

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

10^e SÉANCE

Séance du mercredi 21 octobre 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 3299).
2. **Amélioration de la décentralisation.** - Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 3299).

Discussion générale (*suite*) ; MM. Jacques Oudin, Marcel Bony, Henri Gœtschy, Jean Boyer, Jean Simonin, José Balarello, Jacques Descours Desacres, Bernard Barbier.

Clôture de la discussion générale.

M. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales ; Mme Paulette Fost.

Suspension et reprise de la séance (p. 3314)

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

MM. le président, le ministre.

Articles et divisions additionnels (p. 3315)

Amendement n° 6 de M. Louis de Catuelan. - MM. Guy Malé, Paul Girod, rapporteur de la commission des lois ; le ministre. - Retrait.

Amendement n° 7 de M. Pierre Salvi. - MM. Pierre Salvi, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Amendement n° 8 de M. Pierre Salvi. - Retrait.

Amendement n° 13 de M. Guy Malé. - MM. Guy Malé, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Amendement n° 119 de Mme Paulette Fost. - MM. le rapporteur, le ministre. - Réserve.

Reprise de l'amendement n° 13 par Mme Paulette Fost. - Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, le ministre, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis de la commission des finances. - Irrecevabilité.

Amendement n° 120 de Mme Paulette Fost. - Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, le ministre. - Rejet de l'amendement n° 120, l'amendement n° 119 devient sans objet.

Amendements n°s 90 rectifié de M. Jean Colin, 94 de M. Jean-Marie Girault et 123 de Mme Paulette Fost. - MM. Guy Malé, Jean-Marie Girault, Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, le ministre, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - Irrecevabilité.

Mme Paulette Fost, M. le président.

Amendement n° 133 de M. Henri Gœtschy. - MM. le rapporteur, le ministre. - Réserve.

Amendements n°s 134, 135 rectifiés et 136 de M. Henri Gœtschy. - MM. Henri Gœtschy, le rapporteur, le ministre, Lucien Neuwirth. - Retrait des amendements n°s 134, 135 rectifiés, 136 et 133.

Amendement n° 137 de M. Henri Gœtschy. - MM. le rapporteur, le ministre. - Réserve.

Rappel au règlement : MM. René Régnauld, le président.

Amendement n° 138 rectifié *bis* de M. Henri Gœtschy. - MM. Henri Gœtschy, le rapporteur, le ministre, René Régnauld, Jacques Descours Desacres, Josy Moinet, Marc Lauriol, Hubert Hænel, Mme Paulette Fost, M. Dominique Pado. - Adoption de l'amendement n° 138 rectifié *bis* constituant un article additionnel.

M. le président.

Amendement n° 139 de M. Henri Gœtschy. - M. Henri Gœtschy. - Retrait.

Amendement n° 137 rectifié de M. Henri Gœtschy (*précédemment réservé*). - MM. Henri Gœtschy, le rapporteur, le ministre, Josy Moinet. - Adoption de l'intitulé de la division additionnelle.

Amendement n° 129 rectifié de M. Gérard Larcher. - MM. Marc Lauriol, le rapporteur, le ministre. - Retrait.

Amendements n°s 9 rectifié *bis* de M. Henri Gœtschy, 91 rectifié *ter* de M. Hubert Hænel et 121 de Mme Paulette Fost. - MM. Henri Gœtschy, Hubert Hænel, Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 91 rectifié *ter*.

Suspension et reprise de la séance (p. 3330)

MM. le ministre, Henri Gœtschy. - Retrait de l'amendement n° 9 rectifié *bis*.

Reprise de l'amendement n° 9 rectifié *bis* par Mme Paulette Fost sous la forme de l'amendement n° 179. - Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, le ministre, Jacques Descours Desacres, René Régnauld. - Rejet, au scrutin public, de l'amendement n° 179.

L'amendement n° 121 devient sans objet.

Article 1^{er} (p. 3332)

M. Jean-Luc Bécart.

Amendements n°s 15 de Mme Paulette Fost, 48, 49 de la commission et 142 rectifié de M. André Méric. - MM. Jean-Luc Bécart, le rapporteur, René Régnauld, le ministre, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis ; Mme Paulette Fost. - Irrecevabilité de l'amendement n° 142 rectifié ; rejet, au scrutin public, de l'amendement n° 15 ; adoption des amendements n°s 48 et 49.

M. Jacques Descours Desacres.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 3334)

M. Joseph Caupert.

Amendements n°s 29 de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis, 16 de Mme Paulette Fost, 166 du Gouvernement, 50, 51, 52 rectifié, 53 rectifié *bis* et 54 de la commission. - MM. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis ;

André Duroméa, le rapporteur, le ministre. - Retrait des amendements nos 29, 50, 51, 52 rectifié, 53 rectifié bis et 54.

Demande de priorité de l'amendement n° 166. - MM. le ministre, André Duroméa, le rapporteur. - La priorité est ordonnée.

MM. Jacques Descours Desacres, René Régnauld, le rapporteur. - Adoption de l'amendement n° 166 constituant l'article modifié.

Article 3 (p. 3338)

Amendements nos 17 de Mme Paulette Fost, 55 de la commission et 30 de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis ; le ministre. - Retrait de l'amendement n° 55 ; rejet de l'amendement n° 17 ; adoption de l'amendement n° 30 constituant l'article modifiée.

Article 4 (p. 3339)

Mme Paulette Fost.

Amendement n° 18 de Mme Paulette Fost. - MM. Jean-Luc Bécart, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Suspension et reprise de la séance (p. 3341)

Amendements nos 143, 145 de M. André Méric, 31 de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis, et 56 de la commission. - MM. René Régnauld, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis ; le rapporteur, le ministre. - Retrait des amendements nos 31 et 145 ; rejet de l'amendement n° 143 ; adoption de l'amendement n° 56.

Amendement n° 32 rectifié *ter* de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis, et sous-amendement n° 175 rectifié de M. Louis Virapoullé ; amendement n° 3 de M. Daniel Hœffel et sous-amendement n° 174 de M. Louis Virapoullé ; amendement n° 57 de la commission. - MM. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis, Louis Virapoullé, Daniel Hœffel, le rapporteur, le ministre, René Régnauld, Marcel Rudloff. - Retrait des amendements nos 3 et 57 ; adoption du sous-amendement n° 175 rectifié et de l'amendement n° 32 rectifié *ter*.

Amendement n° 33 de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - MM. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis ; le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 5 (p. 3346)

M. Maurice Schumann, Mme Paulette Fost, MM. Lucien Neuwirth, le ministre.

Amendement n° 58 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendement n° 59 de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption.

Amendements nos 95 de M. Jean Boyer, 34 et 35 de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - MM. Jean Boyer, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis ; le rapporteur, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 95 ; adoption des amendements nos 34 et 35.

Adoption de l'article modifié.

Article 6 (p. 3349)

Amendement n° 60 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 61 de la commission. - Adoption.

Amendements nos 96 de M. Jean Boyer, 36 et 37 de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - Retrait de l'amendement n° 96 ; adoption des amendements nos 36 et 37.

Adoption de l'article modifié.

Article 7 (p. 3349)

Amendement n° 62 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 63 de la commission. - Adoption.

Amendements nos 97 de M. Jean Boyer, 38 et 39 de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - Retrait de l'amendement n° 97 ; adoption des amendements nos 38 et 39.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels (p. 3350)

Amendement n° 122 de Mme Paulette Fost. - MM. Jean-Luc Bécart, le ministre, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - Irrecevabilité.

Amendement n° 124 de Mme Paulette Fost. - MM. Jean-Luc Bécart, le rapporteur, le ministre. - Rejet au scrutin public.

Amendement n° 125 de Mme Paulette Fost. - Mme Paulette Fost, Mm. le rapporteur, le président, Josy Moinet, au nom de la commission des finances. - Irrecevabilité.

Amendement n° 127 de Mme Paulette Fost. - MM. Jean-Luc Bécart, le rapporteur, le ministre, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - Irrecevabilité.

Amendement n° 128 de Mme Paulette Fost. - Mme Paulette Fost, MM. le ministre, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - Irrecevabilité.

Amendements nos 69 rectifié *bis* de la commission et 167 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le ministre, Jacques Descours Desacres.

Demande de priorité de l'amendement n° 167. - MM. le ministre, le rapporteur. - La priorité est ordonnée.

MM. Josy Moinet, René Régnauld, le ministre, Jacques Descours Desacres, Jacques Larché, président de la commission des lois ; Jacques Moutet. - Retrait de l'amendement n° 167.

MM. René Régnauld, Josy Moinet, le rapporteur. - Adoption de l'amendement n° 69 rectifié *bis* constituant un article additionnel.

Article 8 (p. 3357)

Amendements nos 19 de Mme Paulette Fost et 40 de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. - MM. Jean-Luc Bécart, Bernard Pellarin, rapporteur pour avis ; le rapporteur, le ministre. - Rejet de l'amendement n° 19 ; adoption de l'amendement n° 40.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel (p. 3357)

Amendement n° 146 de M. André Méric. - MM. René Régnauld, le rapporteur, le ministre. - Rejet.

Article 9 (p. 3358)

Amendements nos 20 de Mme Paulette Fost et 64 de la commission. - Mme Paulette Fost, MM. le rapporteur, le ministre, René Régnauld. - Rejet de l'amendement n° 20 ; adoption de l'amendement n° 64.

Adoption de l'article modifié.

Article 10 (p. 3359)

Amendement n° 21 de Mme Paulette Fost. - Mme Paulette Fost. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article 11 (p. 3359)

Amendement n° 22 de Mme Paulette Fost. - Sans objet.

Adoption de l'article.

Article additionnel (p. 3359)

Amendement n° 65 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 12 (p. 3360)

Amendements n°s 23 de Mme Paulette Fost, 41 rectifié de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis, 66 à 68 de la commission. - MM. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis ; le rapporteur, le ministre. - L'amendement n° 23 est devenu sans objet ; retrait de l'amendement n° 41 rectifié ; adoption des amendements n°s 66 à 68.

Adoption de l'article modifié.

Article 13. - Adoption (p. 3361)

MM. le président, le ministre.

Renvoi de la suite de la discussion.

3. **Dépôt de propositions de loi** (p. 3361).
4. **Dépôt d'un rapport** (p. 3361).
5. **Ordre du jour** (p. 3361).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

vice-président

La séance est ouverte à dix 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

AMÉLIORATION DE LA DÉCENTRALISATION

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

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi (n° 351, 1986-1987) d'amélioration de la décentralisation. [Rapport n° 26 et avis n°s 25 et 54 (1987-1988).]

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

M. Jacques Oudin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte dont nous débattons apportera des améliorations évidentes à la décentralisation.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de vous adresser toutes mes félicitations pour l'action dynamique et positive que vous menez depuis plusieurs mois en faveur des collectivités locales et d'un meilleur fonctionnement de la décentralisation.

Mon intervention portera sur le volet sans doute le plus délicat du projet de loi qui nous est soumis, celui qui est consacré au contrôle des chambres régionales des comptes.

Je tiens à préciser tout de suite que je m'exprime en mon nom personnel, mais que certains de mes propos refléteront les préoccupations de la commission des finances.

Depuis qu'ils ont débuté, voilà trois ans, les contrôles des chambres régionales des comptes ont suscité des préoccupations que nous partageons tous peu ou prou.

Même s'ils ne sont pas représentatifs du fonctionnement de l'ensemble de ces juridictions, trop d'exemples de vérifications vétilleuses et d'observations aventurées nous sont revenus pour qu'on ne puisse y voir que des péchés de jeunesse.

Même si bon nombre d'élus locaux apprécient le rôle joué par les chambres régionales et en reconnaissent l'utilité, trop de maires se plaignent encore d'avoir affaire à des magistrats plus volontiers censeurs que conseillers.

Certaines chambres régionales donnent l'impression de tarder à franchir cette étape essentielle où un organisme de contrôle nouveau-né parvient naturellement à s'imposer avant tout par la qualité de ses vérifications et par les relations de confiance établies avec ses interlocuteurs.

Plus grave : certaines de leurs interventions en matière de gestion font redouter une dérive des contrôles vers des appréciations de pure opportunité.

Certes, trois années d'expérience ne peuvent suffire à fonder un jugement définitif et, au demeurant, ce premier bilan ne doit pas être excessivement noir. Toutefois, dès lors que le dispositif législatif défini en 1982 a montré des insuffisances patentes, nous devons effectivement les corriger.

Encore faut-il que les problèmes posés le soient dans toute leur dimension.

Les contrôles des chambres régionales se rattachent à deux pierres d'angle de notre édifice institutionnel, que sont, d'une part, le système de gestion des collectivités territoriales et, d'autre part, le système de contrôle des comptes et des gestions publics. Or, ces deux pierres d'angle se soutiennent mutuellement : en touchant à la seconde, il faut prendre garde de ne pas les ébranler inconsidérément toutes les deux.

