifiées, soit selon un mécanisme de forfait, qui sera établi sur la base de la capacité d'accueil des différentes formes d'hébergement touristique, en tenant compte de leur durée d'ouverture et de leur fréquentation ; cette dernière sera naturellement mesurée par type d'hébergement.

J'ajoute que ces mécanismes plus simples rendront sans doute l'instauration de cette taxe plus facile. Dans ces conditions, je ne suis pas hostile à ce que son champ d'application soit éventuellement élargi au profit de communes qui font un effort pour l'aménagement touristique mais qui ne bénéficient pas encore, faute d'un volume d'hébergement suffisant, du concours particulier de la dotation globale de fonctionnement - ces communes sont généralement désignées sous le vocable peu poétique de « communes parking ».

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, telles sont les principales dispositions contenues dans ce projet de loi.

Comme cela vous a été rappelé tout à l'heure, le Gouvernement a donc, en quelques mois, présenté devant le Parlement trois textes de loi importants relatifs aux collectivités locales. Dans chacune de ces circonstances, il a tenu à ce que leur examen commence devant la Haute Assemblée.

En effet, qui mieux que le « grand conseil des communes de France », dans sa sagesse, peut porter une appréciation et prendre une décision sur des mesures qui concernent si directement nos collectivités locales ?

Qu'il me soit permis, en terminant, monsieur le président, d'adresser mes vifs remerciements au rapporteur de la commission des lois, M. Paul Girod, pour sa collaboration, ainsi qu'à MM. Pellarin et Faure pour leur importante contribution et pour la sagacité de leurs apports au texte qui vous est soumis. Nous avons, ensemble, travaillé en collaboration étroite, à l'écart de tout esprit de système ou de polémique politicienne, avec pour seul objectif d'améliorer et de réussir la décentralisation, en aidant les collectivités locales, pour faciliter la vie de l'ensemble de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Paul Girod, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici saisis d'un projet de loi relatif au fonctionnement des collectivités territoriales. Je crois pouvoir, au nom de la commission des lois sûrement et probablement au nom du Sénat tout entier, remercier le Gouvernement pour l'attention dont il a fait preuve en déposant ce texte, qui concerne ce dont nous sommes ici, de par la Constitution, les représentants, en premier sur le bureau de la Haute Assemblée.

Cela étant dit, monsieur le ministre, permettez-moi de vous taquiner un peu : l'appellation du projet de loi - « projet de loi d'amélioration de la décentralisation » - pouvait laisser prévoir un texte d'une ampleur un peu différente de celui qui nous est soumis. En effet, si nous vivons, depuis quelques années, sous le régime de la décentralisation, les élus locaux que nous sommes et ceux que nous rencontrons savent bien que les difficultés nées de cette réforme, difficultés à la fois diverses et fort importantes, ne sont pas intégralement couvertes par le texte que vous nous présentez aujourd'hui. Peut-être vaudrait-il mieux, dans ces conditions, intituler celui-ci : « premier projet de loi d'amélioration de la décentralisation » ; nous sommes en effet un certain nombre, ici, à penser que d'autres devront suivre.

Je passe sur les difficultés, que nous connaissons bien, qui découlent des transferts insuffisants venant de l'Etat, même si nous savons que le Gouvernement s'apprête, l'année prochaine, par le biais de la dotation globale d'équipement des lycées, à faire un geste en direction des régions, qui sont, en cette matière, littéralement sinistrées.

**M. Michel Giraud.** Merci !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Nous pourrions parler des difficultés nées de l'existence de compétences encore croisées et pas toujours parfaitement clarifiées, lesquelles difficultés découlent bien souvent du fait, encore imparfaitement cerné, que les communes, départements et régions sont devenus des collectivités à vocation générale et, par conséquent, susceptibles, au gré de diverses dérives, d'empiéter sur leurs domaines respectifs ; cela n'est peut-être pas encore très apparent, mais ne manquera pas de se révéler au fil des années.

Il s'agit là de difficultés majeures, qui ne sont pas encore aujourd'hui prises en compte.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, prévoit surtout des mesures, que l'on pourrait qualifier de simples et pratiques, relatives au fonctionnement des collectivités territoriales ainsi qu'à certains des aspects de leurs rapports avec l'Etat, que ce soit en matière financière ou dans le domaine juridique.

Je ne reviendrai pas, mes chers collègues, sur l'exposé, fort brillant, qu'a fait M. le ministre il y a quelques instants sur les cinq titres que comporte ce projet de loi : réforme de certains aspects de la D.G.E., afin d'améliorer la solidarité au

bénéfice des collectivités les plus défavorisées ; réforme du mécanisme d'intervention économique des collectivités territoriales ; réforme de la gestion courante des collectivités en matière budgétaire et de leur contrôle ; réforme de certains aspects de la coopération intercommunale, reposant sur un pari dont je dirai quelques mots plus tard ; réforme du mode de fonctionnement de la dotation globale des communes touristiques.

Monsieur le ministre, vous nous avez dit que ce texte ne s'appelait pas « projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales ». Si j'ai bien compris, vous sous-entendiez, par cette affirmation, que vous aviez déterminé cinq titres et que vous ne souhaitiez pas que le Sénat en rajoutât de nombreux autres. La commission des lois vous a entendu, encore qu'elle ait pensé que, sur le plan des baux emphytéotiques relatifs au domaine privé des communes, il y avait probablement quelques améliorations à apporter, en s'inspirant d'une proposition de loi qu'avait déposée son président.

Pour le reste, elle a été amenée à n'envisager qu'avec les plus extrêmes réserves - pour ne pas dire qu'elle s'y est montrée défavorable - certaines initiatives de nos collègues qui remettaient en cause le régime électoral des sénateurs ou du bureau des conseils généraux, relatives à la fiscalité locale en général et à la D.G.F., au fonctionnement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, au fonctionnement de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, au statut de l'élu local, à la réorganisation des directions départementales de l'équipement, aux compétences respectives de l'Etat et des départements en matière d'action sanitaire et sociale. Même si les problèmes posés en ces matières sont réels, il ne semble pas être dans l'intention du Gouvernement de les régler aujourd'hui.

Quelques-uns de ces problèmes sont d'ailleurs le résultat de confusions de l'esprit, qui sont nées au fur et à mesure de la mise en place des différentes lois de décentralisation et, en particulier, des lois concernant la répartition des compétences.

En ce qui concerne la dotation globale d'équipement - objet du titre I<sup>er</sup>, dont la rédaction, nous avez-vous dit tout à l'heure, monsieur le ministre, a été guidée par le souci de renforcer la solidarité au bénéfice des collectivités les plus défavorisées -, je peux d'ores et déjà indiquer que la commission des lois a accepté la philosophie qui sous-tend l'ensemble du titre I<sup>er</sup>, encore qu'elle ait été amenée à formuler des réserves sur les articles 2 et 3.

En effet, l'article 2, tel qu'il est proposé par le Gouvernement, présente l'inconvénient - j'y reviendrai lors de l'examen des amendements - de fonctionner un peu comme le fonds national de solidarité. Rien ne sert de bouleverser les références personnelles de tel ou tel département si cela ne fait que diminuer l'attribution de garantie dont ce département était de toute façon l'attributaire, pour parvenir à un total inchangé. D'après le texte actuel, il semblerait bien que seulement huit départements, dont quatre départements d'outre-mer, soient réellement bénéficiaires de la réforme. La commission des lois a cherché à faire en sorte que les vingt-cinq départements effectivement les plus pauvres puissent recevoir un complément réel de dotation.

Cela étant dit, tout le système repose, aussi bien pour l'article 2 que pour l'article 3, sur l'introduction d'un autre critère de redistribution, pas totalement nouveau - il a en effet existé pendant un temps, il a ensuite été supprimé, pour revenir aujourd'hui en force - le critère du potentiel fiscal superficiaire.

Il s'agit là d'une réforme importante, sur laquelle je voudrais attirer votre attention, mes chers collègues.

A l'origine de la dotation globale d'équipement, il avait été envisagé de mettre en place un système d'attribution *a priori* à des collectivités territoriales ayant des besoins évidents, attribution dont elles pourraient user librement.

La décentralisation, telle qu'elle est entrée en vigueur à partir des années 1981 et 1982, a gardé le vocable de « dotation globale d'équipement », mais l'a attribuée, par voie de taux de concours, à des opérations, autrement dit à une assistance aux collectivités qui avaient le moyen de réaliser les équipements, sans réellement prendre en compte - il est vrai que ce n'est pas facile - la réalité des besoins en financement des collectivités les plus pauvres.

Paradoxalement, nous nous trouvions devant une aide à l'efficacité de la dépense des collectivités les plus riches et non pas devant une aide à la possibilité d'investissement des collectivités les plus pauvres. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle nous nous retrouvons avec un nombre considérable - quatre-vingts - de départements dits « pauvres », sur un total de 94 - et même de 100, si l'on compte les départements d'outre-mer. La situation touchait à « l'ubuesque ».

Le projet de loi réintroduit un critère qui est véritablement représentatif d'une difficulté. Est-ce le meilleur ? Peut-être pas. Mais, dans l'état actuel des choses, la commission des lois a accepté la philosophie qui sous-tendait cette proposition gouvernementale et elle invitera le Sénat à la suivre sur ce point.

Mais l'article 3, qui modifie les règles de répartition de la seconde part de la D.G.E., introduit une disposition que la commission des lois ne peut accepter. Il s'agit de celle qui aboutit à ce que la politique d'assistance au remembrement, pour justifiée qu'elle soit, est pratiquement prédéterminée à Paris, par le biais du mode de calcul de la majoration de la dotation des départements. Nous estimons que ceux-ci sont responsables, que, s'il peut y avoir un supplément en matière d'assistance au développement du remembrement - étant entendu, comme vous l'objectiez, qu'il ne s'agit pas de le réserver à des départements qui ont des surfaces à remembrer et qui ne remembrent pas, mais aux départements qui remembrent effectivement - cette incitation ne peut être que marginale et ne doit pas s'élever à 25 p. 100 de cette part.

La commission des lois vous proposera donc un certain nombre de modifications de l'article 3.

J'en viens aux interventions économiques.

Vous savez que la loi de décentralisation de 1982, qu'a rapportée excellemment notre collègue Michel Giraud, avait été repoussée par le Sénat en fin de discussion pour deux raisons, et deux raisons seulement. Nous avions accepté, contrairement à ce qui est dit ici ou là, toute la philosophie de la décentralisation.

Deux points avaient cristallisé l'opposition du Sénat : d'une part, l'érection des régions en collectivités territoriales de plein exercice - nous aurons sûrement un jour l'occasion de rouvrir ce débat et de nous interroger sur les difficultés qui peuvent naître de cette accumulation de collectivités de plein exercice - et, d'autre part, la possibilité ouverte aux collectivités territoriales d'entrer de plain-pied dans l'intervention économique.

Il s'est produit ce que le Sénat n'avait pas manqué de craindre dès le départ : les collectivités territoriales, et surtout les plus petites, c'est-à-dire les communes, ont été soumises à de telles pressions - spécialement en ce qui concerne les entreprises en difficulté, puisque c'est le domaine dans lequel les communes peuvent intervenir de plein droit, aux termes de la loi de 1982 - que, dans bien des cas, des engagements aventureux, voire irréalistes, ont été acceptés.

Le Gouvernement nous propose de supprimer cette possibilité d'intervention des communes au profit des entreprises en difficulté. La commission des lois pense qu'il a raison, et sa conviction est telle sur ce point que, après un débat sur lequel nous aurons sûrement l'occasion de revenir, elle a donné un avis favorable à des amendements étendant cette disposition aux départements.

Pour autant - je ne veux pas dire « par contrepartie » - le Gouvernement nous a proposé de permettre aux départements, aux communes et aux régions de souscrire d'une manière plus facile qu'actuellement à des fonds de garantie qui - M. le ministre nous l'a dit - sont, dans son esprit, réservés aux entreprises en création ou en développement rapide, à cause des mœurs du circuit bancaire français. Je sais bien que l'on peut argumenter sur la situation financière actuelle ; mais il n'empêche que des constantes, qui sont celles de certaines traditions du circuit bancaire français, se reproduisent à travers tous les cas de figure.

Il est vrai que le démarrage des entreprises se heurte quelquefois à un manque de garantie et qu'il n'est pas forcément mauvais que les collectivités territoriales, dans une mesure limitée, encadrées et accompagnées par des partenaires, dont la commission des finances vous propose de préciser, d'une façon parfaitement claire, qu'il s'agit de partenaires bancaires, puissent apporter leur soutien à cet effort de créativité. Peut-être aurait-il mieux valu, monsieur le ministre, le souligner un peu plus dans la rédaction de l'exposé des motifs du projet de loi.

Cela étant dit, je me permets, au passage, d'attirer l'attention de M. le ministre sur un point qu'il a soulevé tout à l'heure. Il s'agit du montant maximum qu'un décret permet aux collectivités territoriales d'accepter en matière de garanties d'emprunt. Il a fait remarquer que le pourcentage s'élevait à 70 p. 100 des recettes de fonctionnement pour les communes, à 60 p. 100 pour les départements et à 40 p. 100 pour les régions.

Je voudrais attirer son attention sur le fait que, les dépenses de fonctionnement des régions étant relativement faibles par rapport à leurs dépenses d'investissement et les régions étant les collectivités qui peuvent s'engager le mieux dans l'action économique, le pourcentage de 40 p. 100 des recettes de fonctionnement n'est probablement pas celui qui leur est le mieux adapté, alors que le pourcentage de 70 p. 100 de recettes de fonctionnement applicable aux garanties d'emprunt n'est peut-être pas non plus le meilleur pourcentage pour les communes. Il faudrait peut-être réfléchir à une inversion des deux pourcentages ; mais il s'agit là d'une réflexion de détail.

J'en arrive, mes chers collègues, au titre qui a soulevé peut-être pas le plus de passion, mais le plus de difficultés, le titre III relatif à la procédure budgétaire, mais aussi au contrôle financier des collectivités territoriales, particulièrement au contrôle de leur gestion.

Le Gouvernement nous propose un certain nombre de mesures d'assouplissement dans la gestion courante des collectivités territoriales. La possibilité de procéder à des investissements avant le vote du budget avec l'autorisation du conseil municipal afin de n'arrêter ni les chantiers, ni les initiatives, la possibilité d'envisager des dépenses imprévues, dont nous discuterons le pourcentage, aussi bien en section de fonctionnement qu'en section d'investissement, l'introduction, par un biais que la commission des lois vous proposera d'élargir un peu, de décisions modificatives dans la gestion courante des collectivités territoriales y compris des communes, nous semblent être de bonnes idées qu'il y a lieu d'approuver.

La commission des lois vous proposera quelques ajouts s'agissant de l'équilibre budgétaire ou des contributions aux organismes concessionnaires puisque, dans certains cas, il est nécessaire que les collectivités territoriales puissent les aider, ce qu'avaient supprimé les lois de décentralisation précédentes par la malheureuse abrogation de la totalité de la disposition du code des communes qui le permettait, car elle faisait référence à l'autorité de tutelle.

Le véritable problème est celui du contrôle que prévoit l'article 14. Au moment d'aborder cet article, je voudrais dire au nom de la commission des lois et, j'en suis persuadé, au nom du Sénat tout entier, que cet article ne remet en cause ni le dévouement ni la compétence des magistrats des chambres régionales des comptes qui se sont attelés à un travail difficile, notamment de « débroussaillage » relativement obscur, étant donné les conditions dans lesquelles ils ont exercé leur mission pendant les premières années.

Les magistrats des chambres régionales des comptes doivent être bien persuadés du fait que nous comprenons leurs difficultés, de la même manière que nous pouvons être amenés à leur demander de comprendre les difficultés et les réactions des élus locaux, qui sont maintenant soumis à leur juridiction.

Ces difficultés sont probablement nées, pour une part, de maladroites de comportement, explicables pour de jeunes institutions, qui ont fait un peu « tache d'huile » sur les comportements d'autres personnes en contact direct avec les collectivités territoriales.

En effet, pour pouvoir mener leur mission de contrôle, les chambres régionales des comptes ont envoyé un certain nombre de questionnaires précis, quelquefois trop précis, jamais ou rarement motivés, à des payeurs locaux. Ces derniers, affolés par la sécheresse et l'ampleur des questionnaires, les ont transmis aux ordonnateurs correspondants, qui ont été un peu choqués par le ton et par la nature des renseignements demandés.

Je citerai aussi la dérive, perceptible dans un certain nombre d'avis et de documents qui sont parvenus à la connaissance du public, vers un certain contrôle d'opportunité. Il n'est évidemment pas du ressort des chambres régionales des comptes de se prononcer sur l'opportunité de telle ou telle décision...

**M. René Régnauld.** Tout à fait d'accord !

**M. Paul Girod, rapporteur.** ... prise par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale. Il faut donc être tout à fait clair sur ce point. Je crois d'ailleurs que les magistrats des chambres régionales des comptes en sont parfaitement conscients. Encore faut-il que les textes soient clairs et ne permettent pas ce genre de dérive. Cela n'a pas toujours été, à l'évidence, le cas. Il en est résulté un certain malaise. Et des questions ont été posées au Gouvernement. Votre prédécesseur, monsieur le ministre, avait, à cette tribune même, effleuré le sujet, et nous avons eu l'occasion dans d'autres enceintes d'en parler.

A ces vraies questions - est-il admissible qu'il y ait une dérive vers l'opportunité ? Est-il admissible que, par un excès de précision dans les contrôles, les chambres finissent par inquiéter assez fortement les payeurs locaux, qui, eux-mêmes, deviennent très tatillons vis-à-vis des collectivités locales en s'appuyant d'ailleurs sur un décret de 1983 destiné à donner la liste maximale des pièces exigibles et qui est devenu la norme, voire la liste minimale ? - le Gouvernement a-t-il par son texte apporté des bonnes réponses ?

Monsieur le ministre, tout à l'heure, vous avez parlé de nos intentions pures et des solutions constructives que nous avons tenté d'apporter. La commission des lois - pardonnez-moi de vous le dire - pense, elle, que la réponse apportée par le texte du Gouvernement n'est probablement pas la meilleure, puisqu'il nous propose de simplifier la méthode de contrôle des toutes petites collectivités locales par le transfert aux trésoriers-payeurs généraux, qui deviendraient les seuls vrais responsables de l'apurement, sous réserve du pouvoir d'évocation et de réformation de la chambre régionale des comptes.

Après avoir longuement réfléchi, la commission des lois a proposé un texte dont je vais détailler l'économie très rapidement. Tout d'abord, je dis très solennellement qu'il n'est pas question de proposer au Sénat un texte par lequel les collectivités territoriales verraient leurs fonds échapper à tout contrôle. C'est tout à fait l'inverse.

Nous sommes tous parfaitement conscients de la valeur constitutionnelle de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il n'est pas question un seul instant de faire échapper des fonds publics au contrôle des juridictions qui sont mises en place pour cela.

Seules doivent être relevées d'éventuelles dérives au niveau du contrôle d'opportunité. Je rappellerai que c'était par pure homothétie qu'avait été inscrit, dans la loi de 1982 relative aux chambres régionales des comptes, le principe de leurs compétences en ce qui concerne le bon emploi des crédits, fonds et valeurs.

La Cour des comptes, qui fonctionne de la même façon, s'adresse aux administrateurs de l'Etat, dont le contrôle démocratique direct est pour le moins épisodique à travers le contrôle du Parlement sur le Gouvernement et les éventuels changements de majorité gouvernementale.

Les collectivités territoriales sont dans une tout autre situation. Le contrôle d'opportunité est exercé régulièrement, à chaque élection, par le corps électoral lui-même. Par conséquent, il ne saurait y avoir d'autre instance qui se substitue au peuple souverain pour sanctionner les décisions d'opportunité.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois propose, pour répondre à ce problème précis, de s'orienter vers un contrôle de la régularité de l'emploi des crédits, fonds et valeurs.

Les observations qui pourraient éventuellement être adressées, lors du contrôle de gestion, par la chambre à l'ordonnateur doivent faire l'objet d'un dialogue et d'une communication confidentielle, de façon que les observations d'ordre technique ne soient formulées qu'au bénéfice de celui qui pourra les utiliser, s'agissant du fonctionnement des services. Mais elles ne doivent pas être mises sur la place publique pour devenir un instrument de bataille politique locale.

Cela étant dit, il existe un problème de simplification de l'instruction des comptes des toutes petites communes pour lesquelles la chambre régionale des comptes est un organisme extrêmement lourd, relativement lointain, un peu intimidant et dont la saisine n'est pas forcément la meilleure solution

quand il s'agit de régler des comptes de collectivités de petite taille, pas forcément seulement, monsieur le ministre, par rapport au nombre d'habitants, mais par rapport au nombre d'habitants et à un budget relativement modeste.

La commission des lois a fixé à trois millions de francs le budget maximal que les communes doivent avoir pour bénéficier de cette procédure allégée.

Cette procédure allégée retient votre idée de profiter de la compétence des trésoriers-payeurs généraux, mais ne leur donne pas une compétence de plein droit. Ils ont seulement pour rôle de mettre en l'état les dossiers, de transmettre avec leurs observations ceux qui leur semblent comporter des anomalies à la chambre régionale des comptes, qui reste seule compétente pour juger et décider des sanctions, quelle que soit la dimension de la commune. Pour les autres comptes, dans lesquels il n'a pas relevé d'anomalie, le trésorier-payeur général est habilité à prononcer un apurement, qui est provisoire, puisque la Cour peut, pendant les six mois qui suivent, reprendre le dossier, s'en saisir et aller jusqu'au bout de l'affaire.

C'est donc une procédure simplifiée sous le contrôle intégral de la chambre, du début jusqu'à la fin, qui est proposée par la commission des lois et elle se réjouit de savoir que le Gouvernement en accepte l'économie générale, la commission des finances apportant un certain nombre de précisions que la commission des lois lui remercie de suggérer au Sénat.

En ce qui concerne la coopération intercommunale, de vrais problèmes se posent aussi. Nous savons bien que la coopération intercommunale rencontre un certain nombre de difficultés ; je parle sous le contrôle de notre collègue M. Barbier, qui préside le groupe de travail que vous avez, monsieur le ministre, mis en place.

**M. René Régnauld.** Laissez-le finir sa mission !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur Régnauld, vous êtes mal placé pour dire cela, car votre groupe est à l'origine de l'amendement qui a déclenché le processus de mise en œuvre de sortie des syndicats intercommunaux et, sur un cas précis, de façon rétroactive de surcroît. Par conséquent, dans ce domaine, la majorité n'a pas de leçon à recevoir et le Gouvernement encore moins.

En effet, ce problème, considéré par vous comme important, a été soulevé par vous. Le Gouvernement a pris ici l'engagement de présenter un texte sur les mécanismes de sortie. Il partage l'opinion de la commission des lois, selon laquelle il sera plus facile d'encourager les communes à entrer dans le mécanisme de la coopération intercommunale si elles savent qu'elles n'y seront pas définitivement pieds et poings liés. Vous avez soulevé un vrai problème, vous n'allez tout de même pas nous reprocher d'essayer d'apporter une solution !

**M. René Régnauld.** Laissez au moins le groupe de travail achever sa mission !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Encore faut-il que cette solution soit à peu près équilibrée. La commission des lois a apporté quelques modifications, en particulier en ce qui concerne les communes dont l'adhésion à un syndicat est devenue sans objet du fait de la modification de réglementations extérieures.

En ce qui concerne les communes touristiques, monsieur le ministre, vous avez parfaitement décrit la situation : les incohérences des décisions successives et contradictoires ont eu pour conséquence que les communes qui ne devraient plus être dans le système y sont toujours et que celles qui devaient y entrer n'y sont toujours pas !

Par conséquent, il faut absolument arriver à régler cette affaire. Vous cherchez à appuyer le mécanisme de répartition de la dotation supplémentaire sur une taxe de séjour, dont vous nous proposez, par ailleurs, de simplifier les modalités de perception, le tout assorti de « lissages » à l'entrée comme à la sortie. Sur ce point, la commission des lois vous a rejoint et donnera un avis favorable au texte qui nous est soumis.

Il reste un ajout de la commission des lois, celui du problème des baux emphytéotiques sur le patrimoine privé devenu public de la commune, dès lors qu'elle entend faire accomplir sur ce terrain une mission de service public.

A partir de cet instant, la parcelle concernée entre de fait dans le patrimoine public de la commune et celle-ci ne peut plus conclure de bail emphytéotique sur cette parcelle alors que ce bail est justement la condition *sine qua non* pour qu'une association autre que la commune puisse construire, bâtir et exploiter les bâtiments nécessaires à la mission de service public que la commune entend lui confier.

M. le président Larché a déposé une proposition de loi en ce sens sur le bureau du Sénat, que la commission des lois a reprise dans son rapport.

Telle est, très sommairement brossée, l'opinion de la commission des lois sur ce projet de loi, qui, je le rappelle, ne couvre qu'une partie des difficultés de la décentralisation. Cependant, sur ces points, ce texte propose un certain nombre de solutions qui nous ont paru constructives.

Au bénéfice de l'adoption des amendements que la commission des lois vous présentera, elle vous recommandera donc, en fin de parcours, d'adopter l'ensemble du projet de loi dit « d'amélioration de la décentralisation ». (*Applaudissements sur les traverses de la gauche démocratique, de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole et à M. Pellarin, rapporteur pour avis.

**M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, mes chers collègues, comme l'ont rappelé avant moi M. le rapporteur de la commission des lois et M. le ministre, ce projet de loi contient cinq catégories de mesures traitant de sujets variés. Toutefois, il n'a pas réellement le caractère hétéroclite d'un projet portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales. Il permet donc de formuler quelques observations générales quant à son contenu.

En premier lieu, je situerai le cadre dans lequel intervient ce projet de loi, qui constitue pour nous une excellente introduction au débat budgétaire car il contient des mesures financières.

Ce cadre n'est pas défavorable. En effet, à l'issue de la période des transferts de compétences, les collectivités locales ont, semble-t-il, réussi, en faisant preuve de la rigueur nécessaire, à maîtriser le taux de progression de leur pression fiscale.

Par ailleurs, j'observe que les dotations inscrites au budget pour 1988 du ministère de l'intérieur progressent de manière satisfaisante, semble-t-il.

Bien sûr, des sujets d'inquiétude demeurent. Tout d'abord, par exemple, la compensation de l'allègement de 16 p. 100 des bases de la taxe professionnelle me paraît à l'usage très mal et très injustement conçue. J'évoquerai également la situation du fonds de compensation pour la T.V.A. et de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, qui sont des sujets bien connus de tous.

De même, l'incapacité dans laquelle nous nous trouvons d'amorcer une véritable réforme de la fiscalité locale n'est pas réjouissante. Le report de l'actualisation des bases constitue à cet égard une déception, même s'il était totalement ou quasiment impossible de l'éviter.

Dans ce cadre général, le projet de loi d'amélioration de la décentralisation ne s'inscrit pas dans une perspective de bouleversement. Il vise plutôt, par petites touches, à réformer de manière positive et concrète certains aspects de la législation applicable aux collectivités locales. Avec ce projet impressionniste, nous voyons émerger l'idée d'une pause dynamique de la décentralisation, à moins que ce ne soit une dynamique de la pause ! (*Sourires.*)

Dans leur ensemble, les mesures contenues dans le projet de loi ont recueilli l'approbation de la commission des finances. Sur quelques points néanmoins, cette approbation s'est teintée d'une nuance de réserve.

Un certain nombre de dispositions nous ont, en effet, semblé malaisément compatibles avec les principes de la décentralisation. Je pense notamment au retour à l'apurement administratif par les trésoriers-payeurs généraux des comptes des communes de moins de 2 000 habitants, à l'apparition d'une fraction substantielle de la deuxième part de la D.G.E. des départements, qui serait réservée à un emploi unique, ou à l'émergence d'un pouvoir d'intervention dans le fonctionnement des syndicats de communes.

Toutefois, face à ces réserves - assorties, le cas échéant, d'amendements correcteurs - des arguments militent en faveur de l'adoption des dispositions du Gouvernement sont apparus.

Si l'approbation de la commission des finances n'a donc pas été toujours teintée d'enthousiasme, elle n'a pas non plus été empreinte de trop de scepticisme.

A l'issue de ces observations générales, j'évoquerai brièvement chacun des cinq thèmes qui sont aujourd'hui proposés à notre réflexion.

Le premier d'entre eux a trait à la dotation globale d'équipement, tant des communes que des départements.

Les trois articles qui nous sont proposés à ce sujet ne visent pas à bouleverser le dispositif mis en place entre 1982 et 1985 ; il s'agit plutôt d'ajustements concrets et ponctuels, qui répondent d'ailleurs à la demande des élus.

Aussi est-il important de retracer les grandes lignes du dispositif en vigueur. En effet, au-delà des améliorations qui nous sont aujourd'hui offertes, il faudra peut-être un jour le modifier en profondeur.

La D.G.E. des communes donne-t-elle réellement satisfaction ? Fait-elle l'objet d'un consensus comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi ? Je n'en suis pas réellement convaincu.

En 1985, cette dotation est apparue profondément inadéquate, et ce pour des motifs bien connus, à savoir l'émiettement de la dotation et le saupoudrage des crédits de subventions. Cette inadéquation avait deux origines : tout d'abord, une déception quant au montant des crédits globalisés et, surtout, l'économie même d'un système qui rendait 36 000 communes bénéficiaires des crédits - celles qui investissaient, par le biais du taux de concours, et celles qui n'investissaient pas, par le truchement d'un forfait de D.G.E. déconnecté des efforts de la commune en matière d'équipement.

Une solution a été proposée, à savoir le maintien du taux de concours pour les communes de plus de 2 000 habitants et le retour aux subventions spécifiques, dans le cadre d'une enveloppe départementale, pour les petites communes.

Que constatons-nous après deux ans d'application de ce dispositif ? Trois faits sont préoccupants.

Premièrement, le taux de concours est en train de diminuer pour la première part. En 1987, il n'est que de 2,55 p. 100, contre 2,8 p. 100 en 1986. En réalité, la progression des crédits de la D.G.E. ne suit pas celle des investissements locaux ; le déficit reportable d'une année sur l'autre en témoigne.

Deuxièmement, le pourcentage des crédits destinés aux communes relevant de la seconde part a, lui aussi, diminué, puisqu'il s'est établi à 35 p. 100 en 1987.

Troisièmement, à l'émiettement d'avant la réforme de 1985 a succédé, pour la seconde part, un phénomène de « file d'attente » dans de nombreux départements. Le concours de l'Etat est redevenu substantiel pour quelques opérations subventionnées, mais les communes doivent parfois attendre des années pour réaliser des opérations pourtant réputées prioritaires.

Face à ce triple constat, quels sont les axes d'action possibles ?

Evidemment, la solution la plus simple consisterait à augmenter l'enveloppe globale ; nous formulons d'ailleurs cette demande depuis longtemps.

La deuxième possibilité, celle qu'a choisie le Gouvernement, consiste en l'amélioration des crédits disponibles. Vous nous proposez donc, monsieur le ministre, de fixer à 60 p. 100 les crédits de la première part et à 40 p. 100 ceux de la seconde part.

Ce choix appelle plusieurs observations. En premier lieu, il diminuera quelque peu le taux de concours de la première part, d'environ un dixième de point, nous dites-vous, monsieur le ministre ; c'est inévitable ! En deuxième lieu, il majorera un peu les crédits des petites communes et limitera donc le phénomène de « file d'attente » ; c'est appréciable. En dernier lieu, ce choix présente le mérite d'être simple au regard du dispositif précédent : on se fonde sur des critères physico-financiers pour déterminer les crédits de chaque part ; c'est une simplification louable.



Toutefois, je me demande si une troisième possibilité pour l'avenir ne résiderait pas dans la fusion de la D.G.E. et de la D.G.F., ou dans celle de la D.G.E. et du F.C.T.V.A. Ce système présenterait de multiples avantages.

Premièrement, il serait conforme aux préceptes de la décentralisation, qui implique une totale liberté des élus sous le seul contrôle de leurs électeurs et des juridictions, à savoir les tribunaux administratifs et les chambres régionales des comptes.

Deuxièmement, il permettrait de simplifier. Est-il aujourd'hui utile de garder la D.G.E. deuxième part, dès lors que l'aide des départements à l'investissement des petites communes est parfois dix voire quinze fois plus importante que cette D.G.E. deuxième part ? Est-il utile de garder la D.G.E. première part, dès lors qu'elle s'analyse comme un complément de ressources annuel qui pourrait aussi bien transiter par la D.G.F. ou le F.C.T.V.A. ?

Troisièmement, l'équipement et le fonctionnement sont en réalité indissolublement liés. Combien de communes réalisent, en effet, des équipements dont le fonctionnement est parfois difficile à financer ! Les deux choses ont peut-être été trop distinctement appréhendées jusqu'à présent.

Quatrièmement, cette solution débarrasserait les collectivités locales d'une paperasserie compliquée et disproportionnée au regard de la modestie du taux de concours ou des subventions de la D.G.E.

La D.G.E. des départements n'a pas causé autant de difficultés que celles des communes. Vous proposez trois modifications, monsieur le ministre : tout d'abord, de nouveaux critères d'éligibilité à la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal ; ensuite, un nouveau seuil d'écurement, plus bas que le précédent ; enfin, de nouvelles modalités de répartition de la seconde part.

La commission des finances a adopté plusieurs amendements sur les articles 2 et 3 qui mettent en œuvre ces modifications.

En premier lieu, elle a supprimé l'article 2, qui prévoit les nouveaux critères d'éligibilité à la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la première part. Pourquoi ? Parce qu'elle est, pour l'instant, dans l'incertitude totale quant à leur impact. En effet, par le jeu de la garantie et du nouveau seuil d'écurement, les effets réellement péréquateurs de ces nouveaux critères sont inconnus ! Il semble qu'au lieu de recentrer la majoration sur vingt-cinq départements, le dispositif n'augmente la dotation que de huit d'entre eux. Nous attendons donc des explications, même si nous savons que les nouveaux critères joueront surtout pour la majoration de la seconde part.

En second lieu, la commission des finances n'a pas souhaité figer une part plus importante de la D.G.E. des départements au profit de l'aménagement foncier ; elle a donc adopté un amendement maintenant une fraction importante qui permet de subventionner à la fois les dépenses d'équipement rural et d'aménagement foncier, au choix des élus.

Comme vous pouvez le constater, monsieur le ministre, notre satisfaction se mêle d'interrogations pour ce qui concerne la D.G.E.

S'agissant de la réforme des interventions économiques, elle est la bienvenue.

Les interventions économiques suscitent un montant sans cesse accru de dépenses pour les collectivités locales : 5,2 milliards de francs en 1984, 7,3 milliards de francs en 1985, en comptant les moins-values fiscales liées aux exonérations de taxe professionnelle, à ne pas confondre, bien sûr, avec les dégrèvements et allègements.

Quant à l'encours des emprunts garantis, il atteint le chiffre impressionnant de 160 milliards de francs.

Face à cette situation, que propose le Gouvernement ? Il propose trois modifications intéressantes : tout d'abord, supprimer la possibilité, pour les communes, d'aider les entreprises en difficulté ; ensuite, améliorer le régime des garanties d'emprunts ; enfin, permettre aux collectivités locales de faire transiter leur action, en matière de garanties d'emprunts, par un établissement de crédit dans le capital duquel elles entre- raient.

Ces modifications appellent diverses observations. La commission des finances - je l'indique dès maintenant - m'a mandaté pour obtenir des explications sur le troisième point. Quel sera le rôle exact de cet établissement de crédit ? Combien de créations attend-on ? Aura-t-il un statut spécifique ?

Quant au nouveau régime des garanties d'emprunt, il me paraît tout à fait excellent. Malheureusement, il ne concernera pas les prêts au logement aidés par l'Etat, qui représentent pourtant 141 des 160 milliards de francs de l'encours total.

**M. Michel Moreigne.** Très bien !

**M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis.** Or, la Caisse des dépôts et consignations exige, en ce domaine, la garantie à 100 p. 100 des prêts par les collectivités locales.

**M. Michel Moreigne.** Très bien !

**M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis.** Je regrette que la disposition limitant la quotité garantie sur un seul emprunt ne s'applique pas à ce type de prêts, même si je n'ignore pas les difficultés que cela créerait.

L'interdiction d'aider les entreprises en difficulté, enfin, devrait, selon la commission des finances, être étendue aux départements. Je sais, monsieur le ministre, que vous n'êtes pas hostile à cette position, qui est de bon sens. L'échelon adapté pour ce type d'aide, c'est la région, dont la vocation primitive est économique. Le département comme la commune sont des collectivités gestionnaires. En outre, l'interdiction faite aux communes se traduira par un report des pressions et des dépenses vers les départements qui, contrairement aux régions, ne sont pas des collectivités réellement aptes à y résister lorsque la situation de l'entreprise est telle que le redressement est exclu.

Sur un autre thème du projet de loi, à savoir l'article 19, qui a trait à la dotation supplémentaire aux communes touristiques, la commission des finances a totalement approuvé le Gouvernement. Cet article met en place divers mécanismes de lissage qui éviteront aux communes des changements trop brutaux de ressources.

Toutefois, derrière cet article, se profile un projet de décret d'application de la loi du 29 novembre 1985 qui suscite interrogations et inquiétudes. Les mécanismes de lissage de l'article 19 ne sont-ils pas instaurés pour atténuer les conséquences de ce décret ?

En effet, ce projet de décret entraînerait des transferts substantiels de ressources. Il rendrait éligibles à la dotation des communes qui n'en bénéficiaient pas jusqu'à présent, notamment pour les strates de plus de 500 habitants. En outre, les critères de répartition seraient très différents puisque la capacité d'accueil ne serait plus rapportée à la population permanente, ce qui, bien sûr, défavoriserait les petites communes.

Monsieur le ministre, je dois vous faire part de l'inquiétude des maires des communes concernées ; au nom de la commission des affaires économiques, notre collègue M. Jean Faure fera d'ailleurs de même tout à l'heure.

Il ne faut pas oublier que la dotation supplémentaire n'est pas un privilège, elle compense un surcroît de charge considérable subi par des communes qui, avant 1968, à l'époque où la D.G.F. et le V.R.T.S. n'existaient pas, bénéficiaient d'importantes ressources de taxe locales.

J'évoquerai maintenant deux thèmes du projet de loi qui ont laissé, dans un premier temps, quelque peu perplexe la commission des finances.

Il s'agit, tout d'abord, des dispositions relatives à la coopération intercommunale sur lesquelles nous avons été très partagés. Ces dispositions favorisent, en effet, le retrait des communes des syndicats dont elles sont membres. Pour certains d'entre nous, c'est un bon moyen de promouvoir la coopération intercommunale que de laisser une porte de sortie aux communes ; il est vrai qu'elles hésiteront peut-être moins à entrer dans un syndicat si elles peuvent en sortir. Pour d'autres, en revanche, ces dispositions ont semblé dangereuses et de nature à affaiblir les syndicats qui existent déjà et, surtout, à inciter les communes à se retirer pour ensuite créer des syndicats parallèles. Or, nous avons déjà trop de syndicats et, plus que le nombre de ceux-ci, c'est l'intensité de la coopération intercommunale qu'il faut promouvoir.

Nous avons donc accepté les principes posés par les articles 15 et 16 ; mais nous en avons limité le champ d'application.

Pour l'article 15, cette limitation était surtout due au danger que représentait cette disposition pour les syndicats d'électrification rurale. Mais je crois savoir que vous êtes



prêt, monsieur le ministre, à accepter un amendement de M. Raybaud tendant à les exclure du champ d'application de l'article. Dès lors, nos objections à l'article 15 tombent en partie et nous pourrions nous rapprocher sur ce point, monsieur le ministre.

A propos de l'article 16, qui prévoit la possibilité pour une commune de se retirer lorsqu'un de ses intérêts essentiels est menacé, je crois, en revanche, qu'il importe d'adopter un système quelque peu différent de celui du Gouvernement.

Cet article peut permettre parfois aux communes membres d'un syndicat d'exercer un certain chantage au retrait qui va bloquer le développement de la coopération intercommunale. En outre, la notion d'intérêt essentiel menacé est très floue.

Or, que recouvre-t-elle ? Elle recouvre deux hypothèses distinctes. Soit les ressources de la commune ont évolué de manière telle qu'elle n'est plus à même d'acquitter sa contribution aux dépenses du syndicat ; soit elle ne veut pas participer à une extension des attributions de celui-ci.

La commission des finances proposera donc une double solution : d'une part, limiter le champ d'application de l'article 16 à l'hypothèse d'une évolution défavorable des ressources ; d'autre part, pour les extensions d'attributions, prévoir le « Sivom à la carte », comme on dit.

Ainsi, nous éviterons de placer les communes devant ce dilemme absurde : soit quitter totalement un syndicat, soit subir une décision d'extension dont elles ne veulent pas.

J'ajoute, enfin, mais il s'agit là d'une simple idée pour l'instant, qu'il serait bon de doter les syndicats d'une vraie fiscalité directe. Voilà un bon moyen de développer la coopération intercommunale ; il garantirait que la contribution de chaque commune serait exactement proportionnée à l'évolution de sa richesse !

Pour terminer ce propos, j'évoquerai le titre III du projet de loi. Ce titre comporte six articles qui vont dans le bon sens et favoriseront concrètement la décentralisation. Il contient également un septième article, l'article 14, sur lequel la commission des finances a très longuement réfléchi.

Cet article 14 a pour objet de transférer aux trésoriers-payeurs généraux l'apurement des comptes des communes de moins de 2 000 habitants, les chambres régionales conservant un droit d'évocation et de réformation des décisions ainsi prises.

Cet article a - pourquoi le cacher ? - suscité la perplexité de la commission des finances ; de plus, un débat très différent, relatif au contrôle de gestion, s'est greffé sur ce texte.

Pour décrire très clairement la position de la commission des finances, je voudrais d'abord exposer les inquiétudes que nous suggère cet article et, ensuite, indiquer pourquoi nous n'en avons, finalement, pas proposé la suppression.

L'article 14 nous a, au premier abord, paru dangereux, pour plusieurs motifs.

Premièrement, il nous a semblé devoir accroître le contrôle sur les petites communes au lieu de l'atténuer ; les trésoriers-payeurs généraux étant soumis à l'éventuelle censure des chambres régionales des comptes, ils seront certainement très vigilants. Au lieu d'un seul contrôle, il risque d'y en avoir deux.

Deuxièmement, l'article 14 dépouille une instance juridictionnelle d'une fraction de ses prérogatives, ce qui n'est jamais sain.

Troisièmement, l'article 14 crée deux catégories de communes ; il s'inscrit dans la ligne de la loi de 1985 sur la D.G.E., qui est revenue au système des subventions spécifiques pour les communes de moins de 2 000 habitants. Or nous ne sommes pas favorables à la décentralisation à deux vitesses.

Quatrièmement, l'article 14 revient, avec des modalités différentes, à la situation d'avant 1982, où le contrôle des comptes était confié à un fonctionnaire de l'exécutif, qui est en outre le supérieur hiérarchique du comptable communal.

En résumé, nous estimons que la décentralisation a pour corollaire logique la responsabilité, qui implique le contrôle des électeurs et des juridictions, qu'il s'agisse des tribunaux administratifs ou des chambres régionales des comptes.

Nous avons, certes, reçu des apaisements du Gouvernement : il s'agirait non pas d'un contrôle à deux vitesses, mais de deux modalités différentes d'un même contrôle, les

chambres régionales gardant, au-delà des apparences, plénitude de compétence. Le trésorier-payeur général serait donc un premier échelon de ce contrôle ; familier des comptables, il pourrait ainsi exercer une fonction de conseil, de manière moins solennelle et lointaine que les chambres. Dans ces conditions, nous n'avons pas rejeté l'article 14.

Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les réflexions de la commission des finances sur ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après les interventions très complètes des rapporteurs de la commission des lois et de la commission des finances, je limiterai mes observations aux deux titres du projet de loi qui ont fait l'objet de l'avis de la commission des affaires économiques et du Plan, et qui sont relatifs aux interventions économiques des collectivités locales ainsi qu'au financement des collectivités locales à vocation touristique.

Auparavant, monsieur le ministre, je tiens à vous remercier pour le remarquable esprit de concertation dont vous avez fait preuve dans la phase d'élaboration de votre texte, notamment en présentant de front, le projet de loi lui-même et les projets de décrets s'y rapportant. Qu'il me soit permis d'exprimer le vœu que vous puissiez faire école.

S'agissant des interventions économiques des collectivités locales, le projet de loi qui nous est présenté comporte deux dispositions de nature différente mais dont l'objet est le même, à savoir la protection des collectivités locales dans leur politique d'interventions économiques.

La première de ces dispositions est la suppression du régime dérogatoire d'intervention des communes en faveur des entreprises en difficulté, qui avait été institué par la loi du 2 mars 1982.

Il est apparu, en effet, à la lumière de l'expérience, que ce type d'intervention faisait courir des risques financiers trop importants aux communes. La Cour des comptes dès 1983 et plus récemment le Conseil économique et social ont mis en évidence les dangers de telles aides, qui, bien souvent, sont d'une efficacité douteuse.

Si les communes veulent protéger les emplois et lutter contre le chômage, il est sans doute préférable qu'elles interviennent sur l'environnement général des entreprises ou qu'elles facilitent leur installation plutôt que de s'engager financièrement à l'égard d'entreprises condamnées.

La seconde disposition concerne les garanties d'emprunt accordées par les régions, les départements et les communes aux personnes morales de droit privé. Le projet de loi renforce la protection des collectivités sur ce point en limitant leur engagement par deux verrous supplémentaires.

Il prévoit en effet, d'une part, que les collectivités ne pourront pas garantir à elles seules la totalité d'un emprunt et, d'autre part, qu'une collectivité ne pourra consacrer l'ensemble de ses facultés de garantie à un même emprunt.

Mais le projet de loi n'aura pas que des effets restrictifs, puisqu'il autorise les collectivités à constituer des provisions pour étendre leurs possibilités de garantie, ainsi qu'à participer au capital d'établissements de crédit qui auront pour objet exclusif de garantir des concours financiers.

Sur l'ensemble de ce titre II, la commission des affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable, car il lui a semblé aller à la fois dans le sens d'une limitation des risques encourus par les collectivités locales et d'une meilleure efficacité des aides aux entreprises privées.

Cette observation rejoint d'ailleurs celles que votre commission présentait en 1982, lors de l'examen du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Notre collègue M. Chupin, ici présent, avait alors lancé cette mise en garde : « Votre commission estime indispensable de restreindre la portée de ce texte qui risque de conduire les communes à contracter des engagements financiers pour contribuer à la survie d'une entreprise locale, au besoin en s'endettant lourdement et, éventuellement, à

fonds perdus. Il serait inopportun que les contribuables soient ainsi amenés à financer le passif des entreprises privées. Il convient de distinguer clairement les responsabilités des collectivités publiques de celles des producteurs.»

Si la commission a approuvé l'ensemble de ce titre, monsieur le ministre, elle m'a cependant chargé de vous soumettre deux interrogations que soulève votre projet. Celui-ci prévoit en effet que les collectivités ne peuvent pas garantir la totalité d'un emprunt. Doit-on en conclure qu'il serait impossible à des collectivités d'agir conjointement avec une société de garantie au capital de laquelle elles participeraient, ou bien ces sociétés de garantie sont-elles considérées comme des entités indépendantes des collectivités ?

Ma seconde question porte sur l'avenir des interventions économiques des collectivités locales. Celles-ci ont été définies par la loi du 2 mars 1982, qui renvoie à la loi approuvant le Plan intérimaire et dont les dispositions ont été reprises par la loi approuvant le 9<sup>e</sup> Plan. Qu'advient-il de ces dispositions à l'issue du 9<sup>e</sup> Plan et peut-on imaginer que la base légale de ces interventions disparaîtra avec ce Plan, c'est-à-dire en 1989 ? Cette question ne relève certes pas de votre seule compétence, monsieur le ministre, mais elle me semble suffisamment importante pour que vous lui apportiez des éléments précis de réponse.

J'en viens maintenant au titre V du projet de loi, relatif au financement des collectivités locales à vocation touristique.

Avant d'exposer les nouvelles dispositions qu'il contient ainsi que les remarques de la commission des affaires économiques, je voudrais rappeler au préalable l'importance et le sens de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales.

Cette dotation ne constitue pas un privilège ou un cadeau accordé à certaines communes elle est la juste compensation de leurs charges exceptionnelles et l'expression de la solidarité. Les communes touristiques ne sont riches que de leur pauvreté en structures industrielles alors qu'elles sont obligées de se doter de services d'accueil, d'entretien, d'animation et de sécurité supplémentaires pour répondre aux besoins de leur clientèle saisonnière. Il est donc évident que les budgets de ces communes ne peuvent être équilibrés que par une rentrée de recettes supplémentaires qui doivent leur être spécifiques.

Je voudrais aussi vous féliciter, monsieur le ministre, d'avoir pris la décision de « remettre à plat » l'ensemble des règles d'éligibilité et de répartition de la dotation supplémentaire. Cette décision n'était pas facile étant donné la complexité des intérêts en jeu, mais elle était nécessaire. Depuis la loi du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, nous étions, en effet, dans un système provisoire et il fallait en sortir.

Le projet de loi conserve les principales dispositions de la loi de 1985, notamment les quatre critères qui servent de base à la répartition des crédits : le surcroît de charges, la capacité d'accueil, le produit de la taxe de séjour et l'écart relatif de potentiel fiscal.

Les innovations qu'il apporte sont de deux ordres : tout d'abord, l'institution d'un mécanisme de « lissage » qui permettra d'éviter les évolutions trop fortes des attributions reçues chaque année par les communes et les groupements ; d'autre part, la mise en place d'un système progressif d'accès et de sortie du régime de la dotation qui présente l'avantage d'éviter une modification brutale des ressources de la collectivité locale.

Ce nouveau mécanisme me semble tout à fait satisfaisant. Il a obtenu, d'ailleurs, un accueil très favorable de l'ensemble des collectivités concernées. Je voudrais pourtant obtenir sur ce point, monsieur le ministre, une précision.

Les crédits de la dotation qui ne sont pas attribués à une commune du fait de l'écrêtement des trop fortes progressions sont redistribués, dans le système que vous proposez, aux autres communes. Mais que se passerait-il si, à la suite d'une augmentation particulièrement forte des capacités d'accueil, un très grand nombre de communes voyaient leur dotation écartée ? Peut-il se faire que, dans ce cas, le montant total de la dotation ne puisse être entièrement distribué ? Je me doute bien qu'il s'agit d'une hypothèse qui a peu de chances de se réaliser, mais je crois qu'il faut quand même l'envisager.

La loi ne fait qu'énumérer les critères d'éligibilité et de répartition de la dotation et n'indique ni leurs poids respectifs ni leur mode de calcul, qui sont du domaine régle-

mentaire. Or ces deux éléments déterminent le montant de la dotation perçue par les communes. C'est la raison pour laquelle il me semble indispensable d'examiner brièvement les dispositions du projet de décret, qui a fait l'objet d'une large concertation.

Les nouveautés apportées par ce projet sont essentiellement une réforme de la pondération des capacités d'accueil qui valorisera la qualité, une révision de la grille d'admission dans un sens moins restrictif et une modification des critères de répartition. Sur ce dernier point, le projet de décret présente des différences importantes par rapport au dernier décret applicable de 1983 puisqu'il prend en compte la perception de la taxe de séjour pour 15 p. 100 et réduit la part de la dotation dépendant du potentiel fiscal, qui passe de 20 p. 100 à 5 p. 100.

Des simulations ont été effectuées par le ministère de l'intérieur afin de mesurer les conséquences de ces changements. Au vu de leurs résultats, il semble qu'aucune collectivité ne recevrait de dotation inférieure à celle de 1986, grâce notamment au système d'écrêtement et de plancher prévu par le projet de loi, mais grâce aussi à la forte progression - 4,95 p. 100 - de la dotation pour 1987.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur le ministre, de nous préciser aujourd'hui les objectifs que vous poursuivez et la raison des choix qui ont été opérés en faveur des différents critères de répartition.

J'en terminerai avec le problème de la réforme de la taxe de séjour. Le Gouvernement a déposé des amendements répondant à des préoccupations qui avaient été exprimées depuis longtemps : l'extension du champ des collectivités bénéficiaires, la forfaitisation de la perception de la taxe et la réactualisation des tarifs. Tout en regrettant, pour des raisons de principe, que ces propositions n'aient pas été présentées dans le projet de loi initial, je ne vous cacherai pas ma satisfaction, monsieur le ministre, car cette réforme est très attendue.

Telles sont les observations de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, et plus précisément sur ses titres II et V, auxquels elle a donné un avis favorable. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

### Exception d'irrecevabilité

**M. le président.** Mmes Luc, Fost, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté ont déposé une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Cette motion a été distribuée sous le numéro 2.

Elle est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi d'amélioration de la décentralisation (n° 351, 1986-1987). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette exception d'irrecevabilité : l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Vizet, auteur de la motion.

**M. Robert Vizet.** Intervenant aussitôt après M. le ministre et MM. les rapporteurs des commissions des lois, des finances et des affaires économiques, comment ne pas relever d'emblée ce qu'ont d'abusif les termes « amélioration de la décentralisation » figurant dans l'intitulé du projet qui nous est soumis aujourd'hui ?

Comment ? Ceux qui, il n'y a pas si longtemps, en 1980, s'opposaient ici même, au Sénat - et avec quelle rigueur ! - à la proposition des sénateurs communistes et apparentés visant à confier aux conseils généraux l'exécutif du département, seraient devenus aujourd'hui de fervents partisans de la décentralisation !

Ceux qui, hier, s'opposaient aux lois de décentralisation qui avaient, à l'origine, pour objet de modifier radicalement les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales au

profit de ces dernières, en seraient devenus aujourd'hui les plus ardents défenseurs au point de présenter, ce 20 octobre 1987, un projet de loi dit « d'amélioration de la décentralisation » ?

Faut-il en conclure qu'il en est toujours ainsi des combats d'arrière-garde, que la vie et le progrès sont plus forts que tous les conservatismes ? A moins que les contorsions et les revirements que j'ai pu enregistrer dans les interventions des orateurs qui m'ont précédé - orateurs rivalisant de compétence et donnant force détails techniques, le tout pour « améliorer l'ensemble des lois de décentralisation » - à moins, dis-je, que cette soudaine conversion des représentants de droite à la décentralisation ne soit qu'un moyen fondamental pour réorienter le rôle des collectivités territoriales en fonction des grandes options de la politique économique et budgétaire du pouvoir actuel.

Or, s'agissant de contorsions, vous écoutant attentivement, monsieur le ministre, il me revenait qu'en son temps Molière n'avait pas manqué d'en souligner le ridicule, écrivant :

« Et je ne hais rien tant que les contorsions

« De tous ces grands faiseurs de protestations. »

Le propos me semble d'actualité !

A bien vous écouter, monsieur le ministre, dès votre entrée en fonctions, de nombreux élus auraient attiré votre attention sur les importants problèmes auxquels se trouvent confrontées les collectivités locales, notamment les plus petites d'entre elles. Puis, tirant de votre « riche expérience du dialogue avec les élus locaux » les conséquences qui permettraient d'apporter des solutions concrètes à un certain nombre de ces problèmes, vous auriez décidé de déposer ce projet de loi. En somme, vous nous dites, et avec vous MM. les rapporteurs, que vous êtes favorables à la décentralisation. Le rapporteur au fond nous a par ailleurs expliqué qu'il fallait apporter « un certain nombre de retouches et d'aménagements, ainsi que l'adaptation des lois antérieures », et ce, « sans remettre en cause les acquis de la décentralisation ». Voilà qui figure à la page 7 du rapport écrit de M. Paul Girod.

Contorsions, n'est-ce pas, sauf à considérer que nous ne parlons pas, vous et nous, de la même décentralisation !

Contorsions encore entre l'exposé des motifs de votre projet et son contenu, article par article !

Présentant votre texte, vous nous avez dit que les orientations retenues répondent à l'attente des élus.

Selon vous, elles se résumeraient ainsi : renforcer la solidarité financière au bénéfice des petites communes et des départements les moins favorisés ; moderniser le financement des collectivités locales à vocation touristique ; faciliter la coopération intercommunale ; aménager les dispositions régissant actuellement les interventions économiques des collectivités locales ; enfin, alléger les règles de contrôle des comptes des communes.

Qui ne souscrirait à de telles orientations ?

Bien entendu, et ce n'est pas nouveau - nous avons encore présent à l'esprit le débat récent sur la fonction publique territoriale - vos déclarations se situent à l'exact opposé du contenu du projet que vous nous soumettez, ce que je vais m'efforcer de démontrer.

En effet, votre texte n'est pas conforme à l'article 72 de la Constitution, qui consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Je montrerai donc qu'il est irrecevable.

Si le Sénat, dans sa majorité, décidait de ne pas m'entendre et de rejeter la motion d'irrecevabilité que je présente au nom du groupe communiste et apparenté, ma collègue Paulette Fost, intervenant dans la discussion générale, présenterait les moyens propres à permettre l'initiative des élus locaux dans le cadre d'une décentralisation réelle, que l'on ne trouve pas dans votre budget.

En présence de ces propositions, nous verrons bien où se trouvent ceux qui veulent véritablement améliorer la décentralisation.

Une réforme dite de décentralisation a été mise en œuvre à partir de 1982. Pourtant, les élus locaux - nous les rencontrons nous aussi - considèrent que leurs possibilités de répondre efficacement aux besoins des populations ont, en fait, diminué.

Il faut considérer, d'une part, les contraintes financières et, d'autre part, les pressions et les tutelles imposées aux interventions des élus. Dans ce mouvement, le rôle des structures régionales est important. Des assemblées ont été élues au suffrage universel en 1986. Elles devraient être responsables dans les domaines de la formation, de la planification, de l'initiative économique.

Ainsi, pour soutenir l'irrecevabilité de ce projet, un premier bilan de la décentralisation s'impose.

Il n'est pas inutile de rappeler, au moment où le terme même est complètement dévoyé, que, pour nous, la décentralisation est juste dans son principe.

Il est souhaitable, en effet, que les décisions qui concernent la vie quotidienne soient prises à l'échelon le plus proche possible des habitants.

Selon les objectifs annoncés, notamment dans les documents du 9<sup>e</sup> Plan, la décentralisation devait aboutir à mobiliser les ressources d'un territoire en vue du développement des activités productives et de l'amélioration de la vie sociale, par la mise en œuvre de projets définis de façon concertée, en intégrant les actions à entreprendre dans les différents secteurs d'intervention publique et en mobilisant les opérateurs privés.

Mesuré à l'aune de ces objectifs ambitieux, le bilan de la décentralisation est bien dérisoire. Et ce n'est pas le contenu des dix-neuf articles de ce projet de loi qui l'améliorera, monsieur le ministre. Il faut savoir raison garder en ce domaine !

Certes, la préparation du 9<sup>e</sup> Plan a mobilisé des énergies considérables. Dans beaucoup de régions, l'élaboration des plans sectoriels a permis de mettre en évidence des potentialités considérables de développement des activités productives et de services, de reconquête et de développement du débouché national.

Ces efforts louables n'étaient pas pour autant dépourvus d'ambiguïté et recelaient souvent de graves lacunes quant à la prise en compte des contraintes de financement. Toutefois, fondamentalement, les ambitions affichées du projet de décentralisation ont, comme le volontarisme des plans régionaux, échoué face à la domination des critères de rentabilité capitalistes.

Théoriquement, le transfert de responsabilité aux collectivités territoriales devait s'accompagner d'un transfert de ressources correspondantes.

En vérité, les crédits transférés sont ceux qui figuraient au budget de l'Etat au moment du transfert de compétences. Or, au fil des années, la plupart de ces crédits n'ont cessé de diminuer, notamment dans les années précédant le transfert. Les constructions scolaires en fournissent un bon exemple.

Depuis longtemps, en effet, les régions, les départements et les communes financent totalement ou partiellement, à la place de l'Etat, les lycées, les collèges et les écoles primaires et maternelles.

Le transfert de charges financières avait donc déjà eu lieu ; la décentralisation de 1982 n'a fait que le légaliser sans, hélas, le remettre en cause, bien au contraire.

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

A ce phénomène, s'ajoutent des dérapages après transfert. Ainsi, dans le domaine de l'urbanisme et du logement, la compensation du coût des assurances prises par les communes qui instruisent et délivrent les permis de construire est fixée en fonction de l'effort de l'Etat, qui était son propre assureur, et non en fonction du coût réel supporté par les communes, lequel est bien supérieur et augmentera, ainsi que l'ont laissé prévoir les compagnies d'assurances. De ce point de vue, la privatisation que vous imposez ne constituera pas une amélioration.

Ainsi, contrairement aux affirmations entendues avant mars 1986 comme après, la décentralisation, telle qu'elle a été menée, n'aura pas été financièrement neutre.

Et nous sommes là parfaitement dans le sujet de l'article 72 de la Constitution, car on ne peut séparer la notion de liberté de gestion accordée aux collectivités territoriales de la réalité des moyens financiers dont elles disposent. Privée des moyens nécessaires à la liberté de son exercice, la liberté

ne peut qu'être illusoire et se limiter à la liberté de gérer la pénurie. Or, tel est bien l'objet de votre projet de loi, notamment de son titre I<sup>er</sup>. J'y reviendrai.

En ce qui nous concerne, nous n'avons pas varié au gré des majorités et des gouvernements, et cela même lorsque nous y participions, soit de 1981 à 1984, dans les conditions que l'on sait.

S'exprimant à cette même tribune, au nom des sénateurs communistes et apparentés, Paul Jargot déclarait : « Une véritable décentralisation du pouvoir exige donc d'être immédiatement suivie et accompagnée d'une véritable décentralisation des moyens. C'est ce que j'ai eu l'occasion d'étudier sur place dans d'autres pays où les pouvoirs et les finances publiques sont très largement décentralisés de l'Etat vers les collectivités locales ». C'était le 28 octobre... 1981 ! Je vous renvoie à la lecture de la page 2253 du *Journal officiel* de cette séance du Sénat.

Nous avons continué de défendre ce point de vue au cours des années suivantes. Mon ami Marcel Rosette souhaitait, dans son intervention à la tribune du Sénat du 21 octobre 1982, « que soit écartée toute ambiguïté sur la grande question de l'autonomie et de la coopération. Cela signifie que transférer aujourd'hui des ressources correspondant aux dépenses d'hier risque de poser aux collectivités qui voudront faire face aux besoins réels et immédiats de nouveaux problèmes de financement ». Il poursuivait ainsi : « Néanmoins, il est un objectif que s'était fixé, avant le 10 mai 1981, le futur Président de la République : mettre 25 p. 100 des ressources fiscales nationales à la disposition des collectivités territoriales. »

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

Le 4 mai 1983, Jean Ooghe, au nom de notre groupe, posera de nouveau ces problèmes financiers avec force. Je citerai encore mon ami Camille Vallin, qui, dès le 4 novembre 1982, se demandait : « Que seraient les libertés communales, que vaudraient les compétences nouvelles si les collectivités locales n'avaient pas les moyens financiers de les exercer ? »

**M. Emmanuel Hamel.** On rappellera cette remarque à M. Vallin à Givors !

**M. Robert Vizet.** C'est la question décisive à laquelle n'ont malheureusement pas répondu les gouvernements de MM. Pierre Mauroy et Laurent Fabius et à laquelle le gouvernement de M. Jacques Chirac ne répond pas davantage aujourd'hui.

De quels moyens précisément disposent les élus locaux pour gérer leurs communes ?

Ils disposent, d'une part, de 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 qu'ils gèrent. La dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée évoluent non seulement en fonction de la conjoncture économique et financière, mais aussi au gré des majorités et des gouvernements, dont la tentation est toujours grande de les réduire, en fonction des besoins financiers de l'Etat. Les gouvernements Mauroy, Fabius, Chirac n'ont pas manqué d'y céder.

Alors que les collectivités locales ont joué un rôle incontestable dans le développement des dépenses utiles répondant aux besoins des populations, alors que leurs commandes publiques jouent un rôle de soutien à la demande, que le développement des services et des équipements pour la population contribue à l'amélioration de la capacité productive de la force de travail, alors qu'elles ont à leur niveau contribué au développement économique en favorisant l'élévation de la productivité du travail et en assurant le développement des débouchés pour la production, dans le même temps, leurs recettes n'ont pas évolué à concurrence des dépenses réalisées.

La fiscalité a un peu plus que doublé en volume entre 1970 et 1983, ce qui représente une progression à peu près équivalente aux dépenses de fonctionnement mais nettement plus rapide que la progression des dépenses totales.

La part de la fiscalité dans le total des recettes a surtout augmenté entre 1975 et 1979, passant de 31,7 p. 100 à 36,2 p. 100 du total et restant à ce niveau jusqu'en 1983 pour passer ensuite à 42,2 p. 100 en 1984 et 44 p. 100 en 1985, en relation avec le transfert de certaines ressources fiscales liées à la décentralisation.

Cependant, à la suite des mesures d'exonération de la taxe professionnelle inaugurées par M. Pierre Bérégovoy et aggravées par M. Edouard Balladur, la part qui revient aux collectivités locales dans les ressources fiscales transite de plus en plus par le budget de l'Etat et engendre une pression accrue de la fiscalité locale sur les ménages.

En effet, une part croissante du produit de la fiscalité locale transite par le budget de l'Etat en raison des compensations liées à la politique de dégrèvements fiscaux de l'Etat.

Les recettes tarifaires et les autres recettes de fonctionnement sont restées relativement stables, avoisinant respectivement 10 p. 100 et 7 p. 100 du total des recettes, tendance qui risque de se modifier sous l'effet de la déréglementation des tarifs et de la cession au privé de l'exploitation de certains services publics, ce dont est responsable l'actuel gouvernement de droite. Les transferts de l'Etat ont oscillé entre un minimum de 29,1 p. 100 en 1972 et un maximum de 32,2 p. 100 en 1982, chutant à 26,6 p. 100 en 1984 et 26 p. 100 en 1985. Les emprunts ont connu des fluctuations importantes, fournissant de l'ordre de 21,2 p. 100 des recettes en 1975, pour décliner à partir de 1976, n'alimentant plus aujourd'hui les budgets locaux que pour moins de 15 p. 100 environ.

Mais, si la part des emprunts diminue dans le financement des collectivités locales, le poids de la dette est un facteur essentiel d'étranglement des budgets locaux. Réduire cette dette, voilà qui améliorerait vraiment la décentralisation ! On cherche en vain dans votre texte de telles propositions, monsieur le ministre.

L'excellente étude sur « le refinancement de la dette des collectivités locales », produite en mai dernier par la division des collectivités locales du Sénat, service qui fait un travail remarquable d'informations et de recherches...

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Robert Vizet.** ... - je tiens à le souligner, puisque l'occasion m'en est offerte - cette étude, dis-je, nous apprend que « la dette figurant au bilan des collectivités territoriales a été globalement multipliée par 3, 64 en dix ans ». Elle s'élevait à 295 100 millions de francs en 1984. « La dette des régions » - selon l'étude précitée - « inexistante en 1974, a atteint 10 700 millions de francs en 1984. Celle des départements a plus que quadruplé, à 77 200 millions de francs en 1984, et celle des communes a plus que triplé, à 200 800 millions de francs en 1984. »

« L'accroissement des charges d'intérêt demeure rapide » - poursuit l'étude du Sénat - « en raison d'un endettement à long terme contracté à des taux « historiques » élevés ; il a encore atteint 14,10 p. 100 en 1985 par rapport à 1984, après 19,9 p. 100 en 1984 par rapport à 1983, représentant le cinquième des ressources fiscales ».

Comme l'a écrit mon ami Camille Vallin, vice-président de l'association des maires de France, dans le numéro spécial *Congrès des Maires*, de septembre dernier : « La gestion de la dette devient une préoccupation essentielle, tant en ce qui concerne le réaménagement des emprunts souscrits à taux très élevés au cours des dernières années qu'au niveau des conditions des prêts à venir, compte tenu des nouveaux produits offerts par l'ensemble des partenaires financiers. »

La dette globale des communes et de leurs groupements à la fin de l'année 1986 pouvait être estimée à plus de 300 milliards de francs, dont 240 milliards auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des caisses d'épargne et de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Le crédit est cher. Les prêts souscrits actuellement ont un taux réel par rapport à l'inflation de plus de 6 points. Ce différentiel était de 2 p. 100 en 1970, comme en 1982, et il est resté négatif, c'est-à-dire que le taux nominal des emprunts était inférieur à l'inflation, de 1974 à 1981.

La progression des charges d'intérêt dans les budgets locaux est, depuis plusieurs années, beaucoup plus élevée que celle des autres rubriques du budget : plus de 15 p. 100 en

moyenne entre 1981 et 1985. Depuis deux ans, du fait du tassement de la demande d'emprunts et de la décélération des taux d'intérêt, cette croissance s'est un peu ralentie. Elle demeure toutefois soutenue en 1986 : 11,5 p. 100, quand l'ensemble des dépenses des administrations publiques locales ne croît que de 7 p. 100.

Aussi sommes-nous consternés de ne trouver dans ce projet aucune mesure permettant concrètement de réduire la dette des collectivités territoriales. Il est pourtant indispensable qu'elles disposent, pour répondre aux besoins en équipements collectifs qui demeurent encore importants, d'un financement spécifique pour leurs investissements ; votre projet de loi ne règle pas ce problème.

Il faudra bien s'attaquer à cette question, car, pour la première fois, à partir de 1985, on assiste à un prélèvement net sur les collectivités locales, la charge des intérêts et remboursements dépassant de 5 500 millions de francs les emprunts nouveaux.

En 1986, le prélèvement sur les collectivités territoriales s'est encore aggravé. Selon les premières estimations que nous possédons, les remboursements de prêts ont atteint 29 350 millions de francs en 1986, soit une augmentation de 34 p. 100 par rapport à 1985.

Ainsi, les collectivités territoriales ont remboursé en intérêts environ 44 milliards de francs, soit, au total, plus de 73 milliards de francs, alors qu'elles n'ont emprunté que 57 milliards. Certes, ce n'est pas encore du niveau du scandaleux emprunt Giscard, mais, enfin, à l'échelle des collectivités territoriales, c'est suffisant pour que la charge croissante de la dette limite leur capacité d'emprunt et les pousse à recourir davantage à l'autofinancement pour couvrir leurs dépenses d'équipement.

Or, le corollaire de l'autofinancement se traduit - faut-il le rappeler ? - pour les collectivités locales par une pression fiscale accrue.

En vérité, nous ne sommes pas surpris de ne rien trouver dans votre texte concernant la dette des collectivités locales, car vous voulez leur imposer la réduction de leurs dépenses de fonctionnement en les incitant à privatiser et à limiter le développement des services et équipements utiles pour les populations.

Ce n'est pas un scoop ! Cela figure en toutes lettres dans le rapport Feuilloley-Reynaud, qui propose, notamment, de créer des normes obligatoires limitant la progression des dépenses et, parallèlement, de limiter les recettes en réduisant les bases de la fiscalité et en réformant les dotations de l'Etat.

De surcroît, monsieur le ministre, vous attendez des collectivités locales qu'elles concentrent leurs moyens financiers sur des interventions susceptibles de soulager le budget de l'Etat et de contribuer au redressement de la rentabilité des entreprises.