Pour être fidèle à la sagesse qui caractérise notre Haute Assemblée, nous ne saurions donc, me semble-t-il, nous prononcer sans avoir au préalable pris le recul qu'impose l'importance des principes en cause.

Ces principes sont au nombre de trois.

Le premier a été progressivement érigé en dogme de notre démocratie par nos prédécesseurs depuis le début du siècle dernier : tout organisme public qui gère des deniers publics, quel qu'il soit, à commencer par l'Etat, doit faire l'objet d'un contrôle financier *a posteriori* exercé par une institution indépendante. La Cour des comptes a été créée en 1807 pour cela. C'est pour bien marquer la nécessité de l'indépendance du contrôle qu'elle fut constituée en juridiction.

On lui donna au départ une compétence limitée aux administrations de l'Etat. Cette compétence fut ensuite étendue aux établissements publics et même à tout organisme bénéficiant de concours publics.

Depuis la dernière guerre, à mesure que se développait le secteur public, le législateur s'est attaché à faire évoluer en conséquence le domaine de compétence de la Cour : d'abord les organismes de sécurité sociale, par la loi du 31 décembre 1949, puis les entreprises publiques, par la loi du 22 juin 1976, ont ainsi été également soumis au contrôle de la haute juridiction.

Restaient les collectivités locales qui, depuis 1935, relevaient d'un régime hybride : la Cour était censée les contrôler toutes, mais, pour pallier l'impossibilité matérielle dans laquelle se trouvait la juridiction d'exercer son contrôle, au-delà des départements et de quelques grandes communes, les comptes de toutes les autres collectivités, autrement dit de la très grande majorité d'entre elles, étaient apurés par les trésoriers-payeurs généraux ou les receveurs particuliers des finances.

C'était une formule, certes, expédiente, mais doublement dérogatoire, les vérificateurs étant des agents de l'Etat tuteur, mais également des comptables eux-mêmes - j'insiste sur ce point.

En mettant fin à cette anomalie, la loi de 1982 a simplement parachévé l'application du dogme : désormais, toutes les collectivités publiques sont effectivement soumises au contrôle d'une juridiction financière. Lors des débats qui ont précédé le vote de la loi de 1982, le Parlement a d'ailleurs considéré que l'abandon de l'apurement administratif s'imposait.

Le pas ainsi franchi en 1982 répondait à une nécessité historique qui, bien évidemment, demeure. Le fondement en est à la fois politique et économique. La logique même de toute démocratie implique une vérification de l'utilisation de l'argent public par une juridiction jouissant d'une véritable indépendance tant vis-à-vis des contribuables que des ordonnateurs.

L'extension du secteur public et la part croissante des dépenses publiques dans la production nationale n'ont fait que renforcer la nécessité de ce contrôle. Il en est de même du perfectionnement des méthodes de gestion, car, comme dans le secteur privé, le contrôle est devenu en soi un élément du système de gestion.

Le deuxième principe prolonge le premier. Il procède de la même dynamique universelle progressivement ratifiée par nos prédécesseurs. Il veut que le contrôle des comptes des comptables s'accompagne d'un contrôle des opérations de gestion réalisées par les ordonnateurs. Mais, à ce point du raisonnement, il convient de préciser la notion de contrôle de gestion car une certaine ambiguïté semble subsister en ce domaine.

Il existe en fait, vous le savez, trois possibilités de contrôle : tout d'abord, le contrôle de la régularité, c'est-à-dire du respect de l'application des textes ; ensuite, le contrôle de l'opportunité des décisions prises par les assemblées délibérantes, qui n'appartient qu'aux électeurs - il est exclu que les juridictions financières s'en mêlent - enfin, le contrôle de la gestion, qui consiste à apprécier la manière dont les décisions ont été appliquées. La nécessité d'un tel contrôle de gestion a été ressentie très tôt par les responsables de l'Etat. Dès sa création, la Cour reçut mission de présenter à l'empereur et aux ministres ses observations sur les opérations des ordonnateurs examinées à l'occasion des vérifications juridictionnelles des comptes. Par la suite, cette fonction de contrôle de gestion des comptes, au départ relativement secondaire, à pris de plus en plus d'importance, là encore, en raison du formidable développement de l'économie en général, et de l'économie publique en particulier. L'évolution a été tout à fait analogue dans le secteur privé, où les mérites du contrôle externe ne cessent d'être vantés et où les entreprises n'hésitent pas aujourd'hui à payer très cher des missions d'audit.

Lorsque, en 1976, les entreprises publiques ont été incluses dans le champ de compétence de la Cour, le législateur a naturellement posé que, comme pour les organismes administratifs, les vérifications porteraient à la fois sur les comptes et sur la gestion. En 1982, il en a été de même pour les contrôles des chambres régionales sur les collectivités territoriales.

Il n'y a aujourd'hui aucune raison objective qui puisse justifier de réserver un sort particulier aux collectivités locales et d'en revenir à des formules qui les exonéreraient, partiellement ou totalement, du contrôle de gestion. En vérité, le sens de l'histoire contemporaine ne peut, à l'inverse, que nous convaincre du bien-fondé de la règle posée en 1982, selon laquelle le droit commun du contrôle financier des organismes publics doit s'appliquer effectivement à toutes les collectivités territoriales.

Comment soutenir le contraire quand le poids économique des collectivités locales va grandissant, quand bien des budgets de villes moyennes, voire de petites communes gérant une station de sports d'hiver, dépassent le chiffre d'affaires de beaucoup d'entreprises publiques ?

Comment soutenir le contraire quand la part de la fiscalité locale dans les prélèvements obligatoires est passée de 9 p. 100 en 1960 à 13 p. 100 en 1986 ?

Comment soutenir le contraire quand, dans toutes les grandes démocraties occidentales - les Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, pour ne citer que celles-là - l'organisation du contrôle local, aussi variée qu'elle soit selon les pays, évolue partout dans le même sens : là où il existait déjà, et parfois de longue date, le contrôle de gestion est renforcé ; là où il n'existait pas, on le crée ?

Le troisième principe n'est autre que celui de la décentralisation elle-même.

Dans le système actuel d'administration décentralisée des régions, départements et communes, liberté de gestion et contrôle de gestion vont nécessairement de pair.

Ce n'est évidemment pas un hasard si la création des chambres régionales des comptes a été inscrite dans la loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des collectivités locales.

L'affirmation du principe de liberté de gestion impliquait de modifier radicalement l'organisation des contrôles : plus de tutelle *a priori*, mais seulement un contrôle *a posteriori* ; plus de contrôle des administrations d'Etat, mais un contrôle confié à une institution indépendante.

A l'époque, les avis ont divergé sur le mode d'organisation à retenir. Cependant, le principe essentiel n'a pas été discuté, à savoir l'attribution du contrôle à une juridiction calquée sur la Cour des comptes et investie des mêmes pouvoirs que ceux dont dispose la haute juridiction vis-à-vis des administrations d'Etat.

Par-delà les récriminations qu'elles ont pu susciter çà et là, les chambres régionales des comptes n'en ont pas moins, par leur existence même, efficacement concouru à la bonne marche du nouveau régime d'administration locale.

L'existence d'un contrôle *a posteriori* effectif et indépendant est une garantie de la pérennité de la décentralisation.

De la même manière, il ne saurait y avoir contradiction ou concurrence, ni même d'ailleurs parallélisme, entre ce contrôle, exercé par des magistrats, et la règle sacrée de notre démocratie selon laquelle l'électeur est l'ultime juge des comptes et de la gestion des élus.

Pas plus que la Cour des comptes, les chambres régionales n'ont juridiction sur les ordonnateurs, la loi est formelle sur ce point, et le fait que la Cour exerce, depuis des décennies, son contrôle de gestion sans avoir encouru le reproche d'empiéter sur les pouvoirs des ordonnateurs prouve suffisamment que les débordements ne sont pas inéluctables.

A la lumière de cette longue expérience du contrôle de gestion appliqué à l'Etat, nous n'avons aucune raison de penser que nos prédécesseurs ont manqué de clairvoyance en confiant cette attribution aux juridictions chargées du contrôle des comptes.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, les trois principes que je viens d'évoquer doivent impérativement rester nos axes de référence. Ils sont l'expression d'un constat de bon sens : dans une démocratie comme la nôtre, le contrôle financier public, c'est-à-dire à la fois le contrôle des comptes et celui de la gestion publique, répond à une nécessité économique et découle d'un processus historique. Rappelez-vous le mot de Thiers : « Dans la gestion des finances publiques, il faut beaucoup de confiance avant et beaucoup de contrôle après. »

Plus notre pays avance dans la voie du développement économique et de la décentralisation, plus cette nécessité s'impose. Les collectivités publiques locales ne sauraient aujourd'hui y échapper. Si les chambres régionales fonctionnent mal, réformons-les, mais gardons nous de l'erreur majeure qui consisterait à imputer les défauts de l'institution aux grands principes qui la régissent. Aucun argument, technique, politique ou psychologique ne nous autorise à prétexter de ces défauts pour revenir sur le champ et sur la nature des contrôles auxquels sont soumises les collectivités locales depuis 1982.

En tout état de cause, même si nous avons quelques raisons sérieuses de nous interroger, il n'en resterait pas moins déraisonnable de vouloir modifier des dispositions aussi importantes au détour d'un seul article d'un projet de loi qui ne traite qu'incidemment du contrôle financier local.

Nous devons également prendre du recul pour analyser les raisons profondes des difficultés auxquelles ont pu donner lieu les premiers contrôles des chambres régionales.

Pour une part, ces difficultés tiennent évidemment aux contraintes matérielles et aux tâtonnements qui accompagnent inévitablement la mise en place de toute nouvelle institution. Sans doute n'a-t-on pas porté une attention suffisante au recrutement et à la formation des nouveaux magistrats. Ceux-ci n'avaient, pour la plupart, aucune expérience préalable du contrôle et leur apprentissage s'est fait, bien souvent, sur le tas en commençant par des vérifications de communes rurales, malheureusement celles-là mêmes qui découvraient le contrôle en même temps qu'eux. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que des maladresses aient été commises.

Ces déficiences de départ ont été incontestablement accentuées par certaines insuffisances du cadre légal défini en 1982. Deux d'entre elles ont été particulièrement regrettables.

La première concerne la procédure du contrôle de gestion, qui ne fait pas une place suffisamment large au nécessaire dialogue entre la juridiction et la collectivité contrôlée. De fait, dans le schéma actuel, ce dialogue un peu caricatural se résume le plus souvent à l'envoi d'un questionnaire par le magistrat chargé de la vérification ; après y avoir répondu, la collectivité n'a plus son mot à dire. Il y a là une grave anomalie.

Le législateur de 1982 a omis, en ce domaine, de reprendre, par exemple, les dispositions prévues pour le rapport public de la Cour des comptes ou pour ses rapports particuliers de contrôle des entreprises publiques. Si une telle procédure avait été instituée pour les chambres régionales, nul doute que bien des difficultés dont nous avons eu des échos auraient été évitées. Certains élus n'auraient pas eu l'impression de recevoir des observations excessivement critiques sans qu'ils aient eu la possibilité de faire valoir, au préalable, leur point de vue. Certaines chambres auraient été amenées à prendre en compte plus attentivement le contexte des opérations examinées ; par voie de conséquence, elles auraient mieux fait la part entre l'essentiel et l'accessoire.

La seconde faiblesse des textes de 1982 résulte de l'organisation de l'ordre de juridiction financier que les chambres forment avec la Cour des comptes. Hiérarchiquement, la Cour coiffe bien les chambres régionales, mais de manière trop incomplète. La haute juridiction ne dispose pas statutairement d'un droit de regard sur le fonctionnement des chambres, comme c'est le cas, par exemple, pour le Conseil d'Etat vis-à-vis des tribunaux administratifs.

S'agissant de juridictions nouvelles, composées en majorité de magistrats néophytes, il eût été souhaitable de donner à la Cour une mission de surveillance et de formation. Si les chambres avaient été ainsi guidées dans leur apprentissage du contrôle de gestion, il est, là encore, très probable que bien des dérives constatées ne se seraient pas produites. Pour être parfaitement cohérent, l'ordre de juridiction financier doit être plus efficacement hiérarchisé sous l'autorité de la Cour qu'il ne l'est aujourd'hui.

Ces deux faiblesses de la réforme de 1982 sont les principales raisons des défauts que nous voulons corriger. Une nouvelle fois, prenons garde de ne nous tromper ni de diagnostic ni de remèdes.