Ainsi, si vous vous déclarez favorable, avec votre majorité, au processus de décentralisation, c'est parce que vous y voyez une occasion de réorienter les financements en donnant au grand patronat les moyens de mieux peser sur les choix publics à l'échelon tant local que régional. C'est cette orientation qui fonde l'intitulé de votre projet : « Amélioration de la décentralisation ». C'est aussi ce qui se passe dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle.

En revanche, en se positionnant sur une politique d'environnement des entreprises, votre texte, en son titre II, a pour objet réel d'éviter à tout prix que les collectivités locales ne puissent exercer la moindre pression sur les choix de gestion des entreprises. Dans cette politique d'environnement, vous accordez une place de premier choix aux équipements d'infrastructure qui s'inscrivent d'emblée dans les grands projets européens de 1992.

Ainsi, à la fois dans les budgets de 1987 et de 1988, votre collègue M. Méhaignerie supprime-t-il les primes régionales d'aménagement du territoire, qui s'élevaient à 300 millions de francs.

Il existe manifestement, à l'échelon européen, une volonté de relance par les grands travaux, mais le coût en est tel qu'il nécessite une mobilisation des moyens financiers à tous les niveaux : du budget communautaire aux budgets locaux. De ce fait, leur réalisation se heurte pour l'instant au butoir que constitue le stock des dettes publiques à la fois à l'échelon de l'Etat et des collectivités territoriales.

Vous avez un modèle : le modèle américain reaganien. Comme aux Etats-Unis, en effet, vous voulez aboutir, projet après projet, au financement des programmes d'équipement des villes par des émissions obligataires spécifiques, le marché devenant « la sanction ultime de la gestion d'une équipe municipale ».

Ce que vous tentez de mettre en place, c'est ce type de financement mixte en essayant de multiplier ses applications dans le domaine des infrastructures, des équipements de loisirs, des parcs technologiques et - pourquoi pas ? - de la santé et de l'éducation. La libération des prix des services des collectivités en janvier dernier vient ainsi à point nommé.

Par ailleurs, dans la mesure où le financement de l'équipement local tend à être banalisé, il n'y a plus de raisons, selon votre logique, pour que la Caisse des dépôts et consignations soit le partenaire financier quasi exclusif des collectivités territoriales. Ainsi, la concurrence avec les banques doit, selon vous, jouer à plein, et les banques d'affaires comme Paribas et Suez ont déjà commencé à se placer sur les montages de projets, notamment dans le domaine des parcs de loisirs.

Tel est l'enjeu de la décentralisation qu'il convenait d'éclaircir pour mesurer à quel point le projet de loi que vous soumettez au Sénat est irrecevable, monsieur le ministre.

Il est irrecevable si l'on ne souhaite pas faire des collectivités locales des acteurs obligés de la mise en œuvre des nouveaux services au rabais, canalisant la masse des exclus vers les emplois précaires et sous-payés.

Il est irrecevable lorsque l'on a à cœur de sortir de la crise que connaissent les finances locales grâce à une maîtrise décentralisée des fonds permettant des financements efficaces qui répondent aux exigences d'une réelle modernisation.

Votre projet de loi est bel et bien irrecevable parce qu'il sépare - je viens de le démontrer - la liberté de gestion reconnue aux collectivités territoriales par l'article 72 de la Constitution de la réalité des moyens financiers dont celles-ci disposent.

En matière de fiscalité locale, les élus locaux n'ont, en vérité, d'autre liberté que celle de l'augmenter. Ils n'ont même pas la liberté de fixer les taux des quatre taxes dont les bases sont définies par la loi et établies par l'administration des impôts. Ces bases échappent à peu près totalement, aux élus locaux, car elles dépendent de critères qui sont fixés en dehors de la volonté des élus.

Point n'est donc besoin de longs développements juridiques pour démontrer que l'article 72 de la Constitution n'est pas respecté ; la seule pratique des élus locaux suffit.

Votre projet de loi renforce encore cette atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, tout particulièrement son article 14, qui modifie, pour les collectivités locales de moins de 2 000 habitants, le système du contrôle financier, actuellement exercé par les chambres régionales des comptes.

En ce qu'il institue deux régimes de contrôle très différents qui créent des discriminations entre deux catégories de collectivités locales, l'article 14 n'est pas conforme à la Constitution.

Je vous fais grâce, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, de toute la jurisprudence constitutionnelle condamnant les situations discriminatoires, notamment entre collectivités territoriales. Nous y reviendrons, en tant que de besoin, au moment de la discussion de l'article 14, si la discussion du projet s'engageait !

Les dispositions financières proposées aux titres I<sup>er</sup>, III et IV du projet sont tout aussi irrecevables. Les articles sur la D.G.E. ne visent qu'à répartir la pénurie entre les collectivités territoriales. Le terme même est contenu dans le rapport écrit de M. Paul Girod, à la page 13, même si c'est pour s'en défendre.

S'agissant du titre II, le fossé est grand entre les principes que vous avez affirmés, monsieur le ministre, et les dispositions proposées aux articles 4 à 7.

Ce titre II est sans doute, avec l'article 14, celui qui porte le plus gravement atteinte aux principes constitutionnels. Partant d'une culpabilisation des élus locaux, vous organisez, en quatre articles, la mise sous surveillance des communes et de leurs exécutifs. Prenant le contre-pied du rapport du Conseil économique et social du 3 juin 1987, votre texte restreint considérablement l'autonomie des collectivités locales, laquelle était déjà réduite par manque de moyens financiers.



Faut-il en conclure que pour vous, monsieur le ministre, comme pour le Premier ministre, M. Chirac, les maires ne seraient pas majeurs, au point que vous verrouillez leur marge de décision alors que, tout à l'heure, M. Pasqua nous a dit que les collectivités territoriales étaient libres et responsables ?

**M. Emmanuel Hamel.** Il avait bien raison !

**M. Robert Vizet.** Au total, vous accentuez la tutelle préfectorale, vous aggravez le transfert financier et le transfert de responsabilité des collectivités locales vers les banques et vous cherchez à drainer leurs fonds vers le marché financier, ce qui ne manquera pas d'aggraver leurs difficultés actuelles.

Nous nous opposons, par conséquent, à votre projet néfaste qui met en cause l'autonomie communale, mais aussi celle des régions et des départements. Nous ne voulons pas de votre fausse décentralisation. C'est pourquoi je demande au Sénat, par scrutin public, de déclarer ce texte irrecevable.

Le mandat qui nous a été confié par les grands électeurs exige que nous ne laissions pas le Gouvernement porter atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Le Sénat, jaloux de sa spécificité de Grand conseil des communes de France, s'honorerait, mes chers collègues, en rejetant le projet qui vient de nous être présenté par le Gouvernement.

**M. Emmanuel Hamel.** Ah !

**M. Robert Vizet.** Le vote qui interviendra aujourd'hui comptera au moment où il appartiendra à chacune, à chacun d'entre nous de rendre compte devant nos mandants. (*Protestations sur les travées du R.P.R.*)

Ce n'est pas un banquet au Zénith qui réglera le problème des collectivités locales ou, en tout cas, les préoccupations des maires (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées*) ... tout particulièrement ceux des communes de moins de 2 000 habitants... (*M. Emmanuel Hamel s'exclame*) - monsieur Hamel, taisez-vous s'il vous plaît - ... et pas davantage les promesses électorales...

**M. Emmanuel Hamel.** Demandez à Gorbatchev de rembourser les emprunts russes !

**M. Robert Vizet.** ... qui leur seront adressées par M. Chirac, mais des moyens financiers réels et nouveaux leur permettant, dans leurs gestions pluralistes, de répondre avec efficacité aux besoins des populations.

Quant à nous, nous formulerons, tout au long de la discussion du projet, des propositions concrètes et réalistes donnant les moyens financiers qui font défaut dans ce texte et dont ont un besoin urgent les communes, les départements et les régions. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Si, lorsque nos collègues sénateurs - je les en remercie - me confient un rapport sur la décentralisation, je ressens un certain sentiment d'honneur, chaque fois ce sentiment est un peu tempéré par le fait de savoir que j'aurai à subir un cours de droit constitutionnel d'un caractère quelque peu particulier de la part de nos collègues communistes.

Ce texte ne fait pas exception à la règle. Nous venons d'entendre une diatribe d'une demi-heure environ, théoriquement faite pour soutenir une exception d'irrecevabilité d'ordre constitutionnel fondée sur l'article 72 de la Constitution. Je pensais que la vocation du texte suprême de l'Etat entraînait au moins le respect d'une procédure solennelle.

En fait, nous avons entendu un exposé, messieurs, sur tout ce que vous pensez de mal de la décentralisation, y compris et surtout les dispositions que vous avez votées du temps où vous étiez au Gouvernement, en particulier celles selon lesquelles les transferts financiers sont calculés en fonction des crédits que vous avez votés au moment où vous participiez à la majorité...

**M. Paul Souffrin.** A hauteur de 10 p. 100 !

**M. Paul Girod, rapporteur.** ... et qui étaient effectivement « dégonflés » d'année en année pour arriver à un transfert qui arrangeait le Gouvernement que vous soutenez à l'époque.

Par conséquent, vous n'avez pas tellement lieu de vous plaindre des conséquences de ce que vous avez vous-même mis en place.

La Constitution, en son article 72, dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions fixées par la loi. Or nous sommes précisément en train de fixer les conditions de leur libre administration. En aucune manière, nous ne revenons donc sur l'indépendance des collectivités territoriales.

Je m'en tiendrai aux propos que vous avez tenus *in fine*, car, pour le reste, Dieu sait que j'ai l'impression que vous ajoutez surtout une demi-heure au temps de parole du groupe communiste dans la discussion générale !

**M. Robert Vizet.** Cela vous gêne ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** Non, mais il ne s'agit pas d'une présentation d'exception d'irrecevabilité constitutionnelle, et vous le savez bien ! C'est un peu un détournement de procédure.

Or, l'article 14 prévoit bien l'existence de plusieurs catégories. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel y compris en 1982 - une époque que vous connaissez bien, car vous participiez alors au gouvernement ! - a confirmé la possibilité de créer plusieurs catégories.

Par conséquent, ni sur l'article 14, ni sur le reste du projet de loi, votre exception d'irrecevabilité n'est fondée. Je demande donc au Sénat de la rejeter. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique et 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. le ministre.

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Monsieur le sénateur, vous avez d'abord fait allusion à l'année 1980, ayant l'air d'être étonné qu'un consensus se dégage sur ces travées quant à une volonté de décentralisation.

C'est ne pas vous rappeler qu'en 1980, sur ces mêmes bancs, un projet de loi de décentralisation du gouvernement de l'époque - M. Bonnet étant ministre de l'intérieur et M. Bécam étant chargé des collectivités locales - fut voté par la Haute Assemblée, ce qui prouvait bien sa volonté de décentralisation.

**M. Robert Vizet.** Quelle décentralisation d'ailleurs !

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Vous avez également évoqué, sur le ton de l'humour, mes rencontres et ma concertation avec les élus au sein des assemblées générales de maires auxquelles je participe.

Je peux vous dire, monsieur le sénateur, que je rencontre à cette occasion des élus communistes. Or je suis étonné par votre intervention, car le langage que me tiennent ces maires communistes qui, sur le terrain, sont confrontés à des responsabilités pratiques, ne correspond pas au vôtre.

Après vous avoir écouté attentivement, je ne sais toujours pas ce qui justifie votre motion d'irrecevabilité. Elle se fonde sur l'article 72 de la Constitution. Or, je ne vois pas une ligne du projet de loi qui lui serait contraire, puisque ce texte vise précisément à renforcer l'autonomie effective de chaque collectivité qui a droit à des moyens d'existence suffisants.

Ce que nous voulons, monsieur le sénateur, c'est que toutes les collectivités de France, quelles que soient leur taille et leur situation géographique, puissent bénéficier dans les faits de la décentralisation.

Il faut cesser de faire de faux procès, dont je sais que vous êtes coutumier, et cesser de faire de l'idéologie mal placée, pour nous mettre au travail au service des collectivités locales de façon pratique.

A l'évidence, je ne peux pas croire que les vrais problèmes de nos collectivités locales, tels que nous les avons abordés et tels que vous ne les avez pas évoqués pendant une demi-heure, vous intéressent vraiment !

Vous cherchez à faire de la politique. Mais, monsieur le sénateur, sur ce terrain, vous ne me rencontrerez pas. Vous avez longuement parlé de contorsions. Vous en avez parlé en détail, et j'en conclus presque que vous en êtes familier. Or, à ces contorsions-là, moi je préfère l'action.



C'est pourquoi j'invite la majorité de la Haute Assemblée à repousser cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 2, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, repoussée par la commission saisie au fond et par le Gouvernement.

Je rappelle que son adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

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° 5 :

Nombre des votants .....	316
Nombre des suffrages exprimés .....	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption .....	79
Contre .....	237

Le Sénat n'a pas adopté.

### Question préalable

**M. le président.** Je suis maintenant saisi par M. Régnauld, les membres du groupe socialiste et apparentés, d'une motion n° 1 tendant à opposer la question préalable.

Elle est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi d'amélioration de la décentralisation. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement, ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Régnauld, auteur de la motion.

**M. René Régnauld.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les socialistes, qui ont voulu et fait la décentralisation, qui l'ont mise en marche, demeurent l'œil rivé sur l'objectif qui consiste à rapprocher - ne l'oublions jamais - le pouvoir du citoyen, à permettre à ce dernier d'être toujours mieux à même de participer à la vie publique locale au travers de tout ce qui la détermine, l'orientation, l'influence et d'exercer son contrôle sur cette vie publique.

N'oublions jamais non plus que, en démocratie, les élus ne sont jamais que des citoyens à qui d'autres citoyens ont délégué une partie de leurs pouvoirs.

Bref, la décentralisation est pour nous synonyme de renforcement de la démocratie locale ; elle engendre une nouvelle citoyenneté comme elle nécessite une vie associative active, dynamique et soutenue. Nous voulons concrètement, comme vous, au moins autant que vous, monsieur le ministre, qu'elle réussisse.

La décentralisation consiste, bien sûr, en un certain nombre de dispositions juridiques, institutionnelles, au nombre desquelles figurent celles qui sont relatives à la procédure budgétaire et au contrôle financier des comptes des collectivités locales, qu'il faut impérativement adapter à la suite de la suppression de la tutelle du contrôle *a priori*.

La décentralisation, c'est aussi la nécessité d'offrir aux élus des collaborateurs motivés, de qualité, mieux formés au sein d'une fonction publique territoriale attractive.

La décentralisation, c'est encore tenir compte de la spécificité de la France, qu'il convient d'inscrire dans la perspective de l'Acte unique européen, spécificité qui réside dans l'exis-

tence de 36 000 communes, soit autant que nos partenaires européens réunis. Concilier la décentralisation avec cette spécificité suppose le renforcement et le développement de la coopération intercollectivité, qui doit non pas étouffer la démocratie locale, mais, au contraire, avoir toujours comme préoccupation de la fortifier.

Le projet de loi que vous nous soumettez est dangereux, inadapté et précipité. C'est un projet de déstabilisation, de démantèlement de la décentralisation.

Il est inacceptable, monsieur le ministre, mes chers collègues, et c'est pourquoi il ne faut pas en débattre. Il faut le repousser et, pour cela, adopter la question préalable que j'ai déposée, au nom du groupe socialiste et apparenté.

Monsieur le rapporteur, vos analyses mettent souvent en évidence vos craintes et vos interrogations que, sur le fond, je partage souvent. Pour autant, vous ralliez le Gouvernement dans ses erreurs lorsque viennent vos conclusions.

Ainsi, par exemple, vous titrez : « Le contrôle financier, un retour en arrière ? » Certes, vous employez un mode interrogatif. Je lis cependant dans votre rapport : « Les dispositions contenues dans l'article 14 du projet de loi ne sont pas celles qui s'inscrivent avec le plus d'évidence dans le contexte des améliorations que le projet de loi s'assigne d'apporter à la décentralisation ».

Dans un autre titre, relatif aux interventions économiques, le projet de loi multiplie le recours à de nouveaux textes réglementaires alors que ceux-ci sont déjà fort nombreux. Or, c'est de toilettage et de mise en ordre qu'il eût fallu plutôt se préoccuper.

Le développement du règlement, c'est aussi l'accroissement de l'emprise de l'Etat par l'intermédiaire de son représentant, le préfet, commissaire de la République. C'est un retour vers le pouvoir central. C'est tourner le dos à la logique de la décentralisation.

Quant au chapitre relatif à la coopération, j'observe que le thème n'est abordé que par son aspect, si j'ose dire, négatif, à savoir la sortie d'un syndicat intercommunal. S'il convient d'admettre que les conditions de sortie actuelles méritent réflexion, puis adaptation, force est de constater que le dispositif proposé consiste d'abord et exclusivement en un énorme et dangereux retour de balancier alors que, par ailleurs, un pouvoir discrétionnaire considérable est donné au préfet. C'est une nouvelle marche arrière pour la décentralisation.

La coopération intercollectivités est indispensable à la réussite de la décentralisation. N'abordez pas le problème de manière partielle et, surtout, renoncez à le faire au travers de mesures ponctuelles et inadaptées qui ne manqueront pas alors d'affaiblir ce nécessaire et indispensable échelon de solidarité. L'assouplissement excessif des conditions de sortie - excessif et imprudent, voire maladroit - entraînera la précarisation de l'institution et donc des projets et programmes qu'elle est susceptible de mettre en œuvre.

Oui, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, cette mesure est précipitée. En effet, un rapport a été commandé à notre éminent collègue M. Barbier, qu'il doit remettre dans quelques semaines. Le délai qui lui a été accordé est justifié puisque cette mission lui a été confiée au début de l'été.

Il est vraiment étonnant, incompréhensible même, que sans attendre le dépôt de ce rapport, la lecture de son analyse, de ses observations, de ses conclusions et de ses propositions, vous nous soumettiez déjà de telles dispositions ponctuelles. C'est assez montrer, entre nous, le peu d'intérêt que vous portez aux travaux des parlementaires, même lorsque vous leur confiez une mission spécifique, à moins, monsieur le ministre, que vous n'ayez besoin de trouver d'urgence une solution à un cas particulier - mais alors lequel ? - ou encore que vous réserviez une sympathie exceptionnelle à un ou quelques élus.

Pourtant, la précipitation guide encore votre démarche lorsqu'il s'agit d'ôter aux chambres régionales des comptes - sur lesquelles je veux revenir maintenant - les missions qui leur furent confiées par les lois de 1982.

Il convient, mes chers collègues, qu'ici nous prenions ensemble le temps d'analyser et de comprendre. La suppression de toute tutelle *a priori* a conduit en 1982, parce que le citoyen, le contribuable, la démocratie locale demeuraient la préoccupation majeure, à la création des chambres régionales des comptes. Il s'agissait de permettre à la démocratie locale

de s'exercer, ce qui suppose que les électeurs soient parfaitement éclairés, et non tenus ou contenus la tête enfermée dans un sac.

Mais d'autres mieux que moi ont parlé des chambres régionales des comptes ; à cet égard, je me suis permis de relever les propos d'un membre éminent du Gouvernement qui, le 10 janvier dernier, alors qu'il inaugurerait précisément la chambre régionale des comptes de Lorraine, déclarait :

« Tout Etat organisé doit nécessairement instituer un contrôle des comptes des collectivités publiques, afin d'assurer la protection des intérêts des citoyens. C'est une des règles de la démocratie. »

Il ajoutait : « Ce contrôle, dont on trouverait les prémices très loin dans l'histoire de notre pays, n'a cessé au fil des temps de se perfectionner. Subordonné à l'origine au pouvoir d'Etat, il a été progressivement confié à des juges indépendants. »

Il poursuivait : « La création des chambres régionales des comptes s'inscrit dans le droit-fil de cette évolution. »

« Ces juridictions, disait-il enfin, sont appelées à devenir un des chaînons importants des institutions de la République. Leur organisation et leur mission procèdent, en effet, de principes dont la valeur est incontestable. »

Ces phrases, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, que je fais miennes, sont dues - vous l'avez deviné - à M. Balladur, toujours ministre d'Etat, de l'économie, des finances et de la privatisation.

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Excellente lecture !

**M. René Rénault.** Ces chambres régionales des comptes, chargées du contrôle juridictionnel et de la vérification des comptes, interviennent *a posteriori*. Elles peuvent aussi - et c'est très important - exercer une mission de conseil au service des élus, des ordonnateurs que sont les maires.

M. Balladur ajoutait encore : « Il est logique que, chargée de donner un conseil dans le cadre du contrôle budgétaire et d'apprécier la régularité des recettes et des dépenses, la chambre régionale ait pour mission de s'assurer du bon emploi des deniers publics. Tel est l'objet du contrôle de gestion. La Cour des comptes détient une compétence de même type à l'égard des services et des établissements de l'Etat. Les collectivités locales devraient-elles être plus indépendantes que l'Etat vis-à-vis de ce type de contrôle ? »

Il n'est sans doute pas inutile que je précise que, s'agissant des comptes, les conseillers n'ont de rapport qu'avec les comptables, lesquels - et eux seuls à ce jour - ont pu être questionnés et être les destinataires des questionnaires dont vous avez tout à l'heure fait mention, monsieur le ministre. Il est pour le moins étonnant que les renseignements demandés aux comptables en leur qualité expresse soient souvent devenus des questions aux ordonnateurs : les maires.

Ainsi, depuis 1984, à l'apurement des comptes confié au trésorier-payeur général ou à son subordonné, le percepteur - juge unique, qui n'est d'ailleurs pas juge et qui ne rend de comptes qu'à son autorité hiérarchique, c'est-à-dire le ministre de tutelle, ou à son représentant, le préfet - s'est substituée une institution autonome, indépendante, dont les jugements, lorsqu'il y a un jugement, sont collégiaux et dont l'action se situe en aval des décisions souveraines et exécutoires des assemblées locales.

« Désormais, le pouvoir exécutif ou délibérant des collectivités locales n'est plus soumis à l'appréciation d'un représentant du pouvoir de l'Etat, mais à celle de cours indépendantes. Il y a là une garantie d'un respect objectif et impartial des libertés des autorités locales » ; c'est encore M. Balladur qui parle.

Ces chambres régionales des comptes se sont installées et mises au travail, des conseillers et des personnels ont été recrutés, des locaux ont été acquis ou édifiés. Ainsi pour ma région, la Bretagne, c'est un investissement immobilier de vingt millions de francs qui s'achève, alors que, par ailleurs, la chambre emploie un peu plus de quarante personnes. Le ministre d'Etat ne disait-il pas aussi, voilà quelques mois, que, dans le budget de 1987, le Gouvernement autorisait la création de cent emplois pour un total d'un peu plus de six cents, avec une augmentation des crédits d'investissement à même niveau ou à un niveau élevé, alors que, par ailleurs, l'Etat consentait un effort pour moderniser ces instances et leur permettre d'accéder à l'informatisation ?

A ce jour, un exercice budgétaire complet seulement a pu être correctement examiné par l'institution et un sixième des communes de moins de 2 000 habitants a été vérifié, ce qui, d'ailleurs, a parfois entraîné des surprises dont vous ne parlez guère, mais que tout le monde connaît et dont les rapports font état : des versements ont été effectués dans les caisses des communes. Ils sont de l'ordre de 65 millions de francs pour le groupe des collectivités de moins de 2 000 habitants. Cela, mes chers collègues, représente une somme égale à près de 10 p. 100 de la deuxième part de la D.G.E. pour les mêmes communes.

Les demandes de renseignements formulées, dont certaines ont pu être malheureuses ou inadaptées, ont fait l'objet de réactions. S'il y a eu contrôle d'opportunité, s'il y a eu dérive dans les actions et les travaux conduits par les conseillers et les juges collégiaux, s'il y a eu confusion entre la régularité et l'opportunité, oui, monsieur le ministre, oui, monsieur le rapporteur, je considère avec vous qu'il fallait y mettre un terme et qu'il convenait effectivement de préciser aux intéressés, par l'intermédiaire des structures dont ils dépendent, leur mission et de la contenir dans le cadre qu'a défini le législateur.

Certaines de ces constatations ont été vivement exaltées, souvent en isolant les faits de leur contexte. C'est le cas - je peux en parler, car il trouve son origine dans une commune assez proche de la mienne - du « rapport météorologique ».

De quoi s'agit-il ? Ce rapport météorologique, qui intéressait un marché de voirie, a effectivement été sollicité par la chambre régionale des comptes. Pourquoi ? Parce que, dans les clauses du marché, il était précisé, en particulier, que la liquidation de ce marché pourrait faire référence aux conditions météorologiques régnant durant le déroulement du chantier. Et c'est précisément parce que cette disposition figurait dans les clauses que le conseiller a demandé que ce rapport puisse lui être communiqué dès lors qu'il ne se trouvait pas, à l'origine, parmi les pièces qui avaient été jointes.

Mais on a présenté l'affaire autrement. On n'a parlé que du rapport météorologique et on a dit : voyez à quoi s'amusent les conseillers des chambres régionales des comptes ! Les voilà qui demandent aux maires de leur fournir des rapports sur les conditions météorologiques qui régnaient dans leur collectivité dix-huit mois ou deux ans avant la date à laquelle on leur pose la question !

Oui, il y avait effectivement de quoi rire ! Excusez-moi, mais on peut bien rire dans ce pays, quelquefois !... Mais il convenait ensuite d'essayer de s'informer pour mieux comprendre. Mes chers collègues, je voulais vous donner ces indications, car il est vrai que quand on sort un fait de son contexte, on peut lui faire dire tout ce que l'on veut. C'est comme cela que, quelquefois aussi, on peut prononcer des condamnations tout à fait redoutables. Nous avons tous en mémoire quelques faits qui nous permettraient fort judicieusement de nous ressaisir et d'en appeler un peu plus à la raison.

Une institution jeune donc, nouvelle, sans expérience ni référence, intervenant dans un domaine aussi délicat et sensible, ne pouvait - disons-le calmement - éviter des erreurs voire des maladroites. Il en a certainement été commis, mais, pour autant, le seul réflexe ne peut-il être que l'abandon pur et simple, et donc la condamnation, des chambres pour les communes et groupements de moins de 2 000 habitants ? Le seul réflexe ne peut-il être que cette décision qui vise à la destitution unilatérale et sans appel, créant du même coup deux catégories de collectivités et donc d'élus dans notre pays, introduisant alors une réelle ségrégation contraire à l'esprit de notre Constitution ?

C'est inacceptable et je ne puis comprendre l'attitude ni la promptitude du Gouvernement, sauf à penser que, ce faisant, il restitue l'apurement des comptes au trésorier-payeur général, fonctionnaire de l'Etat, au préfet, à son ministre de tutelle. On fait donc un pas de géant en direction d'une recentralisation de la vie publique locale. C'est la décentralisation qui se trouve profondément remise en cause une nouvelle fois.

Je sais, monsieur le rapporteur, que vous avez essayé de concilier l'activité des chambres régionales avec l'apurement des comptes par le trésorier-payeur général en réduisant la discrimination entre les collectivités. Mais vous débouchez alors sur une situation complexe dont on peut dire qu'elle ne sera ni simple, ni claire, ni transparente. Au contraire, elle

sera coûteuse et inefficace. En réalité, vous voulez concilier les inconciliables et vous ne parvenez qu'à un mauvais compromis.

Quelles sont les parties en présence ? Ce sont les maires, les citoyens contribuables, les trésoriers-payeurs généraux et leurs comptables locaux, les chambres régionales des comptes.

Vous dites, monsieur le ministre, que les maires se sont plaints et vous l'ont fait savoir, que vous avez procédé à de nombreuses auditions et entendu beaucoup de choses. Les propos des maires ne concernent pas le mal qu'ils pensent ou non des chambres régionales des comptes. Que disent-ils ? Ils disent tous, quelles que soient leurs opinions, que de l'argent, ils n'en ont pas assez ; que des charges, ils en ont de plus en plus ; que la solidarité nationale se déplace vers les collectivités locales ; que cela obère de plus en plus leurs moyens et que ces moyens, ils ne les ont pas !

Ils vous disent aussi qu'ils sont mis en cause quelquefois parce qu'ils sont les fauteurs des prélèvements obligatoires ; l'Etat s'étant déchargé de ses responsabilités, ce sont évidemment les élus locaux qui doivent se substituer à lui !

Vous qui êtes si spontané s'agissant des chambres régionales des comptes - il vous suffit de quelques maires, quelques avis, quelques observations enregistrées un peu rapidement, notamment à propos du rapport météorologique - comment se fait-il, monsieur le ministre, que vous n'avez pas apporté avec la même spontanéité aux maires qui vous demandaient de l'argent et plus de solidarité de la part de l'Etat la réponse concrète qu'ils auraient sûrement appréciée ?

Beaucoup d'entre eux, aujourd'hui, n'ont encore rien dit des chambres régionales des comptes, car cela n'était pas leur préoccupation. Vous dites que les maires se sont plaints. Autorisez-moi à ouvrir ici une parenthèse pour dire qu'un trait du comportement collectif de notre société se caractérise par une large volonté de changement. Il est souvent perçu comme la dynamique de l'espoir et par - ô contradiction ! - le refus d'en accepter les effets.

A cet égard, le Gouvernement a un rôle essentiel à jouer alors qu'intervient l'exercice de son choix. Ou il se ligue avec le front du refus en lui servant de caisse de résonance, ou il s'emploie à accompagner la marche vers l'objectif défini, y compris en procédant, si nécessaire, aux études et corrections.

Monsieur le ministre, ici comme dans le domaine de la fonction publique territoriale, vous avez choisi la première attitude. L'histoire nous jugera, nous départagera, mais, à mon avis, ce n'est pas l'attitude la plus responsable, la démagogie ne pouvant s'ériger en règle de gouvernement.

**M. Jean Delaneau.** Vous êtes orfèvre !

**M. René Rénault.** En effet, les maires ne seront pas sans contrôle ni vérification budgétaire, vous l'avez dit et répété au cours de cet après-midi, comme on avait pu le leur laisser penser. Au contraire, les maires de communes de moins de 2 000 habitants, notamment en vertu du compromis entre le Gouvernement et la commission des lois, seront soumis dans ce domaine à une situation lourde et complexe. Les administrés contribuables n'y verront pas plus clair, au contraire. Les chambres régionales seront pour autant condamnées avant que leur procès n'ait été instruit.

Dès lors, qui y gagne ? Pas les maires, pas les citoyens contribuables, pas les chambres régionales des comptes et, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, assurément pas non plus la décentralisation.

On s'éloigne délibérément de l'objectif que je rappelais au début de mon propos, qui est de rapprocher le pouvoir local du citoyen.

Pourquoi alors, monsieur le ministre, ne pas avoir initié une étude, une enquête ; pourquoi n'avoir pas dépêché un parlementaire avisé - il n'en manque pas sur nos travées ! - pour une mission d'exploration ; pourquoi n'avoir pas proposé, sur la base du rapport qu'il aurait fait, un débat parlementaire retransmis sur cette importante question ? Et cela avant de désigner le disqualifié.

Cette façon de procéder est inacceptable. Elle est grave et le Sénat, grand conseil des communes de France, rempart de tous les excès, protecteur s'il en est de la démocratie locale,

doit élever la plus vive protestation. Il doit empêcher ce mauvais coup que vous vous proposez de porter à l'évolution historique et inéluctable de la société française.

Vous laisser faire, c'en serait fini de la décentralisation véritable, c'est-à-dire de la décentralisation sociale, celle qui renforce la cohésion entre toutes les composantes de notre société, celle qui l'enrichit, contrairement à la décentralisation libérale et jacobine, qui s'emploie à partager, à confisquer le pouvoir au bénéfice de quelques-uns, sous le contrôle renforcé de l'Etat.

Cette réforme est inopportune. Des voix très autorisées se sont exprimées contre elle : le Conseil d'Etat, l'association des anciens élèves de l'E.N.A., l'association des magistrats des chambres régionales des comptes.

Monsieur le ministre, vous qui n'avez pas manqué, dans votre intervention, de citer tous vos partenaires et supporters, il est pour le moins significatif que vous n'avez pas fait mention de l'avis de l'association des maires de France. Et pour cause : elle n'en a pas formulé à ce propos, à moins, monsieur le ministre, que je sois mal informé. Mais puis-je me permettre de vous poser la question : l'auriez-vous interrogée ou, plus exactement, auriez-vous omis de l'interroger ? Cette instance mérite tout de même qu'on lui demande son avis. Si vous l'avez interrogée, quel avis vous a-t-elle donné ? Pouvons-nous le connaître ?

Votre projet, monsieur le ministre, est hypocrite, comme le sont tout autant les adaptations apportées par le rapporteur sur les points essentiels.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Ah !

**M. René Rénault.** Toutefois, votre démarche est cohérente. Quoi que vous en disiez, vous multipliez les mauvais coups contre cette décentralisation qu'il faut pourtant développer et poursuivre.

Au printemps dernier, vous déclenchiez les premières attaques à travers la réforme de la fonction publique territoriale, que vous avez démantelée, atomisée, affaiblie. Puis vous poursuivez avec ce projet de loi en portant l'offensive contre les moyens de l'équilibre de la situation nouvelle créée par la décentralisation. Avec votre texte, vous proposez le retour à la situation de 1935 pour la tutelle de l'Etat sur les élus locaux et les collectivités locales dont ils ont la charge.

Oui, votre démarche est cohérente : vous affaiblissez les moyens des collectivités et de leurs élus, vous fragilisez la nouvelle situation juridique, alors que, par ailleurs, vous renforcez le contrôle et l'encadrement par le pouvoir de l'Etat, le pouvoir central.

Oui, c'est là la décentralisation à l'envers, le libéral jacobinisme ! Il est encore temps d'éviter cela et c'est pour ne pas commettre cette erreur historique aux conséquences considérables (*Protestations sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*) que je vous conjure, mes chers collègues, de refuser la discussion du projet de loi qui nous est soumis en adoptant notre question préalable. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. Paul Girod, rapporteur.** Nous venons d'entendre un plaidoyer vibrant - et je veux dire à son auteur à quel point j'ai admiré son talent oratoire - contre le projet actuellement en discussion.

J'ai cru comprendre, à la fin de l'intervention de notre collègue, que celui-ci faisait au Gouvernement - lequel ne manquera pas de se défendre - ainsi qu'à moi-même un certain procès d'intention. S'adressant à M. le ministre et à moi-même - j'ai été honoré d'être traité sur le même plan que lui - notre collègue a même employé le qualificatif, qui n'est pas extraordinairement aimable, d'hypocrisie. Autrement dit, on nous fait un procès d'intention.

**M. René Rénault.** Non, j'ai cité des faits.

**M. Paul Girod, rapporteur.** En fait de procès d'intention, il est un peu exagéré de l'alimenter d'affirmations comme celle qui consiste à dire qu'il est anormal de déposer un projet de loi sans tenir compte d'un avis qui n'a pas été exprimé, ou celle qui consiste à dire que nous cherchons à assassiner, à supprimer ou à démanteler les chambres régionales des comptes, alors que c'est tout à fait l'inverse.

Sans doute, monsieur Régnauld, peut-on s'interroger sur certains aspects du texte du Gouvernement. C'est justement pour cette raison qu'il faut en discuter et ne pas refuser la discussion. S'il y a un vrai problème, il faut le traiter au fond, dans le dialogue et la concertation. Au passage, je m'associe aux remerciements exprimés par M. Jean Faure à l'égard de M. le ministre, pour l'atmosphère de concertation qui a régné préalablement à la discussion du présent projet de loi.

**M. René Régnauld.** Et l'association des maires de France ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** Il n'est pas question de démanteler les chambres régionales des comptes, cela n'est certainement pas dans l'esprit du ministre, ce l'est encore moins dans celui des membres de la commission et probablement pas non plus dans l'esprit du Sénat, nous en aurons la confirmation au cours du débat. Il s'agit de mettre en place une procédure allégée pour traiter les dossiers simples, afin que les chambres régionales des comptes aient plus de temps pour examiner les dossiers compliqués.