Parmi les mauvaises solutions à écarter figure toute formule qui reviendrait à rétablir un contrôle financier local à deux vitesses. Le retour à l'apurement administratif institué en 1935 est de celles-là. L'adopter serait aller à rebours de l'histoire, en oubliant que la décentralisation est intervenue entre-temps.

Techniquement, le retour à l'apurement administratif avec maintien d'un droit d'évocation par les chambres appelle de sérieuses réserves. En fait de simplification des contrôles, on aboutirait plus probablement à leur multiplication. Réfléchissons : dans les régions rurales, où les communes de moins de 2 000 habitants prédominent et où les chambres sont les moins chargées, nul doute qu'elles seront attentives aux apurements des T.-P.G. et qu'elles n'hésiteront pas à user largement de leur droit d'évocation. Ce faisant, les contrôles risquent de se superposer et les services des trésoreries générales seront incités à se montrer à leur tour particulièrement vétilleux.

En bref, ce n'est pas, à mon avis, en soustrayant 32 000 communes au contrôle de droit commun des chambres régionales qu'on remédiera aux problèmes de fond qui se posent.

Nous devons également écarter toute formule qui reviendrait à confiner le contrôle de gestion à celui de la seule régularité juridique des opérations. L'expression « vérification du bon emploi » est peut-être vieillotte, elle a peut-être une connotation trop subjective ; mais ce qu'elle recouvre doit demeurer, à savoir un véritable contrôle économique de la gestion.

Une opération peut avoir été réalisée dans des conditions juridiques parfaitement régulières et se révéler être par ailleurs un fiasco économique. Est-il concevable qu'en pareil cas le contrôleur de gestion soit réduit au silence ? Par exemple, face à une erreur aussi lourde de conséquences que la construction des abattoirs de la Villette, qu'aurait pu faire la Cour des comptes si ses pouvoirs de contrôle avaient été cantonnés au seul examen de la régularité des décisions

prises ? Il serait fallacieux de prétendre, par un jeu de mots, maintenir le contrôle de gestion tout en le vidant de sa principale substance, l'évaluation de la rationalité économique.

De manière générale, nous devons veiller à ne pas donner à l'opinion l'impression d'une réduction des contrôles. N'oublions pas que, dans cette affaire, nous sommes, en tant que parlementaires et élus locaux, à la fois juge et partie. C'est un avantage par la connaissance concrète que nous avons des difficultés pratiques du contrôle financier local. C'est aussi une contrainte par l'obligation dans laquelle nous sommes de montrer l'exemple de la rigueur.

Dans cette perspective, la seule solution acceptable consiste à améliorer les conditions du contrôle dans le respect des grands principes qui le gouvernent. Pour cela, nous devons intervenir au niveau à la fois des chambres régionales elles-mêmes et de la structure à laquelle elles appartiennent.

L'insuffisance des procédures de contrôle des chambres peut être aisément corrigée en institutionnalisant le dialogue avec la collectivité contrôlée. Aucune observation ne doit pouvoir être présentée sans que la collectivité ait eu préalablement connaissance des constatations effectuées lors des contrôles et sans qu'elle ait pu y répondre. Une grande liberté doit être laissée à la collectivité quant à la forme de sa réponse. S'il est naturel de prévoir une procédure écrite, l'audition orale peut se révéler une formule mieux adaptée, par exemple, au cas des communes rurales, dont les maires viendront plus volontiers s'expliquer directement devant la juridiction. Ces auditions fourniront aux chambres régionales l'occasion privilégiée de nouer des contacts directs et réguliers avec les élus, ce qui leur a trop souvent manqué jusqu'à présent.

Parallèlement, il faut qu'une confidentialité absolue s'applique aux communications adressées par les chambres régionales. C'est là aussi une condition des relations de confiance que les juridictions doivent établir avec les élus locaux.

Les liens entre les chambres et la Cour peuvent être resserrés en complétant la fonction juridictionnelle d'appel dévolue à la Cour par une mission générale de surveillance, analogue à celle qui est exercée par le Conseil d'Etat à l'égard des tribunaux administratifs. La Cour doit servir de guide aux chambres, tout particulièrement en matière de contrôle de gestion. Il lui revient de les aider à adapter leurs méthodes de contrôle, à former leurs magistrats et à dégager une sorte de jurisprudence sur les difficultés de gestion le plus souvent rencontrées lors des contrôles.

La Cour a aussi son rôle à jouer pour prévenir les éventuelles déviations vers le contrôle d'opportunité et, à cet égard, un véritable droit de surveillance doit lui être reconnu. Chaque année, elle pourrait dresser un bilan du fonctionnement et de l'activité des chambres dans un rapport annexé à son rapport public. Ainsi le Parlement serait-il régulièrement informé de la manière dont les chambres régionales parviennent, petit à petit, à trouver leur place dans notre administration locale.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, à dire vrai, l'importance du sujet aurait mérité mieux qu'un examen incident à l'occasion du vote d'un texte qui se situe dans une perspective différente.

Pour ma part, je suis réservé, dans ces conditions, sur l'opportunité qu'il y a à trancher aujourd'hui et rapidement. S'il le faut malgré tout, ce ne peut être en tout cas qu'en faisant preuve de la plus extrême prudence. En tout état de cause, la réflexion devra se poursuivre et je formule le souhait, monsieur le ministre, mes chers collègues, que celle-ci puisse se dérouler au sein d'un groupe d'études parlementaire. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Marcel Bony. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, bien que je sois un ardent défenseur de la décentralisation, j'ai abordé la lecture de ce projet de loi d'amélioration de la décentralisation avec une certaine défiance. Votre exposé des motifs, monsieur le ministre, n'y est pas étranger car le ton en est, il faut bien le dire, quelque peu polémique. Pourtant, lorsque l'on met en place une réforme aussi fondamentale que la décentralisation, lorsque l'on tourne le dos à un système qui a prévalu pendant plusieurs siècles de jacobinisme, on doit avoir droit à

quelques petites erreurs. Les grandes lois de 1982 et de 1983 ne sont peut-être pas parfaites - je vous le concède - mais elles ont au moins le mérite d'exister.

En consultant mon dictionnaire, je ne trouve pas d'autre sens au verbe « améliorer » que celui de « changer en mieux », si ce n'est, à la rigueur, celui de « réviser ». Je pense que ma définition est la même que la vôtre, monsieur le ministre ; cependant, je n'accepte pas certaines de vos propositions et je voudrais à mon tour vous présenter quelques très brèves observations, dont certaines ont d'ailleurs déjà été évoquées par mes prédécesseurs à cette tribune. Il est difficile, au demeurant, de ne pas faire de répétitions quand on est le vingtième intervenant !

Je présenterai tout d'abord une observation sur l'article 4 du projet de loi qui retire aux communes la possibilité de verser certaines aides aux entreprises en difficulté. Il semblerait que - plutôt rarement, ce qui est heureux ! - des communes petites et moyennes prennent des engagements disproportionnés par rapport à leurs possibilités financières et mettent ainsi en péril l'équilibre de leur budget.

N'est-il pas grave cependant de mettre une fois encore en cause la compétence de maires qui ont certainement été choisis, notamment pour leur capacité à gérer ; il existe, en effet, une sanction très simple des erreurs qui ont pu être commises, le vote.

Vous intervenez une nouvelle fois sur l'opportunité des décisions des conseils municipaux, ce qui est à mon avis tout à fait regrettable.

Cette mesure me paraît également critiquable car elle introduit indirectement une hiérarchie entre les différentes collectivités territoriales.

Les départements et les régions, considérés comme majeurs, pourront continuer à intervenir en faveur des entreprises en difficulté ; tel ne sera pas le cas pour les communes. Or, les budgets des plus grandes d'entre elles sont très supérieurs à ceux de certaines régions et leurs services techniques peuvent être beaucoup plus étoffés ; nous sommes donc en droit de nous interroger.

Par ailleurs, le rapport de la Cour des comptes le montre, les aides au développement sont un risque plus important pour les collectivités locales que les interventions en faveur des entreprises en difficulté. En effet, ces aides ne sont pas liées à des mesures de redressement constatées dans une convention passée avec l'entreprise. Or, monsieur le ministre, ce sont celles que vous maintenez.

Je relève un autre exemple de discrimination : le contrôle financier des comptes des collectivités locales. Institution juridictionnelle administrative créée par la loi du 2 mars 1982, la chambre régionale des comptes participe à la vérification des comptes établis par les comptables publics et au contrôle *a posteriori* de la gestion des collectivités locales. Ce système était logique puisque la décentralisation supprimait toute tutelle administrative et financière *a priori*.

L'article 14 du projet de loi qui nous est soumis prévoit de retirer à cette chambre régionale des comptes la vérification des comptes des communes de moins de 2 000 habitants, c'est-à-dire d'environ 32 000 communes sur les 36 527 qui existent en France. Ce sont les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances qui seront chargés d'exercer un contrôle purement comptable.

N'est-il pas regrettable pour la démocratie que l'on substitue un fonctionnaire à un magistrat indépendant ? Monsieur le ministre, ma définition de l'amélioration ne correspond pas à la vôtre sur ce point. Je crains même que la vôtre ne traduise un sérieux retour en arrière.

Voilà une institution qui ne fonctionne que depuis seulement deux ans. Pensez-vous que l'on ait suffisamment de recul ? Une fois les premières craintes du contrôle passées - contrôle peut-être un peu abusif quelquefois - beaucoup de maires ont vite compris le rôle de conseil de la chambre régionale des comptes.

Certaines communes qui ont gagné les procès qu'elles avaient intentés grâce à elles peuvent en témoigner. Je vous conseille sur ce point de lire le rapport de la Cour des comptes. Il fait état d'une commune de mon département qui a pu ainsi récupérer la modeste somme de 24 millions de centimes !

Si l'on peut critiquer les chambres régionales des comptes, c'est peut-être en raison de l'information insuffisante qui est apportée aux élus sur leur rôle et leurs attributions. Il était facile d'y remédier.

J'ai organisé avec le président de la chambre régionale des comptes d'Auvergne une réunion intercantonale de tous les maires et receveurs municipaux ; elle a permis de consolider les liens et d'apaiser les craintes.

La troisième catégorie de dispositions non satisfaisantes, selon moi, concerne la coopération intercommunale.

Là encore, le maire que je suis est intéressé au premier chef car cette coopération est indispensable à la survie de l'économie rurale, que ce soit en matière touristique, hospitalière ou dans les domaines de l'éducation, des transports et de l'électrification.

Une réflexion globale se révèle donc de plus en plus nécessaire dans le cadre d'une structure permettant de déplacer les intérêts particuliers, souvent dictés, dirais-je, par l'esprit de clocher, particulièrement dans les petites communes.

Pour atteindre un tel objectif, un syndicat communal a besoin d'une certaine pérennité. Or, mon inquiétude est grande quant aux procédures que vous mettez en place pour faciliter la sortie d'une commune du syndicat dont elle est membre. Bien sûr, dans certains cas, il serait injuste de contraindre une commune à rester, envers et contre tout, dans un groupement qui ne lui accorde plus aucun avantage ; il convient donc sûrement d'assouplir les règles de sortie. Toutefois, la voie qui nous est proposée est-elle la bonne ?

A ce sujet, comme certains de mes collègues, je regrette que la commission présidée par M. Barbier n'ait pas eu le temps de terminer ses travaux car ils nous auraient sans doute apporté des éléments intéressants.

Par ailleurs, je considère que l'extension du rôle du représentant de l'Etat s'oppose à la notion même de décentralisation.

Je terminerai par une dernière critique ; elle a trait à la modification des critères d'attribution de la dotation aux communes touristiques.

Qu'on veuille développer la qualité des équipements, cela n'est certes pas condamnable, bien au contraire. Cependant, pour le calcul de la dotation, on prendra dorénavant en compte les établissements de luxe, les quatre étoiles. A quoi risque-t-on ainsi d'aboutir ? A la pénalisation des régions qui se sont orientées vers un tourisme social et familial.

Dans ma région, le massif du Sancy, il existe un grand nombre d'hôtels destinés à la clientèle thermale et à la clientèle des sports d'hiver. Ce n'est, hélas ! pas la même catégorie de population que celle qui fréquente les stations les plus réputées des Alpes. Aussi les hôtels, même modernes et confortables, sont-ils rarement très luxueux.

C'est peut-être un détail, mais c'est une somme de détails de ce genre qui risque de mettre en péril l'économie de zones entières, promises par certains à la désertification. Il convient d'y penser à l'avance puisqu'il est souvent plus facile, vous le savez, de prévenir que de guérir.

En résumé, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lorsqu'on veut améliorer un système - et celui-ci est certainement perfectible - on agit après réflexion et avec mesure. Or tel n'est pas le cas pour trop de dispositions du texte.

Comme le disait l'un de mes collègues, j'estime que « le balancier va un peu trop loin ». L'amélioration risque alors, dans ces conditions, de se transformer en dévoiement ; mais je reste persuadé, monsieur le ministre, que telle n'est pas votre intention. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Henri Goetschy. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, avec ce projet de loi, la décentralisation, cette réforme fondamentale qui a mené la France vers la modernité, marque une étape nouvelle dans le processus mis en œuvre en 1980 et 1982.

Après la loi du 19 août 1986 qui corrige des imperfections et simplifie des procédures, ce texte manifeste la volonté du Gouvernement de poursuivre sa réflexion pour trouver les solutions les mieux adaptées à la mise en place d'une décentralisation pleinement responsable.

Je m'en réjouis et je souhaite contribuer, par certaines propositions et quelques observations, à ce souci majeur qui vous anime et que je partage : « réussir la décentralisation ».

A cette occasion, je veux d'abord saluer votre travail, monsieur le ministre, qui apporte des améliorations réelles et attendues à la décentralisation. Je relève plus particulièrement la redéfinition des interventions économiques dans les entreprises, pour les collectivités locales qui ne doivent ni être mises en porte à faux par rapport à leur véritable vocation, ni être exposées à des pressions.

Mais ce projet de loi présente aussi l'immense mérite d'ouvrir le débat et de permettre de suggérer des améliorations et des aménagements supplémentaires que, par notre expérience personnelle ou notre action sur le terrain, nous avons pu estimer nécessaires. Seront ainsi davantage développées toutes les potentialités d'une réforme, souvent insuffisamment exploitées.

Depuis 1982, les départements ont vu leurs compétences s'étendre aux domaines des transports, de la voirie, de l'éducation, de l'action sociale et de la santé, ainsi qu'aux bibliothèques et aux archives.

Si ce transfert de l'Etat aux départements a permis une gestion motivée et responsable - ce qui a donné satisfaction aux responsables départementaux - des préoccupations sérieuses demeurent dans son application quotidienne.

En matière d'aide sociale, par exemple, il reste encore, à mon sens, trop de secteurs où les compétences et les financements sont répartis entre l'Etat et le département. L'expérience a montré que cette « dyarchie » est préjudiciable à une appréhension globale des situations et à une politique d'ensemble cohérente de l'action sociale. Je pense notamment aux centres d'aide par le travail pour les adultes handicapés qui relèvent de l'Etat, l'hébergement incombant au département.

Une autorité unique, seule responsable des décisions et des charges financières, favoriserait indéniablement la gestion de ce secteur artificiellement scindé.

Dans le même ordre d'idées se range la tarification des structures d'accueil des personnes âgées où les forfaits-soins sont fixés par le commissaire de la République alors que le président du conseil général arrête les tarifs d'hébergement. Là encore, le département devrait pouvoir englober la tarification de l'hébergement et des soins, en accord avec les caisses d'assurance maladie. Cette formule présenterait d'ailleurs l'intérêt de répondre pour cette institution au souci décentralisateur du ministre chargé de la sécurité sociale.

Ce transfert de compétences doit s'accompagner, bien entendu, d'une compensation financière de l'Etat au profit du département, laquelle pose aussi le problème des relations financières Etat-collectivités locales ; mais je ne veux pas approfondir ici ce thème que j'aborde fréquemment au sein de la commission d'évaluation des charges.

Je rappelle qu'en égard aux incidences financières, très sensibles pour le département, des décisions de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel - Cotorep - la représentativité de ce dernier est largement insuffisante. En effet, sur une vingtaine de membres, le conseil général ne dispose que d'un seul représentant.

Ainsi, dans le département du Haut-Rhin, les allocations compensatrices ont progressé de 42 p. 100 de 1984 à 1986 et les dépenses d'hébergement dans les foyers de handicapés de 34 p. 100 pendant la même période. Mais vous avez bien discerné cette inadéquation car je crois savoir qu'un décret en cours d'élaboration prévoit un nouvel équilibre.

Aussi, je m'en remets aux mesures réglementaires actuellement envisagées - elles sont très attendues - pour renforcer la représentation du département ; elles pourraient prévoir deux conseillers généraux et deux personnes désignées par le président du conseil général.

Les collèges constituent une autre source de difficultés pour le département, notamment le coût et les modalités pratiques de la remise à niveau des bâtiments scolaires, qui sont souvent en très mauvais état.

Ainsi, l'obligation d'assurance faites aux collectivités territoriales en matière de dommages-ouvrage, en application du code des assurances, comporte beaucoup d'inconvénients dans son application pour le maître d'ouvrage, et apparaît incompatible avec le renforcement de la libre administration des collectivités locales. Dans cette logique et à l'instar de l'Etat, je propose que cette assurance devienne facultative, à l'initiative des organes délibérants et sans l'approbation d'une tutelle, comme c'est le cas pour toutes les autres décisions.

Par ailleurs, le bureau de l'assemblée permanente des présidents de conseils généraux qui a été reçu par le Premier ministre, a attiré l'attention de celui-ci sur les problèmes financiers que posent au département les grosses réparations de construction ainsi que la gestion des collèges.

Ainsi, à partir d'une étude faite pour vingt-trois départements, on a constaté une charge nette supplémentaire de 297 millions de francs, pour une année budgétaire, par rapport aux ressources transférées par l'Etat.

Le président de l'assemblée permanente, M. Salvi, a suggéré à M. le Premier ministre qu'en matière de constructions nouvelles les départements ne se voient plus dicter des normes de surface ou imposer des exigences de locaux inadaptés aux réalités des besoins et des possibilités financières.

Il serait d'ailleurs logique que ce soient ceux qui construisent qui soient responsables de la réalisation, alors que ce sont des autorités dépourvues de toute responsabilité financière qui dictent les dépenses, lesquelles pourraient souvent être mieux calculées sans que la qualité de la prestation en soit diminuée.

Voilà, parmi les multiples questions qui peuvent être posées, les quelques points que je tenais à évoquer plus particulièrement pour contribuer, dans un esprit constructif, à améliorer et à réussir la décentralisation, enjeu démocratique majeur avant l'étape européenne de 1992. A mon avis, les collectivités locales auront un rôle certain à jouer dans la compétitivité.

A ce propos, monsieur le ministre, il ne faudrait pas que le formalisme soit élevé au rang de l'institution. Les départements rencontrent à l'heure actuelle des problèmes en ce sens.

Ainsi dans leurs établissements scolaires, le nombre d'enfants diminue actuellement. Or le nombre des éducateurs demeure. Ils sont parfois quatre-vingt-neuf pour recevoir soixante-dix enfants. Lorsqu'on veut opérer un redéploiement du personnel, on répond que le détachement d'un éducateur, d'un établissement public vers une association, exige un décret interministériel, signé de trois ministres, et un délai de deux ans. Cela n'est pas de nature à renforcer notre efficacité. Voilà un exemple pris parmi d'autres.

C'est de notre capacité à mener pleinement à bien la décentralisation pour libérer les énergies locales, encourager leur créativité et imaginer des solutions que dépendra, pour une grande part, notre compétitivité à l'égard de nos partenaires.

Améliorer la décentralisation de pour réussir l'Europe de tel est l'enjeu de cette décennie !... (*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. Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous abordons aujourd'hui s'inscrit dans la politique pragmatique adoptée par le Gouvernement à l'égard des collectivités locales. Voilà quelques mois, le Premier ministre, lors de sa déclaration de politique générale, en avait rappelé l'objectif : favoriser la réussite de la décentralisation.

Engagée avec la loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales, à l'occasion de laquelle, monsieur le ministre, nous vous avons assuré de notre totale adhésion, poursuivie à travers la loi modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, votre détermination s'affirme aujourd'hui avec le présent texte d'amélioration de la décentralisation.

Dans cette architecture complexe qu'est la décentralisation à la française progressivement dégagée d'une longue tradition centralisatrice, mais, surtout, accélérée en quatre ans avec plus de quarante-deux lois et deux cent soixante-dix décrets sur la base de trois niveaux d'administration territoriale, on ne saurait s'étonner d'un certain besoin d'adaptation. Interlocuteurs des collectivités locales et élus locaux, nous ne nous en étonnons pas, comme le Sénat tout entier d'ailleurs, ainsi que l'a excellemment souligné, à propos de la dotation globale d'équipement, notre collègue M. Paul Girod dans son rapport, remarquable par sa rigueur et sa richesse.

Je voudrais, pour ma part, insister sur deux des cinq points qui sont abordés par ce projet de loi, en suivant, si vous le permettez, l'ordre chronologique des articles.

Premièrement, vous nous proposez, monsieur le ministre, de revenir sur les modalités du contrôle financier des collectivités territoriales instauré en 1982.

Faut-il rappeler les axes de cette réforme qui rend plus autonomes les collectivités, en transférant les exécutifs, en accroissant les compétences et en substituant un contrôle *a posteriori* aux tutelles ?

Faut-il rappeler l'importance de ce dernier point pour les maires qui, comme l'avait montré le questionnaire de 1977, ressentaient les tutelles comme l'inconvénient majeur de leurs relations avec l'Etat ?

Or que nous suggérez-vous, monsieur le ministre ? De retourner pour partie à la situation antérieure, en restaurant l'apurement des comptes par le trésorier-payeur général pour trente-deux mille des trente-six mille communes.

Vous invoquez, non sans raison, un motif d'ordre juridique : le contrôle des chambres régionales des comptes a dérivé vers un contrôle d'opportunité. Les nombreuses visites que vous avez effectuées auprès des maires ont dû vous conforter dans un pareil jugement.

La commission des lois, pour sa part, avait, en juin dernier, constaté les mêmes abus sur le rapport de notre collègue Guy Malé relatif à une proposition de loi que j'ai eu l'honneur de cosigner.

Les membres des chambres régionales des comptes, sans en nier l'existence, ont attribué ces écarts à la jeunesse de leur institution : le mécontentement des maires, selon eux, disparaîtrait au fur et à mesure que les chambres trouveraient leur place dans l'environnement des élus.

Je vois en cela un argument qui me paraît plus sociologique que juridique ; mais je vous accorde que, sous un tel angle, votre démarche s'éclaire et se justifie mieux.

La création des chambres a en effet rompu le dialogue entre les élus et les comptables et, du même coup, mis fin aux traditionnels arrangements qui procuraient à la fois souplesse et efficacité.

Nous comprenons fort bien que les maires réclament le rétablissement de cette face cachée et bienveillante de la tutelle. Mais faut-il sacrifier pour autant à ce réflexe la cohésion du régime de contrôle des collectivités décentralisées, qui n'en est qu'à ses débuts ?

Pour ma part, je ne le pense pas. Il est inacceptable d'instaurer une discrimination entre les communes. Nous préférons conserver toute sa place à l'institution indépendante créée par la réforme de 1982 ; elle doit rester la contrepartie d'une liberté et d'une responsabilité accrues des communes. Son contrôle doit en revanche s'opérer sur un fondement juridique clair, évitant les dérives, les errances et les abus qui sont apparus.

Il nous appartient d'y mettre un terme par une solution équilibrée qui respecte les principes de la décentralisation en maintenant les contrôles à leur juste place.

Deuxièmement, le projet aborde la question de la coopération intercommunale en mettant en place un assouplissement des règles de retrait des communes. Nous nous félicitons de cette disposition de nature à sortir d'un certain nombre de situations de blocage. Bien qu'anticipant sur le devenir des conclusions du rapport que notre collègue M. Barbier doit vous remettre, cette mesure correspond à un engagement de votre prédécesseur, M. Bosson, et nous sommes heureux de le voir respecté.

Nous souhaitons cependant appeler l'attention sur les finances de nos institutions de coopération intercommunale.

Les ressources actuelles des syndicats sont composées de la contribution des communes associées et des diverses recettes habituelles des collectivités publiques. Or ces syndicats doivent faire face à des charges croissantes en investissements et en fonctionnement. L'accroissement de leurs compétences à la suite de la décentralisation, l'élargissement progressif des vocations syndicales, l'alourdissement des charges relatives aux personnels, en raison tant de l'amélioration du recrutement propre aux syndicats que de la mise en place de la fonction publique territoriale, en sont les causes. Or, les moyens financiers restent faibles.

C'est pourquoi nous proposerons à votre vote un amendement tendant à leur donner la faculté de se doter de ressources fiscales nouvelles. La législation relative aux syndicats vise, depuis les années 1960, à aligner leur régime sur celui des communes. Nous nous plaçons dans ce sillage.

Votre projet, monsieur le ministre, se veut pratique et pragmatique. C'est en praticiens, et en praticiens de la gestion, que nous sollicitons à la fois la réflexion du législateur et la réponse du Gouvernement. Sachant que les pouvoirs publics ont entrepris une réflexion sur la fiscalité locale, nous attendons et souhaitons connaître les premiers éléments d'orientation concernant la fiscalité des syndicats. Nous voulons, à tout le moins, par l'intermédiaire de l'amendement, prendre date et ouvrir le débat.