Les dispositions, que vous connaissez, monsieur Régnauld, puisque vous avez sans doute lu les rapports...

**M. René Régnauld.** Certainement.

**M. Paul Girod, rapporteur.** ... puisque vous les avez abondamment cités, et je m'en honore...

Je disais donc que les dispositions proposées au Sénat ne vont pas du tout dans le sens d'un abandon des chambres régionales des comptes. Elles visent encore moins la suppression du contrôle qui doit être appliqué à tous les fonds publics. Vous ne pouvez pas, monsieur Régnauld - il y a là une contradiction - nous expliquer que les chambres régionales des comptes ont comme rôle de vérifier les motivations des élus locaux et les techniques d'exploitation de leurs services, et en même temps nous expliquer que la décentralisation est faite pour rapprocher le citoyen du pouvoir et lui permettre d'exprimer sa volonté...

**M. René Régnauld.** Travestissement !

**M. Paul Girod, rapporteur.** ... à l'intérieur des collectivités locales où il est souverain. En effet, nous sommes tous soumis en tant qu'élus locaux à la sanction du suffrage universel à intervalles réguliers ; c'est le peuple souverain qui s'exprime et il n'a nul besoin de délégation à cet égard. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. René Régnauld.** Monsieur le rapporteur, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. le président.** Monsieur Régnauld, je ne peux pas vous donner la parole car nous sommes dans le cadre d'une procédure de discussion restreinte, après quoi le Sénat aura à se prononcer sur la question préalable.

**M. René Régnauld.** Mais il y a erreur, monsieur le président.

**M. le président.** Vous pourrez la rectifier en fin de séance, monsieur Régnauld. Seul M. le rapporteur a la parole.

**M. Paul Girod, rapporteur.** Monsieur Régnauld, vous avez dit que nous néglignons - vous l'avez imputé au Gouvernement, il s'en défendra certainement fort bien - les vrais problèmes des maires qui sont d'ordre financier. Il s'agit certes, de problèmes financiers. Mais qui les a créés (*Exclamations sur les travées socialistes.*) sinon la décentralisation telle que vous l'avez mise en place, avec ses transferts insuffisants et ses dotations globales de fonctionnement et d'équipement qui, lorsque vous étiez au pouvoir, diminuaient tous les ans en raison du taux de l'inflation ? (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*) Alors que précisément cette année, c'est l'inverse qui va se produire !

**Mme Paulette Fost.** Vous êtes contre la décentralisation ?

**M. Paul Girod, rapporteur.** Je suis pour la décentralisation, madame Fost, mais lorsqu'elle est bien faite et pas par vous !

**Mme Paulette Fost.** Ce n'est pas ce que vous venez de dire !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Cela dit, monsieur Régnauld, vous avez consacré tout un chapitre à la coopération intercommunale et, si j'ai bien compris, vous vous êtes étonné d'un pouvoir discrétionnaire donné au préfet, et vous avez ensuite fait un autre procès d'intention en disant que, s'il y avait dépôt d'un projet de loi par le Gouvernement et acceptation par la commission des lois, c'est probablement parce qu'il existe un cas particulier sur l'identité duquel vous vous interrogez et que nous voulions régler par ce biais ; c'est très exactement ce que vous avez dit tout à l'heure.

**M. René Régnauld.** Attendez le rapport Barbier !

**M. Paul Girod, rapporteur.** C'est tout de même faire preuve d'un certain aplomb. En effet, si le problème de la sortie des syndicats intercommunaux a été soumis au Parlement et a été tranché deux fois par le Sénat, c'est justement parce que vous régliez un cas particulier dont nous avons demandé dix fois l'identification et dont nous avons su seulement plus tard qu'il s'agissait de la commune du Premier ministre de l'époque, et que vous avez introduit une sortie de plein droit. Vous nous accusez donc de fragiliser la coopération intercommunale, alors que vous avez décidé la sortie de plein droit d'un Sivom qui avait modifié ses attributions au bénéfice d'une commune dont je viens de donner l'identité par une allusion précise. C'était régler un cas particulier et fragiliser par des sorties de plein droit la coopération intercommunale.

Nous proposons, nous, une mesure intermédiaire dans laquelle le préfet, représentant de l'Etat-République et non de l'Etat-administration, arbitre ce divorce à l'amiable. Je vous renvoie à la première discussion de la loi de décentralisation dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur. Une distinction avait été opérée entre l'Etat-République, garant de l'égalité et de la liberté, et l'Etat-administration quelquefois envahissant.

Il est pour le moins surprenant que l'Etat soit, dans votre esprit, totalement dépouillé du pouvoir de veiller au bon intérêt des collectivités territoriales et des citoyens alors que, dans le même temps, vous souhaitez son intervention par le biais des chambres régionales des comptes.

**M. René Régnauld.** Vous êtes donc contre la décentralisation !

**M. Paul Girod, rapporteur.** Compte tenu de tous ces éléments, la commission des lois demande au Sénat de repousser la question préalable. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Je commence à avoir une certaine habitude des attaques et des mises en cause de la part de M. Régnauld, cependant j'ai été surpris par les qualificatifs employés à propos de ce projet de loi, à savoir « dangereux », « précipité », « inadapté », certains étant encore plus forts : nous « démantelons », soi-disant, la décentralisation.

**M. René Régnauld.** Oui, monsieur le ministre, nous le confirmons.

**M. Yves Galland, ministre délégué.** « C'est une erreur historique » ! Où allons-nous ? Dans le domaine de la caricature, vous êtes tout à fait étonnant, monsieur Régnauld, mais ce qui est excessif est vraiment insupportable.

**M. René Régnauld.** Ce n'est pas nouveau !

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Vous en êtes resté à une position que je n'arrive pas à comprendre : vous avez un dogme, un temple, une pyramide intangible, c'est celle de la décentralisation faite de 1982 à 1986. Dès que l'on touche une pierre de cette pyramide, dès que l'on cherche à améliorer cette construction, vous vous faites le défenseur des colonnes du Temple, pour conclure qu'il ne faut rien changer. Vous resterez, à vie, je le crains, arrêté à la décentralisation faite de 1982 à 1986 et vous pensez que rien ne peut être fait pour la modifier.

C'est cela « l'erreur historique ». Je regrette beaucoup que vous en restiez à cette position.

Par ailleurs, vous avez formulé beaucoup d'inexactitudes. J'ai présenté ce projet de loi au comité directeur de l'association des maires de France au mois de juin dernier - oui, monsieur Régnauld - et j'ai même encore aux oreilles les propos de votre collègue M. Charasse me demandant des précisions pour savoir si le droit d'évocation des chambres régionales des comptes - j'insiste, c'était au comité directeur de l'A.M.F. au mois de juin - serait maintenu ou non.

Autre chose encore, et permettez-moi de sourire. Selon vous, les élus ne demandent pas de modification des pouvoirs des chambres régionales des comptes mais ils demandent tous de l'argent. Enfin, monsieur Régnauld, ces lois de décentralisation et les compensations financières qui les accompagnaient, qui les a faites ? Le gouvernement précédent.

Je vous fais observer, comme précédemment le rapporteur, que, pour ce qui est des dotations de 1981 à 1986, les collectivités locales savent toutes qu'elles ont perdu du pouvoir d'achat par rapport au taux de l'inflation ; en 1986, ce sont 2 800 millions de francs, avec une D.G.F. à 5,16 p. 100 et une D.G.E. à 5,5 p. 100, qui ont été transférés en pouvoir d'achat de l'Etat vers les collectivités locales ; et en 1987, avec une D.G.F. à 4,73 p. 100 et une D.G.E. à 3,40 p. 100, ce sont 2 milliards de francs de pouvoir d'achat qui seront transférés. Alors, quand vous nous dites que nous asphyxions financièrement les collectivités locales et quand on voit ce qu'a fait le gouvernement précédent, on ne peut que vous inviter à un peu plus de modération et d'objectivité. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Monsieur Régnauld, vous opposez donc à ce texte la question préalable. Vous considérez qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur ce projet de loi - c'est votre responsabilité ! - comme vous l'avez fait pour le projet de loi sur la fonction publique territoriale. Comme vous l'avez dit, l'avenir et les 1 100 000 fonctionnaires nous rendront raison !

Vous considérez donc qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur l'accroissement des moyens financiers de nos communes rurales. C'est votre responsabilité !

**M. René Régnauld.** Il y a la loi de finances !

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Vous considérez qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur le renforcement de la solidarité au bénéfice des départements défavorisés. C'est votre responsabilité !

**M. René Régnauld.** Il y a la loi de finances !

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Vous considérez qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur des mesures protectrices pour les communes dans le domaine des interventions économiques et de mettre fin au désengagement constaté, vérifié et prouvé de certains banquiers vis-à-vis des collectivités locales. C'est votre responsabilité !

Vous considérez qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur la mise en œuvre d'un nouvel instrument, essentiel pour la création d'entreprises, relatif au développement de l'emploi, à savoir les fonds de garantie. Vous ne voulez aider ni la création d'entreprises par les collectivités locales ni les 700 000 jeunes qui veulent, dans ce pays, créer des entreprises dès cette année. C'est votre responsabilité !

Vous considérez qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur l'amélioration du financement de nos communes touristiques, alors que l'article 16 de la loi de novembre 1985 sur la D.G.F., votée à l'initiative du précédent gouvernement, est techniquement inapplicable. C'est votre responsabilité !

Vous considérez qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur la simplification des modalités de contrôle des comptes de nos 32 000 communes rurales, toujours dans la rigueur, avec les compétences, que j'ai rappelées tout à l'heure, des chambres régionales des comptes. C'est votre responsabilité !

A vous entendre, j'ai eu le sentiment que le Gouvernement proposait purement et simplement la suppression des chambres régionales des comptes. Selon vous, tout irait bien et, depuis un an, j'aurais rêvé. Pourquoi, dans ces conditions, la proposition de loi sénatoriale sur les chambres régionales des comptes, signée par des dizaines de vos collègues ? C'est

bien qu'il existait un problème, qu'il convenait de régler, avec responsabilité. Notre objectif n'est pas du tout d'enlever des compétences aux chambres régionales, mais de faire des trésoriers-payeurs généraux, qui sont le niveau humain de discussion, de négociation, de collaboration avec les petites communes rurales, l'échelon avancé des chambres régionales. Celles-ci garderont intégralement leur droit d'évocation et elles seront seules habilitées à donner le débit. Ainsi, monsieur Régnauld, la compétence des chambres régionales sur les comptes de ces 32 000 communes rurales reste entière.

Alors, vraiment, cette caricature n'est pas raisonnable !

Je vous donne rendez-vous, monsieur Régnauld, sur la coopération intercommunale.

Vous avez mis en cause, et je le regrette, la concertation exemplaire qui se déroule au sein du groupe de travail, que vous ne connaissez pas, présidé par M. Barbier et moi-même.

J'aurais souhaité, monsieur Régnauld, que vous demandiez à y participer ; je vous aurais accueilli avec grand plaisir. Là, des élus travaillent depuis des mois avec des fonctionnaires de grande qualité sur la coopération intercommunale.

**M. René Régnauld.** Vous ne nous avez pas proposé d'y participer.

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Si, la création de ce groupe a été annoncée. Certains membres de l'opposition qui ont souhaité y participer y participent. Rien n'est fermé, M. Barbier peut en témoigner.

**M. Gérard Delfau.** Je vous prends au mot : je suis candidat.

**M. René Régnauld.** Moi aussi.

**M. Yves Galland, ministre délégué.** A propos de la coopération intercommunale, nous travaillons en étroite collaboration avec ce groupe de travail ; ce sont ses propositions qui font l'objet d'amendements, soit d'origine gouvernementale, soit d'origine parlementaire. Il est inexact de dire que, sur la coopération intercommunale, nous travaillons « déconnectés » des recommandations du groupe de travail.

Enfin, monsieur Régnauld, vous avez dit une chose inacceptable : vous avez demandé si, sur la coopération intercommunale, le projet de loi visait à apporter une solution à un cas particulier. Vous vous trompez de gouvernement, monsieur Régnauld ! Ce n'est pas ce gouvernement qui fait un projet de loi sur la coopération intercommunale pour régler un cas particulier. Nous ne nous intéressons qu'à l'intérêt général.

Je conclurai en vous disant que la décentralisation, cela ne signifie pas le repli sur soi, l'abandon des plus déshérités, auxquels l'adoption de votre question préalable nous conduirait. Plus que jamais, la décentralisation implique le maintien et le renforcement de la solidarité nationale.

C'est pourquoi, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement vous demande avec fermeté de rejeter la question préalable. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 1, tendant à opposer la question préalable, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

Je rappelle que son adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

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° 6 :

Nombre des votants .....	316
Nombre des suffrages exprimés .....	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159

Pour l'adoption .....	79
Contre .....	237

Le Sénat n'a pas adopté.

### Discussion générale (suite)

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

Groupe du rassemblement pour la République, 66 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 63 minutes ;

Groupe socialiste, 60 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 55 minutes ;

Groupe de la gauche démocratique, 46 minutes ;

Groupe communiste, 37 minutes.

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

**M. Louis Souvet.** Monsieur le ministre, je ne puis vous dissimuler ma satisfaction en abordant ce débat.

Satisfaction toute personnelle d'abord, puisque, au travers de votre projet de loi, vous répondez une nouvelle fois à trois questions écrites que je soumettais à votre attention aux mois de mars et mai derniers.

Satisfaction d'élé régional et de maire d'une commune de moins de 5 000 habitants ensuite, car l'un comme l'autre voient se profiler des solutions heureuses et cohérentes aux problèmes qu'ils rencontrent quotidiennement.

Je souhaiterais axer mon propos autour de deux thèmes - je n'ignore pas que le projet de loi qui nous est soumis en aborde beaucoup d'autres - qui ont particulièrement retenu mon attention. Il s'agit de la solidarité financière et des modalités des interventions économiques des collectivités locales.

En écho aux propos de nos rapporteurs, que je salue ici pour la qualité de leur travail, je ne puis que me féliciter des mesures inscrites au titre I<sup>er</sup> de ce texte relatives au renforcement de la solidarité financière.

Certes, l'absence de revalorisation des dotations financières de l'Etat est à regretter, le Sénat s'étant toujours attaché à présenter ce point comme un préalable nécessaire à tout aménagement du mode de répartition, notamment en ce qui concerne la D.G.E.

Toutefois, et comme le rappelle le rapporteur de la commission des lois, M. Paul Girod, la politique de redressement budgétaire menée par le Gouvernement avec fermeté et opportunité ne permet pas de revenir sur l'insuffisance initiale des crédits consacrés à la D.G.E.

Au-delà de cet aspect des choses, je me réjouis de l'objectif de solidarité exprimé en faveur des collectivités défavorisées.

Je ne reviendrai pas sur les conséquences du mode actuel de répartition entre les deux parts. La réforme qui nous est proposée aujourd'hui offre une garantie de ressources pour les communes rurales. Ces dernières, par la voix de leurs représentants, n'ont pas manqué de faire part de leurs préoccupations devant l'aggravation de leur situation.

Que cette réforme vienne apaiser leurs inquiétudes, je veux le croire. Encore faudra-t-il la conforter en adaptant les ressources aux charges imposées.

Je pense notamment aux communes soumises au dépeuplement, qui, malgré une réduction de leurs recettes fiscales, voient leurs charges d'entretien et de fonctionnement pour suivre leur augmentation.

Le problème se pose dans les mêmes termes pour les départements.

Cette remise à niveau, en quelque sorte, outre qu'elle apporte un correctif à des mesures antérieures inadaptées, renforce une cohérence et un équilibre nécessaires à la viabilité de notre décentralisation.

Car - il serait vain de le nier - le mouvement de régionalisation engagé depuis 1982 est irréversible. Toutefois, il ne pourrait être pleinement efficace s'il ne considérait les différences et difficultés de tous ses acteurs. Les communes rurales, au nombre de 32 000, sont, dans ce processus, placées au premier rang.

Aussi, à la lueur de ces premiers éléments de réforme, j'accueille avec satisfaction l'application du principe de base de toute décentralisation, je veux parler du principe de subsidiarité.

Qu'il me soit permis, dans un deuxième temps, d'aborder les dispositions contenues dans le titre II du projet. Je tiens à m'y arrêter quelques instants, car elles procèdent d'un double souci, qui accompagne tout responsable, celui de maintenir une activité quelle qu'elle soit et celui de préserver les intérêts économiques et sociaux de la population communale qu'il représente.

Le choix, dans un tel dilemme, n'est pas aisé et les risques sont grands, quelle que soit la solution arrêtée.

Les dispositions de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ont engagé les petites et moyennes communes principalement dans des opérations qui, pour généreuses qu'elles soient, n'en sont pas moins dangereuses. Ces interventions se révèlent, en effet, souvent hors de proportion avec la surface financière des communes et mettent parfois gravement en péril l'équilibre de leurs budgets. De plus, il apparaît que la plupart des entreprises aidées ne parviennent pas, en dépit de l'intervention communale, à surmonter leurs difficultés. Ainsi, les fonds publics se trouvent engagés en pure perte et nous assistons à la disparition d'une entreprise et des emplois qu'elle générait.

L'absence de moyens permettant une expertise et une évaluation fiable des chances de redressement d'une entreprise explique cette situation.

Il s'agit donc bien de limiter les risques auxquels peut s'exposer une collectivité locale, et, sans vouloir m'engager dans l'argumentation développée au sujet des dispositions de l'article 14 de ce projet, je crois pouvoir affirmer qu'il y a là, dans ce cas précis, un souci de « bon » emploi des fonds publics.

Une enquête effectuée au début de cette année montre que le taux d'échec des aides attribuées par les communes aux entreprises en difficulté, après quatre années d'application, est d'environ 60 p. 100 - « échec », c'est-à-dire disparition de l'entreprise, avec liquidation des biens et suppression des emplois.

Laisser à la commune une compétence économique de la sorte me paraît indispensable, ne serait-ce que dans un souci d'autonomie de gestion. Toutefois, au-delà de l'aspect proprement politique - j'emploie ce terme dans son sens étymologique - il est nécessaire d'allier les critères économiques. Aussi je souscris totalement à l'idée de coopération et de partage des risques avec un organisme financier.

L'autre volet de ces dispositions, finement souligné dans le rapport, concerne ce qui a été appelé « l'atomisation des interventions génératrices d'incohérences, l'inadaptation des moyens et des procédures et l'insuffisante appréciation des risques encourus ».

En assignant à la région des compétences en matière économique, la décentralisation reconnaissait explicitement les capacités de cette collectivité territoriale pour définir les axes d'un programme industriel général.

Avec l'apparition dans certaines régions, notamment en Franche-Comté, de sociétés à capital-risque, s'est renforcée l'idée du partenariat économique.

Incontestablement, ce que la région est à même de soutenir n'est pas à la mesure des communes, ne serait-ce que pour une question d'environnement financier. Aussi, à la parcellisation actuelle est-il bon de substituer l'idée de relais et de coopération exprimée dans ce texte.

Nous retrouvons là l'illustration de ce principe de « subsidiarité » qui me semble être à la base de la décentralisation.



Relais et coopération sont nécessaires pour une gestion assurée des collectivités locales, comme pour une cohérence et une efficacité des grands choix propres à l'avenir d'une région.

Cette meilleure répartition des risques, outre le fait qu'elle n'expose plus la collectivité locale aux dangers « du panier percé », réaffirme la spécificité économique de la région et du département. Dans la perspective de 1992, cette reconnaissance du rôle de chacun me paraît fondamentale.

Je tiens, avant de conclure, à saluer les dispositions concernant les simplifications en matière de procédure budgétaire et l'adaptation du système applicable aux communes à vocation touristique. S'agissant de la coopération intercommunale, je m'en remets aux conclusions prochaines du groupe de travail présidé par notre collègue Bernard Barbier.

Ce projet de loi, monsieur le ministre, est ambitieux. Certes, il ne peut, à lui tout seul, remédier aux difficultés engendrées à la suite des premières décisions législatives prises en matière de décentralisation. Il n'en constitue pas moins une étape fondamentale, qui illustre bien le souci d'efficacité et de pragmatisme que le Gouvernement manifeste à l'égard de ce grand mouvement institutionnel, politique et économique qu'est la régionalisation.

Il est une réponse aux questions que pose l'avenir, en ce sens qu'il ne tire pas avantage des défauts de la loi actuelle pour favoriser un retour feutré au jacobinisme ou au dispositif administratif hérité de pluviôse an VIII.

La complémentarité et le partage des responsabilités s'affirme donc, ce qui permet à la décentralisation, aujourd'hui à la croisée des chemins, de mieux définir les voies de son avenir.

Pour ces raisons, qui allient clarté, efficacité, coopération et compétences, je souscris pleinement aux objectifs de ce texte que je ne manquerai pas de soutenir par mon vote et par celui du groupe du R.P.R. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Gérard Delfau.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'intitulé de ce texte : « Projet de loi d'amélioration de la décentralisation » pourrait donner à penser que le Gouvernement s'emploie, dans un esprit de continuité par rapport aux textes adoptés entre 1982 et 1985, à renforcer, prolonger et compléter ceux-ci.

Telle semble d'ailleurs être l'opinion de notre collègue Paul Girod, qui, dans son rapport prononcé au nom de la commission des lois, dont il convient de souligner la précision et la clarté, parle de « mesures d'ordre pratique s'attachant à améliorer le fonctionnement des administrations locales sans remettre en cause les acquis de la décentralisation ».

De fait, plusieurs des mesures qui nous sont proposées témoignent d'un esprit et d'une démarche pragmatiques. Je songe notamment aux dispositions de simplification des procédures budgétaires, aux nouvelles modalités de répartition de la D.G.E. des communes et des départements, ou encore à la mise en place d'un dispositif de partage du risque pour les garanties d'emprunt des collectivités locales. Ce sont là des dispositions qui n'induisent pas de notre part d'hostilité de principe. C'est à l'usage, avec suffisamment d'expérience et de temps, que l'on pourra en mesurer les effets réels.

Ce recul nécessaire manque, en revanche, cruellement en ce qui concerne deux autres aspects essentiels, me semble-t-il, de ce texte : les interventions économiques des collectivités locales et le contrôle financier *a posteriori* par les chambres régionales des comptes.

Il y a d'ailleurs quelque contradiction dans les deux directions qui nous sont proposées. Dans le premier cas, ne s'agit-il pas de remettre les élus locaux sous tutelle, comme on le fait des mineurs et des incapables ? Dans le second cas, ne va-t-on pas à l'inverse donner le sentiment qu'ils ont le pouvoir de s'absoudre du contrôle financier, qui est l'un des piliers de notre droit, qu'ils pourraient être au-dessus des lois, même si, en fait, il n'en est rien et même si, bien évidemment, ils ne le demandent pas ?

Si ce texte a une logique d'ensemble, c'est, à ce qu'il nous apparaît, celle de la recentralisation, par la disparition progressive, par petites touches, du diptyque liberté-responsabilité, qui est le fondement de la décentralisation.

Pour ce faire, sont utilisés les incidents survenus ici et là, habilement mis en relief, généralisés, et l'on nous dépeint la situation des collectivités et de leurs élus sous les couleurs les plus sombres.

Je voudrais, pour ma part, revenir à une vision moins excessive, plus réaliste, de ce que nous vivons, en me fondant précisément sur le rapport de 1987 de la Cour des comptes déjà abondamment, mais trop sélectivement cité.

Il est exact que les hauts magistrats décrivent les embarras de plusieurs communes - neuf - qui se sont mises en difficulté, voire en situation irrégulière, pour s'être engagées en faveur d'une entreprise au-delà du raisonnable. Il est néanmoins dommage que l'on écoute moins les conclusions qu'en tire la Cour des comptes. Permettez-moi d'en citer un extrait :

« Il apparaît que la réforme de 1982 n'a ni produit tous les résultats attendus, ni justifié les appréhensions que pouvait susciter l'usage par les collectivités locales de leurs compétences économiques élargies. Les anomalies, dont quelques-unes ont été citées à titre d'exemple, mises en évidence par l'enquête des chambres régionales des comptes, ne sont pas plus graves ni plus nombreuses que celles qui ont été relevées par la Cour quelques années auparavant. »

Cette citation est importante si l'on se souvient que, lors de la discussion du projet de loi de 1982, nous étions un certain nombre à soutenir que les communes devaient avoir une possibilité d'intervention économique, alors que la majorité du Sénat, elle, pensait que ce droit allait conduire à de nombreux errements et qu'il fallait donc au moins le limiter, et peut-être ne pas l'accorder.

Je poursuis ma citation :

« Ce constat ne dispense pas de réitérer les mises en garde contre les dangers auxquels s'exposent les collectivités locales, légitimement préoccupées par les problèmes d'emploi, en attribuant, sans précautions et sans contrôles suffisants, des aides dont l'efficacité est trop souvent illusoire.

« En cas d'échec, le poids retombe sur les contribuables locaux, en particulier sur les entreprises dans la mesure où les recettes des collectivités locales proviennent en grande partie de la taxe professionnelle. Des interventions malencontreuses peuvent avoir ainsi sur l'économie locale un effet contraire à celui qui est recherché.

« Contre ces dangers, la solution ne paraît pas résider dans le renforcement d'une réglementation déjà complexe, mais dans une meilleure maîtrise de leurs responsabilités par les collectivités elles-mêmes. »

La Cour suggère, ensuite, ce que vous avez d'ailleurs partiellement suivi :

« Cette maîtrise passe par une amélioration des échanges d'informations entre les collectivités, préalable nécessaire à une coordination de leurs efforts, aujourd'hui imparfaitement réalisée. Elle pourrait aussi passer par une coopération plus étroite et un partage des risques vers lesquels s'orientent certaines collectivités avec les organismes financiers de toute nature dont le métier est de fournir des concours aux entreprises. »

Comme on peut le constater, la Cour ne prononce pas ici la condamnation des collectivités locales en matière d'intervention économique, mais appelle au contraire à une meilleure maîtrise de leurs responsabilités. Elle propose des améliorations concrètes pour une meilleure information et un amenuisement des risques.

Elle se prononce aussi pour un partage des actions de développement, car il est bien évident que, dans nombre de communes, y compris rurales, les relations conseil municipal entreprises ne se limitent pas à l'octroi d'aides en vue de sauver ce qui ne peut plus l'être, mais se placent, au contraire, dans une dynamique de développement.

N'est-il d'ailleurs pas significatif, même s'il peut y avoir perversion du système à la marge, que 94 p. 100 des aides accordées globalement aux entreprises soient des aides au développement économique, alors même que le régime en faveur des entreprises en difficulté est plus souple ?

L'année dernière, l'Association des maires de France, présidée par notre collègue M. Michel Giraud, avait choisi comme thème de son congrès le développement local.

Mais quelle peut être l'efficacité économique d'un développement d'où le pouvoir local, par définition, serait absent ?

Le développement implique la mise en valeur systématique des atouts d'une région, atouts financiers mais aussi humains, sociaux et culturels, ce qui signifie la mobilisation de tous, et non le désengagement de principe.

Mais, bien sûr, le développement implique aussi des choix, ceux-là mêmes qu'engendre la responsabilité voulue par les lois de décentralisation pour tous les élus.

Or, ce projet de loi, à travers ce qui reste de la décentralisation, engendre, là aussi, une France duale, une France à deux vitesses : ici les conseillers régionaux et les conseillers généraux, qui pourront impliquer leur collectivité dans l'économie, là les maires. Ces derniers, qu'ils gèrent une communauté de plusieurs centaines de milliers d'habitants ou qu'ils soient engagés dans un effort de développement de leur commune petite ou moyenne, se voient désormais refuser la capacité d'avoir un projet pour leur collectivité et de s'y impliquer.

Cette négation est arbitraire. Elle institue, de fait, une hiérarchie entre les collectivités territoriales et leurs élus et porte atteinte aux droits qui nous ont été reconnus. Si la législation s'engage dans cette voie, les élus locaux devront désormais être conscients qu'ils ne sont pas à l'abri d'autres atteintes et d'autres mesures de recentralisation.

Déjà, sous couvert de protection des maires de petites communes, on nous propose de supprimer le bénéfice du contrôle de nos comptes par un organisme collégial et indépendant, pour le remplacer - c'est le deuxième point que je voulais aborder - par le contrôle d'un seul et par une décision administrative. C'est une inquiétante régression de notre droit actuel. Elle est annoncée, amorcée, au nom d'errements qui, s'ils existent, doivent être mis au compte d'une institution jeune et à qui il faut rappeler, le cas échéant, qu'en aucun cas son contrôle ne peut porter sur l'opportunité.

**M. Emmanuel Hamel.** Très bien !

**M. Gérard Delfau.** Les termes eux-mêmes du projet de loi sont explicites : le juge des comptes n'est pas en effet qu'un contrôleur. Il est, d'abord et avant tout, un juge qui se prononce en droit sur la régularité d'opérations effectuées par un comptable public, soumis aux règles de la comptabilité publique.

Là encore, le choix des mots a valeur de symbole. Les termes « contrôleur », « contrôlé », ne rappellent-ils pas plus la tutelle antérieure que l'activité d'un juge ? Ne sont-ils pas les termes mêmes de la recentralisation ? D'ailleurs, monsieur le ministre, pourquoi avoir agi avec une telle précipitation ?

Il est vrai que, dès le 7 juin 1986, vous écriviez dans le journal *Le Monde* qu'il était nécessaire de revoir le fonctionnement des chambres régionales des comptes. Celles-ci n'examinaient alors les comptes de gestion que depuis un an, et l'on ne disposait d'aucune statistique. La cause semblait néanmoins déjà entendue.

Aucune institution n'est parfaite dès sa naissance et personne ne nie que des maladroites ont été commises. Mais il est grave de remettre en cause par la loi, sur la base de récriminations très insuffisamment examinées, les compétences d'une juridiction, et cela aussi peu de temps après la mise en œuvre effective de ses attributions.

Seuls le temps et l'expérience permettent d'arrêter une opinion et d'engager, le cas échéant, une évolution après concertation entre toutes les parties concernées. Manifestement, ce n'est pas le cas ici et l'on nous demande en fait de légiférer sur la foi de rumeurs et d'anecdotes, sans que des chiffres précis nous soient fournis sur ces difficultés.

Peut-on nous indiquer, avant que vous ne retiriez 90 p. 100 de leurs compétences aux chambres régionales des comptes, combien de réclamations ont été formulées par ces 32 000 communes de moins de 2 000 habitants ? Il semble bien que cela ne soit pas possible, ce qui conduit à penser légitimement que votre proposition de réforme est infondée, ou, en tout cas, prématurée.

Cette réforme est non seulement infondée, mais aussi dangereuse et fondamentalement inégalitaire pour les élus puisque tous ne subiront pas le même type de contrôle, et c'est le troisième point que je voulais aborder.

Ainsi pourra-t-on désormais distinguer deux catégories de communes - je laisse de côté le statut particulier de Paris ; cela en ferait une troisième, intéressante également à exa-

miner - celles dont les libertés seront garanties par la loi et celles qui relèvent de la mouvance étatique. Des conséquences en résultent, que vous ne pouvez ignorer.

D'une part, le principe d'égalité devant la loi et le règlement est bafoué, ce qui est particulièrement grave s'agissant du maniement des deniers publics.

D'autre part, les garanties du contribuable en seront amoindries, là aussi de façon inégalitaire, puisque dans certaines communes seulement.

Tout cela se fera sans que les maires des petites communes soient désormais à l'abri d'un contrôle tatillon, peut-être sélectif et, à coup sûr, à la discrétion du Gouvernement.

Enfin, nous ne devons pas négliger l'incertitude et le désordre auxquels vont se trouver confrontés les maires s'agissant des comptes des années 1984 - actuellement en fin de contrôle - à 1987. Si l'on ajoute à cela le pouvoir d'évocation et de réformation maintenu pour les chambres sur les décisions des autorités administratives, n'est-ce pas finalement à un double contrôle que pourront se trouver soumises les communes de moins de 2 000 habitants, ce qui n'est pas le moindre paradoxe d'un texte de loi qui prétend l'alléger ?

Au total, monsieur le ministre, s'il est difficile de discerner la cohérence des dispositions prévues en ce qui concerne la réalisation même du contrôle, il apparaît clairement que l'on tend à remettre en situation de tutelle les maires des communes de moins de 2 000 habitants.

Nous ne devons pas, en effet, oublier que les nouvelles compétences qui nous ont été conférées engendrent le risque et la responsabilité. Il faudrait beaucoup de naïveté pour croire que la suppression du contrôle par les chambres régionales des comptes n'engendre pas en contrepartie la disparition de telle ou telle compétence. Tel est d'ailleurs l'objet de ce texte qui, parallèlement, supprime une compétence économique importante, et cette fois pour l'ensemble des communes.

Et l'on ne peut croire que l'apparition de ce contrôle administratif des comptes constitue un progrès et un facteur de responsabilisation des élus. Bien au contraire - nos élus le mesureront rapidement - c'est, pour eux, une perte de liberté et un amoindrissement de la démocratie locale.

Avant d'en terminer, je dirai un mot de la coopération intercommunale que ce texte aborde à nouveau par le biais de l'intervention administrative et de façon marginale.

Cela est particulièrement regrettable. En effet, c'est souvent par la réunion des potentialités d'un territoire, d'un pays, au sein d'un organisme de coopération intercommunale que se met en œuvre le développement local.

Vous me permettez de vous faire part de notre surprise devant les dispositions que contient ce projet de loi, alors même qu'un groupe de travail présidé par notre collègue M. Bernard Barbier doit rendre ses conclusions à la fin de ce mois. Le procédé n'est-il pas cavalier ?

En effet, monsieur le ministre, n'est-il pas cavalier de votre part de vous tourner vers les travées des membres de la minorité du Sénat pour leur reprocher de ne pas s'associer à ce groupe de travail alors que vous ne leur avez adressé aucun signe, ni oral ni écrit, pour leur demander s'ils souhaitaient s'y associer.

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Comment M. Delmas y participe-t-il, alors ?

**M. Gérard Delfau.** Puisqu'il vous semble regrettable qu'il en soit ainsi, en mon nom personnel et au nom d'un certain nombre de mes collègues, je vous indique, monsieur le ministre, que, s'il nous était désormais possible d'y participer, nous accepterions volontiers cette proposition, même si elle arrive un peu tard et même si elle ne nous permet pas de faire entendre suffisamment la voix des maires que nous représentons, nous comme l'ensemble des parlementaires de cette assemblée.

Pour notre part, nous souhaitons avoir l'occasion de participer à un débat sur le thème de la coopération intercommunale ; nous souhaitons étudier la possibilité d'une coopération ayant une meilleure assise. Il nous semble, en effet, que rien ne peut se faire en la matière - nous aurons peut-être l'occasion de l'évoquer lors de la discussion de ce projet de loi - sans des incitations fiscales et financières qui sont, on le sait bien, l'un des ressorts de cette coopération.

Voilà, monsieur le ministre, s'agissant de mesures qui prétendent améliorer la décentralisation, ce que nous avons à dire et ce que nous pensons.

Nous croyons, en fait, que vous vous situez dans une logique tout à fait opposée à la nôtre : celle d'un retour à la centralisation - je n'emploierai pas des mots excessifs, des mots idéologiques - dont, sur bien des points, d'ailleurs, nous vous donnerons des exemples lors du débat budgétaire.

Bien évidemment, nous ne pouvons vous suivre dans cette voie. Même si le Sénat a été saisi depuis longtemps de telles dispositions, nous avons, en effet, fait œuvre de pionniers en la matière !

Soyez donc assuré, monsieur le ministre, que nous ne voterons pas votre projet de loi et que nous continuerons à nous battre pour approfondir la décentralisation. En effet, nous croyons vraiment que l'autonomie des collectivités locales est une donnée de la société d'aujourd'hui, nous faisons confiance aux élus, et parce que finalement nous ne voulons pas les remettre sous la tutelle, fût-elle débonnaire et compréhensive, d'un T.P.G. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux jusqu'à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante-cinq, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.*)

**PRÉSIDENCE  
DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT,  
vice-président**

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

Dans la suite de la discussion générale du projet de loi d'amélioration de la décentralisation, la parole est à Mme Fost.

**Mme Paulette Fost.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, sans revenir sur ce qu'a dit mon collègue et camarade Robert Vizet, permettez-moi cependant de rappeler, tout d'abord, combien, pour les sénateurs communistes, ce projet de loi intitulé de manière trompeuse « Amélioration de la décentralisation » est irrecevable.

En effet, monsieur le ministre, vous semblez énoncer des principes dans l'exposé pour aussitôt les violer, les contredire dans les articles qui suivent. Non seulement vous ne voulez pas - les débats sur le projet de loi concernant la fonction publique territoriale l'ont montré - d'une véritable décentralisation, mais encore vous accentuez le processus de mise sous surveillance des communes, d'asphyxie financière des collectivités territoriales, en général, d'aggravation des transferts financiers vers les banques, vers le marché financier.

Il me semble important de replacer ce projet de loi dans le contexte plus général de la politique que vous menez et entendez poursuivre avec, ou plutôt à l'encontre des collectivités territoriales de notre pays, avant de vous exposer les orientations et propositions élaborées par les élus communistes pour réussir une véritable décentralisation répondant aux besoins de la population.

Il est un fait que, depuis une vingtaine d'années, les choix politiques, économiques et sociaux effectués à l'échelon national ont entraîné pour les collectivités et pour la masse des gens des difficultés accrues, d'année en année, jusqu'à produire des situations dramatiques. La priorité donnée à la recherche du profit pour quelques privilégiés a conduit à la casse des activités industrielles, au déclin de notre appareil productif.

Quelques chiffres suffisent à montrer qu'il ne s'agit pas, hélas ! d'affirmations sans fondements, y compris pour les années 1980 : de 1981 à aujourd'hui, les profits des entreprises ont augmenté deux fois plus vite que l'investissement. Dans la même période, les placements financiers des entreprises ont prospéré de 462,5 p. 100.

Pendant ce temps, des régions entières, totalement exsangues, ont perdu au fil des années ce qui faisait leur identité. Nombre de communes voient leur activité péricliter. Certaines sont véritablement sinistrées.

Les conséquences pour les hommes sont catastrophiques : le chômage touche toutes les catégories de la population ; des salariés formés au savoir-faire technologique des industries supprimées sont comme mis au rebut. Quel gâchis ! Quelles conséquences inhumaines pour ceux qui le subissent !

L'aménagement urbain et rural en subit le contrecoup. A la ville, la ségrégation sociale s'est accélérée ; dans nombre de communes petites et moyennes, qui constituent 95 p. 100 des 36 000 communes de France, les services administratifs régressent, les commerces disparaissent.

Les communes en milieu rural subissent de profonds changements : elles perdent de leur substance ; la réduction massive du nombre d'exploitations agricoles et la désertification du tiers du territoire national sont programmées.

Les relations humaines sont affectées par ces bouleversements. Le chômage, la précarité, font de plus en plus de ravages.

Les collectivités locales subissent ces orientations néfastes, que vous accentuez aujourd'hui : elles sont atteintes dans leurs moyens de fonctionnement ; les ressources provenant de l'activité économique sont en régression. Dans le même temps, les entreprises sont exonérées de 25 p. 100 de la taxe professionnelle.

Si les capacités financières régressent, les charges s'accroissent, alors même que les participations de l'Etat aux dépenses d'intérêt général pour le service public local ne cessent de diminuer. Les innombrables transferts de charges opérés au nom de la décentralisation diminuent encore les moyens de fonctionnement.

Des missions de service public, qui, par nature, reviennent à l'Etat, sont transférées aux collectivités, telle l'action sociale, ce qui tend à transférer les responsabilités politiques de l'Etat sur les élus locaux et départementaux, au moment où les dépenses sociales engendrées par la crise connaissent une véritable explosion. Le système de financement public dont bénéficiaient les collectivités locales a été transformé en véritable machine de guerre contre elles.

De plus en plus nombreuses sont les communes qui remboursent plus qu'elles n'empruntent : les collectivités locales, donc leurs habitants, alimentent les profits, notamment ceux des compagnies d'assurances.

Aujourd'hui, vous voulez aller plus loin dans la remise en cause des missions de service public et le fonctionnement des collectivités territoriales.

Donnant le déclin industriel et agricole pour irréversible, vous voulez adapter les structures économiques, sociales et politiques selon les seuls critères de la rentabilité financière. L'aménagement du territoire est donc envisagé dans le cadre des restructurations financières au niveau international, notamment dans la perspective européenne.

Selon votre politique, ne devraient subsister que quelques activités, quelques pôles dits de croissance, émergeant dans un pays désindustrialisé et, là où c'est possible, livré au tourisme commercial de luxe. C'est dans cette stratégie que s'inscrivent les déclarations à propos du « Grand Paris ».

Votre acharnement à créer des regroupements supra-communaux, telles les « chartes intercommunales » en milieu rural, montre bien le dessaisissement de responsabilités et d'autonomie envisagé pour les communes rurales afin qu'elles soient des relais actifs de votre politique de pénurie et d'aggravation des inégalités.

M. Olivier Guichard regrette « l'émiettement communal, comme un obstacle très ancien, très résistant, très grave ». Comment croire que votre projet aurait pour vocation de favoriser des coopérations librement consenties et de remédier aux difficultés de chaque petite commune ?

Vous voulez engager les collectivités locales dans l'organisation du travail précaire et dans le placement des chômeurs avec la prolongation des T.U.C., les plans d'insertion locale pour les plus de vingt-cinq ans, les programmes pour les femmes isolées, les « associations intermédiaires ».

Sous couvert de meilleure productivité, de plus grande efficacité, vous poussez les communes à privatiser tout ce qui peut être rentable pour le privé et à introduire les critères capitalistes dans la gestion du service public, autrement dit à supprimer carrément le rôle social réducteur d'inégalités qu'il doit jouer.

Aujourd'hui, avec votre projet de loi, vous proposez aux communes de participer au capital d'établissements de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé. Vos propositions pour le fonctionnement des collectivités locales remettent en cause toute politique sociale qui contredit votre politique d'austérité et votre volonté de restructurer toute la vie sociale au bénéfice des grandes fortunes de France.

Mais votre orientation se heurte à l'expression des besoins de la population ; c'est pour cela que la mise au pas des collectivités passe par un autoritarisme renforcé.

Vous parlez décentralisation, vous entendez nouvelles tutelles. Déjà les collectivités subissaient de véritables contrôles d'opportunité et non de légalité ; mais, maintenant, pour les communes de moins de 2 000 habitants, sous couvert de simplification, vous proposez de modifier le régime de contrôle financier en revenant au contrôle du T.P.G. Il s'agit d'un renforcement de la tutelle, d'autant que les chambres régionales resteraient autorisées à contrôler les comptes de ces communes.

Cet autoritarisme renforcé, particulièrement à l'égard des collectivités qui mettent en œuvre une politique sociale, s'inscrit plus généralement dans toutes les atteintes portées à la démocratie et aux libertés de tous ceux qui ne sont pas décidés à se laisser faire.

Enfin, toutes les mesures gouvernementales ne font qu'enfoncer le pays dans la crise. Le projet de loi de finances de 1988 - nous aurons l'occasion d'y revenir - en est une parfaite illustration.

Nous, nous disons qu'on peut faire autrement. En effet, nous nous prononçons pour une véritable décentralisation, composante nécessaire de la démocratie générale de la société. Pour nous, elle s'inscrit dans notre démarche autogestionnaire visant à ce que chaque groupe, chaque collectivité prenne en charge ses propres affaires. Elle ne s'oppose pas à l'unité nationale ; elle en est, au contraire, la forme moderne correspondant aux besoins de notre temps.

Cela suppose, d'abord, une politique de croissance et de justice sociale, réalisable à condition que l'on s'attaque réellement à des mécanismes qui favorisent cette concentration de masses d'argent considérables entre les mains de quelques-uns tandis que d'autres n'ont plus ou pas de droits, vivent - ils sont huit millions dans ce cas - avec moins de cinquante francs par jour. On ne peut séparer les problèmes de la décentralisation de ces réalités !

Il existe deux manières d'envisager le problème : soit on accepte que les collectivités se fassent complices de ces injustices, soit on combat ces dernières. C'est le dernier terme de l'alternative que nous choisissons.

Les collectivités territoriales doivent avoir les moyens - notamment les moyens financiers - de répondre aux aspirations des gens. Elles ont besoin d'une réforme de la fiscalité locale.

Nous proposons que l'on utilise les 300 milliards de francs de fonds libres des compagnies d'assurance pour constituer un fonds d'allègement de la dette des communes. Ne pas alourdir la pression fiscale pesant sur les familles, voilà une première proposition concrète !

Vous avez fait état de la baisse des prélèvements obligatoires que votre gouvernement opérerait avec le projet de loi de finances de 1988. Lorsque ce projet viendra devant le Sénat, nous démontrerons qu'il n'en est rien, bien au contraire.

S'agissant de la taxe d'habitation, vous omettez de dire qu'il existe un nombre important de foyers qui ne paient pas l'impôt sur le revenu parce qu'ils disposent de faibles ressources. En revanche, ils doivent s'acquitter de la taxe d'habitation. Par conséquent, ces foyers sont exclus de la prétendue baisse des prélèvements obligatoires. Voilà pourquoi nous proposons qu'ils bénéficient systématiquement d'une réduction de 600 francs de la taxe d'habitation et que les autres procédures d'allègement et d'exonération soient beaucoup plus rapides. C'est la deuxième proposition concrète.

Comme troisième proposition, nous suggérons le maintien de la taxe professionnelle et sa transformation en un véritable impôt sur les gâchis du capital. Il s'agit de faire payer plus proportionnellement l'entreprise qui diminue sa production, qui préfère les placements financiers, que celle qui développe une production utile et crée des emplois.

Aujourd'hui, aucune contrepartie en matière de création d'emplois n'est exigée des entreprises, alors que plus de 25 p. 100 des cotisations sont supportées par le budget de l'Etat, donc par l'ensemble des contribuables.

A travers les critères d'attribution des aides publiques décentralisées pourraient se mettre en œuvre des incitations puissantes pour améliorer l'efficacité des productions et augmenter ainsi la valeur ajoutée disponible pour les populations dans les régions. Pour sortir de l'engrenage que constitue le financement des entreprises en difficulté, il faut accorder la priorité aux aides publiques locales qui incitent ou participent à des montages de coopération interentreprises sur des objectifs précis.

Ma quatrième proposition consiste en la création d'une institution à l'échelon régional comprenant des élus et des membres des comités d'entreprise, pour étudier les besoins locaux et leur répartition. Des aides exceptionnelles doivent d'ailleurs être accordées aux communes sinistrées par la casse industrielle.

Il faut aussi développer les initiatives de concertation entre collectivités et entreprises, sur des financements décentralisés. Pour cela - ce sera ma cinquième proposition - nous suggérons la mise en place de conférences financières régionales et de comités consultatifs de crédit dans chaque département, à l'intérieur desquels élus et représentants des salariés auront toute leur place pour reconquérir et développer des débouchés intérieurs, pour concourir au progrès économique et social.

Le montant des frais financiers qui étranglent les collectivités locales représentent deux fois et demie la taxe d'habitation !

La vraie solution consiste non pas à aggraver le transfert financier et le transfert de responsabilité des collectivités locales vers les banques et le marché financier, comme y conduit le texte, mais à créer des fonds régionaux, pour permettre aux élus, aux citoyens, de disposer des informations nécessaires et de pouvoir peser sur les décisions financières qui les concernent.

Pour nous, une collectivité publique est d'abord une collectivité qui dépense et investit pour l'homme.

C'est pourquoi nous pensons que l'Etat doit assumer ses responsabilités et participer, comme il est légitime, aux efforts du service public assuré par les collectivités territoriales. Cela passe d'abord par la réparation de dommages dont la cause est l'orientation donnée à votre politique pour permettre l'accumulation des fortunes et des capitaux privés.

L'ensemble de la population pâtit du fait qu'une masse importante de fonds - des caisses d'épargne, notamment - qui servaient à financer la vie sociale et les équipements collectifs est détournée vers les marchés financiers.

Prenons un exemple bien connu des populations : avec la baisse des collectes des livrets A, qui financent l'essentiel du logement social, et le désengagement accéléré de l'Etat, on construit moins de logements sociaux, et à des coûts plus élevés. La part des charges financières représente plus de 70 p. 100 des charges totales dans les opérations de logement social financées par des prêts P.L.A. Dans le secteur libre, les gros propriétaires n'ont qu'une démarche : leur patrimoine doit donner un rendement comparable aux placements financiers ! Quand le Crédit foncier emprunte à plus de 10 p. 100, alors que l'inflation est de 3,5 p. 100, le coût du crédit immobilier devient inabordable pour les petits accédants.

Les mêmes mécanismes poussent à la baisse des investissements pour les équipements publics et sociaux. Ce n'est plus le livret A, mais le marché financier qui couvre l'essentiel des besoins d'emprunts des collectivités locales. Il en découle pour elles des charges telles qu'elles vont rembourser en 1987, en intérêts et amortissements, 29 milliards de francs de plus qu'elles n'ont emprunté. Il en résulte un transfert des coûts des services municipaux sur les usagers et un accès au service public de plus en plus ségrégatif.

La C.A.E.C.L., la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, a joué un rôle de premier plan à l'égard de l'endettement des collectivités. Le Gouvernement propose de la restructurer pour en faire un outil encore plus adapté à la politique d'accumulation de l'argent. Les collectivités doivent pouvoir emprunter sans augmenter le poids de leur dette. Cela passe par la possibilité, d'une part, de renégocier celle-ci et, d'autre part, d'accéder à de nouvelles ressources bon marché pour financer de nouvelles réalisations.

Tel est le sens de notre sixième proposition tendant à la création d'une caisse centrale de coopération des collectivités territoriales, propriété des collectivités. S'appuyant sur les réseaux des P. et T. et des caisses d'épargne, elle serait alimentée par des dépôts obligatoires des entreprises, des banques et des sociétés d'assurances traitant de marchés publics et par une épargne volontaire spécifique dont la rémunération pourrait être calculée sous forme de réductions d'impôts.

En ce qui concerne le personnel territorial, nous nous attachons à en défendre les droits et à promouvoir la concertation afin de rendre le service public toujours plus efficace.

Nous pensons que donner aux collectivités locales les moyens de leur gestion, c'est donner aux élus la possibilité d'exercer pleinement les charges de leur mandat. Un statut de l'élus est une impérieuse nécessité. Il devrait permettre l'accès aux responsabilités électives à toutes les catégories de la population quelles que soient leur origine sociale, leur profession. Pour cela, le statut doit garantir, en matière de vie professionnelle, le droit à la formation, la protection sociale, des indemnités compensant les pertes de salaires. Ainsi, il serait l'assurance, pour la population, d'élus plus disponibles, disposant de moyens réels de représenter leurs concitoyens. Il serait une garantie supplémentaire de la démocratie.

Vous avez constamment le mot « solidarité » à la bouche. Le projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui donne un éclairage cru sur ce que vous entendez par solidarité. Il s'agit, en fait, de répartir la pénurie, d'opposer les communes les unes aux autres pour se partager des fonds qui ne correspondent en rien aux immenses besoins. Deux milliards et demi de francs environ de dotation générale d'équipement pour plus de 36 000 communes, c'est un saupoudrage dérisoire ! Il faut préciser que c'est au niveau communal que vous entendez rejeter toute la responsabilité de la vie quotidienne, les régions ayant mieux à faire pour s'intégrer dans le processus européen de « disneylandisation » - ce n'est pas *Le Monde* d'hier qui me contredira - utilisant au passage, pour le plus grand bonheur financier des entreprises étrangères, tout ce que les communes auront créé d'infrastructures, de services, de soutiens sociaux...

Nous avons une autre manière de promouvoir la solidarité. Les propositions que j'ai présentées vont dans le sens d'une solidarité qui s'attaque résolument aux gâchis financiers. Elles vont de pair avec les autres propositions qui mettent en accord l'économique et le social en donnant aux gens des droits. Ainsi en va-t-il des 3 000 francs d'allocations mensuelles aux personnes sans ressources, du Smic à 6 000 francs, de la place que chaque enfant, chaque jeune doit trouver dans le système d'enseignement et de formation, des mesures que nous préconisons pour le droit au logement, à la santé.

Je puis vous garantir ici que nous ne sommes pas embarrassés pour gager toutes ces dépenses sur des recettes provenant aussi bien des gâchis de votre politique, dont j'ai donné quelques exemples, que des décisions comme celles qui concernent la loi de programmation militaire.

Pour que tous ces droits voient le jour, nous avons fait et nous continuons de faire le choix de la démocratie : celui de gérer et de décider avec les habitants des collectivités. Les sénateurs communistes, partisans d'une véritable décentralisation et porteurs des propositions que je viens d'évoquer ne peuvent donc qu'être hostiles à votre projet de loi. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

**M. Pierre Salvi.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme l'ont souligné à juste titre nos trois éminents rapporteurs - même s'ils ne sont que deux à cette heure-ci (*Sourires*) - le projet de loi que nous examinons aujourd'hui est le troisième texte législatif intéressant les collectivités locales mis en discussion depuis de cette législature.

Comme les textes précédents, à savoir la loi du 19 août 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales et la loi sur la fonction publique territoriale, ce texte a pour objet d'apporter les corrections qui sont apparues nécessaires dans l'application des lois de décentralisation tant il est vrai que certaines dispositions contenues dans les lois de 1982 ont, en effet, suscité dans leur application pratique des difficultés en raison de leur excessive complexité ou de leur caractère parfois peu cohérent.

Mes chers collègues et moi-même ne pouvons que partager les orientations générales de ce projet de loi, qui vise essentiellement à rééquilibrer la dotation globale d'équipement en faveur des communes rurales et des départements les moins favorisés, à réduire les risques que font peser sur les communes les garanties d'emprunts et les aides aux entreprises en difficulté tout en précisant les moyens mis à leur disposition pour faciliter la création d'emplois productifs, à simplifier le contrôle des comptes des communes de moins de 2 000 habitants, en rétablissant l'apurement administratif pour les trésoriers-payeurs généraux et en modernisant le financement des collectivités locales à vocation touristique à travers la dotation supplémentaire aux communes touristiques et la taxe de séjour.

Je vous soumettrai cependant quelques réflexions concernant certaines dispositions de ce projet de loi et j'aborderai surtout un certain nombre de sujets pourtant très importants auxquels l'ombre d'un début de solution n'a jusqu'à ce jour pas été apportée, ni même, semble-t-il, envisagée.

En ce qui concerne tout d'abord les dispositions relatives à la dotation globale d'équipement, il s'agit, ni plus ni moins, d'opérer une nouvelle redistribution de ce qu'il faut bien appeler l'« insuffisance ». En effet, la loi du 20 décembre 1985 portant réforme de la dotation globale d'équipement, malgré l'opposition du Sénat, continue à s'appliquer aujourd'hui. Or le problème financier de fond de cette dotation, à savoir l'insuffisance des crédits d'Etat qui lui sont affectés, lesquels ne correspondent nullement au montant indexé des subventions spécifiques accordées par l'Etat aux communes avant leur globalisation, n'est toujours pas réglé. Cela reste un problème fondamental.

Le résultat est que, loin d'augmenter, le taux de concours national au titre de la première part de la dotation globale d'équipement diminue et continuera vraisemblablement de diminuer encore lorsque vous aurez mis en œuvre les dispositions que vous envisagez pour la D.G.E., dans la mesure où la part de la seconde part revenant aux communes sera augmentée.

Or, cette seconde part, loin de satisfaire les élus locaux, a entraîné de cruelles désillusions. En effet, l'enveloppe financière consacrée aux subventions spécifiques département par département est insuffisante et, de ce fait, ne permet pas de répondre à l'attente des élus, notamment des communes rurales, qui ne maîtrisent plus leur politique d'investissement, puisque ces dépenses restent entièrement à la charge des communes, déduction faite d'une éventuelle participation financière du département.

Ce sont les raisons pour lesquelles un certain nombre de mes collègues avaient proposé d'ouvrir un droit d'option aux communes de moins de 2 000 habitants entre le taux de concours et les subventions spécifiques dans les mêmes conditions que celles qui étaient prévues pour les communes et groupements de communes dont la population se situe entre 2 001 et 10 000 habitants.

Il n'en demeure pas moins que cette solution, comme d'ailleurs celle que vous proposez aujourd'hui au travers du projet de loi, ne règle pas le problème essentiel et primordial : l'insuffisance des crédits dévolus à la D.G.E.

Lorsque, par exemple, en matière d'éducation nationale, et de manière ponctuelle, une commune éprouvait le besoin de réaliser une construction scolaire, elle pouvait bénéficier, avant la mise en place de la D.G.E., d'une subvention spécifique d'Etat de 20 p. 100. Maintenant, elle bénéficie d'une dotation globale d'équipement équivalente à 2,6 p. 100 de ses investissements ou, éventuellement, s'il s'agit d'une commune de moins de 2 000 habitants, ou de moins de 10 000 habitants, si elle a opté pour la seconde part, d'une subvention spécifique : premièrement, si les crédits mis à la disposition des départements suffisent ; secondement, si ce type d'investissement est considéré par lui comme prioritaire.

Dans la réalité, ces deux conditions ne sont pas toujours réunies, elles le sont même rarement.

Cela explique le ralentissement sans précédent des investissements des collectivités territoriales qui a contribué aux difficultés rencontrées par les secteurs du bâtiment et des travaux publics.

Encore une fois, monsieur le ministre, il conviendra, dans les meilleurs délais possibles, de trouver une solution au problème posé par l'insuffisance des crédits mis à la disposition de la D.G.E.



L'importance économique des collectivités locales n'est plus à démontrer, puisque leurs budgets ont atteint plus de 500 milliards de francs en 1986, ce qui correspond à la moitié du budget de l'Etat. Par ailleurs, ils représentent des investissements supérieurs à 100 milliards de francs, c'est-à-dire supérieurs à ceux de l'Etat, et ils atteignent 11,53 p. 100 de l'ensemble des investissements français, aussi bien publics que privés. Enfin, il faut savoir qu'ils totalisent un appel au marché financier d'un peu plus de 50 milliards de francs, qui porte sur un nombre toujours croissant d'établissements de crédits, et que les collectivités locales emploient 1 100 000 agents, soit un salarié sur vingt. Nul ne peut douter qu'un tel ensemble joue un rôle primordial dans l'économie ; ce serait une erreur et une faiblesse à l'échelon de l'Etat de vouloir l'ignorer.

Les collectivités territoriales et leurs élus jouent également un rôle primordial en faveur de la création d'entreprises. Il est vrai, cependant, que l'amélioration de la décentralisation passe aussi par une restriction de l'intervention économique des collectivités locales en faveur des entreprises en difficulté. En effet, la loi de 1982 - ainsi que vous l'avez fort bien souligné, monsieur le ministre - conduit souvent les petites et moyennes communes à multiplier leurs engagements, dans des proportions quelquefois démesurées par rapport à leur surface financière, tant il leur est difficile de refuser une aide ou une garantie bancaire à une entreprise qui menace de licencier plusieurs dizaines de personnes sur le territoire communal.

Par conséquent, nous ne pouvons qu'approuver les dispositions du titre II de ce projet de loi visant à restreindre, dans leur propre intérêt, les possibilités d'intervention économique des collectivités locales, comme nous approuvons la philosophie qui sous-tend les dispositions des titres III, IV et V relatifs, respectivement, à la procédure budgétaire et au contrôle financier des comptes des collectivités locales, à la coopération intercommunale et au financement des collectivités locales à vocation touristique.

Je tiens à formuler ici une remarque. M. Delfau est absent, mais c'est lui, me semble-t-il, qui vous disait tout à l'heure, monsieur le ministre, que, dans ce domaine, vous entamiez la décentralisation et vous diminuiez les possibilités de liberté des communes.

Je me souviens, en tant que président de l'assemblée des présidents de conseils généraux, que ce problème des interventions économiques nous avait préoccupés et qu'à l'époque nous avions demandé à M. Defferre, ministre de l'intérieur, et à M. Delors, ministre des finances, comment ils envisageaient l'application du texte qu'ils avaient fait voter par le Parlement. Il est tout à fait curieux de noter qu'alors M. Defferre et encore plus M. Delors nous avaient dit de nous orienter dans le sens qui est celui du texte qui nous est proposé aujourd'hui, nous précisant qu'il fallait, dans ce domaine des interventions économiques, être d'une « prudence de sioux » ; ce sont les termes mêmes qu'avait employés M. Delors. Par conséquent, sur ce sujet, je renvoie M. Delfau aux appréciations du ministre de qualité qu'était M. Delors et à celles de M. Defferre.

En ce qui concerne le contrôle financier, la suppression du contrôle *a posteriori* de la gestion des communes de moins de 2 000 habitants par les chambres régionales des comptes, contrôle qui sera désormais confié aux trésoriers-payeurs généraux de chaque département, sera très vraisemblablement accueilli, *a priori*, avec une certaine satisfaction par les maires des 32 000 communes concernées.

Néanmoins, tel qu'il se présente, l'article 14 du projet de loi laisse planer une certaine ambiguïté et peut même conduire à une sorte de superposition des contrôles dont les effets iraient à l'encontre de l'objectif recherché. C'est pourquoi les dispositions qui ont été prises par la commission des lois en ce domaine, laquelle a considérablement revu et modifié l'article 14, me paraissent excellentes et j'ai été heureux de vous entendre dire, monsieur le ministre, qu'à un sous-amendement près le Gouvernement était disposé à les accepter.

Dans l'esprit des lois de décentralisation, les chambres régionales des comptes devaient assurer le contrôle de la régularité des comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, libérés des tutelles administratives et financières. Une lecture rapide des dispositions proposées par le Gouvernement pourrait laisser supposer qu'il opère une

sorte de recentralisation en confiant désormais aux trésoriers-payeurs généraux le contrôle de la comptabilité des communes de moins de 2 000 habitants.

Or, il faut bien considérer que l'une des critiques essentielles portées à l'endroit des chambres régionales des comptes est que celles-ci sont allées bien au-delà de leur rôle de contrôle de la régularité. Je crois qu'il existe un malentendu s'agissant du contrôle de la régularité des fonds publics et de leur bon emploi. Il me semble que c'est à partir de là qu'il faut éclaircir la situation. D'ailleurs, le rapporteur de la commission des lois l'a fort bien exprimé et rappelé à la tribune du Sénat.

On a enregistré un glissement du contrôle comptable *a posteriori* au contrôle d'opportunité *a priori* des investissements des collectivités locales, à tel point qu'un très grand nombre d'élus ont eu l'impression que l'exercice du contrôle par les chambres régionales des comptes aboutissait à un régime plus contraignant que le précédent, alors que les lois de décentralisation ont voulu, au contraire, donner une plus large portée au principe de la libre administration des collectivités territoriales.

Ce sont les raisons pour lesquelles, loin de vouloir soustraire les collectivités territoriales au principe du contrôle financier, nous souhaiterions qu'il soit mis fin au contrôle d'opportunité opéré par un certain nombre de chambres régionales des comptes, lequel présente un double risque : d'une part, celui de soumettre les élus à l'appréciation unilatérale d'un juge, alors qu'ils n'ont de compte à rendre qu'à leurs électeurs ; d'autre part, celui, par la voie d'une partition du contrôle entre des instances régionales, de créer des différences dans la nature et la portée de ces contrôles dont la conséquence serait de nuire à leur nécessaire unité.

D'ailleurs, il est assez curieux qu'au moment où le garde des sceaux, ministre de la justice, préconise l'instruction par trois juges avant la mise sous scellés ou la mise en prison d'un prévenu, les collectivités locales n'aient qu'un seul juge pour décider si elles ont bien ou mal employé les fonds publics qui sont les leurs.

Après avoir mis en lumière les effets bienfaisants du projet de loi, je souhaiterais attirer l'attention du Gouvernement, monsieur le ministre, sur un certain nombre de points qui me paraissent être des insuffisances.

En effet, ce texte présente une caractéristique toute particulière : il revêt un caractère essentiellement financier sans que, pour autant, il en coûte à l'Etat et à son budget un seul centime. En réalité, sans être négligeables, les modifications proposées, notamment en ce qui concerne la dotation globale d'équipement pour le financement des collectivités à vocation touristique, ne constituent qu'une redistribution de crédits existants, mais non pas un transfert de crédits nouveaux.

Telle est également la caractéristique des deux projets précédents intéressant les collectivités locales, examinés depuis le début de la législature.

Or, lors du débat de politique générale au Sénat, le 15 avril 1986, j'avais eu l'honneur d'attirer l'attention de M. le Premier ministre sur la très grave crise financière que traversent, depuis un certain nombre d'années, les collectivités territoriales de la République dans leur ensemble, singulièrement les communes et les départements, crise mise en lumière par les conclusions de la mission d'information sénatoriale chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation, présidée par notre collègue M. Daniel Hoeffel.

Le Premier ministre, M. Jacques Chirac, a confirmé que, depuis quelques années, nous assistions - hélas ! - à une dégradation profonde de la situation matérielle et financière des collectivités territoriales, précisant « qu'elles soient petites, moyennes ou grandes, qu'elles soient riches ou pauvres, elle ont toutes été ramenées à une condition inférieure à celle qu'elles connaissaient à la fin des années 1970 ».

Il ajoutait : « Nous avons vu l'ensemble d'un système de décentralisation se traduire en réalité par des transferts de charges qui ont été très supérieurs aux transferts de responsabilités, transferts qui font qu'en réalité la liberté essentielle qui a été donnée aux maires et aux présidents des 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, lesquels attendent aujourd'hui encore, et avec impatience, que des mesures soient prises par le Gouvernement visant à aller dans le sens d'un véritable redressement financier des collectivités territoriales de la République.

A cet égard, je suis au regret de constater qu'en matière de finances locales aucun grand dossier - et je le comprends très bien - n'a pu être abordé depuis avril 1986 et qu'aucune solution significative n'a été proposée par le Gouvernement. Qu'il s'agisse de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, ou encore de la réforme globale de la fiscalité locale, nous restons dans une attente interrogative.

Le cas de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales est, à cet égard, exemplaire : en instituant, fin 1985, une surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse, le gouvernement socialiste - il faut rappeler tout de même qui est l'auteur de ce tour de passe-passe - a réussi à transformer en l'espace de trois ans un excédent de 15,2 milliards en un déficit de 11,37 milliards de francs, avec comme conséquence une augmentation des cotisations employeurs de 50 p. 100 en 1987, ce qui correspond à une hausse des impôts locaux de 2,5 p. 100 en moyenne.

Si ce dossier ne trouve pas de solution, il conviendra d'augmenter à nouveau tous les impôts locaux de 2,5 points en 1988, pour faire face à ce transfert de charges particulièrement injuste et inacceptable.

Le projet de loi de finances pour 1988 comporte une réduction sensible de la pression fiscale pesant sur les ménages et sur les particuliers, ainsi qu'une réduction du déficit budgétaire.

Monsieur le ministre, mes collègues et moi-même vous demandons avec insistance de supprimer la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse, qui coûte 4 milliards de francs aux collectivités locales. Quatre milliards, c'est beaucoup, certes, mais c'est peu lorsqu'on les compare aux dizaines de milliards d'allègements fiscaux envisagés par le Gouvernement pour 1988.

Si tel n'était pas le cas, les maires, les conseillers généraux, les conseillers régionaux, les présidents de conseils généraux et régionaux se verraient dans la triste obligation d'augmenter à nouveau la pression fiscale en 1988, ce que nous ne pouvons accepter. Il n'est pas concevable ni convenable, à notre avis, de lancer des appels à la modération en direction des élus locaux et d'opérer dans le même temps des transferts de charges qui les mettent dans l'obligation d'augmenter la pression fiscale locale.

**M. Paul Souffrin.** C'est bien dit !

**M. Robert Vizet.** Mais entre les paroles et les actes, il y a une différence !

**M. Pierre Salvi.** Ecoutez la fin de mon propos ! Il ne faut jamais extraire une phrase d'un discours !

Je sais qu'on ne peut pas faire en dix-huit mois ce qui n'a pas été fait par d'autres en cinq années ; il n'en est pas moins vrai qu'il faudra bien, dans des délais acceptables, apporter des réponses concrètes et équitables aux problèmes posés. Cela fait un tout. Cela commence non pas au mois de mars 1986, mais au mois de mai 1981. C'est sur toutes ces années qu'il faut juger de l'ensemble de la question, sinon ce serait trop facile !

Autre problème d'importance ; la nécessaire réforme de la dotation globale de fonctionnement. En effet, à la lumière des sommes qui ont été notifiées aux communes pour les exercices 1986 et 1987, l'on constate que l'application de la réforme de 1985 entraîne de très graves inégalités entre les collectivités territoriales concernées.

Si la répartition des dotations de base et de péréquation ne semble souffrir aucune critique majeure, il n'en est pas de même pour la dotation de compensation, qui constituait, selon les auteurs du texte, l'une des innovations les plus importantes de cette réforme et qui avait pour but de compléter la dotation de péréquation en prenant en compte les charges particulières de certaines communes, à savoir le nombre d'enfants scolarisables, la longueur de la voirie com-

munale et l'importance du parc des logements sociaux, critère qui, « à la différence du précédent, avantage au contraire les grandes villes ».

De fait, en réservant 60 p. 100 de la dotation de compensation aux logements sociaux locatifs et en accession à la propriété, ce critère favorise de manière trop importante certaines communes urbaines ou suburbaines au détriment des communes rurales, alors que, pour ces dernières, la voirie notamment constitue l'une des charges les plus lourdes.

Ce sont les raisons pour lesquelles il serait sans doute souhaitable, comme nous le suggérons, de procéder à un rééquilibrage des critères de répartition de la dotation de compensation tenant compte des véritables charges supportées par les communes, en réservant une part primordiale à la longueur de la voirie et au nombre d'enfants scolarisables, aucune justification sérieuse ne pouvant conduire à consacrer près des deux tiers de cette dotation aux seuls logements sociaux.

De même, en ce qui concerne le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, les dotations budgétaires destinées au remboursement de la T.V.A. sont-elles réparties entre les collectivités bénéficiaires au prorata de leurs dépenses réelles d'investissement dès lors que ces dépenses ne donnent pas lieu à récupération directe ou indirecte de taxe sur la valeur ajoutée.

La réglementation prévoit que les attributions allouées par le fonds au titre d'une année déterminée sont calculées par référence aux investissements comptabilisés dans le compte administratif de la pénultième année, les versements de l'année 1987 étant afférents aux dépenses de l'année 1985 et ceux de l'année 1988 aux dépenses de l'année 1986. Ce décalage de deux ans est très préjudiciable aux collectivités territoriales.

Aussi conviendrait-il de réduire de manière significative ce délai, ce qui est techniquement possible du fait de la mise en place du mécanisme de liquidation de la dotation globale d'équipement première part des communes et de leurs groupements et des départements, qui offre ainsi l'opportunité de réduire de deux ans à moins de trois mois ce délai.

En effet, les collectivités bénéficiaires pourraient faire apparaître sur l'état récapitulatif nécessaire à la liquidation de la D.G.E. le montant de la T.V.A. acquittée sur les investissements qui pourrait, alors, leur être remboursée trimestre par trimestre.

Nous ne pouvons, par ailleurs, que nous élever contre les restrictions qui ont été apportées par vos prédécesseurs et qui n'ont malheureusement pas été rapportées, jusqu'à ce jour, au remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée, en excluant, avec effet rétroactif pour les exercices 1984-1985, l'acquisition de terrains et les subventions spécifiques. Ces modifications ont tout particulièrement perturbé la mise au point du budget primitif d'un très grand nombre de communes qui se sont vues privées de recettes substantielles, dans une conjoncture particulièrement difficile.