L'urgence a été déclarée sur ce texte. Nous rappelons notre attachement au respect des droits du Parlement et au caractère parfois réducteur du recours à cette procédure. Il est vrai, cependant, que la tâche à laquelle vous nous conviez aujourd'hui consiste en un ajustement. Tout ajustement se doit d'être rapide pour être efficace. Nous l'admettons donc, et vous assurons, monsieur le ministre, de notre très actif soutien. (*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. Simonin.

M. Jean Simonin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans son rapport au Président de la République, la Cour des comptes mettait en garde, dès 1983, contre les conséquences financières pour les budgets locaux de certaines interventions économiques, soulignant que les collectivités locales pouvaient être amenées à prendre des risques qu'elles ne mesuraient pas toujours correctement.

Devant l'évolution inquiétante de la part du budget des collectivités locales, en particulier des régions, consacrées à ces interventions, le comité des finances locales s'était également alarmé. Les départements, eux aussi, bien que n'ayant pas de compétence directe en matière économique, se sont trouvés soumis à de nombreuses demandes.

Vous avez rappelé dernièrement, monsieur le ministre, que des enquêtes récentes avaient fait ressortir qu'en 1985, compte tenu des garanties d'emprunt, 800 millions de francs avaient été affectés sans résultat significatif dans le cadre de l'aide aux entreprises en difficulté.

Je constate donc aujourd'hui avec satisfaction, à la lecture du projet de loi, votre volonté de limiter les risques que font peser sur les finances des communes les garanties d'emprunt et les aides aux entreprises en difficulté, tout en offrant des moyens nouveaux pour contribuer à la création d'emplois productifs en association avec d'autres partenaires.

Cependant, pour fonctionner efficacement, la décentralisation suppose la libre administration des collectivités dans le respect de règles bien définies ; et nous ne sommes pas encore parvenus à ce stade.

D'autres mesures d'amélioration, voire de coordination des textes, restent en effet à envisager. Vous l'avez d'ailleurs souligné, monsieur le ministre.

A l'occasion du transfert de compétences en matière d'action sociale vers les départements, la notion de bloc de compétence a été retenue, mais la logique de cette notion n'est pas encore effective. La loi du 22 juillet 1983 dispose ainsi que les dépenses relatives à la lutte contre la toxicomanie et les maladies mentales restent à la charge de l'Etat ; or les décrets du 2 mai 1972 et du 17 avril 1980 continuant de s'appliquer, le président du conseil général est toujours président de droit du conseil d'administration d'un établissement d'hospitalisation publique spécialisé de psychiatrie dont la gestion ne concerne pas les services du département.

En revanche - notre collègue Henri Gœtschy vient de le souligner - le département a compétence pour assurer l'accueil des personnes âgées, mais c'est le commissaire de la République qui intervient pour fixer le montant des forfaits-soins dans les établissements d'accueil pour personnes âgées.

L'entreprise de clarification et d'amélioration ne s'achève pas avec le projet de loi que nous examinons aujourd'hui. Elle est surtout nécessaire chaque fois que les textes actuels entraînent l'engagement financier d'une collectivité, en dehors de ses compétences, sans lui laisser une réelle liberté de décision.

Il nous est proposé de renforcer les conditions d'octroi des garanties d'emprunt des collectivités locales aux personnes de droit privé, afin de préserver une commune ou un département d'un engagement inconsidéré qui peut être dicté par des motivations politiques. Une municipalité peut-elle décider

l'abandon d'une entreprise en difficulté et la disparition d'emplois locaux sans prendre de risques devant l'opinion, même si, en définitive, l'opération se fait au détriment de ses finances et sans résultat évident ? Encore, dans ce cas, la décision lui appartient.

Il n'en est pas de même lorsque sa garantie est systématiquement sollicitée dans les opérations financées grâce à des prêts de la Caisse des dépôts et consignations. Cet organisme, ainsi que les caisses d'épargne, n'étant pas habilité à prendre des hypothèques, la garantie d'une collectivité locale conditionne la réalisation des projets.

Je pose donc, à nouveau, une question que j'ai déjà formulée : un département, accordant une garantie d'emprunt à un établissement hospitalier relevant de la compétence de l'Etat et sur la gestion duquel il n'a aucune prise, peut-il espérer une quelconque contrepartie en cas de mise en jeu de cette garantie ? Le recours à la caution de la collectivité locale dans ce cas ne me semble pas correspondre à une bonne application de la décentralisation.

L'article 5 du projet de loi précise que les conditions d'octroi des garanties d'emprunt énoncées ne sont pas applicables dans le cas des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat. Les risques restent donc entiers pour ce type de garantie, qui est le plus fréquemment sollicité.

C'est ainsi que le département de l'Essonne est aujourd'hui saisi d'un appel en garantie de 15 millions de francs sur un montant total de garanties de 330 millions de francs, accordées avant la partition de l'ancien département de Seine-et-Oise à un office d'H.L.M. aujourd'hui dissous.

Une commune ou un département sont tout naturellement disposés à favoriser la construction d'habitations à loyer modéré et, d'après les deux décrets du 27 juillet 1977, il est clair que, dans la plupart des cas, les collectivités locales sont obligées d'intervenir. Or, si nous considérons les sociétés d'H.L.M. locatives, leur situation financière est souvent gravement déséquilibrée du fait du pourcentage de loyers impayés. Le risque financier encouru est important, d'autant que le fonds de garantie pour les H.L.M. locatives ne joue que partiellement et dans des cas très limités.

Faute d'une règle précise en la matière, les départements ont été amenés à définir leurs propres modalités d'intervention dans ce domaine et à mener leurs propres analyses financières afin de ne pas se trouver entraînés dans des opérations à haut risque.

Le décret du 30 décembre 1985 remplaçant la caisse des prêts aux H.L.M. par la Caisse des dépôts et consignations, qui n'est pas autorisée à prendre des hypothèques, a aggravé cet état de fait et les recours à la garantie départementale se multiplient.

Les élus locaux ne refusent pas de prendre part indirectement à l'aide à la construction ; encore faut-il que les textes ne laissent pas trop place à l'interprétation de chacun.

Nous avons constaté cette année une évolution modérée de la fiscalité locale ; le produit des contributions directes des départements progresse de 6,6 p. 100 par rapport à 1986, ce qui est un taux bien inférieur à celui des années précédentes. Cela démontre, s'il en était besoin, l'esprit de responsabilité des gestionnaires locaux. Les transferts de compétences sont suffisamment lourds à assumer sans y ajouter le poids d'autres contraintes.

Dans les domaines où le concours des collectivités locales est demandé sans qu'elles aient la pleine maîtrise des conséquences financières éventuelles, comme c'est le cas pour les garanties d'emprunt que je viens d'évoquer, je souhaite une règle claire, applicable à tous, qui ne laisse pas place aux aléas de pressions locales.

Ce projet de loi, monsieur le ministre, apportera des améliorations à la décentralisation. Avec mes collègues du groupe R.P.R., je le voterai. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

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

M. Jacques Machet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi vise à améliorer le fonctionnement des administrations locales, sans remettre en cause les acquis de la décentralisation, en renforçant la solidarité au profit des collectivités défavorisées et en assouplissant des mécanismes trop rigides.

Il comporte non seulement nombre d'éléments positifs, mais aussi un certain nombre de contradictions qu'il conviendrait de corriger, car si les objectifs sont apparemment clairs, les moyens utilisés ne présentent pas tous la cohérence souhaitée.

Tout d'abord, je traiterai d'un sujet sur lequel le projet de loi est pratiquement muet, et qui est très cher à mon cœur de maire de petite commune rurale et de président d'association de maires. Il s'agit de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Le projet de loi ne traite de celle-ci qu'au travers de la réforme du concours particulier en faveur des communes et des groupements à vocation touristique ou thermique.

Mais rien n'est prévu en ce qui concerne son évolution, qui apparaît, d'après les sondages et les projections effectués dans mon département, négative - ou tout au plus minimale - pour les communes rurales les plus petites et les moins favorisées, et favorable - voire très favorable - aux communes de 1 000 à 30 000 habitants.

Alors que l'on propose par ailleurs, au titre I^{er}, en ce qui concerne la dotation globale d'équipement, une proportion plus importante aux communes relevant de la deuxième part - celles de moins de 2 000 habitants - l'on semble vouloir ignorer cette évolution peu favorable. Veut-on donner aux communes les plus petites les moyens de s'équiper et pas ceux de fonctionner ?

Je conçois, monsieur le ministre, que l'on attende encore une année, celle de la prise en compte des nouveaux critères pour 40 p. 100 au lieu de 20 p. 100 en 1986 et 1987, mais il faudra intervenir rapidement, car je suis persuadé que les chiffres de 1988 confirmeront mes propos.

Au titre II, dans les dispositions relatives aux interventions économiques, le projet de loi tend à limiter les risques et les pressions dont font l'objet les collectivités locales. Le but est louable et les mesures envisagées semblent offrir suffisamment de garanties aux communes.

Je souhaite que les pourcentages maxima des quotités et montants garantis fixés par décret le soient à des taux satisfaisants.

Cependant, en ce qui concerne la participation au capital d'un établissement de crédit garantissant les concours financiers accordés à des personnes privées, je me pose deux questions : comment sera représentée la collectivité au sein de l'établissement ? Aura-t-elle un réel pouvoir de contrôle sur l'octroi des garanties ?

Le titre III traite du contrôle financier des comptes. Le retour au passé que représente l'apurement administratif des comptes des communes de moins de 2 000 habitants et dont les dépenses sont inférieures à trois millions de francs m'interpelle sur deux points. Correspond-il vraiment aux réactions enregistrées chez de très nombreux élus, qui reprochaient aux chambres régionales des comptes le côté très « tatillon » de certains contrôles ?

Je ne pense pas que les élus voulaient, par là même, remettre en cause l'institution. Ce n'est d'ailleurs pas l'objet du présent texte non plus. Ils souhaitaient simplement que le contenu du contrôle soit défini et limité avec précision. C'est ici qu'intervient la notion fondamentale d'emploi « régulier » des crédits à substituer à celle de « bon ».

Deux régimes de contrôle très différents sont ainsi créés, selon la taille des communes, ce qui paraît être très discriminatoire.

Je m'associe aux conclusions de la commission et j'estime, moi aussi, qu'il serait plus logique de réexaminer le problème du champ des compétences des chambres régionales des comptes plutôt que celui de la technique du contrôle.

En ce qui concerne les règles budgétaires, les différentes dispositions figurant dans le projet de loi et les propositions de la commission me paraissent être d'une pure logique et correspondent aux souhaits exprimés par l'ensemble des ordonnateurs.

Le titre V, le dernier, est relatif à la coopération intercommunale. En ce qui concerne les modifications de la réglementation fixant les conditions de retrait d'une commune, notamment lorsqu'il s'agit « d'intérêts essentiels », il convient de faire preuve d'une grande vigilance. Ne risque-t-on pas de détruire « l'esprit intercommunal » qui a mis si longtemps à faire son chemin ?

Avant toute modification, ne serait-il pas préférable d'attendre les conclusions du groupe de travail qui porte votre nom, monsieur le ministre, afin d'étudier globalement un texte favorisant encore davantage les possibilités de coopération intercommunale ?

En conclusion, si j'estime qu'un certain nombre d'articles de ce projet de loi vont vers une amélioration certaine de la vie pratique de nos collectivités, je pense qu'il convient de ne pas créer de discrimination, pas plus pour le contrôle budgétaire que dans les ressources que l'Etat leur propose. J'observe à ce propos - cela a déjà été dit - que ce projet de loi ne crée aucune dépense supplémentaire pour ce dernier.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur le ministre, de veiller à ce que l'évolution de la dotation globale de fonctionnement ne creuse pas un fossé entre les communes, là aussi en fonction de leur taille. Je sais que tel n'est pas l'objet du présent projet, mais lorsque l'on parle d'amélioration de la décentralisation, il ne faut pas oublier les recettes qui sont indispensables au fonctionnement des collectivités.

Monsieur le ministre, dans cet esprit de recherche de l'équité au service de nos communes rurales, qui forment le tissu de cet espace si combien utile aux Français et aux Françaises, je voterai ce texte avec mes collègues de l'union centriste. (*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 démocrate.*)

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

M. José Balarello. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour apprécier l'importance du projet qui nous est soumis, il faut l'insérer dans un cadre plus vaste. C'est pendant les années 1945-1960, en effet, que la politique de l'aménagement du territoire est née en France. Les grands décideurs, qu'ils aient appartenu au monde politique ou au monde économique, avaient pris conscience de ce que l'on a appelé les « déséquilibres spatiaux de l'économie » et des dangers que représentaient les disparités de revenus entre les Français, suivant les régions, disparités qui ne cessaient de s'aggraver au fil des ans.