Nombreux sont nos collègues qui se plaignent et contestent le bien-fondé des textes imposant aux collectivités territoriales le versement d'intérêts moratoires en cas de retard de paiement.

En effet, le code des marchés publics fixe à toutes les collectivités publiques, Etat et collectivités locales, un délai de quarante-cinq jours pour le mandatement de leurs dépenses. Au-delà de ce délai, sans aucune intervention du créancier, les intérêts moratoires s'appliquent *de facto*, conformément à la loi du 9 janvier 1986 qui a garanti le versement automatique de ces intérêts.

S'il convient de sauvegarder, en effet, les intérêts des créanciers des collectivités publiques, qui sont souvent de petites et moyennes entreprises, nous sommes partisans, non de la suppression pure et simple des intérêts moratoires, mais de la suppression du mandatement d'office, ces intérêts continuant à être versés à la demande expresse des créanciers et à un taux plus raisonnable que le taux actuel de 17 p. 100.

Cela permettrait d'assurer un meilleur équilibre entre, d'une part, la nécessaire protection des intérêts des créanciers et, d'autre part, la liberté des collectivités publiques, qui doivent entretenir avec leurs créanciers des relations de confiance et garder des possibilités de négociations.

Avant de conclure, je souhaiterais attirer votre attention, monsieur le ministre, sur une proposition que vous connaissez bien et qui me tient particulièrement à cœur, à

savoir la nécessité d'une refonte totale de notre fiscalité locale, tant est grande l'inadéquation des impôts locaux dont certains remontent à la Révolution française.

En effet, chacun se plaît à reconnaître que la législation actuelle n'est pas suffisamment souple pour permettre aux élus locaux de moduler l'effort fiscal de chacun en fonction des charges revenant aux communes, aux départements et aux régions.

Il serait vain de rappeler ici - chacun les connaît bien - les critiques formulées à l'endroit de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation ou des taxes foncières, ou encore les inconvénients liés aux dotations d'Etat, qu'il s'agisse de la dotation globale de fonctionnement, de la dotation globale d'équipement ou de la dotation générale de décentralisation.

Les élus locaux sauraient de moins en moins admettre que l'érosion de plus en plus importante des concours locaux ou l'insuffisance de la compensation financière des charges transférées par la loi entraînent un accroissement inconsideré de la fiscalité, qui aboutit à un transfert insidieux de l'impopularité de l'impôt ou à une augmentation importante de l'endettement des collectivités territoriales, qui hypothèquent pour l'avenir leurs capacités d'investissements et leur crédibilité devant l'opinion.

Ce sont les raisons pour lesquelles j'ai suggéré, avec un certain nombre de mes collègues, l'idée d'instituer une commission de réforme de la fiscalité locale, qui serait chargée de proposer les grandes orientations d'une réforme de cette fiscalité afin d'attribuer aux collectivités territoriales des recettes localisées, maîtrisées et évolutives.

Cette commission pourrait remettre au Parlement et au Gouvernement un rapport contenant des propositions de réformes qui pourraient servir de références pour l'élaboration d'un projet de loi réformant notre fiscalité locale.

Cette commission marquerait le début d'un processus qui engagerait d'une manière irréversible la mise en œuvre de cette réforme. Il serait dès lors possible de former raisonnablement le vœu que les élus locaux disposent dans un proche avenir des moyens financiers leur permettant d'assumer pleinement le mandat qui leur a été confié.

La commission des lois, je le sais, n'a pas manifesté d'enthousiasme à l'égard de cette suggestion qu'elle n'a d'ailleurs pas retenue. A la commission des finances, la proposition de loi que j'ai déposée en ce sens est restée pendant deux ans, sous le gouvernement socialiste, dans les cartons. C'est pourquoi, monsieur le président de la commission des finances, je l'ai déposée de nouveau après le changement de majorité en mars 1986. J'attire l'attention du Sénat sur la nécessité de la prendre en considération.

Tout le monde parle, depuis 1917, de la réforme des finances locales. Caillaux a été le premier.

Un certain nombre de mesures ont bien été prises dans ce domaine, dont certaines étaient fort intéressantes. Je pense notamment au remboursement de la T.V.A. qui est à mettre au crédit de l'actuelle majorité. La dotation globale de fonctionnement a été, pendant un certain temps, une mesure fort intéressante que nous avons beaucoup appréciée. Nous approuvons également certaines dispositions prises à l'heure actuelle par le Gouvernement.

Il n'en reste pas moins vrai que les finances locales peuvent être comparées à une espèce d'habit usé que l'on ravaude sans cesse ou bien à une maison pratiquement en ruine dont on refait de temps en temps la toiture ou la façade.

La décentralisation ne peut se poursuivre ainsi. Il faut vraiment étudier attentivement ce problème avec le temps de réflexion nécessaire et avec les compétences dont dispose la nation en ce domaine, que ce soit au sein du Parlement, à la Cour des comptes, au Conseil d'Etat ou au comité national des finances locales.

Cette commission, une fois mise en place, doit prendre le temps de travailler. Eloignée des problèmes politiques du moment, elle doit, dans la sérénité, formuler, d'ici à deux ou trois années, des propositions au Gouvernement. Certes, la mise en place d'une telle réforme nécessitera, je le sais, plusieurs années. Mais si l'on ne se décide pas à commencer un jour, on ne commencera jamais et, à la tribune du Sénat, quelle que soit la bonne volonté du ministre que nous aurons en face de nous, nous lui répéterons sans cesse la même chose et il sera lui-même confronté aux difficultés que nous connaissons bien.

Cela me conduira, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, à défendre mon amendement portant sur ce sujet, avec toute la vigueur et toute la conviction que je veux y apporter.

J'aborderai deux derniers points.

D'abord, le problème des chambres régionales des comptes ne se règlera pas non plus si nous n'envisageons pas une réforme des règles de la comptabilité publique. Nous vivons en pleine décentralisation, nous la vivons avec les difficultés que nous connaissons depuis un certain nombre d'années, en raison des règles archaïques de la comptabilité publique que les chambres régionales des comptes ne peuvent qu'appliquer. On ne peut pas reprocher à celles-ci d'appliquer des règles que le Parlement et le ministère de l'économie des finances ont instituées. Dans ce domaine-là, il y a aussi, monsieur le ministre, une réflexion à conduire et une réforme à faire.

Enfin, me tournant vers nos collègues de la minorité, je leur dirai qu'il ne s'agit pas d'un texte de recentralisation : c'est un texte de remise en ordre. Je le dis parce que c'est vrai. Il ne nous apporte pas de ressources complémentaires, mais il vise à une répartition plus équitable des ressources actuelles. Il prend en compte certaines remarques et réflexions que nous avons faites à la tribune du Sénat, mais il n'est pas un texte de recentralisation.

Il faut être conscient que l'on a fait voter au Parlement, depuis 1982, à un rythme accéléré, plusieurs textes qui se sont contredits, qui n'ont pas été complémentaires, qu'il a fallu modifier sous le gouvernement socialiste lui-même. Il a fallu revenir sur la D.G.E., sur un certain nombre de dispositions législatives. Il est temps aussi, dans ce domaine, de remettre de l'ordre dans la maison. C'est ce à quoi s'applique le Gouvernement. C'est la raison pour laquelle j'abonde dans son sens.

Par conséquent, le groupe de l'union centriste, sous réserve de l'adoption de l'amendement très important déposé à l'article 14, votera les dispositions proposées par le Gouvernement. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

**M. Stéphane Bonduel.** Ce projet de loi d'amélioration de la décentralisation - vous l'avez d'ailleurs reconnu vous-même, monsieur le ministre - a pour objet de présenter un ensemble de mesures simples et pratiques, destinées à améliorer le fonctionnement des collectivités locales.

C'est une ambition louable, qui ne peut que recueillir l'attention de tous ceux qui, au cœur des problèmes quotidiens de nos collectivités locales, ont le sentiment, en effet, que certaines difficultés doivent être aplanies, certaines erreurs gommées, certains besoins satisfaits, afin que les collectivités locales puissent réellement se considérer comme des organismes de plein exercice, maîtres de leur destin. C'est dire que toute action qui tend vers cet objectif ne peut que recueillir l'assentiment général.

Je voudrais indiquer, en ce début de propos, que, s'il n'est pas question de considérer ce modeste projet comme l'occasion de reprendre fondamentalement l'architecture législative et l'adaptation financière des moyens des collectivités locales, il faudra bien cependant, le moment venu, avoir une réflexion sur le financement mis à la disposition des régions, départements et communes - dont le poids en matière d'investissements publics ne cesse de croître - et donc s'interroger sur l'avenir, d'une part, des dotations et, d'autre part, de la fiscalité dont une part croissante leur échappe au fil des lois de finances.

En effet, de compensations de taxe professionnelle en allègements de taxe d'habitation, la part de l'Etat dans les ressources fiscales locales continue d'augmenter jusqu'à atteindre aujourd'hui 21 p. 100 de celles-ci sans apporter, d'ailleurs, une compensation bien exacte à chaque fois. S'il n'est pas mis, une fois pour toutes, bon ordre à ce système de replâtrages successifs, c'est la décentralisation elle-même qui, à terme, sera remise en cause.

Mais il faut en revenir au texte qui est aujourd'hui devant nous et dont l'ambition affichée est à la fois de renforcer la solidarité financière au bénéfice des petites communes et des départements les plus défavorisés, de réorienter et de sécu-

riser davantage les interventions économiques des collectivités locales, singulièrement des communes, de favoriser la coopération intercommunale, de moderniser et de rendre applicables les règles concernant les dotations spécifiques des communes à vocation touristique. C'est par des aménagements de la dotation globale d'équipement qu'il est envisagé d'améliorer les moyens des petites communes.

Dans le domaine de la D.G.E. des communes, nous sommes allés de déception en déception, en raison même de l'économie générale du système, parfaitement mis en évidence par notre rapporteur de la commission des finances dans son rapport écrit, et qui tient, d'une part, aux paramètres retenus pour définir l'enveloppe et, d'autre part, à l'absence pour les communes, et seulement pour elles, de tout dispositif de garantie, contrairement, d'ailleurs, à ce qui a été prévu pour les départements. Ces défauts que les différents textes successifs ont essayé de pallier n'ont été que très partiellement surmontés, et pour cause !

Je rappellerai à ce propos la position prise par le Sénat en décembre 1985, lors de la discussion du texte sur la D.G.E. : l'opinion exprimée par le rapporteur de la commission des finances - à l'époque c'était M. Monory - et adoptée par notre assemblée était que tout aménagement de la D.G.E. devait avoir pour préalable l'abondement indispensable de l'enveloppe de cette dotation, par référence au montant des sommes inscrites par l'Etat pour les subventions spécifiques aux communes et à leurs groupements avant la globalisation. Il m'apparaît que la situation est aujourd'hui la même et que ce problème si fondamental d'une remise à niveau reste sans solution.

En effet, comment à la fois faire évoluer le taux de concours si dérisoire pour la première part sans « pomper » sur la seconde part ? Comment, à l'inverse, abonder la seconde part pour les dotations spécifiques sans réduire le taux de concours ?

Il est évident que ces deux inconvénients ne peuvent être résolus conjointement sans une révision sérieuse des moyens mis à disposition dans l'enveloppe budgétaire.

Mais un autre phénomène est apparu : la chute de la part relative à la seconde part de D.G.E. dans l'enveloppe globale, qui est passée de 40 p. 100 en 1984 et 1985 à 35 p. 100 en 1987. C'est précisément sur ce point que votre texte, monsieur le ministre, vient apporter un correctif. Bien entendu, je ne peux qu'approuver, dans le contexte actuel, le rééquilibrage qui devait apporter environ 100 millions de francs supplémentaires au système de dotation spécifique, et permettre aux préfets de réduire les listes d'attente qui se sont déjà constituées, et qui se constitueront inévitablement.

Un mot sur la D.G.E. des départements pour dire que, globalement, elle n'était pas frappée des mêmes vices que la D.G.E. communale, en raison, en grande partie, de la mise en œuvre d'un système de garantie. Alors que quelques problèmes soient apparus, au fil du temps, concernant l'attribution de la majoration aux départements dits « défavorisés », cela ne doit pas mettre en péril l'ensemble du système. Aussi bien les propositions de nos commissions en la matière devraient-elles être retenues.

J'aborderai les articles 4, 5, 6 et 7, qui traitent du problème des interventions économiques des collectivités locales.

Ce projet de loi vise, en premier lieu, à restreindre la liberté presque totale laissée aux collectivités locales en matière d'aide aux entreprises en difficulté et à limiter le risque que constitue pour elles la procédure des garanties d'emprunts. Bien entendu, on peut penser qu'il s'agit là, en quelque sorte, d'une entorse au principe de la liberté d'action des communes, qui est le principe général de la décentralisation. Mais il s'agit davantage d'un problème de compétence qui n'est pas traité réellement par ce texte, la décision restant en suspens au sujet de l'attribution de cette responsabilité aux départements ou aux régions.

Il revient aux communes de créer les conditions du développement économique. Elles ne sont pas compétentes pour intervenir directement dans le fonctionnement des entreprises. Maire depuis 1953, c'est une règle que je me suis imposé de suivre, et j'ai le sentiment qu'elle a été bénéfique pour ma commune.

Par ailleurs, j'approuve sans réserve les dispositions qui limitent les risques pour les communes dans l'octroi des garanties d'emprunt ; en particulier, je crois tout à fait

opportune la limitation de la quotité de prêt garanti. Je souhaite qu'il ne puisse dépasser 50 p. 100, le système bancaire devant sur ce point prendre sa part de risque, ce dont il cherche encore trop souvent à s'exonérer.

Toutefois, sur ce point particulier des garanties, je vous demanderai des éclaircissements, monsieur le ministre.

Il va de soi - mais cela irait encore mieux en le disant, me semble-t-il - que cette disposition restreignant les garanties des communes dans les emprunts ne doit pas s'appliquer aux associations du secteur social, qui n'attirent pas particulièrement les partenaires privés, en particulier les banques, en l'absence de garantie des collectivités locales. Ces associations, qui interviennent généralement dans le domaine sanitaire et social, dans des créneaux insuffisamment couverts ou délaissés par l'activité marchande, répondent à un besoin social et ont l'aval des collectivités ; il faut leur permettre de poursuivre leurs activités.

L'article 14 du projet de loi aborde un point très important, celui de l'apurement des comptes des communes de moins de 2 000 habitants.

Cet article trouve son origine dans les difficultés qui sont apparues avec les chambres régionales des comptes pour ce qui concerne le contrôle juridictionnel des comptes des comptables des collectivités locales.

Je suis opposé à l'adoption de cet article pour trois raisons : d'abord, déplacer le contrôle n'apparaît pas suffisant pour en modifier l'esprit ; ensuite, c'est un pas en arrière - un de plus - dans la recentralisation, pour les petites communes ; enfin, de cette manière, on conforte deux types de décentralisation.

L'essentiel du contentieux réside dans le fait que, ici ou là, les chambres régionales des comptes ont peut-être eu tendance à intervenir dans des domaines qui apparaissent plutôt relever de l'opportunité des dépenses. D'ailleurs, les problèmes sont apparus le plus souvent entre les ordonnateurs et les comptables communaux, qui, en raison même de cette perspective de contrôle des chambres régionales des comptes, ont multiplié, parfois d'une manière excessive, les demandes de justificatifs aux ordonnateurs. Transférer le contrôle juridictionnel aux trésoriers-payeurs généraux, et surtout à leurs services, n'est pas, me semble-t-il, la solution.

Pourquoi les trésoriers-payeurs généraux, eux-mêmes placés dans la situation dans laquelle se trouvent aujourd'hui les comptables - les chambres régionales des comptes, en effet, conservent toujours le droit d'évocation - n'auraient-ils pas la même attitude ? C'est, à mon sens, davantage dans le respect strict des attributions de chacun que réside le véritable contrôle de légalité *a posteriori*.

Oui au contrôle des moyens employés par les collectivités pour atteindre les objectifs qu'elles se fixent ! Non à l'appréciation de l'opportunité des décisions prises ! Les électeurs sont là pour juger.

La deuxième raison de mon opposition réside dans le fait qu'une telle disposition constitue un retour en arrière pour les petites communes - on a fixé, arbitrairement d'ailleurs, à 2 000 habitants le critère de « valeur » ou de « validité » pour bénéficier pleinement de la loi sur les libertés des collectivités locales.

Cet élément d'appréciation m'amène à développer la troisième raison de mon opposition.

Par le biais de cette disposition législative, on tend à conforter un système de décentralisation à « deux vitesses », correspondant à deux catégories de collectivités locales : celles auxquelles on reconnaît une certaine liberté de choix et de moyens et qui vont accéder inévitablement à plus de liberté et d'autonomie et celles qui, par un ensemble de mesures spécifiques, législatives, réglementaires et financières, sont en liberté surveillée, dont chaque décision devra en définitive, sinon avoir le contre-sceau des représentants de l'Etat, du moins attendre leur accord pour se réaliser.

Sans doute notre commission des lois nous fera-t-elle une proposition qui réduit le nombre des communes assujetties à ce système. C'est un moindre mal, mais c'est encore une discrimination.

Je suis personnellement tout à fait opposé à toute mesure discriminatoire ; c'est d'ailleurs la raison pour laquelle je ne partageais pas, entre autres, la philosophie du système de la D.G.E. en deux parts pour les communes. Je sais que, sur ce point, monsieur le ministre, nous avons des divergences.

Je dirai un mot de la coopération intercommunale.

Le texte que propose le projet de loi ne me semble pas aller dans le bon sens, comme vous le disait d'ailleurs il y a quelques semaines notre collègue M. Moinet. La densité et la diversité de notre tissu communal sont sans doute un élément à la fois de richesse et de difficultés. Les petites communes ne peuvent, seules, développer une action d'investissement significative ; c'est la raison pour laquelle elles ont senti le besoin de la coopération intercommunale qui, dans les secteurs défavorisés, s'est quasiment institutionnalisée dans les chartes intercommunales et les contrats de pays.

C'est, à mon avis, grâce à des mesures permettant le renforcement de la coopération que l'on permettra à toutes les communes, surtout les plus petites, de participer pleinement au développement général et de bénéficier totalement de la décentralisation.

Je crois donc qu'il n'y a pas lieu, par un texte, de leur permettre de se dissocier plus facilement. J'ai le sentiment, au contraire, qu'il faut chercher à aider au renforcement de cette solidarité ; les textes actuels permettent d'ailleurs tout à fait correctement, me semble-t-il, de mettre fin à certaines coopérations par consentement mutuel.

Je voudrais enfin aborder l'article 19. Nous en venons là à la dotation globale de fonctionnement.

Cet article reconduit, pour l'essentiel, les principes généraux qui ont conduit à l'institution de cette dotation spécifique, fondée sur les charges exceptionnelles qui résultent, pour les communes touristiques, de l'accueil de populations saisonnières.

Il apporte cependant trois innovations.

Tout d'abord, il met en œuvre un système de « lissage » de la dotation supplémentaire des communes touristiques, introduisant, en quelque sorte, une dotation de garantie : toute commune restant éligible à cette dotation ne pourra, d'une année sur l'autre, voir celle-ci devenir inférieure de plus de 20 p. 100 à celle de l'année précédente. Cette dotation ne pourra non plus progresser de plus du double de l'augmentation globale de l'enveloppe qui lui est affectée. Cela aurait amené, pour l'exercice 1986, une progression maximale de 5,14 p. 100 et, pour 1987, de 9,9 p. 100.

Pour l'exercice 1988, il est aujourd'hui impossible de savoir ce qu'il en serait, avant le vote de la loi de finances. Disons seulement que l'évolution des dotations restera toujours étroitement dépendante de la masse globale à répartir et, bien entendu, du nombre d'ayants droit.

Ensuite, deuxième disposition importante et, à mon avis, très intéressante, la commune qui ne remplit plus les conditions d'éligibilité sortirait du système en cinq ans.

Enfin, l'entrée dans le système se ferait sur deux ans pour les communes atteignant le seuil d'éligibilité.

L'esprit dans lequel cette réforme est introduite, en particulier la nécessité de rendre applicable un texte qui prenait en compte tout à fait positivement le fait touristique et les charges qu'il induit pour les collectivités locales, ne saurait encourir de critiques fondamentales.

Il n'en va, hélas ! pas de même du projet de décret d'application. Ce n'est d'ailleurs pas un fait nouveau que la tendance souvent largement interprétative du pouvoir réglementaire aboutit à des applications législatives qui ne sont pas toujours dans l'esprit de ce que souhaitait le législateur. De nombreux exemples de contentieux, en particulier dans le domaine des lois de décentralisation, sont là pour en témoigner.

Selon le projet de décret, on risque d'aboutir à des bouleversements importants. D'une part, il devrait, en principe, accroître le nombre de communes éligibles, par abaissement du critère de capacité d'accueil ; mais, dans le même temps, on modifie le seuil : cela aboutit, en fait, à rendre les critères d'admission plus sélectifs pour les communes de moins de 500 habitants et plus larges pour les autres communes. Il y a là, me semble-t-il, un problème.

Enfin, pour les modalités de répartition, la loi fixe quatre critères ; mais le décret en modifie l'importance respective, en diminuant la capacité d'accueil pondérée de 70 p. 100 à 50 p. 100, en ne rapportant plus cette capacité à la population et en modifiant aussi le critère de la charge nette par habitant en le revalorisant. En revanche, sont maintenus, à l'identique, le potentiel fiscal et le produit de la taxe de séjour.

Il n'est pas douteux que ces changements vont entraîner des transferts importants à l'intérieur d'une dotation qui s'élevait, en 1987, à 860 millions de francs, à partager entre 1 170 communes. Entre combien de « convives » le nouveau dispositif amènera-t-il à partager l'enveloppe ? Quelles fluctuations cela risque-t-il d'entraîner dans les budgets des communes actuellement parties prenantes ?

Monsieur le ministre, je souhaite attirer sur ces problèmes votre particulière attention. Je sais que vous avez été alerté, par l'ensemble des associations de maires de communes touristiques, sur les conséquences qui pourraient découler d'une mise en œuvre hâtive d'une réforme qui, par le biais de dispositions réglementaires, va bien au-delà d'une simple adaptation du régime précédent. Je crois que le souci de ces responsables locaux est à prendre en considération et que, en particulier, des simulations aussi significatives que possible devraient être réalisées avant toute mise en œuvre de cette réforme.

Par ailleurs, j'observe que, à côté de la dotation touristique supplémentaire, existe une dotation particulière, qui s'adresse aux communes à forte fréquentation touristique journalière, dont les mécanismes ne sont pas réexaminés, et pour laquelle un certain nombre d'ayants droit ne sont pas actuellement reconnus. L'enveloppe qui y est affectée ne semble pas faire l'objet d'une attention particulière, pas plus d'ailleurs que certaines demandes d'autres communes concernant le financement d'équipements par la puissance publique.

Je résumerai ma position sur cet article en vous disant « oui » aux orientations proposées par le texte de cet article 19, mais « hâtons-nous lentement » pour son application et, dans l'intervalle, continuons, s'il le faut, pour un an à subir le système provisoire actuel, qui est, certes, pénalisant pour les communes qui aspirent à entrer dans le système, mais qui n'a pas pour conséquence de faire crouler l'édifice.

Il faudra sans doute, là encore, reprendre un jour l'ensemble de l'architecture.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, conscient de la portée relative de ce texte, j'ai volontairement considéré que la discussion devait éviter de déborder ses objectifs limités, même si, ici ou là, il était nécessaire de replacer dans leur contexte un certain nombre de dispositions.

J'ai dit pourquoi certaines orientations me semblaient peu compatibles avec l'esprit de la décentralisation et pourquoi il faudrait également une réflexion suffisante pour une bonne application de l'article 19. Je souhaite qu'au fil de la discussion les amendements de nos commissions et de nos collègues apportent les correctifs nécessaires.

Sous ces réserves et pour en avoir suffisamment débattu, souvent avec vous-même, monsieur le ministre, je puis donc vous confirmer aujourd'hui l'avis globalement favorable du groupe de la gauche démocratique.

Il reste que, ce texte adopté, demeureront ouverts d'importants débats concernant le devenir des collectivités locales.

A propos de la D.G.E., ne faut-il pas imaginer un autre système ? Ne serait-il pas plus satisfaisant et plus simple d'avoir une seule dotation de fonctionnement, en rapprochant le niveau par habitant en milieu rural de celui des communes urbaines ?

Les collectivités locales ne doivent-elles pas, à terme, être réellement libres pour l'emploi de leurs ressources ? Leur fiscalité locale ne doit-elle pas être réellement indépendante de l'Etat ?

L'actualisation des valeurs locatives cadastrales, dont la simulation donne actuellement des résultats explosifs, ne doit-elle pas être remise sur le chantier ?

Bref, tout un ensemble de questions - dont l'une, très importante, a été développée à l'instant par notre collègue M. Salvi - restent en suspens.

N'y a-t-il pas lieu d'assouplir davantage le système si rigide de l'exécution budgétaire ? Le problème toujours posé de la liberté de gestion de la trésorerie des collectivités locales ne doit-il pas être enfin abordé dans une perspective réaliste et plus en rapport avec les préoccupations des élus locaux ?

Telles sont, monsieur le ministre, les questions - la liste n'est pas exhaustive - qui demandent des réponses politiques et, pour certaines d'entre elles, financières, afin que, d'amé-

lioration en amélioration, la décentralisation aille au terme des ambitions qu'elle s'est données et des espoirs qu'elle a suscités.

Il faut aller dans le sens de l'histoire et, sans désespérer, en mettant de côté les préoccupations politiciennes, se mettre au travail pour poursuivre cette œuvre de progrès. (*Applaudissements sur les travées de la gauche démocratique, ainsi que sur certaines travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

**M. Jean Puech.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nos départements - je pense plus précisément à nos départements ruraux - seront sensibles à la volonté manifestée par le Gouvernement de corriger, à travers le projet de loi qui nous est présenté, certains des effets pervers de la décentralisation.

Je saluerai ainsi, et cela ne vous étonnera pas, monsieur le ministre, l'un des objectifs essentiels de ce texte, celui qui vise à renforcer la solidarité financière au bénéfice des communes rurales et des départements les plus défavorisés. Je dirai même qu'il s'agit là d'un acte de courage. Nul, en effet, ne peut ignorer qu'à envelopper constante toute réforme des mécanismes financiers de répartition aboutit à donner plus aux uns et moins aux autres !

C'est un acte de courage nécessaire et urgent.

Vous le savez, nous, représentants des collectivités locales et territoriales les plus défavorisées, nous appelions une telle réforme de nos vœux depuis de longues années. Nous demandions, en effet, que soit reconnu notre droit à la différence, différence que nous ne cultivons pas, mais qui nous est imposée - vous le savez, puisque vous nous avez rendu visite voilà quelques semaines - par notre situation géographique et par le processus de désertification auquel nous nous efforçons de faire face.

La reconnaissance de ce droit exige l'exercice de la solidarité nationale. Ce projet est un premier pas en ce sens, et nous nous en félicitons.

L'instauration d'un critère de richesse fiscale par appel à la notion de potentiel fiscal superficiaire est tout à fait opportune. Elle permet de prendre en compte des départements dont le potentiel fiscal est faible, mais qui n'en ont pas moins des charges aussi importantes, sinon plus importantes. Les différents exposés des motifs citent notamment la voirie ; j'y ajouterai des services tels que les transports scolaires. Chez nous - dans le département de l'Aveyron - nous couvrons 40 000 kilomètres par jour - le tour de la Terre ! - pour assurer le ramassage scolaire d'un faible nombre d'élèves.

Je crois que l'œuvre que vous amorcez avec ce projet de loi mérite d'être poursuivie avec détermination. Dans l'immédiat, nous devons orienter nos efforts dans trois directions : un effort de clarification, un effort d'équité et un effort de simplification.

S'agissant de l'effort de clarification, je prendrai deux exemples pour illustrer mon propos. Le premier concerne l'aide sociale et la santé ; le second a trait à l'éducation.

En effet, la répartition des compétences en ce domaine, satisfaisante du point de vue théorique, s'est-elle pour autant traduite dans tous les cas par un transfert réel du pouvoir aux départements, l'imbrication des responsabilités entre Etat et département étant réelle dans certains secteurs ?

Par ailleurs, la marge de manœuvre de la collectivité départementale n'est-elle pas encore plus réduite quand on sait que le département doit financer des décisions prises par des organismes extérieurs au conseil général. Je pense aux commissions d'admission d'aide sociale, à la Cotorep - commission technique d'orientation et de reclassement professionnel - et au juge des enfants ?

A ces deux questions, on ne peut que répondre par la négative.

En effet, la décentralisation n'a pas confié aux départements de manière complète le pouvoir de décider l'attribution de prestations qu'ils financent.

Le problème est sensible, par exemple, au niveau des allocations compensatrices pour tierce personne qui représentent une charge financière lourde pour les budgets d'aide sociale de bien des départements.

Le grand principe « Qui paie décide » est battu en brèche, puisque la fixation du taux des allocations compensatrices revient à la Cotorep, laissant au président du conseil général une faible marge d'appréciation.

Ainsi, les procédures de décision n'ont pas toujours été adaptées aux données issues de la décentralisation, de même que le rôle et les missions de certains organismes n'ont pas été modifiés pour tenir compte du transfert de compétences.

En ce qui concerne l'éducation, il me paraît essentiel de revoir la répartition des compétences actuelles, qui confie la gestion des lycées aux régions. Je souscris en cela aux propositions faites par de très nombreux parlementaires.

Par ailleurs, il conviendra, à mon sens, de réfléchir aux procédures de concertation qui sont absolument nécessaires entre les autorités académiques et nos collectivités. Nous sommes, en effet, bien souvent mis devant le fait accompli : la mise en œuvre d'orientations pédagogiques a des conséquences matérielles et financières que nous devons ensuite assumer.

Si la décentralisation, telle qu'elle a été réalisée, a incontestablement clarifié une bonne part des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales, et si la fin des financements croisés a permis une meilleure maîtrise des budgets, ce dispositif peut et doit encore beaucoup évoluer.

Un effort d'équité est aussi nécessaire.

Il s'agit, en effet, d'arrêter l'engrenage dans lequel nous avons tendance, un peu plus tous les jours, à nous engager, celui des transferts insidieux de charges.

Les exemples sont multiples, monsieur le ministre ; aussi me contenterai-je de n'en citer que quelques-uns : la réduction dans de nombreux collèges de postes d'agents de service ; la mise en place de banques régionales de données par le ministère de la culture pour les bibliothèques centrales de prêts ; la suppression de la récupération de la T.V.A. pour les subventions du fonds national d'adduction d'eau ; les plans de lutte contre les situations de pauvreté et de précarité ; les multiples dispositions qui conduisent les départements, de façon quasi obligatoire, à souscrire à un prétendu partenariat pour des opérations dont la compétence devrait rester exclusivement celle de l'Etat. Je pense à la voirie nationale, aux mesures prises en faveur de la cessation d'activité des agriculteurs.

Il faut enfin réaliser un effort de simplification.

M. Haenel a magistralement mis en exergue l'immensité de la tâche à accomplir en ce domaine. Ayez pitié, ayons pitié des élus et de leurs collaborateurs. Au moins, ne nous obstinons pas dans nos erreurs.

Je citerai ainsi les modalités de répartition des dépenses d'investissement des collèges, ainsi que les mesures que paraît vouloir prendre le Gouvernement pour assujettir les laboratoires vétérinaires départementaux à la T.V.A.

Dans ces trois directions, des mesures, parfois simplement réglementaires, peuvent être prises très rapidement. Je souhaite vivement que le Gouvernement puisse les engager sans trop attendre.

A plus long terme, nous n'éviterons pas cette grande réforme des ressources des collectivités locales qui implique, tout à la fois, une réforme de la fiscalité, et des mesures innovatrices pour dégager des ressources propres aux collectivités locales et territoriales.

Enfin, nous devons affirmer avec force les nécessaires complémentarités qui doivent être celles d'une décentralisation bien conduite et d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire.

Telles sont les orientations qui doivent dès maintenant, après le vote de ce projet de loi, guider notre réflexion et l'action de tout gouvernement, réflexion et action pour lesquelles nous vous faisons confiance, monsieur le ministre. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

**M. Pierre Dumas.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après les interventions de nos trois remarquables rapporteurs et de plusieurs de mes collègues, qui ont exprimé un certain nombre d'idées, auxquelles



je souscris tout à fait, je ne suis pas monté à cette tribune pour répéter ce qui a déjà été dit sur maints sujets, notamment sur les transferts de charges et sur l'insuffisance de la D.G.E.

Vous m'avez accordé le privilège, monsieur le ministre, de faire partie du groupe de travail que vous avez créé sur la coopération intercommunale. C'est la raison pour laquelle, avant que le président de ce groupe de travail, M. Barbier, qui a conduit nos travaux avec l'amabilité, la compétence et l'efficacité qu'on lui connaît, ne le fasse mieux encore, je me suis senti tenu de donner un écho de nos réflexions.

Cet écho sera un témoignage après les propos qu'un de nos honorables collègues a tenus avant cette séance. Celui-ci pensait que certaines sensibilités politiques avaient été tenues à l'écart de la composition de ce groupe de travail. Ayant assisté à toutes les réunions, je tiens à préciser que j'étais assis au côté d'un de nos excellents collègues sénateurs socialistes. De plus, au moins deux maires socialistes tout à fait réputés y assistaient !

Je voudrais maintenant parler du titre IV.

La décentralisation a consacré le mouvement tendant à multiplier les missions de nos collectivités territoriales. Mais, s'agissant des communes, moins concernées que les départements et les régions par la loi de 1982, il me semble que, plus encore que de la loi, c'est de l'évolution des modes de vie que résultent l'accroissement et la diversification sans cesse développés des services que nos concitoyens attendent d'elles.

Les communes sont, en effet, le niveau désigné pour gérer l'habitat, le travail, les loisirs, la sécurité, la solidarité, bref la vie quotidienne. Or, plus s'élargit ainsi leur vocation, plus s'accroît la distorsion entre ce que l'on attend d'elles et la capacité réelle des plus modestes d'entre elles. Quant aux plus importantes, généralement insérées dans le tissu d'une agglomération regroupant des collectivités d'importances inégales, comment négligeraient-elles aussi la coopération intercommunale ?

Bref, si les agglomérations urbaines et le monde rural sont confrontés à deux problèmes de natures différentes, appelant des solutions diversifiées, ils éprouvent néanmoins en commun une même nécessité, à savoir la coopération intercommunale, qui, si l'on écarte les fusions pour toutes les raisons indiquées, est seule capable d'assurer l'efficacité et donc la pérennité de l'institution communale.

Dans cette perspective, au sein du groupe de travail qui avait été constitué à votre initiative, monsieur le ministre, j'ai constaté, comme certainement tous les participants, que, s'il faut, certes, encourager le développement de la coopération intercommunale, encore faut-il, d'abord, qu'elle soit voulue, acceptée au moins, et portée par des nécessités toujours perçues.

En d'autres termes, elle doit être un instrument de vie, donc d'évolution et d'adaptation constante et non pas une armature destinée à perpétuer par des contraintes juridiques, une solidarité périmée ou refusée.

Pour qu'elle soit ainsi un volontariat, il faut une liberté qui, nous le savons, ne doit pas être confondue avec l'irresponsabilité, qui ne dispense pas du respect des engagements pris en commun ; une liberté de pouvoir éventuellement modifier les structures ou de se retirer si nous voulons donner une nouvelle jeunesse à beaucoup de syndicats intercommunaux vieux de plusieurs décennies et si nous voulons faire tomber la méfiance qu'éprouvent tant de collègues élus qui ne se sont pas encore engagés dans les voies de cette coopération.

Par ailleurs, à travers les auditions de personnes ayant animé aux quatre coins de notre pays des expériences diverses, le groupe de travail a eu connaissance de beaucoup d'exemples.