Après la décentralisation industrielle réalisée jusqu'en 1955 dans le cadre de l'aménagement du territoire et l'expansion décentralisée obtenue durant les années 1955-1960, fallait-il encore réaliser les réformes administratives accompagnant ce réaménagement de l'espace national.

En 1964, un préfet de région était placé à la tête de chaque circonscription d'action régionale, circonscription créée en même temps que les Coder, composée d'élus locaux et de socio-professionnels qui assistaient le préfet.

Après le rejet, par référendum, du projet de décentralisation de 1969, la loi de 1972 ne reprit pas la solution de la collectivité territoriale et la région devint un simple établissement public doté d'un conseil régional élu au suffrage indirect et d'un comité économique et social.

Le rapport Guichard de 1976, établi au nom de la commission « vivre ensemble », proposait « de bâtir progressivement, par l'effort d'une génération, un système où l'Etat abandonnerait aux institutions locales une part importante, voire la plus importante, de ses tâches administratives. »

C'est dans cet environnement, le pays étant acquis à l'idée de décentralisation et les régions fonctionnant depuis dix ans, que Gaston Defferre fit adopter la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, complétée par celle du 22 juillet 1982 traitant des nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.

La mise en œuvre des lois sur la décentralisation s'est étalée sur une période assez longue, période qui se poursuit et le « texte Galland » - si vous me permettez de l'appeler ainsi, monsieur le ministre - en constitue la démonstration. Deux types d'obstacles ont été rencontrés, l'un législatif et l'autre financier.

Les problèmes législatifs ont été traités par les deux textes que nous venons d'énoncer et dont les titres définissent le contenu.

Quant au second obstacle, il était de taille : à compétence accrue, financement accru. C'est dans ces conditions qu'intervenait le second maillon de la chaîne avec les lois des 7 jan-

vier et 22 juillet 1983, qui définissent les transferts de compétences, chaque transfert étant accompagné d'un transfert de ressources correspondantes, le tout n'étant réalisé qu'au profit de collectivités territoriales existantes et sans que l'une d'elles puisse prendre le pas sur l'autre.

Dans un article de doctrine paru récemment dans *L'Actualité juridique*, sous le titre « L'histoire d'une réforme », l'auteur, membre du Conseil d'Etat, écrit : « Les vicissitudes de la mise à disposition, la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique territoriale ou les aménagements de la dotation globale d'équipement illustrent bien la navigation à vue à laquelle durent se livrer les auteurs de la réforme et leurs successeurs ». Il ajoute : « La complexité des problèmes, l'imbrication des compétences, la diversité des situations juridiques et des pratiques sont telles que, outre les inévitables malfaçons, certaines adaptations doivent nécessairement être apportées aux textes lors de leur mise en œuvre ».

C'est en raison de cette complexité des problèmes et, sans doute, de la trop grande hâte mise à les régler, qu'une série de textes - plus de 40 lois et près de 300 décrets - ont dû être promulgués, ce qui interdit de dire, comme l'ont fait certains observateurs et certains orateurs qui m'ont précédé, que la décentralisation est au milieu du gué et marque le pas, ou encore fait un retour en arrière vers le centralisme. Citons pour mémoire le décret du 31 décembre 1986 pris en application de la loi du 11 octobre 1985 qui a réglé le délicat problème du transfert du personnel et des dépenses des services d'action sociale et de santé entre l'Etat et les départements.

Aussi, monsieur le ministre, votre texte me paraît-il important, d'une part, pour démontrer à ceux qui pouvaient en douter que la volonté du Gouvernement et de la majorité qui le soutient est de poursuivre la politique de décentralisation - ne s'appelle-t-il pas, d'ailleurs, « projet de loi d'amélioration de la décentralisation » ? - d'autre part, pour rectifier, à la lumière des premières expériences, les erreurs inévitables d'une réforme considérable mais bâtie hâtivement.

Le texte qui nous est soumis comporte cinq titres et dix-neuf articles.

Le titre I^{er} tend à modifier et à augmenter sensiblement la dotation globale d'équipement des communes ou, plutôt, l'enveloppe budgétaire réservée aux communes de 2 000 habitants et à celles dont la population se situe entre 2 000 et 10 000 habitants et qui ont choisi la « seconde part », c'est-à-dire la subvention par opération.

Etant maire d'une commune de plus de 2 000 habitants et de moins de 10 000, mais ayant opté pour les subventions par opération, ma D.G.E. pour 1986 a été égale à la moitié de celle que j'aurais obtenue si j'avais participé au partage de la première part de l'enveloppe.

Il est certain, monsieur le ministre, que votre projet constitue une amélioration et qu'il était indispensable. En effet, le texte original a conduit - involontairement, certes - à une érosion rapide des investissements des petites communes, qui ont, comme l'indique le rapport de M. Girod, rapporteur de la commission des lois, à faire face non seulement à des dépenses considérables de voirie, mais aussi à d'autres qui ne le sont pas moins afin d'enrayer l'exode rural.

Le système de la subvention ponctuelle est, en outre, aggravé du fait que certains conseils généraux ont refusé dans ce cas d'abonder la subvention de l'Etat alors que, dans le cas de la subvention non ponctuelle versée sous forme de taux de concours, la subvention départementale est, le plus souvent, automatique.

Le titre II a pour objet d'empêcher les collectivités locales de prendre des risques trop grands en matière d'interventions économiques. C'est une bonne chose. La loi du 2 mars 1982, en effet, avait laissé une trop grande liberté aux communes pour accorder des aides aux entreprises en difficulté, sous forme de subventions ou de garanties d'emprunt.

Or, sous la pression des difficultés des entreprises et du chômage, les collectivités ont été nombreuses à se porter au secours de l'économie. Le Conseil économique et social n'écrivait-il pas, dans un rapport de M. Steib du mois de mai 1987, que les interventions économiques des collectivités territoriales avaient atteint un montant de 2 500 millions de francs en 1983, selon les statistiques du ministère de l'intérieur ? Cela fut confirmé par la mission sénatoriale présidée par notre collègue M. Daniel Hoeffel. Le même rapport préconisait de privilégier dans l'aide aux entreprises les bonifications d'intérêt par rapport aux prêts.

Manifestement, les fonctionnaires des collectivités locales, et bien souvent les élus, sont peu formés aux problèmes des entreprises, surtout lorsqu'elles sont proches du redressement judiciaire.

M. Pierre Laffitte. Très juste !

M. José Balarelo. Il leur est souvent difficile de refuser un prêt, compte tenu de la pression exercée par les habitants, notamment quand il s'agit de petites villes où l'entreprise en péril tient une place prépondérante.

L'excellent rapport de notre commission des lois, citant la Cour des comptes, rappelle qu'en 1985 les communes se sont portées garantes de 900 millions de francs de garanties nouvelles à des entreprises industrielles et commerciales et ont dû déboursier 97 millions de francs d'appel en garantie sur des emprunts antérieurs. Les collectivités locales se portant indirectement au secours des banques - car c'est le résultat pratique - voilà un dérapage que n'avait certainement pas voulu le législateur de 1982 !

M. Pierre Laffitte. Très bien !

M. José Balarelo. Aussi, monsieur le ministre, souscrivons-nous entièrement à la suppression pour les communes de la possibilité de prêter aux entreprises en difficulté, laissant ce rôle aux départements et régions, de même que nous approuvons la division des risques à l'intérieur d'un plafond pour les garanties d'emprunt. La modification de la loi était urgente.

Nous passerons rapidement sur le titre III en sa première partie. Tous les maires vous approuveront, les budgets primitifs municipaux étant rarement votés avant février ou mars.

Le titre III, à partir de l'article 14, fait couler beaucoup d'encre. Le titre que lui a donné la commission des lois est en soi tout un programme : « Le contrôle financier, un retour en arrière ».

En un mot, va-t-il y avoir deux contrôles différents, l'un effectué comme par le passé par le trésorier-payeur général pour les communes de moins de 2 000 habitants, l'autre confié à la chambre régionale des comptes pour celles dont la population est supérieure à ce seuil ?

Je crois que la question est mal posée. En réalité, les institutions sont ce que les hommes en font : le problème des juges d'instruction - problème que les avocats de la génération précédente n'ont jamais connu - est né du fait que l'on a nommé à ces postes, sans réflexion préalable, des jeunes plein d'allant et quelquefois de talent, certes, mais qui manquaient du recul nécessaire et de la sérénité que donne généralement l'expérience.

Le problème des chambres régionales est de même nature. Elles ont nécessité la création de 1 082 postes pour pourvoir aux effectifs, y compris des greffes des 24 juridictions. Rien à dire pour ce qui concerne les présidents : ce sont des conseillers à la Cour des comptes. Mais il n'en va pas de même pour tous les assesseurs, deux ou trois selon les chambres.

Les dispositions transitoires ont permis de recruter non seulement des élèves de l'École nationale d'administration, monsieur le ministre, mais des directeurs d'établissements publics, des secrétaires généraux de mairie, d'anciens militaires, des inspecteurs et directeurs des impôts, des personnes issues du Trésor et d'anciens administrateurs civils. Tous ont été titularisés immédiatement et rendus inamovibles. Sont-ils tous aptes à juger des gestions municipales ? Le dépôt du présent projet de loi et les débats semblent nous donner une réponse négative.

Ces dispositions transitoires ont pris fin le 31 décembre 1986 et les nouveaux recrutés seront issus de l'École nationale d'administration, sauf pour le tour extérieur. Sera-ce mieux ? Cela n'est pas évident, compte tenu de la jeunesse des juges. Juger la gestion d'un maire, lui-même officier de police judiciaire et magistrat municipal, la décision étant à tout coup portée sur la place publique, nécessite des garanties de non-erreur que l'institution telle qu'elle fonctionne à l'heure actuelle ne présente pas, malgré le souci d'objectivité de ses membres.

Quant à la confidentialité des décisions, nous savons, monsieur le ministre, ce qu'est devenu le secret de l'instruction au fil des ans.

C'est la raison pour laquelle vous proposez, pour les communes de moins de 2 000 habitants, d'en revenir à l'ancien système du contrôle par le trésorier-payeur général, qui a fait ses preuves. Les T.-P.G., comme on les nomme, sont tous des gens de très grande valeur, qui connaissent parfaitement bien la comptabilité communale.

La commission des lois qui, elle, se place sur le plan de la pureté des principes, aurait préféré un seul contrôle, le même pour toutes les communes, mais les maires des petites communes, pour la plupart, préfèrent en revenir au contrôle traditionnel et moins solennel du trésorier-payeur général.

Monsieur le ministre, je voterai votre projet, mais en émettant un souhait : pour juger les comptes des maires, pour siéger à côté des présidents membres de la Cour des comptes, qui n'ont pas le temps d'instruire tous les dossiers - ils sont trop nombreux avec les 36 000 communes de France - nommez non pas de jeunes « énarques » talentueux, mais des magistrats chevronnés détachés des tribunaux administratifs. Si cela avait été réalisé, nous aurions évité une réforme, quitte à nommer un certain nombre de jeunes pour les remplacer dans lesdits tribunaux.

Les faits étant cependant ce qu'ils sont et le système actuel ayant suscité des critiques, il nous faut faire quelque chose. Alors, dans l'immédiat, adoptons votre texte de l'article 14 tel qu'amendé par la commission des lois, que vous avez convaincue de la justesse du contrôle à deux vitesses. Mais, monsieur le ministre, laissez-vous convaincre à votre tour par notre commission des lois sur un point capital. Disons « oui » au contrôle de l'emploi régulier des fonds, mais « non » au contrôle du « bon emploi » des crédits « fonds et valeurs » pour éviter la dérive vers le contrôle d'opportunité.

L'expression « bon emploi » n'est pas si simple à interpréter. Elle rappelle la notion issue du droit privé de la gestion « en bon père de famille » prévue par l'article 1374 du code civil. Or, il a fallu une nombreuse jurisprudence pour cerner cette notion qui a évolué au fil des ans.

Vous ouvririez, avec l'usage des termes : « contrôle du bon emploi », une bataille juridique, en même temps que vous susciteriez une jurisprudence que je vous prédis abondante.

L'édification d'un palais des congrès, par exemple, qui coûte fort cher, est pour une ville une opération à haut risque qu'une chambre régionale peut critiquer. Cependant, à terme, si le maire ne réalise pas cet équipement, il tuera l'hôtellerie dans sa commune et son département. Par conséquent, où se situe le « bon emploi » des fonds et à quelle date faut-il en apprécier l'opportunité ? L'appréciation variera suivant l'époque et la réussite ou l'échec de l'opération.

Nous savons tous ici que les maires qui ne prennent aucun risque dans leur gestion prennent celui de n'être point réélus.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, je pense que les chambres régionales - ce qui n'est pas le cas de la Cour des comptes - ne doivent contrôler que l'emploi régulier des fonds, comme le propose notre commission des lois.

Quant à leur recrutement futur, tenez compte de mes suggestions !

Je ne dirai rien sur le chapitre V, car il me semble que nous aurions pu attendre les conclusions du groupe de travail présidé par notre collègue M. Bernard Barbier, qui doivent être déposées le mois prochain.

J'approuve entièrement le chapitre VI de votre projet de loi permettant aux communes touristiques, qui voient leur population augmenter de façon importante une partie de l'année, de percevoir une dotation particulière en augmentation, tout en ne bouleversant pas le système, suite au nouveau régime fixé par la loi du 9 novembre 1985.

Je formulerai, en terminant, monsieur le ministre, le souhait que l'on arrive à codifier rapidement ces nombreux textes qui traitent de la décentralisation, afin que l'édifice soit aussi solide que notre excellent code civil qui codifia trente-six lois en quatre ans grâce au travail de quatre hauts magistrats et à une volonté politique évidente. (*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. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les deux seules questions qui me paraissent encore mériter d'être posées, à

l'issue d'une discussion générale particulièrement riche et nourrie de l'expérience de chacun des intervenants, sont d'ordre pratique : la première concerne la répartition des concours de l'Etat aux collectivités locales, la seconde le contrôle de leurs fonds.

Qui contesterait l'idée de tenir compte, pour l'octroi d'aides et plus encore de dotations de péréquation, de la faculté contributive des bénéficiaires ? Mais, lorsque le critère choisi est un potentiel fiscal défini par référence au revenu cadastral, comment ne pas placer au premier rang des devoirs du législateur la nécessité de mesurer ce revenu par-tout avec le même étalon ?

Depuis plusieurs années, les distorsions s'accroissent et il y a tout lieu de craindre que la loi de finances, plutôt que de les atténuer, ne les aggrave encore ; au lieu de chercher les amodiations à apporter à l'actualisation légale, dont l'urgence a été confirmée par la loi de finances rectificative de 1986, on en propose la suppression alors même qu'est proclamée l'incontestable nécessité d'opérer une mise à niveau conforme à la réalité économique et à l'équité.

L'autre divergence entre les intentions de principe et les résultats d'une initiative prise, comme la précédente, à la demande d'une opinion insuffisamment éclairée, concerne le contrôle des comptes des collectivités locales. Si chacun de nos collègues qui se sont exprimés considère, me semble-t-il, que la chambre régionale des comptes n'a qu'à exercer un contrôle d'opportunité s'appuyant sur les termes de « bon emploi » des crédits, la modification de cette expression n'est pas envisagée par le Gouvernement mais est proposée par notre commission des lois, et les maires lui en seront reconnaissants.

Il n'est pas certain que, dans la pratique, ceux des petites communes aient à se féliciter du retour à l'apurement des comptes par le trésorier-payeur général, avec transmission de leurs décisions à la chambre régionale des comptes et avec le droit d'évocation et de réformation de celle-ci, qui satisfait à une exigence de logique et peut-être même de constitutionnalité du texte.

Respectueux des deniers publics et sachant mieux que quiconque ce que représente l'impôt pour leurs administrés, les maires, qui n'ont jamais cherché à être exempts de contrôle, même s'ils sont conscients d'avoir parfois couru le risque de se perdre dans le labyrinthe de la comptabilité publique, verront s'allonger les délais de jugement définitif de leurs comptes.

Le seul moyen d'y parvenir plus rapidement sera d'augmenter les effectifs du personnel de vérification.

La direction de la comptabilité publique ne puisera-t-elle pas dans cette nécessité un prétexte à supprimer de nouvelles perceptions avec tous les inconvénients que cela entraînerait pour les zones rurales ?

Telles sont les questions qui ne me paraissent pas avoir été encore soulevées au cours de ce débat. J'attends de la sagesse du grand conseil des communes de France l'adoption d'articles conformes à l'intérêt bien compris de nos collectivités locales, ce qui me permettra de voter finalement un texte que nous devons féliciter le Gouvernement d'avoir déposé, même si, à mes yeux, il peut être amélioré. *(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. Barbier.

M. Bernard Barbier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi sur l'amélioration de la décentralisation, dont la Haute Assemblée a commencé l'examen hier, ne s'apparente pas aux projets de loi dite « fourre-tout » que nous avons eus à connaître dans le passé. Il répond, de façon pragmatique, au souci du Gouvernement de réussir la décentralisation ainsi qu'à la légitime attente des élus locaux, en particulier des maires des communes rurales.

Améliorer, c'est rendre meilleur sans bouleverser. Tel est bien l'esprit de ce texte, qui à la fois modifie pour les rendre mieux adaptées à la réalité certaines règles existantes et corrige certaines lacunes et imperfections des lois de décentralisation par des dispositions nouvelles. Je pense notamment au titre IV consacré à la coopération intercommunale.

En effet, cette coopération intercommunale, élément indispensable du développement local, a souvent été oublié par le législateur. Mais vous avez voulu, monsieur le ministre, la

rendre plus vivante en proposant « une première série de mesures concrètes d'assouplissement et de simplification des règles applicables aux syndicats de communes ».

Le groupe de travail sur la coopération intercommunale, que vous avez mis en place et que vous m'avez demandé de présider, a comme mission de vous rendre pour la fin d'octobre ou plutôt au début de novembre des conclusions aussi pratiques et opérationnelles que possible, tant dans le domaine des simplifications et des adaptations, qui pourraient être apportées aux textes souvent anciens qui régissent la matière, que dans celui des mesures concrètes qui pourraient contribuer à donner un nouvel élan à la coopération intercommunale.

Je souhaite, avez-vous dit, monsieur le ministre, que la coopération intercommunale se rationalise et se structure car elle constitue un instrument dynamique de développement local et un élément clé de la liberté des collectivités dans le cadre de la décentralisation.

Depuis le mois de juillet, nos séances de travail ont donné lieu à des débats nombreux et fort animés entre les membres du groupe - parlementaires, maires de grandes, moyennes et petites communes, représentants du corps préfectoral, des grandes administrations, des secrétaires généraux des collectivités locales - et nous avons auditionné beaucoup de responsables d'organismes à vocations intercommunales venant de toute la France et représentant, comme les membres du groupe de travail d'ailleurs, les diverses sensibilités qui existent dans notre pays.

Ce matin, si je n'assistais pas au début de la présente séance, c'est que, avec certains membres de notre groupe, nous étudions un problème important qui se posera à l'horizon de 1992, et même dès maintenant, celui de la coopération transfrontalière qui concerne certains de nos collègues, dont les rapporteurs siégeant au banc des commissions.

A la lumière des différents modes d'exercice de la coopération intercommunale, le groupe de travail a retenu cinq grands axes : premièrement, une coopération plus voulue que contrainte pour mieux respecter la liberté communale ; deuxièmement, une plus grande transparence dans le fonctionnement des institutions intercommunales et une meilleure articulation avec les conseils municipaux des communes adhérentes ; troisièmement, une nécessaire clarification des textes sur la coopération intercommunale ; quatrièmement, une meilleure incitation des mécanismes financiers fiscaux ou comptables ; enfin, cinquièmement, une valorisation plus grande des formules de coopération intercommunale.

Cet ensemble pourra, nous le souhaitons tous, faire l'objet d'un véritable guide des expériences de la coopération intercommunale.

Certains orateurs ont dit : « Etait-il opportun d'insérer, dans l'actuel projet de loi, des dispositions relatives à la coopération intercommunale ? »

En réalité, la coopération constitue l'une des cinq grandes orientations de votre projet, monsieur le ministre, qui forme un ensemble cohérent dans le sens d'une amélioration de la décentralisation. C'est aussi, et surtout, un ensemble de mesures ponctuelles qui, dans la ligne des réflexions du groupe de travail, sont indispensables pour amorcer la relance de la coopération intercommunale.

Le projet de loi d'amélioration de la décentralisation est aujourd'hui en discussion ; il sera vraisemblablement, après tout ce que j'ai pu entendre, amendé par le Sénat qui lui apportera des précisions.

Mais revenons au titre IV. Aux dispositions ayant pour objet, d'une part, le retrait d'une commune d'un syndicat intercommunal, d'autre part, la possibilité pour celle-ci d'obtenir une modification des statuts du syndicat lorsqu'elle estime que ceux-ci, s'agissant de la représentation des communes au comité des compétences déléguées ou du « pacte financier », sont de nature à compromettre l'un de ses intérêts essentiels, et enfin, la faculté pour le préfet de dissoudre d'office un syndicat de communes qui n'exerce plus d'activité depuis deux ans au moins, vient s'ajouter un amendement du Gouvernement, qui prévoit l'instauration d'une véritable coopération intercommunale « à la carte » ou « à géométrie variable ». Cette mesure, inspirée par les études du groupe de travail, représente une importante avancée législative qui consacre un état de fait : une commune pourra adhérer à un syndicat intercommunal pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci.

Les deux amendements que nous avons déposés, mes collègues MM. Pierre Dumas et Hubert Hœnel - tous deux membres du groupe de travail - et moi-même, peuvent paraître modestes : l'un prévoit la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, l'autre institue le siège mobile, c'est-à-dire la possibilité pour le comité syndical de se réunir dans un lieu choisi par lui, dans l'une des communes membres dudit syndicat. Ce sont, peut-il sembler, deux petites mesures, mais qui, sur le terrain, ont une grande importance.

Il s'agit là d'une première étape, d'un premier pas qui va dans le bon sens, dans le sens de l'affirmation de la liberté communale et d'une coopération plus voulue que subie.

« Introduire davantage de souplesse » - l'adhésion d'une commune à un syndicat n'est plus un geste irréversible - pour renforcer et non remettre en cause les acquis de la coopération intercommunale, c'est, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, rendre hommage à cet empirisme constructif qui a créé la coopération intercommunale.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'il est vrai que la relance de la coopération intercommunale est une nécessité pour la bonne gestion de toutes nos communes, elle devient nécessaire, non seulement pour le rapprochement des grandes villes, mais aussi, et surtout, pour l'avenir, c'est-à-dire la vie même des petites communes rurales. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

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

La discussion générale est close.

Monsieur le ministre, souhaitez-vous prendre la parole ?...

Vous n'y êtes pas obligé... *(M. le ministre fait un signe d'assentiment.)*

La parole est à M. le ministre.

M. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales. Certes, je n'y suis pas obligé, monsieur le président, mais, sur un tel sujet et alors que plus de vingt orateurs se sont exprimés, le Sénat comprendrait mal que le Gouvernement ne réponde pas aux préoccupations qui se sont manifestées ici.

J'ajoute, tout de suite, monsieur le président, que je crains de ne pas être très bref : je souhaite, en effet, avant que la discussion des articles et amendements n'intervienne, être le plus complet possible, pour lever ce que je crois être des ambiguïtés et pour apporter les précisions nécessaires.

En introduction, il me semble utile de rappeler qu'il s'agit d'un projet de loi d'amélioration de la décentralisation, important, certes, par les sujets traités, mais volontairement limité ; ce n'est pas le projet de loi de transformation et de rénovation susceptible de résoudre tous les problèmes soulevés par l'application des lois de décentralisation, de répondre à toutes les interrogations et de corriger toutes les imperfections qui demeurent.

La politique, le gouvernement - au sens premier du terme - c'est l'art du possible. En outre, il s'agit de sujets qui doivent être abordés avec prudence ; il convient d'éviter la précipitation et les solutions apparemment faciles, mais qui, à l'expérience, se révéleraient inapplicables ou pires que le mal. Entre 1982 et 1984, on a parfois fait preuve de précipitation, on a parfois procédé avec trop d'*a priori*. Il convient aujourd'hui d'agir dans la sérénité.

Trois projets de loi en quatorze mois, des sujets essentiels traités, des équilibres restaurés constituent un bilan plus qu'honorable.

A Mme Paulette Fost, je dirai que j'ai écouté attentivement son réquisitoire contre la décentralisation et sa critique des lois conçues, réalisées et mises en œuvre par le gouvernement précédent, auquel participaient ses amis. Je lui donne acte que, pour améliorer la décentralisation, il restera encore du travail, beaucoup de travail au prochain gouvernement. Mme Fost a d'ailleurs parlé très longuement de la décentralisation avant d'aborder le projet de loi qui vous est proposé.