Une première observation s'est imposée à tous : la coopération intercommunale, pour une grande partie, s'est développée dans notre pays en dehors des textes.

Ainsi, votre démarche pragmatique, monsieur le ministre, tendant à aligner, en quelque sorte, les textes sur des réalités nées de l'expérience, correspond parfaitement aux souhaits du groupe de travail. C'est aussi la raison pour laquelle MM. Barbier, Haenel et moi-même avons déposé des amendements tendant à prendre en considération certains éléments

pratiques de la vie quotidienne, s'agissant notamment du lieu de réunion, des suppléments, que l'expérience a révélés nécessaires.

Ensuite, nous avons constaté que sont extrêmement diverses les formules, parfois combinées entre elles, auxquelles la coopération intercommunale a eu recours. Elles vont du syndicat d'études et de programmation de l'association simple aux syndicats à vocation unique et même aux syndicats à vocation multiple, dont la situation est complexe, en raison du fait qu'ils sont souvent à géométrie variable, bien que les textes, en principe, s'y opposent actuellement.

Le groupe de travail en a conclu que la souplesse est un élément indispensable à une relance et à un développement que nous souhaitons tous de la coopération intercommunale.

C'est donc en répondant à ce sentiment général que vous avez, monsieur le ministre, déposé un amendement instituant de nouvelles formes de coopération intercommunale plus souples, qui me paraît tout à fait correspondre à ce qu'avait souhaité notre groupe de travail et apporte à ce projet une dimension nouvelle.

Il restera certes beaucoup à faire pour encourager des formules de coopération en vue d'un développement local d'ensemble, ainsi que pour assurer, sinon la transparence, du moins la neutralité des mécanismes financiers et fiscaux à l'égard de la coopération intercommunale.

Enfin - permettez-moi d'ajouter une remarque plus personnelle - si nous développons, comme nous le souhaitons, des institutions supra-communales nombreuses et efficaces auxquelles seront confiées des missions de plus en plus importantes, que deviendra, après une ou deux décennies, le lien entre l'électeur et le gestionnaire ? Or, nous savons tous que la force de la démocratie locale réside dans la proximité, la communication et la possibilité pour l'électeur d'exercer un contrôle direct, immédiat, sur ce qui se fait ou ne se fait pas. Il faudra donc réfléchir au maintien de la démocratie locale dans ses nouvelles formes de coopération, notamment par l'information et la représentativité.

Telle sera la tâche de demain. On se serait d'ailleurs étonné que ce thème ne soit pas évoqué au Sénat à l'occasion de cette discussion.

Monsieur le ministre, sur trois autres titres du projet de loi, permettez-moi d'ajouter quelques brèves et simples remarques aux observations déjà formulées.

En ce qui concerne les interventions économiques, je me réjouis naturellement de voir mettre fin au rôle de « brancardier » des entreprises expirantes qu'on avait assigné, à tort et imprudemment, me semble-t-il, aux communes. J'approuve donc les dispositions de resserrement et d'encadrement des conditions de garantie que nos communes doivent pouvoir donner ; des garde-fous sont, en effet, nécessaires pour les protéger contre certaines imprudences.

Toutefois, ne faudra-t-il pas un jour aller plus loin encore et mettre fin à la concurrence sauvage qui existe entre communes voisines ou appartenant à une même agglomération ? En effet, cette concurrence contrarie le bon urbanisme, le bon aménagement du territoire ou pénalise les efforts d'équipement de certaines communes qui, pour s'être équipées, ont adopté des taux de taxe professionnelle parfois plus élevés que ceux de leurs voisines ?

S'agissant des procédures budgétaires, comme tous mes collègues, je me réjouirai de voir le Gouvernement prendre acte avec pragmatisme du fait que les budgets communaux ne peuvent pas être votés avant le mois de mars ; à cette fin, des dispositions sont prises pour nous permettre, le cas échéant, d'engager des investissements avant cette date.

Je me félicite également du fait que le Gouvernement nous offre la possibilité d'éviter de réunir l'assemblée délibérante pour des suppléments d'investissements imprévus, dès lors qu'ils demeurent dans des limites raisonnables.

Monsieur le ministre, permettez-moi cependant de saisir l'occasion qui m'est aujourd'hui offerte d'appeler votre attention sur le formalisme excessif qui écrase les ordres du jour de nombre de nos conseils municipaux de communes d'une certaine importance. On est, en effet, obligé d'y inscrire cinquante, soixante, voire soixante-dix questions par soirée ; nous traitons, en effet, plusieurs fois de décisions qui ont été adoptées sur le fond : pour demander une subvention à une collectivité, puis à une autre, pour décider du lancement de l'appel d'offres !

D'autres allègements seront nécessaires pour rendre au fonctionnement de nos conseils municipaux une liberté qui leur permette de se consacrer davantage et de façon plus approfondie aux questions les plus sérieuses.

J'en arrive enfin au titre V, relatif aux collectivités locales à vocation touristique. La stabilisation des flux des ressources allouées à ces communes et l'élargissement du nombre des communes bénéficiaires m'apparaissent choses excellentes. Je me réjouis également que la taxe de séjour devienne plus utilisable grâce à la simplification que représente la possibilité de recourir au forfait et grâce à une revalorisation.

Il s'agit certainement d'avancées intéressantes et importantes pour les communes touristiques ; permettez-moi cependant de signaler que, là encore, il faudra sans doute envisager d'élargir l'assiette de cette taxe à l'ensemble des activités qui bénéficient du tourisme ainsi que le champ d'application à des communes, à des villes qui, pour n'être ni stations thermales ni touristiques ni assimilées, peuvent, en tant que villes-étapes ou villes de congrès, consacrer des efforts importants au développement touristique. Ces collectivités devraient peut-être être autorisées à percevoir, elles aussi, une taxe de séjour.

Dès lors, monsieur le ministre, ma conclusion - elle découle de chacun de mes propos - est que, sur chaque sujet que nous avons abordé, d'autres mesures se révèlent souhaitables, au-delà du projet de loi que nous examinons aujourd'hui. Néanmoins, il était important, capital, décisif de commencer. Vous avez eu ce mérite, vous avez ouvert la voie, la bonne, me semble-t-il. Nous vous en remercions et nous soutiendrons cette initiative.

Je suis convaincu que je ne suis pas seul ici à souhaiter que ce bon début, que ce bon débat soit l'occasion pour le Gouvernement et le Sénat de prendre rendez-vous pour d'autres aménagements ultérieurs concernant non seulement les communes, mais aussi - on l'a dit très justement - le département et la région dont les compétences respectives ne sont pas toujours définies très clairement ou de façon très opportune, me semble-t-il. De la sorte, grâce à plus de clarté et de cohérence, la décentralisation sera dotée d'une plus grande efficacité. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

**M. René Régnauld.** Monsieur le président, monsieur le ministre, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, c'est la position de la majorité de notre assemblée qui me vaut de reprendre la parole. En effet, j'avais proposé d'adopter une question préalable cet après-midi ; vous ne l'avez point fait ; vous me retrouvez donc à cette tribune ! *(Sourires.)*

Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, avec la plus grande sérénité, je tiens à vous faire part de ma surprise devant la forme et le ton de vos réponses à ma précédente intervention.

Monsieur le ministre, me référant à un dicton que vous avez cité, « Tout ce qui est excessif est insignifiant » j'ai cru un instant que le débat allait s'arrêter là. Il n'en a rien été - bien au contraire ! - et c'est avec une grande fougue que vous avez multiplié les réponses point par point à mon intervention. Celle-ci n'avait donc été ni insignifiante ni excessive ! Il s'agit là de pure logique.

Monsieur le ministre, vous avez longuement évoqué le problème dans la dimension financière. Je sais que cela sortait du sujet, mais un échange a eu lieu entre nous sur ce sujet.

Vous avez en particulier évoqué la décentralisation et certains moyens financiers d'accompagnement, à savoir, entre autres, la D.G.E., la D.G.D. et la D.G.F.

S'agissant de la dotation globale d'équipement - je veux bien vous l'accorder, monsieur le ministre, mes chers collègues - vous avez eu souvent l'occasion, entre 1980 et 1986, de faire part de votre appréciation sur la D.G.E. et de déplorer son insuffisance. Vous avez dit - je me souviens des débats concernant la réforme de la procédure - que cette D.G.E. aurait pu mériter plus d'intérêt sur le plan des procédures si des crédits y avaient été affectés.

Monsieur Salvi, vous avez eu, vous aussi, l'occasion - je m'en souviens - d'évoquer la D.G.E. comme d'ailleurs, je dois le dire, la contribution du budget de l'Etat aux budgets

des collectivités territoriales. Cela aurait pu nous autoriser à penser qu'un gouvernement plus sensible à vos réflexions aurait pu considérer qu'il y avait effectivement lieu d'affecter des crédits.

Mais force est bien de constater que cette D.G.E. insuffisante en volume n'a fait, depuis 1986, que croître dans des proportions identiques ou comparables à celles des années précédentes. Cela prouve que ce n'est sans doute pas si simple que cela et qu'il ne suffit pas de belles envolées à la tribune pour que les crédits que l'Etat peut mettre à la disposition des collectivités locales se trouvent spontanément augmentés. C'est bien dommage pour les maires et pour leurs représentants que nous sommes !

Tout cela est également vrai pour la D.G.D. ! Qu'a-t-on fait depuis maintenant deux ans et que fera-t-on, pour 1988 en particulier, pour l'augmenter substantiellement ? Que fait-on également pour en corriger les déviations par rapport aux intentions ?

Monsieur Paul Girod, vous avez pris une part importante dans la rédaction de l'article 94 de la loi du 7 janvier 1984, qui a institué une commission d'évaluation dont la mission était de surveiller si l'Etat assumait bien ses engagements. Cette commission était d'ailleurs présidée par l'un de nos collègues. J'imagine qu'il la préside toujours. Les observations qu'elle a pu formuler n'ont rien montré d'excessif ou d'extraordinaire. Toutefois, je me pose deux questions à son sujet. Fonctionne-t-elle toujours ? Quels avis émet-elle ? Nous avons beaucoup suivi ses travaux avant 1986, mais, depuis, on n'en parle plus !

Monsieur le ministre, lors d'un prochain débat - par exemple, lors de la discussion des crédits de votre ministère - peut-être pourrions-nous traiter très judicieusement et de manière approfondie de cette commission et de ses travaux.

Quant à la D.G.F. - puisqu'elle a été également évoquée - j'observe qu'elle aura augmenté de 5,16 p. 100 en 1987 et qu'elle augmentera de 4,73 p. 100 en 1988, pourcentages que vous nous avez communiqués et présentés en commission des finances, monsieur le ministre.

J'observe donc qu'elle augmentera moins en 1988 qu'en 1987 et je prétends - personne ne peut contester mon propos - que l'inflation de 1988 sera au moins égale sinon supérieure à celle de 1987.

Si elle venait à être supérieure ou égale, il nous faudrait reconnaître que, mathématiquement, la D.G.E. augmentera moins en 1988 qu'en 1987 et que, par conséquent, les collectivités territoriales perdront leur pouvoir financier de réalisation. Pour que l'on soit à égalité avec 1987, il faudrait que l'inflation pour 1988 soit d'au moins un demi-point inférieure à ce qu'elle sera pour 1987. Nous verrons bien, car l'inflation en 1988, c'est l'avenir ; mais nous serons tous présents - je le souhaite - pour constater l'évolution de la situation.

Tout cela pour vous dire, monsieur le ministre, que, par rapport à ces dotations, par rapport aux discours qui ont pu être tenus et aux interrogations des maires, il convient d'aborder le problème avec mesure.

En matière de D.G.E., de D.G.D. et de D.G.F., il ressort, en effet, que vous n'avez rien fait qui autorise à considérer que des augmentations substantielles ont été spécifiquement et spécialement apportées aux collectivités locales depuis le 16 mars 1986.

Vous me rétorquerez sans doute que vos prédécesseurs ne l'ont pas fait non plus. C'est vrai, ils n'ont pas fait de miracle, parce que l'argent des contribuables ne tombe pas du ciel et que l'on ne joue pas avec lui.

Monsieur le rapporteur, un problème a surgi, par ailleurs, entre nous en ce qui concerne le contrôle d'opportunité. Je croyais m'être bien expliqué, mais ce qui est en cause est trop important pour que nous n'y revenions pas.

J'ai cru comprendre, à un moment donné, s'agissant des contrôles d'opportunité, que vous laissiez supposer que cela m'importait peu. Vous m'avez sans doute mal entendu.

Après que le Gouvernement et vous-même, monsieur le rapporteur, avez évoqué les dérapages qui avaient pu avoir lieu - je ne le conteste pas, ils ont très certainement eu lieu - et qui ont conduit les conseillers des chambres à porter des jugements que l'on peut qualifier de jugements d'opportunité, j'ai dit cet après-midi que de tels dérapages ne devaient pas avoir lieu, que cette attitude était condamnable. J'ai même ajouté qu'il y avait lieu, effectivement, de prendre toutes dis-

positions pour que ce type d'égarements, de la part des chambres, ne se reproduise plus. Il faut qu'entre nous les choses soient claires sur ce point.

Comme vous, nous sommes des élus et, comme vous, nous connaissons la probité des maires ; nous savons ce qu'est la souveraineté de leurs assemblées. C'est pourquoi nous sommes, nous aussi, fermes et catégoriques : les chambres n'ont pas à exercer de contrôle d'opportunité.

S'agissant de la démocratie locale, nous ne pouvons pas non plus accepter le procès qui, même implicitement, nous est ou nous a été fait. Oui, nous socialistes, nous sommes de ceux qui, dans cette enceinte, ont toujours souligné l'intérêt particulier qu'il y avait à tout faire pour développer la démocratie locale. Oui, nous avons cette audace.

Je rappelais, cet après-midi, que la décentralisation n'était pas faite pour les élus, qu'être élu n'était pas une fin en soi, que c'était, en fait, accepter une responsabilité et un mandat par délégation de l'électeur. En effet, c'est lui qui détient le pouvoir en démocratie et qui le délègue aux élus que nous sommes, ou que sont les maires ou d'autres conseillers. Il importe donc de tout faire pour que cet électeur, ce citoyen, ce contribuable soit effectivement en mesure de comprendre - pour cela, il faut que les choses soient claires et simples - et pour qu'il soit protégé par des garde-fous.

De la même manière, nous considérons que la richesse de la décentralisation consiste à donner le pouvoir aux citoyens et à faciliter le contrôle qu'ils peuvent avoir de la gestion des affaires publiques.

La démocratie locale, à nos yeux, ne consiste pas seulement à rendre des comptes aux électeurs une fois tous les six ans. Elle a bien plutôt pour objectif de garantir en permanence les droits du contribuable, car c'est bien lui, quel que soit son vote, qui participe tous les ans financièrement aux choix et aux opérations engagées par le conseil municipal.

Nous disons donc oui à la décentralisation, oui à un accroissement des pouvoirs et des responsabilités, mais, pour autant, nous ne sommes pas opposés aux contrôles.

D'ailleurs, qui peut craindre ces contrôles ? Que peut-on redouter quand on fait les choses correctement, régulièrement, quand on respecte la loi ? Or, les élus, les maires sont les premiers à être vigilants et sourcilleux à cet égard.

Enfin, monsieur le ministre, peut-être pourrez-vous nous dire, avant la fin de ce débat, s'il y a eu un dossier sur le contrôle d'opportunité - personnellement, je n'en connais pas - s'il y a eu des choses précises, concrètes, qualifiables en quelque sorte ? Dans l'affirmative, je vous encourage à les transmettre à qui de droit. Je pense, en particulier, au premier président de la Cour des comptes, qui est aussi le premier président du conseil supérieur des chambres régionales des comptes et qui - je n'en doute pas - prendra les mesures qui s'imposent.

Confier le contrôle que j'évoquais à des juridictions indépendantes est sans doute la meilleure manière de sauvegarder les droits des élus et des contribuables locaux quant à la garantie du meilleur usage des impôts mis à leur disposition.

Monsieur le ministre, il ressort de la lecture du compte rendu analytique sommaire que j'ai faite que vous vous demandiez si je vous accusais de vouloir assassiner les chambres régionales des comptes. Je n'ai pas utilisé cette terminologie. Cela dit, on ne peut pas faire mieux si l'on veut restreindre, étouffer la mission des chambres régionales des comptes !

La loi de 1982, qui créait ces chambres, en faisait des juridictions de plein exercice, dotées de missions clairement définies et fonctionnant selon des procédures identiques à celles de la Cour des comptes. Or, le projet de loi ainsi que le compromis auquel sont parvenus la commission des lois et le Gouvernement vont en faire des juridictions d'exception, pour les communes de moins de 2 000 habitants,...

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Incroyable !

**M. René Régnault** ... par rapport aux communes de plus de 2 000 habitants, car le dispositif, les prérogatives, l'autorité et le degré de responsabilité des chambres par rapport aux communes concernées seront différents.

Monsieur le ministre, dans une envolée - c'est le risque, quand on se passionne - vous êtes même allé jusqu'à considérer que des irresponsables siégeaient sur nos bancs. Or,

s'agissant des chambres régionales des comptes - c'est ce sujet que vous traitiez alors - je ne puis faire autrement que de me référer à mes bonnes lectures et même, monsieur le ministre, de vous les recommander.

Quand M. Balladur déclare que « tout Etat organisé doit nécessairement instituer un contrôle des comptes des collectivités publiques afin d'assurer la protection des intérêts des citoyens » et qu'il ajoute que « c'est une règle de la démocratie », sachez que cette phrase, je la fais mienne, et je vous demande si son auteur mérite, lui aussi, le qualificatif que vous nous avez réservé.

S'agissant du titre relatif aux interventions économiques, je voudrais vous faire part de mon inquiétude et de mon insatisfaction. En effet, le projet de loi supprime pour les communes la possibilité d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté alors qu'il laisse cette faculté aux départements et aux régions. Or, je ne puis m'ôter l'idée que certains départements de moins de 100 000 ou 200 000 habitants, par exemple, ont une capacité financière bien moindre que certaines collectivités. Je ne suis donc pas sûr qu'il soit bon de priver les communes de la possibilité d'exercer la solidarité qu'elles souhaitent exercer au profit d'une fraction de leur population menacée.

J'accorde cependant à votre projet une mention positive, s'agissant du partage des risques, de cette forme de mutualisation qui, effectivement, m'apparaît être un bon garde-fou, considérant que certains des partenaires - je pense aux banques, en particulier - disposent manifestement de moyens plus importants. Et puisque vous avez privé les communes de la possibilité de s'organiser, nous déposerons des amendements visant précisément à faciliter des niveaux intercollectivités d'organisation permettant d'exercer cette solidarité.

S'agissant de la D.G.E., si la disposition relative à la clé de 40 p. 100 est une disposition heureuse à laquelle, pour notre part, nous adhérons, je ne puis, là encore, que vous inviter à un peu de modération.

Lorsque, tout à l'heure, vous avez fait état, à cet égard, d'un complément de ressources considérable, j'ai fait quelques petits calculs rapides : dans la meilleure des hypothèses, par rapport aux plus mauvaises années, cela procurerait 35 à 40 millions de francs de plus pour la deuxième part. Si ce n'est pas négligeable, cela ne permet pas non plus de faire rêver les maires des communes de moins de 2 000 habitants et leurs groupements, de leur faire considérer que, maintenant, ils peuvent lancer de gros programmes.

Ma préoccupation, monsieur le ministre, est autre. Que comptez-vous faire à l'égard de l'autre groupe de collectivités locales, c'est-à-dire celles qui sont éligibles à la première part ? En effet, après tout ce qu'on a dit sur la D.G.E., sur son insuffisance, j'allais dire sur son « atomisation », il ne serait pas acceptable que la clé de 40 p. 100, qui va se traduire - c'est vrai - par une augmentation raisonnable pour les communes concernées, se fasse au détriment des autres collectivités.

J'aimerais que, tout à l'heure, vous nous indiquiez vos intentions. Il est encore temps, avant la venue en discussion de la loi de finances, de corriger à la hausse la partie relative à la première part, de sorte que les communes éligibles à cette première part ne soient pas condamnées à voir réduit l'effet de la D.G.E. par la votation de cette clé de 40 p. 100. Nous avons déposé un amendement en ce sens.

S'agissant des départements défavorisés, votre volonté de mieux les sélectionner et d'arriver à une notion concrète est également louable, monsieur le ministre. C'est un point positif que je relève. En effet, nous avons analysé les différentes dispositions de ce texte pour en comprendre la signification et, lorsqu'il y a danger, nous vous le disons.

Je ne suis donc pas totalement convaincu que l'introduction du critère de potentiel fiscal superfinancier, ajouté à la précédente notion, soit de nature à nous rassurer pleinement.

D'ailleurs, le rapport de M. Girod renforce ce sentiment. Il écrit en effet : « Mais il est apparu à votre commission, à partir des informations fournies au rapporteur, concernant la répartition détaillée des enveloppes dans chaque département - cf. annexe - dans un certain nombre de ceux qui demeureraient éligibles à la majoration, sur la base des nouveaux critères proposés, que la mise en jeu de la garantie annulerait en pratique l'impact du nouveau mécanisme. »

Cela m'amène à vous poser deux questions. Tout d'abord, pourrions-nous, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, avoir connaissance de l'annexe à laquelle il est fait référence et de son contenu ? Cela nous permettrait d'apprécier quels sont les résultats. Ensuite - cette seconde question est quelque peu subsidiaire - des simulations ont-elles été effectuées ? Si oui, peut-être figurent-elles à l'annexe. J'attends de vous une précision sur ce point.

En ce qui concerne la coopération intercollectivités, dans l'exposé des motifs de la loi du 2 mars 1982, le ministre de l'époque disait déjà que, pour mettre en application la décentralisation, ce texte devrait, entre autres, être accompagné d'un certain nombre de réformes, dont un projet de loi sur la coopération intercommunale.

La mission qui a été confiée à notre collègue M. Barbier a donc retenu toute notre attention. Mon prédécesseur à cette tribune a dit que des socialistes participaient déjà à ce groupe de travail. Si nous avons réagi cet après-midi, c'est parce qu'il nous a été reproché de siéger ici même ou d'être dans nos départements, alors qu'existait ce groupe de travail. Nous n'avons, nous, provoqué personne.

Monsieur le ministre, chaque fois que vous m'avez proposé de participer à un groupe de travail - tout récemment encore - j'ai répondu à votre invitation et j'ai honoré mon mandat. Par conséquent, si vous m'y invitez, je participerai de mon mieux à ce groupe de travail, même en prenant le train en marche.

Je suis convaincu que la coopération intercollectivités est une condition nécessaire au bon fonctionnement de la décentralisation et à l'exercice des responsabilités nouvelles. Il faut donc tout faire pour l'encourager.

Pourquoi contestons-nous votre texte ? Parce que vous nous présentez une simple disposition. Or, la coopération intercollectivités et l'intérêt du rapport de notre collègue ne se limitent pas à cela.

Vous invoquez des précédents. C'est vrai, certains textes ont été adoptés ici en catimini, tard dans la nuit ou à une heure avancée : par exemple les dispositions relatives à la questure de la ville de Paris (*M. le ministre sourit.*), la loi Foyer concernant la région bordelaise, l'amendement concernant Le Grand-Quevilly...

Il importait donc d'attendre le dépôt de ce rapport afin de s'appuyer sur lui pour examiner dans le détail et dans leur ensemble toutes les mesures qui sont nécessaires au développement de la coopération, y compris en abordant le problème de la démocratie locale. J'ai apprécié, à ce sujet, l'intervention de notre collègue M. Dumas. Vous connaissez en effet mon attachement à la démocratie locale. Mettre en place une coopération qui éloignerait encore plus le citoyen-électeur de sujets qui le concernent, notamment du bon usage de l'argent, est une disposition qui ne peut pas être prise à la légère.

Par conséquent, il faut développer la coopération intercollectivités et, en même temps, la concilier avec le renforcement de la démocratie locale. J'ai bien conscience de la difficulté que cela représente, mais il faut y travailler.

Monsieur le ministre, je le répète, pourquoi ne pas avoir attendu le dépôt de ce rapport avant d'examiner cette disposition qui mérite bien de faire l'objet à elle seule d'un projet de loi ?

Vous finirez par me dire que, si l'on avait adopté ma question préalable, il n'y aurait pas eu de réponse apportée aux problèmes des communes touristiques, de la dotation globale d'équipement, de la dotation globale de fonctionnement, etc.

Ce que nous vous reprochons, c'est votre précipitation à déposer ce projet de loi. Quelques titres et quelques articles auraient pu attendre quelques jours encore afin que nous soyons mieux préparés et documentés grâce au travail et aux réflexions conduits par nos collègues et collectivement.

S'agissant des dispositions financières, monsieur le ministre, devant la commission des finances du Sénat et devant l'Assemblée nationale, vous avez déjà présenté votre budget. Par conséquent, s'agissant du budget des collectivités locales et des dotations financières les concernant, force est tout de même de considérer qu'en ce mois d'octobre il était peut-être plus judicieux d'examiner ces dispositions dans le cadre de votre propre budget.

J'estime donc, s'agissant des dispositions financières et de la coopération intercollectivités, qu'il convenait d'attendre.

S'agissant de la partie du texte relative au contrôle des chambres régionales des comptes, monsieur le ministre, je persiste à penser que c'est la plus mauvaise de votre projet de loi. C'est elle qui porte le plus atteinte à la démocratie locale. C'est elle aussi qui souffle le chaud et le froid. C'est elle également qui remet en cause la décentralisation. Cela, nous ne pouvons pas l'accepter. C'est la raison parmi de nombreuses autres pour laquelle la question préalable avait toute sa raison d'être.

Voilà, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, les quelques observations qu'appelaient de ma part et de la part du groupe socialiste vos réponses et le projet de loi qui nous est soumis. Convenez avec moi - vous le comprendrez aisément - que, tel qu'il est, votre projet de loi demeure pour nous, socialistes, inacceptable. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. Paul Séramy.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, que vous dirai-je que vous ne sachiez déjà sur ce projet de loi, après les exposés de nos distingués rapporteurs et les premières interventions de cette discussion générale ?

Aussi, pour ménager et votre attention et votre temps, je bornerai mon propos à l'un des articles du projet de loi qui, pour porter le numéro 14, n'en est pas moins l'un des premiers, sinon le premier par la place qu'il occupe dans les esprits.

Venons-en donc à cette affaire du contrôle de la gestion des collectivités par les chambres régionales des comptes. Je ne suis pas du même avis que M. Régnauld, et personne ne s'en étonnera.

Je le ferai, comme j'ai toujours pratiqué dans ma vie publique, comme dans ma vie tout court, avec mesure et sérénité.

Vous conviendrez, monsieur le ministre, qu'il y a quelque mérite à garder la tête froide, depuis qu'un beau jour du printemps dernier j'ai déposé, avec plusieurs de mes collègues, une proposition de loi tendant à réformer les chambres régionales. Si j'en juge par le nombre de déclarations et d'articles qu'a suscités cette initiative, je suis déjà assuré d'avoir atteint mon objectif, qui était de tirer la sonnette d'alarme. Je me félicite, monsieur le ministre, de l'examen de ce projet de loi, qui va me permettre de faire litière au passage d'un certain nombre d'insinuations, plus ou moins intentionnées, que l'on put voir fleurir ça et là ces derniers temps.

Il convient tout d'abord de rappeler la genèse de cette proposition pour éclairer la démarche qui fut la mienne et celle de mes collègues.

Dans le courant de l'année 1985, alors que les chambres régionales venaient à peine de devenir opérationnelles, les élus ont commencé à recevoir des lettres émanant d'elles et leur demandant des éclaircissements sur telle ou telle dépense.

Les questionnaires sont devenus au fil des mois de plus en plus détaillés pour ne pas dire inquisitoriaux dans certains cas. Je vous en livre un exemple personnel : il fallait que je donne la liste nominative des conseillers généraux qui déjeunent à la cafétéria. J'ai répondu naturellement en proposant d'envoyer également le menu. Un autre exemple : après l'achat de trois autoradios, il m'était demandé d'indiquer sur quels véhicules ils ont été placés et, pour faire bonne mesure, le nom de l'utilisateur. Je tiens les documents à la disposition de qui les veut.

L'escalade s'est poursuivie lorsque certains élus ont été littéralement attirés devant les chambres, sans que leur comparution ait été entourée des garanties qui caractérisent les procédures contentieuses d'un Etat de droit digne de ce nom.

La perspective que les observations sur la gestion soient publiées, sans que les élus puissent apporter sérieusement une réplique, a consommé la rupture entre ces chambres régionales et les élus locaux.

C'est bien le zèle intempestif de magistrats, pour certains d'entre eux inexpérimentés et à qui certains présidents de chambre ont laissé bien imprudemment la bride sur le cou, qui a créé ce climat délétère. La proposition de loi que j'ai alors déposée avait pour but d'éradiquer le mal : en supprimant la faculté, donnée par le législateur en 1982 aux chambres régionales, de présenter des observations sur la ges-

tion des collectivités locales, un terme était mis aux débordements de ces juridictions cantonnées dans leur rôle premier de juge des comptes.

Je dois dire que la faveur avec laquelle cette proposition de loi a été reçue par les élus tant locaux que nationaux et dans tous les partis montre que le contentieux existe.

En quelques années d'existence, les chambres régionales ont tant accumulé les maladresses qu'elles ont très peu trouvé de défenseurs, en dehors des magistrats de ces chambres - ce qui s'explique - ou encore de certains nostalgiques de la centralisation, qui épanchent leur rancœur dans des revues confidentielles.

Depuis, notre éminent collègue M. Guy Malé a rapporté cette proposition en termes excellents devant la commission de lois ; ses conclusions auraient été discutées par notre Haute Assemblée si l'ordre du jour trop chargé de la fin de la session de printemps ne l'avait empêché.

J'ai relevé, à cette occasion, avec un certain effarement, le refus brutal opposé par le ministre d'Etat à ce que les magistrats des chambres régionales viennent exposer leur point de vue devant le rapporteur de la commission. J'y vois l'indice supplémentaire d'une attitude fermée au dialogue et la manifestation de cette distance qu'ont eues à subir les élus locaux et auxquelles nous devons mettre un terme.

Je le dis sans passion mais avec fermeté, assuré que je suis d'être l'interprète de l'immense majorité des élus locaux : il doit être clair que les élus ne se laisseront pas intimider et que les rapports doivent devenir - ce qu'ils sont, d'ailleurs, dans certaines chambres - de confiance, de mutuelle compréhension et d'aide réciproque.

La décentralisation n'a jamais eu pour objectif d'imposer aux élus des contraintes supérieures à celles qu'ils connaissent sous l'empire du régime de la centralisation. Tout au contraire, en consacrant la responsabilité des élus comme axe de l'organisation locale, le législateur a voulu étendre leur sphère de compétence et d'intervention.

Certes, il n'a jamais été dans mes intentions, ni dans celles de mes collègues, de supprimer le contrôle de légalité des comptes, et j'indique dès à présent que je trouve judicieuse la modification proposée par notre collègue M. Paul Girod, tendant à substituer, dans la loi du 2 mars 1982, à la référence au « bon emploi » des crédits, fonds et valeurs, celle d'« emploi régulier », qui cadre bien avec la compétence juridictionnelle de ces institutions et qui doit prévenir - du moins, je l'espère - tout égarement vers le contrôle d'opportunité.

C'est, en effet, sur cette dérive que nous devons nous montrer particulièrement vigilants. Il n'appartient pas aux chambres régionales - pas plus, d'ailleurs, qu'aux trésoriers-payeurs généraux, mais j'y reviendrai - de juger de l'efficacité de certaines dépenses, de la rationalité des choix et de l'opportunité des moyens.

Elus, nous sommes chargés par nos mandants de lever l'impôt et il est de notre responsabilité d'user des deniers publics au mieux de l'intérêt général, tout au moins de l'idée que nous en avons et de ce qu'en pensent nos concitoyens.

Elus, nous sommes les seuls détenteurs de la souveraineté conférée par le suffrage universel, et, en cette qualité, nous n'avons de compte à rendre - pour ce qui touche à l'opportunité - qu'à ceux qui sont à l'origine de notre mandat, c'est-à-dire à nos électeurs et à eux seuls.

Cela est d'autant plus aisé que, s'agissant des communes, cellules de base de notre démocratie, les rapports entre les élus et leurs administrés sont particulièrement étroits. Au surplus, la représentation des minorités au sein des conseils municipaux des grandes villes permet un examen critique, et au jour le jour, de la gestion des équipes municipales.

On ne voit donc pas ce qui justifierait de confier le contrôle de gestion à d'autres personnes que des élus. Toute tentative d'intrusion dans ce qui relève de leur sphère de compétence constitue un affaiblissement de la démocratie.

La France, qui a toujours refusé dans son organisation constitutionnelle le gouvernement des juges, ne saurait admettre qu'à la faveur de la mise en place de la décentralisation s'instaure « un gouvernement local des juges ».

Telle est l'origine de notre démarche et de ses motivations profondes. J'ajoute que, depuis, les débats qui se sont noués autour de notre proposition de loi n'ont pas fait fléchir la détermination de ses auteurs.

J'en arrive au texte proposé par le Gouvernement et aux amendements des commissions. M. le ministre me le pardonnera, « la franchise est la marque la plus sûre de l'amitié ».

L'article 14, dans son esprit, ne me transporte pas d'enthousiasme. J'attendais bien du Gouvernement qu'il soit attentif aux réactions des élus - je sais, monsieur le ministre, que tel est votre cas - mais le mécanisme proposé n'est vraiment pas satisfaisant.

D'une part, il marque une rupture avec l'équilibre des institutions nées de la décentralisation en confiant à des fonctionnaires - certes éminents et respectés - soumis à la hiérarchie du pouvoir exécutif, une fonction de contrôle qu'ils exerçaient certes, mais sous l'empire du régime antérieur qui avait une autre logique. Sur ce point, le projet ne répond pas tout à fait à notre attente.

D'autre part, il institue un régime différent selon la taille des communes. Sans doute notre droit comporte-t-il des dispositions différenciées selon des critères touchant à la population des collectivités, mais dans des domaines qui ne sont que des modalités d'application d'un principe. Ainsi, l'élection au suffrage universel des conseillers municipaux n'est-elle pas remise en cause par la multiplicité des modes de scrutin.

En revanche, le contrôle *a posteriori* des comptes des communes par un organe non juridictionnel, et qui relève de l'exécutif, constitue une atteinte, qu'on le veuille ou non, aux principes de la décentralisation et place, sans raison convaincante, des communes sous un régime de tutelle. Bien sûr, il restera toujours le pouvoir d'évocation, mais cela n'enlève rien à l'atteinte qui est portée à l'examen de la régularité comptable.

Notre démarche - vous l'avez perçue - concerne plus le principe du contrôle de gestion et son étendue que sa mise en œuvre par les chambres régionales. C'est pourquoi j'adhère plutôt aux propositions formulées par les rapporteurs en ce qu'elles préviennent les débordements des chambres sur l'appréciation de la gestion et qu'elles organisent avec rigueur l'exercice du contrôle des comptes.

Ainsi se trouvent créées, monsieur le ministre, les conditions d'un dialogue - qui aurait dû s'installer dès le début et qui n'aurait jamais dû être rompu - entre les acteurs de la vie locale. Ce matin, M. le ministre de l'intérieur disait : « Il faut se concerter avec les hommes et pratiquer un pragmatisme de l'approche. » Je n'en demande pas plus.

On peut espérer que, de cette manière, les bases d'un nouvel équilibre seront ainsi jetées, et qu'après les atermoiements que nous avons connus les chambres régionales trouveront leur place dans nos institutions. Cela tiendra aussi aux efforts que les magistrats qui les composent voudront bien consentir pour remplir leur mission, conformément à la volonté du législateur.

Je suis persuadé que telle est leur intention et que notre différend n'est peut-être qu'un malentendu. C'est une occasion pour eux de méditer cet aphorisme de Karl Popper : « Il est difficile de savoir si l'on est dans le vrai, tandis que, pour l'erreur, on s'en aperçoit toujours. » (*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. Mouly.

**M. Georges Mouly.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je n'aborderai évidemment rien qui ne l'ait déjà été ; du moins, m'efforcerai-je à la brièveté.

Le fait que l'annonce de la conférence nationale sur l'aménagement rural, qui devait se tenir à Besançon, ait suscité l'intérêt que chacun sait en dit suffisamment sur la volonté de vivre ou de survivre des communes et autres structures rurales.

**M. René Rénault.** Très bien !

**M. Georges Mouly.** Il n'est qu'à observer, par ailleurs, les réalisations qui se font encore dans ces petites communes - je pense, en particulier, aux salles polyvalentes, même si elles sont quelquefois décriées ou critiquées - pour se convaincre, si besoin était, de la volonté de ces collectivités d'être et de conserver leur identité.

A cette volonté des petites communes - je n'ai pas oublié le projet de loi en discussion, monsieur le ministre - doit correspondre l'octroi des moyens financiers. Le Sénat a toujours fait de l'abondement des crédits de la dotation globale d'équipement un préalable à tout aménagement de son mode de répartition. Or, ces crédits sont toujours insuffisants ; cela



ne date pas d'aujourd'hui. C'est pourquoi il convient de veiller d'autant plus à leur bonne répartition. Or, c'est bien là un objectif du présent projet de loi qui, de ce point de vue, tire la leçon de l'expérience.

Comment les petites communes pouvaient-elles trouver leur compte dans des mesures prises en fonction de critères axés presque exclusivement sur les investissements réalisés, ce problème étant accentué par la diminution des ressources due à la baisse de la population, alors même que les besoins découlant, entre autres, de l'entretien de la voirie demeurent identiques ?

Le dispositif retenu dans votre projet de loi, qui doit garantir aux collectivités rurales un niveau de ressources relativement plus substantiel, mérite approbation, mais sous réserve, selon moi, de l'aménagement proposé par la commission des lois, à savoir un dispositif tendant au renforcement de la sélectivité relative aux départements véritablement défavorisés : vingt-cinq au lieu de quatre-vingt-deux, ce n'est pas rien !

Cette reconnaissance du droit à la différence, comme le disait voilà un instant notre excellent collègue M. Puech, contribue, à son échelon, à une réelle politique d'aménagement du territoire, sauf à laisser aux départements la liberté du choix des actions à conduire dans le domaine de l'aménagement rural, car c'est cela aussi la décentralisation.

Par ailleurs, peut-on apporter la même approbation au chapitre II du projet de loi relatif aux interventions économiques des collectivités locales ? A première vue, monsieur le ministre, retirer aux communes une part de ce qu'on appelle « le pouvoir économique » peut apparaître comme une remise en cause de la décentralisation. Or, en fait, en matière d'aide aux entreprises en difficulté, la possibilité ouverte par la loi de 1982 était source de difficultés et d'inégalités, les plus riches pouvant toujours faire plus que les plus pauvres et se sortir de situations dans lesquelles les secondes se seraient enlisées.

Il est vrai que le même raisonnement peut valoir également pour les départements. Les dispositions prévues pour les communes - l'impossibilité d'intervention - devraient-elles être appliquées auxdits départements ? Pour ce qui me concerne, je n'irai pas jusque-là, du moins dans un premier temps. En revanche, que soit préservée la possibilité pour les communes de passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales lorsqu'il y a lieu d'aider au maintien des services en milieu rural - c'est une question de première importance - constitue une bonne mesure. La coopération intercommunale est présentée comme un moyen qu'ont les petits de faire face à leurs problèmes. Même si, parfois - il faut bien l'avouer - elle est l'addition de faiblesses et de pauvretés, elle est une bonne chose.

Favoriser la sortie d'un ensemble est-il le meilleur moyen d'inciter à l'entrée ? Cela peut se concevoir, mais, si cela doit être, il convient de suivre dans sa sagesse la position de la commission des lois, qui apporte une précision quant à la notion d'intérêts essentiels et dresse une barrière visant à ne pas déstabiliser les groupements dont le fonctionnement ne serait pas rodé.

Beaucoup a été dit sur l'article 14. J'approuve le fait que la notion d'« emploi régulier » ait été introduite par la commission des lois à la place de celle de « bon emploi ». Concernant les ressources des communes à vocation touristique, le projet donne, selon moi, satisfaction pour le « lissage » qui est prévu. Toutefois, j'ai entendu voilà un instant mon collègue M. Bonduel énoncer des réserves à partir de l'examen qu'il a pu faire des projets de décrets d'application. Je l'ai bien écouté ; j'avoue que je partage son point de vue.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, beaucoup de considérations pourraient être faites, beaucoup de questions pourraient être abordées, relatives aux problèmes que connaissent communes et départements. A cet égard, j'ai écouté avec intérêt, entre autres intervenants, nos excellents collègues MM. Salvi et Puech. De tout cela, nous reparlerons sans doute ; en tout cas, cela me paraît souhaitable.

Pour en rester au présent projet de loi, je veux conclure en disant que, sans doute, la décentralisation aura encore besoin d'être améliorée ; cela me paraît être une évidence. Il en est ainsi de toute entreprise de grande ampleur. Mais le ministre de l'intérieur n'a-t-il pas déclaré, cet après-midi, que le pragmatisme caractérisait votre approche des problèmes ?

Le projet de loi actuellement en discussion est une étape que je considère comme globalement bonne ; il va dans le bon sens. C'est pourquoi, sous réserve de la prise en compte d'amendements auxquels j'ai fait allusion, je l'approuverai, confirmant aussi la position du groupe auquel j'appartiens, car il mérite approbation. (*Applaudissements sur les traverses de la gauche démocratique, de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

**M. Maurice Arreckx.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la décentralisation est bien évidemment un fait irréversible aujourd'hui et, après trois années de fonctionnement, il n'est pas anormal que l'on en fasse un peu le bilan et que l'on essaie de compléter, d'améliorer, voire d'adapter ce qui, à l'usage, doit l'être.

J'ai bien connu cette loi de décentralisation en tant que maire de Toulon, puisque c'est mon voisin, Gaston Defferre, qui s'y est consacré d'une façon tout à fait particulière.

Ce projet de loi va dans le sens de ce qui paraît souhaitable, il nous intéresse tous et il devrait recueillir l'accord le plus large.

Nous avons toujours approuvé la loi de décentralisation, car nous estimions qu'elle allait dans le bon sens, même si elle émanait d'adversaires politiques.

Monsieur le ministre, je vous dis tout de suite que je voterai votre projet de loi. Toutefois, je voudrais attirer votre attention sur quatre points.

J'aborderai d'abord le problème des Sivom, les syndicats intercommunaux à vocation multiple. En effet, je connais, dans mon département, des cas difficiles : les communes qui ont adhéré à des Sivom se trouvent complètement « coincées ». Elles souhaiteraient pouvoir s'en dégager parce qu'elles se sentent ruinées par des projets qui dépassent leurs moyens financiers et je sais que ce n'est pas aisé.

Bien sûr, je suis favorable aux syndicats intercommunaux ; je suis pour tout ce qui permet de gérer ensemble ce qui peut l'être d'une façon volontaire par les communes. Toutefois, je ne vois pas pourquoi on ne trouverait pas une formule un peu plus souple qui permettrait aux communes dont les intérêts sont vraiment compromis, tout en assurant leurs engagements antérieurs, de s'en sortir. Il faudrait obtenir, non pas simplement un accord général - on ne le trouvera jamais - mais l'intervention d'un organisme, d'un préfet ou de quelqu'un d'autre pour régler le problème.

Je connais des communes qui font partie d'un Sivom et qui, par suite de l'augmentation des frais, voient les deux tiers de leur budget engagés dans de telles dépenses au cours de la même année. Je pourrais, si vous le souhaitiez, vous citer des cas précis.

Le deuxième point a trait aux deux types de contrôle financier des collectivités territoriales suivant leur importance.

L'exprime les plus grandes réserves à cet égard pour plusieurs raisons. Tout d'abord, toutes les communes doivent être soumises au même contrôle. Je ne suis pas tout à fait d'accord pour ces tranches de communes qui échappent à un contrôle ou qui ont un contrôle différent. Je trouve que cela n'est pas une bonne situation. Je n'en vois pas l'intérêt évident, je le dis comme je le pense.

Je sais que les maires des petites communes l'ont souvent demandé par l'intermédiaire d'un syndicat de communes. Je crois qu'une fois encore ils se trompent.

Par ailleurs, les services du trésorier-payeur général sont déjà surchargés puisque les collectivités, le plus souvent, sont obligées de mettre des fonctionnaires à leur disposition. Dans mon département, je constate qu'au lieu de payer dans les dix jours, comme la loi leur en faisait obligation autrefois, ils paient maintenant au bout de deux ou trois mois, faisant porter sur les élus, qui ne le méritent pas, le discrédit d'avoir un établissement qui ne règle pas ses dettes, et cela au moment même où tout le monde se trouve en difficulté économique.

Heureusement, je ne pense pas que l'on applique la loi des intérêts moratoires obligatoires ; sinon, dans le département du Var, pratiquement aucune dépense ne pourrait être couverte à moins de deux ou trois mois. Il paraît que les services du trésorier-payeur général n'ont pas le temps de le faire. Ils ne le refusent pas. Donc, on ne peut pas mandater d'urgence les paiements puisqu'ils ne les refusent pas.

En ce qui concerne les relations entre les départements et les régions, je me permets de faire une remarque. A ma connaissance, il n'existe pas de véritable instance de concertation entre les départements et les régions. Il est quand même anormal que, tout en respectant l'indépendance des deux collectivités territoriales, il n'existe pas une concertation au départ. Il est anormal qu'un président de conseil général apprenne par la presse les décisions du conseil régional. Et cela se compliquera encore. Avec le cumul des mandats, certains conseillers généraux sont aussi conseillers régionaux mais, demain, ils ne le seront plus. On devrait pouvoir trouver un organisme réglementaire qui obligerait à une consultation préalable, quitte ensuite à ce que les assemblées prennent les décisions qu'elles jugeraient opportunes.

J'attirerai encore l'attention sur les chambres régionales des comptes. On en a beaucoup parlé. Il est bien certain que des abus ont eu lieu. Il faut peut-être recadrer ces chambres et rappeler que nous, les élus locaux, ne sommes pas des bandits afin que nous soyons traités en hommes responsables. Nous n'acceptons plus que des fonctionnaires jouent un rôle autre que celui de collaborateur - tel est l'esprit de la décentralisation - en nous faisant des observations. Qu'ils nous donnent des conseils, mais que, d'une façon ou d'une autre, ils restent dans leur rôle.

Les élus sont des gens responsables. Une majorité doit s'expliquer devant son opposition avec un esprit de tolérance et de respect. C'est ce que j'ai toujours fait en trente-cinq ans de vie politique. Mais, de grâce, qu'on ne recrée pas des tensions alors que l'important aujourd'hui, incontestablement, chaque fois que c'est possible, c'est l'union. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Monsieur le ministre, quelles sont vos intentions sur la suite de la présente discussion ?

**M. Yves Galland, ministre délégué.** Monsieur le président, je suis naturellement à la disposition du Sénat. Donc je me rallierai à sa sagesse.

Si vous souhaitez interrompre maintenant le débat, le ministre en est d'accord. Si vous souhaitez le poursuivre, le ministre en est d'accord aussi. Il me semble cependant difficile, même irréaliste, compte tenu des horaires prévus par la conférence des présidents, de terminer la discussion générale ce soir. En effet, huit orateurs doivent encore intervenir et je souhaite répondre ensuite à l'ensemble des intervenants.

La sagesse et l'efficacité consistent peut-être à interrompre le débat en cet instant. Mais, je le répète, je m'en remets à votre sagesse.

**M. le président.** Il me semble effectivement plus raisonnable d'interrompre maintenant la présente discussion.

Je propose donc au Sénat de renvoyer la suite de ce débat à dix heures. - (*Assentiment.*)

4

#### DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

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

Mme Hélène Luc expose à M. le ministre de l'éducation nationale que la rentrée scolaire 1987-1988 se caractérise par une nouvelle dégradation des conditions d'enseignement et de scolarisation des jeunes. Tous les indicateurs l'attestent : augmentation de l'effectif moyen par classe à tous les niveaux d'enseignement, taux de redoublement en hausse, recul de la préscolarisation en école maternelle. Crise de recrutement des enseignants consécutive à la dévalorisation de leur fonction et à la précarisation de leurs conditions d'exercice, établissements surchargés, locaux vétustes, certains étant carrément délabrés, principe de la gratuité scolaire et des études remis en cause par le renchérissement des dépenses supportées par les familles et les étudiants...

Ces réalités sont constatées par tous, élèves, étudiants, enseignants et parents. La résultante de leurs effets concourt au renforcement de l'échec scolaire et de la ségrégation sociale, qui frappent de plein fouet les enfants des familles de chômeurs, d'ouvriers et d'employés. Le budget annoncé pour 1988, s'il était adopté en l'état, contribuerait encore plus à la détérioration de la situation, étant donné l'insuffisance

des créations de postes et le trop petit nombre de constructions envisagées. Dans ces conditions, que valent les objectifs affichés d'augmentation significative du nombre de bacheliers et d'étudiants pour l'an 2000 quand la politique conduite se situe aux antipodes d'une telle finalité ?

En conséquence, elle lui demande s'il n'estime pas nécessaire de renoncer à cette politique aux conséquences si négatives et en revanche de faire droit à l'exigence d'une formation de qualité et de haut niveau pour tous les jeunes, répondant aux besoins qui seraient ceux d'une société de progrès économique et social. (N° 207.)

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

5

#### RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

**M. le président.** J'informe le Sénat que M. André Delelis a fait connaître qu'il retire la question orale avec débat n° 16, qu'il avait posée à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la jeunesse et des sports.

Cette question avait été communiquée au Sénat le 6 mai 1986.

Acte est donné de ce retrait.

6

#### DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de MM. Marc Boeuf, André Méric, Charles Bonifay, Jacques Bialski, Robert Schwint, Roland Courteau, Louis Perrein, Raymond Courrière, Germain Authié, Philippe Madrelle et des membres du groupe socialiste et apparentés une proposition de loi tendant à accorder le bénéfice de la campagne double aux fonctionnaires et assimilés anciens combattants en Afrique du Nord.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 58, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. Pierre-Christian Taittinger une proposition de loi tendant à faciliter la participation des salariés dans certains groupes de sociétés.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 59, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu de M. Pierre-Christian Taittinger une proposition de loi tendant à favoriser le développement de l'épargne de proximité.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 60, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

7

#### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à ce jour, mercredi 21 octobre 1987, à dix heures, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 351, 1986-1987) d'amélioration de la décentralisation.

Rapport (n° 26, 1987-1988) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 25, 1987-1988) de M. Bernard Pellarin, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis (n° 54, 1987-1988) de M. Jean Faure, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

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.

#### **Délai limite pour le dépôt des amendements à deux propositions de loi et à deux projets de loi**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° A la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la protection des topographies de produits semi-conducteurs et à l'organisation de l'institut national de la propriété industrielle (n° 344, 1986-1987) ;

2° A la deuxième lecture de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, visant à garantir le libre exercice de la profession de géomètre-expert (n° 367, 1986-1987), est fixé au mercredi 21 octobre 1987 à dix-sept heures ;

3° Au projet de loi sur les bourses de valeur (n° 332, 1986-1987), est fixé au lundi 26 octobre 1987, à douze heures ;

4° Au projet de loi relatif aux enseignements artistiques (n° 319, 1986-1987),

est fixé au mardi 27 octobre 1987, à douze heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 21 octobre 1987, à zéro heure quarante.)

*Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
ROBERT ETIENNE*

#### **QUESTIONS ORALES**

REMISES A LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT  
(Application des articles 76 et 78 du règlement)

##### *Développement de la filière bioéthanol*

249. - 20 octobre 1987. - **M. Philippe François** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du budget**, sur l'absence dans la loi de finances pour 1988 de mesures relatives à l'option prise en juillet dernier par le Gouvernement pour appliquer au bioéthanol carburant la fiscalité sur le gasoil. Il lui rappelle que cette proposition visait notamment à compenser les quelque 1,60 franc/litre de handicap fiscal qui pèsent sur le bioéthanol. A titre de produit indigène, celui-ci supporte en effet un prélèvement pour environ

0,70 franc avant même que soit appliquée la fiscalité pétrolière, seul élément que supportent les produits pétroliers importés. Il attire son attention sur le fait que cette disposition en faveur du bioéthanol doit prendre également en considération la concurrence possible des importations de bioéthanol en provenance des pays tiers. En conséquence, il serait souhaitable que la décision française puisse s'inspirer de la législation américaine qui s'applique au bioéthanol importé un droit de douane équivalent à l'avantage fiscal accordé au gasoil. Il souligne qu'il est important que la décision intervienne d'autant plus rapidement qu'il est dans les intentions de la C.E.E. de proposer, avant la fin de l'année, un système de restitution à la production d'alcool qui tiendra compte de l'effort fiscal des Etats en faveur de cet alcool. Enfin, il lui rappelle que le développement de la transformation de produits agricoles, en particulier de céréales, pour la confection de bioéthanol figure désormais dans les propositions américaines qui seront discutées lors de l'Uruguay Round. Aussi, en accélérant la mise en place de la production de bioéthanol carburant, le Gouvernement français pourrait augmenter les chances d'une solution négociée dans le conflit commercial avec les Etats-Unis. C'est pourquoi, il lui demande de bien vouloir lui préciser sous quelle forme et dans quel délai le Gouvernement entend mettre en œuvre les décisions prises en faveur de l'éthanol lors de la dernière conférence annuelle, étant entendu que tout retard en la matière serait susceptible de décevoir profondément les législatives espoirs qu'elles avaient fait naître dans le monde agricole.

##### *Installation d'un scanographe à l'hôpital de Freyming-Merlebach*

250. - 20 octobre 1987. - **M. Roger Husson** interroge **Mme le ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la santé et de la famille**, sur la nouvelle demande d'installation d'un scanographe qu'est prêt à introduire l'hôpital de Freyming-Merlebach. Cet établissement privé à but non lucratif est propriété de la Société de secours minière de Sarre et Moselle, organisme de sécurité sociale dans les mines. L'installation d'un scanographe se justifie largement, compte tenu de la situation centrale de l'établissement dans le secteur sanitaire n° 4 de la région Lorraine. Le scanographe pourrait trouver sa place dans les nouveaux locaux du bloc de radiologie. Il lui demande si le Gouvernement envisage de doter l'hôpital de Freyming-Merlebach du scanographe et, si oui, dans quel délai.

##### *Situation du football professionnel*

251. - 20 octobre 1987. - **M. André Delelis** demande à **M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la jeunesse et des sports**, d'indiquer la position du Gouvernement à l'égard de la situation du football professionnel et, notamment, du paradoxe créé par les engagements financiers considérables contractés par quelques clubs, d'une part, et par les déficits chroniques que connaissent tous les autres, d'autre part. La situation de ces derniers implique, dans la plupart des cas, le recours aux finances publiques et place souvent les maires concernés devant le fait accompli. Les élus souhaitent donc, légitimement, être associés aux décisions prises sur le plan national et considèrent que le Gouvernement ne peut rester indifférent à la situation qui s'aggrave d'année en année du sport français le plus populaire.

# ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du mardi 20 octobre 1987

#### SCRUTIN (N° 5)

*Sur la motion n° 2 présentée par le groupe communiste tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi d'amélioration de la décentralisation.*

Nombre de votants ..... 316  
 Nombre des suffrages exprimés ..... 316  
 Majorité absolue des suffrages exprimés ..... 159

Pour ..... 79  
 Contre ..... 237

Le Sénat n'a pas adopté.

#### Ont voté pour

##### MM.

Guy Allouche  
 François Autain  
 Germain Authié  
 Henri Bangou  
 Jean-Pierre Bayle  
 Mme Marie-Claude Beadeau  
 Jean-Luc Bécart  
 Jacques Bellanger  
 Georges Benedetti  
 Roland Bernard  
 Jacques Bialski  
 Mme Danielle Bidard Reydet  
 Marc Bœuf  
 Charles Bonifay  
 Marcel Bony  
 Jacques Carat  
 Michel Charasse  
 William Chervy  
 Félix Ciccolini  
 Marcel Costes  
 Raymond Courrière  
 Roland Courteau  
 Michel Darras  
 Marcel Debarge  
 André Delelis  
 Gérard Delfau

Lucien Delmas  
 Rodolphe Désiré  
 Michel Dreyfus-Schmidt  
 André Duroméa  
 Léon Eeckhoutte  
 Claude Estier  
 Jules Faigt  
 Mme Paulette Fost  
 Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis  
 Jean Garcia  
 Gérard Gaud  
 Roland Grimaldi  
 Robert Guillaume  
 Philippe Labeyrie  
 Tony Larue  
 Robert Laucournet  
 Bastien Leccia  
 Charles Lederman  
 Louis Longequeue  
 Paul Loridant  
 François Louisy  
 Mme Hélène Luc  
 Philippe Madrelle  
 Michel Manet  
 Jean-Pierre Masseret  
 Pierre Matraja

Jean-Luc Mélenchon  
 André Méric  
 Louis Minetti  
 Michel Moreigne  
 Albert Pen  
 Guy Penne  
 Daniel Percheron  
 Louis Perrein  
 Jean Peyrafitte  
 Maurice Pic  
 Robert Pontillon  
 Roger Quilliot  
 Albert Ramassamy  
 Mlle Irma Rapuzzi  
 René Régnauld  
 Ivan Renar  
 Gérard Roujas  
 André Rouvière  
 Robert Schwint  
 Franck Sérusclat  
 René-Pierre Signé  
 Paul Souffrin  
 Raymond Tarcy  
 Fernand Tardy  
 Marcel Vidal  
 Hector Viron  
 Robert Vizet

#### Ont voté contre

##### MM.

François Abadie  
 Michel d'Aillières  
 Paul Alduy  
 Michel Alloncle  
 Jean Amelin  
 Hubert d'Andigné  
 Maurice Arreckx  
 Alphonse Arzel  
 José Balareillo  
 René Ballayer  
 Bernard Barbier  
 Jean Barras  
 Jean-Paul Bataille  
 Gilbert Baumet  
 Jean-Michel Baylet  
 Henri Belcour  
 Jean Bénard  
 Mousseaux  
 Jacques Bérard  
 Georges Berchet  
 Guy Besse  
 André Bettencourt  
 Jacques Bimbenet  
 Jean-Pierre Blanc  
 Maurice Blin  
 André Bohl

Roger Boileau  
 Stéphane Bonduel  
 Christian Bonnet  
 Amédée Bouquerel  
 Yvon Bourges  
 Raymond Bourguine  
 Philippe de Bourgoing  
 Raymond Bouvier  
 Jean Boyer (Isère)  
 Louis Boyer (Loiret)  
 Jacques Boyer-Andrivet  
 Jacques Braconnier  
 Pierre Brantus  
 Louis Brives  
 Raymond Brun  
 Guy Cabanel  
 Michel Caldaguès  
 Robert Calmejan  
 Jean-Pierre Cantegrit  
 Paul Caron  
 Pierre Carous  
 Ernest Cartigny  
 Marc Castex  
 Louis de Catuélan  
 Jean Cauchon  
 Joseph Caupert

Auguste Cazalet  
 Jean Chamant  
 Jean-Paul Chambriard  
 Jacques Chaumont  
 Michel Chauty  
 Jean Chérioux  
 Roger Chinaud  
 Auguste Chupin  
 Jean Clouet  
 Jean Cluzel  
 Jean Colin  
 Henri Collard  
 Henri Collette  
 Francisque Collomb  
 Charles-Henri de Cossé-Brissac  
 Maurice Couve de Murville  
 Pierre Croze  
 Michel Crucis  
 Charles de Cuttoli  
 Etienne Dailly  
 Marcel Daunay  
 Désiré Debavelaere  
 Luc Dejoie  
 Jean Delaneau

François Delga  
 Jacques Delong  
 Charles Descours  
 Jacques Descours Desacres  
 Georges Dessaigne  
 Emile Didier  
 André Diligent  
 Franz Duboscq  
 Pierre Dumas  
 Jean Dumont  
 Michel Durafour  
 Edgar Faure (Doubs)  
 Jean Faure (Isère)  
 Maurice Faure (Lot)  
 Louis de La Forest  
 Marcel Fortier  
 André Fosset  
 Jean-Pierre Fourcade  
 Philippe François  
 Jean François-Poncet  
 Jean Francou  
 Philippe de Gaulle  
 Jacques Genton  
 Alain Gérard  
 François Giacobbi  
 Michel Giraud (Val-de-Marne)  
 Jean-Marie Girault (Calvados)  
 Paul Girod (Aisne)  
 Henri Goetschy  
 Jacques Golliet  
 Yves Goussebaire-Dupin  
 Adrien Gouteyron  
 Jacques Grandon  
 Paul Graziani  
 Jacques Habert  
 Hubert Haenel  
 Emmanuel Hamel  
 Mme Nicole de Hauteclouque  
 Marcel Henry  
 Rémi Herment  
 Daniel Hoeffel  
 Jean Huchon  
 Bernard-Charles Hugo  
 Claude Huriet  
 Roger Husson  
 André Jarrot  
 Pierre Jeambrun  
 Charles Jolibois  
 Louis Jung  
 Paul Kauss  
 Pierre Lacour  
 Pierre Laffitte  
 Christian de La Malène  
 Jacques Larché

Gérard Larcher  
 Bernard Laurent  
 René-Georges Laurin  
 Marc Lauriol  
 Guy de La Verpillière  
 Louis Lazuech  
 Henri Le Breton  
 Jean Lecanuet  
 Yves Le Cozannet  
 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  
 Christian Masson (Ardenne)  
 Paul Masson (Loiret)  
 Serge Mathieu  
 Michel Maurice-Bokanowski  
 Louis Mercier  
 Pierre Merli  
 Daniel Millaud  
 Michel Miroudot  
 Mme Hélène Missoffe  
 Louis Moinard  
 Josy Moinet  
 Claude Mont  
 Geoffroy de Montalembert  
 Paul Moreau  
 Jacques Mossion  
 Arthur Moulin  
 Georges Mouly  
 Jacques Moutet  
 Jean Natali  
 Lucien Neuwirth  
 Henri Olivier  
 Charles Ornano  
 Paul d'Ornano

Jacques Oudin  
 Dominique Pado  
 Sosefo Makapé Papilio  
 Bernard Pellarin  
 Jacques Pelletier  
 Hubert Peyou  
 Jean-François Pintat  
 Alain Pluchet  
 Raymond Poirier  
 Christian Poncelet  
 Henri Portier  
 Roger Poudonson  
 Richard Pouille  
 André Pourny  
 Claude Prouvoyeur  
 Jean Puech  
 André Rabineau  
 Henri de Raincourt  
 Jean-Marie Rausch  
 Joseph Raybaud  
 Michel Rigou  
 Guy Robert (Vienne)  
 Paul Robert (Cantal)  
 Mme Nelly Rodi  
 Jean Roger  
 Josselin de Rohan  
 Roger Romani  
 Olivier Roux  
 Marcel Rudjoff  
 Roland Ruet  
 Michel Rufin  
 Pierre Salvi  
 Pierre Schiélé  
 Maurice Schumann  
 Abel Sempé  
 Paul Séramy  
 Pierre Sicard  
 Jean Simonin  
 Michel Sordel  
 Raymond Soucaret  
 Michel Souplet  
 Louis Souvet  
 Jacques Thyraud  
 Jean-Pierre Tizon  
 Henri Torre  
 René Travert  
 René Trégouet  
 Georges Treille  
 Emile Tricon  
 François Trucy  
 Dick Ukeiwé  
 Pierre Vallon  
 Albert Vecten  
 Xavier de Villepin  
 Louis Virapoullé  
 Albert Voilquin  
 André-Georges Voisin

#### N'a pas pris part au vote

M. Alain Dufaut.

#### N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Tafttinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

# SCRUTIN (N° 6)

Sur la motion n° 1 présentée par le groupe socialiste tendant à opposer la question préalable au projet de loi d'amélioration de la décentralisation.

Nombre de votants .....	316
Nombre des suffrages exprimés .....	316
Majorité absolue des suffrages exprimés .....	159
Pour .....	79
Contre .....	237

Le Sénat n'a pas adopté.

## Ont voté pour

MM.

Guy Allouche  
François Autain  
Germain Authié  
Henri Bangou  
Jean-Pierre Bayle  
Mme Marie-Claude Beaudau  
Jean-Luc Bécart  
Jacques Bellanger  
Georges Benedetti  
Roland Bernard  
Jacques Bialski  
Mme Danielle Bidard Reydet  
Marc Bœuf  
Charles Bonifay  
Marcel Bony  
Jacques Carat  
Michel Charasse  
William Chervy  
Félix Ciccolini  
Marcel Costes  
Raymond Courrière  
Roland Courteau  
Michel Darras  
Marcel Debarge  
André Delelis  
Gérard Delfau

Lucien Delmas  
Rodolphe Désiré  
Michel Dreyfus-Schmidt  
André Duroméa  
Léon Eeckhoutte  
Claude Estier  
Jules Faigt  
Mme Paulette Fost  
Mme Jacqueline Frayse-Cazalis  
Jean Garcia  
Gérard Gaud  
Roland Grimaldi  
Robert Guillaume  
Philippe Labeyrie  
Tony Larue  
Robert Laucournet  
Bastien Leccia  
Charles Lederman  
Louis Longueue  
Paul Loridant  
François Louisy  
Mme Hélène Luc  
Philippe Madrelle  
Michel Manet  
Jean-Pierre Masseret  
Pierre Matraja

Jean-Luc Mélenchon  
André Méric  
Louis Minetti  
Michel Moreigne  
Albert Pen  
Guy Penne  
Daniel Percheron  
Louis Perrein  
Jean Peyrafitte  
Maurice Pic  
Robert Pontillon  
Roger Quilliot  
Albert Ramassamy  
Mlle Irma Rapuzzi  
René Régnault  
Ivan Renar  
Gérard Roujas  
André Rouvière  
Robert Schwint  
Franck Sérusclat  
René-Pierre Signé  
Paul Souffrin  
Raymond Tarcy  
Fernand Tardy  
Marcel Vidal  
Hector Viron  
Robert Vizet

## Ont voté contre

MM.

François Abadie  
Michel d'Aillières  
Paul Alduy  
Michel Alloncle  
Jean Amelin  
Hubert d'Andigné  
Maurice Arreckx  
Alphonse Arzel  
José Balarello  
René Ballayer  
Bernard Barbier  
Jean Barras  
Jean-Paul Bataille  
Gilbert Baumet  
Jean-Michel Baylet  
Henri Belcour  
Jean Bénard  
Mousseaux  
Jacques Bérard  
Georges Berchet  
Guy Besse  
André Bettencourt  
Jacques Bimbenet  
Jean-Pierre Blanc

Maurice Blin  
André Bohl  
Roger Boileau  
Stéphane Bonduel  
Christian Bonnet  
Amédée Bouquerel  
Yvon Bourges  
Raymond Bourguine  
Philippe de Bourgoing  
Raymond Bouvier  
Jean Boyer (Isère)  
Louis Boyer (Loiret)  
Jacques Boyer-Andrivet  
Jacques Braconnier  
Pierre Brantus  
Louis Brives  
Raymond Brun  
Guy Cabanel  
Michel Caldaguès  
Robert Calmejane  
Jean-Pierre Cantegrit  
Paul Caron  
Pierre Carous  
Ernest Cartigny

Marc Castex  
Louis de Catuélan  
Jean Cauchon  
Joseph Caupert  
Auguste Cazalet  
Jean Chamant  
Jean-Paul Chambriard  
Jacques Chaumont  
Michel Chauty  
Jean Chérioux  
Roger Chinaud  
Auguste Chipin  
Jean Clouet  
Jean Cluzel  
Jean Colin  
Henri Collard  
Henri Collette  
Francisque Collomb  
Charles-Henri de Cossé-Brissac  
Maurice Couve de Murville  
Pierre Croze  
Michel Crucis

Charles de Cuttoli  
Etienne Dailly  
Marcel Daunay  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
Jean Delaneau  
François Delga  
Jacques Delong  
Charles Descours  
Jacques Descours Desacres  
Georges Dessaigne  
Emile Didier  
André Diligent  
Franz Duboscq  
Pierre Dumas  
Jean Dumont  
Michel Durafour  
Edgar Faure (Doubs)  
Jean Faure (Isère)  
Maurice Faure (Lot)  
Louis de La Forest  
Marcel Fortier  
André Fosset  
Jean-Pierre Fourcade  
Philippe François  
Jean François-Poncet  
Jean Francou  
Philippe de Gaulle  
Jacques Genton  
Alain Gérard  
François Giacobbi  
Michel Giraud (Val-de-Marne)  
Jean-Marie Girault (Calvados)  
Paul Girod (Aisne)  
Henri Goetschy  
Jacques Golliet  
Yves Goussebaire-Dupin  
Adrien Gouteyron  
Jacques Grandon  
Paul Graziani  
Jacques Habert  
Hubert Haenel  
Emmanuel Hamel  
Mme Nicole de Hauteclouque  
Marcel Henry  
Rémi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Bernard-Charles Hugo  
Claude Huriet  
Roger Husson  
André Jarrot  
Pierre Jeambrun  
Charles Jolibois  
Louis Jung  
Paul Kauss  
Pierre Lacour

Pierre Laffitte  
Christian de La Malène  
Jacques Larché  
Gérard Larcher  
Bernard Laurent  
René-Georges Laurin  
Marc Lauriol  
Guy de La Verpillière  
Louis Lazuech  
Henri Le Breton  
Jean Lecanuet  
Yves Le Cozannet  
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  
Christian Masson (Ardennes)  
Paul Masson (Loiret)  
Serge Mathieu  
Michel Maurice-Bokanowski  
Louis Mercier  
Pierre Merli  
Daniel Millaud  
Michel Miroudot  
Mme Hélène Missoffe  
Louis Moinard  
Josy Moinet  
Claude Mont  
Geoffroy de Montalembert  
Paul Moreau  
Jacques Mossion  
Arthur Moulin  
Georges Mouly  
Jacques Moutet  
Jean Natali  
Lucien Neuwirth  
Henri Olivier

Charles Ornano  
Paul d'Ornano  
Jacques Oudin  
Dominique Pado Sosefo Makapé Papilio  
Bernard Pellarin  
Jacques Pelletier  
Hubert Peyou  
Jean-François Pintat  
Alain Pluchet  
Raymond Poirier  
Christian Poncelet  
Henri Portier  
Roger Poudonson  
Richard Pouille  
André Pourny  
Claude Prouvoyeur  
Jean Puech  
André Rabineau  
Henri de Raincourt  
Jean-Marie Rausch  
Joseph Raybaud  
Michel Rigou  
Guy Robert (Vienne)  
Paul Robert (Cantal)  
Mme Nelly Rodi  
Jean Roger  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Olivier Roux  
Marcel Rudloff  
Roland Ruet  
Michel Rufin  
Pierre Salvi  
Pierre Schiélé  
Maurice Schumann  
Abel Sempé  
Paul Séramy  
Pierre Sicard  
Jean Simonin  
Michel Sordel  
Raymond Soucaret  
Michel Souplet  
Louis Souvet  
Jacques Thyraud  
Jean-Pierre Tizon  
Henri Torre  
René Travet  
René Trégouet  
Georges Treille  
Emile Tricon  
François Trucy  
Dick Ukeiwé  
Pierre Vallon  
Albert Vecten  
Xavier de Villepin  
Louis Virapoullé  
Albert Voilquin  
André-Georges Voisin

## N'a pas pris part au vote

M. Alain Dufaut.

## 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.