Je voudrais dire à certains intervenants, dont MM. Salvi et Régnauld, que ce n'est pas dans ce projet de loi que l'on peut traiter des problèmes de retraite, de crédits, de fiscalité, de trésorerie, de dotations, de clarification de compétences, de concertation entre collectivités, d'aménagement du territoire,

de simplification, d'aide sociale et de biens d'autres sujets importants. Ils devront venir à leur heure et faire l'objet de projets de loi complémentaires, la plupart d'entre eux nécessitant des études approfondies, des simulations, des délais de mise en œuvre, toutes choses dont ne dispose pas l'actuel Gouvernement.

Je voudrais maintenant faire une citation savoureuse. Hier, monsieur Régnauld, vous êtes revenu pour la deuxième fois sur les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales en modifiant légèrement votre formulation précédente. Vous avez eu alors le propos révélateur suivant : « L'action de l'actuel Gouvernement fait que les collectivités territoriales prendront le pouvoir financier de réalisation ».

Quelle expression compliquée !

Monsieur Régnauld, la réalité est beaucoup plus simple : on peut critiquer les équilibres financiers qui ont été définis à l'époque des lois de décentralisation ou les compensations qui ont été décidées, mais il est une chose simple, nette, précise, sans ambiguïté, que l'on peut constater : les budgets de 1987 et de 1988 ont concrétisé un transfert de pouvoir d'achat de l'Etat vers les collectivités locales par l'évolution des dotations, qui s'élevèrent à 2 800 millions de francs en 1987 et qui seront de l'ordre de 2 milliards en 1988. N'usons pas de formules compliquées, ne cherchons pas l'accessoire, allons à l'essentiel : il y a un véritable transfert de pouvoir d'achat !

Je répondrai tout de suite à M. Boyer sur l'urgence.

Je sais, mesdames, messieurs les sénateurs, que la Haute Assemblée et le Parlement en général n'aiment pas l'urgence et que ce n'est effectivement pas une bonne méthode. Mais vous conviendrez avec moi que, si le Gouvernement n'avait pas demandé l'urgence, c'est qu'il n'avait pas la volonté que le projet de loi soit voté avant la fin de la présente session ; celle-ci est une session budgétaire, elle ne permet en aucun cas, nous le savons, les navettes.

Je conviens donc que ce n'est pas une bonne méthode. Mais admettez de votre côté que si nous voulions légiférer en la matière l'urgence s'imposait.

Je voudrais dire à M. Descours Desacres - je traiterai quelques sujets connexes au fur et à mesure de mon intervention - que je connais son avis sur l'actualisation des bases. Je sais quelles sont les injustices et inégalités qui existent aujourd'hui, et donc quelles sont les réformes à adopter. Néanmoins, un assez large consensus s'est manifesté chez les élus, toutes tendances politiques confondues, pour surseoir à statuer, compte tenu des bouleversements considérables qu'aurait apportés l'actualisation en 1988.

Je vous donne toutefois acte, monsieur le sénateur, qu'il est absolument indispensable que nous procédions à la révision en 1990. Pour cela, il faudra, soit au cours de la présente session, soit, au plus tard, au cours de la première session de 1988, qu'un projet de loi en fixe les modalités.

J'aborde maintenant le titre Ier, avec les différentes observations qui ont été faites sur la D.G.E.

Monsieur Régnauld, vos chiffres sur la deuxième part de la D.G.E. sont erronés. Vous avez cité une augmentation de 35 millions ou 40 millions de francs. Il s'agit, monsieur Régnauld, de 100 millions de francs. La base est de 700 millions de francs et l'augmentation de 17 p. 100 : le calcul est facile à faire.

Vous m'avez interrogé sur l'incidence que cette augmentation de la deuxième part aurait sur la première part. Monsieur Régnauld, je sais que vous proposerez des amendements à ce sujet, mais, en ce domaine, il ne saurait y avoir de miracle ! La D.G.E. est une masse fermée, qui ne s'ouvrira pas par l'opération du Saint-Esprit ! Aussi, l'augmentation de la deuxième part induira une diminution équivalente de la première. J'ai cité, dans mon discours introductif, les effets sur la première part, qui se situeront entre 0,10 et 0,20 p. 100.

M. René Régnauld Mieux vaut que la perte soit de 40 millions de francs plutôt que de 200 !

M. Yves Galland, ministre délégué. La masse augmente, et vous savez dans quelles proportions : de 3,40 p. 100, en 1988. Il s'agit ici d'une mesure de solidarité en faveur des communes rurales. Vous avez le droit d'être contre, c'est votre responsabilité ! Mais le dossier est transparent et la volonté politique affirmée.

Je répondrai aussi à MM. Pellarin et Salvi sur la D.G.E.

Vous avez, dans votre rapport et dans votre intervention, monsieur Pellarin, souligné la relative modicité des enveloppes de crédits de deuxième part de D.G.E. et relevé l'apparition d'un phénomène que vous avez intitulé « la file d'attente ».

Sur ce point, je vous apporterai quelques apaisements et quelques informations, qui résultent d'une enquête exhaustive menée auprès des préfets sur la répartition de la deuxième part de la D.G.E. des communes en 1987. Cette étude vient de m'être communiquée et je vous en livre les principales conclusions.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser ou craindre, près de 60 p. 100 des opérations qui ont fait l'objet d'une demande de subvention auprès des préfets ont donné lieu à subvention : 12 000 opérations sur 21 232 demandes ont ainsi été subventionnées sur le territoire national. Il s'agit là, bien sûr, d'une moyenne nationale, qui couvre des disparités départementales.

J'ajoute que le taux moyen de subvention est supérieur à 27 p. 100, toutes opérations confondues. C'est loin d'être négligeable, comparé au taux de concours de la première part, qui est de 2,6 p. 100 en 1987.

Ces précisions sont importantes. Le Gouvernement défend une réforme élaborée par le précédent gouvernement à la demande de l'association des maires de France et essaie de lui donner des chances de pérennité et de succès en proposant les mesures qui font l'objet de ce projet de loi.

Je répondrai aussi à MM. Girod et Pellarin sur la première part de la D.G.E. des départements.

Le Gouvernement comprend tout à fait les préoccupations qui ont été exprimées par le rapporteur de la commission des finances. Il approuve la démarche qui a conduit la commission des lois et son rapporteur, M. Girod, à déposer l'amendement n° 54.

Il est apparu logique au Gouvernement d'aligner les critères d'éligibilité à la majoration « potentiel fiscal » de la première part sur ceux de la majoration « potentiel fiscal » de la deuxième part.

L'incidence du mécanisme de garantie sur les attributions au titre de la majoration « potentiel fiscal » a bien été relevée par M. Girod. Les préoccupations qu'il a exprimées à ce sujet ont été prises en compte par le Gouvernement et ont donné lieu à des simulations dont les résultats ont été portés à la connaissance des rapporteurs. Cette question avait été également posée par M. Régnauld, au cours de la discussion générale.

Le Gouvernement a tiré les conclusions de ces simulations et il vous présentera lui-même un amendement n° 156, qui répond, j'en suis sûr, à l'attente des commissions.

Tout comme l'amendement de M. Girod, l'amendement du Gouvernement vise à permettre aux départements remplissant les conditions d'attribution de la majoration « potentiel fiscal » d'en bénéficier effectivement, en ne prenant plus en compte cette majoration dans le calcul des attributions de garantie.

Mais l'amendement du Gouvernement va plus loin : en ne prenant plus en compte la majoration pour l'application du mécanisme d'écrêtement de la première part, il permet aux vingt-cinq départements bénéficiaires de la majoration d'en bénéficier pleinement. Il n'aurait pas fallu, naturellement, que, par un mécanisme vicieux, cette réforme n'atteignât pas son plein objectif.

En ce qui concerne l'article 3 - je réponds toujours aux interventions des rapporteurs - le Gouvernement a été convaincu par les arguments des deux commissions en ce qui concerne la structure de la deuxième part de la D.G.E. des départements. Il accepte que les dotations destinées à l'aménagement foncier et à l'équipement rural demeurent fondues dans une même fraction, la fraction principale répartie selon le mécanisme du taux de concours. Il accepte également le maintien d'une majoration spécifique destinée à l'aménagement foncier, répartie en fonction des dépenses consenties en ce domaine par les départements.

Le Gouvernement sera donc favorable à l'adoption de l'amendement n° 30, présenté par M. Pellarin, au nom de la commission des finances.

Vous constaterez là notre souci de concertation et de dialogue, ce qui n'enlève rien aux anomalies de fonctionnement explicitées par le Gouvernement. J'invite la Haute Assemblée à y réfléchir pour l'avenir.

Je voudrais maintenant revenir sur ce qu'ont dit MM. Bonduel et Salvi sur l'insuffisance des crédits de la D.G.E.

Là encore, je souhaiterais que l'on évitât les faux procès ou les ambiguïtés - monsieur Régnauld, je vois que vous m'écoutez avec attention ; continuez, car ce que je vais dire vous intéressera au plus haut point.

Qu'est-ce que les crédits de la D.G.E. ? Ce sont simplement, comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur, les crédits regroupés en 1983 à partir des différentes lignes budgétaires qui permettaient de subventionner les collectivités locales. S'il y a insuffisance de ces crédits, c'est aux modalités mêmes de cette globalisation opérée en 1983 qu'il faut s'en prendre, car, depuis, ces crédits ont été indexés sur les investissements publics. Je rappelle qu'ils ont progressé cette année de 5,5 p. 100. Je vous répète là ce que je vous disais tout à l'heure, en introduction, sur l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales et que personne ne peut contester : en 1988, ils progresseront encore de 4,2 p. 100.

M. Salvi a évoqué les insuffisances des transferts financiers opérés par le Gouvernement précédent sur l'enseignement ; nous allons y remédier. Nous avons prévu, il le sait, un milliard de francs pour les lycées. Pour l'équipement des collèges, le Gouvernement s'est engagé à examiner ce point à l'occasion du budget de 1989. Reconnaissons d'ailleurs que les problèmes relatifs aux lycées et aux collèges ne sont pas de même nature, compte tenu des modalités de financement.

En ce qui concerne les intérêts moratoires, le système très protecteur pour nos entreprises, notamment les P.M.E., ne doit pas être remis en cause. Je sais qu'un amendement a été déposé sur ce sujet.

Je conviens que le taux de ces intérêts moratoires que citait M. Salvi - 17 p. 100 si je me souviens bien - est excessif. Je prends l'engagement d'aborder ce problème et d'essayer de lui trouver une solution avec mon collègue responsable du budget.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, j'en viens maintenant au titre II et aux interventions économiques. A cette occasion, je remercie MM. Souvet, Simonin, Mouly, Machet et Balarello, ainsi que d'autres. Ils sont intervenus pour apporter leur soutien sur ce titre au Gouvernement.

M. Delfau s'est étonné d'un déséquilibre. Les conseils généraux et les conseils régionaux pourraient continuer, selon lui, à intervenir pour soutenir les entreprises en difficulté, mais tel ne serait pas le cas des communes. Sur ce point, nous sommes en désaccord, c'est vrai ; j'ai cependant été content de voir M. Delfau poser la question sous cette forme.

Des amendements d'origine parlementaire seront soumis à votre Haute Assemblée afin d'élargir aux conseils généraux le mécanisme protecteur proposé par le Gouvernement sur les communes.

La région constitue un pôle d'impulsion économique, un pôle d'aménagement du territoire. Dans cette optique, les compétences données à la région sur le plan économique ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qui peuvent être accordées au département ou à la commune. Un large accord semble exister entre le Gouvernement et la majorité parlementaire sur ce sujet même s'il est exact que, dans ce domaine, il peut y avoir une différence d'appréciation.

Il est non moins vrai que l'on peut se demander, comme le prévoyait d'ailleurs le projet Defferre à l'origine, si le fait de donner aux régions une compétence en matière de gestion scolaire, de gestion des lycées a été une bonne chose car, ce faisant, elles ne concentrent pas toute leur attention sur les problèmes d'aménagement du territoire et d'impulsion économique.

Je traiterai maintenant de la question posée par M. Bonduel sur les garanties d'emprunt pour les associations à vocation sociale. J'en suis navré, mais je conçois qu'un certain nombre d'entre vous veuillent recevoir, avant de voter, des éclaircissements sur les intentions du Gouvernement.

Monsieur Bonduel, vous soulevez le problème des garanties d'emprunt pour les associations à vocation sociale. Tout d'abord, ces garanties demeureront possibles intégralement sur les prêts consentis en faveur des établissements sociaux, par exemple les foyers de personnes âgées, quand il

s'agit d'établissements publics. Ensuite, pour les associations qui gèrent de tels services, les garanties demeureront naturellement possibles, mais seulement sur la moitié du montant du prêt.

Dans cette affaire, c'est non la vocation de l'association qui est en cause, mais le risque que subit la collectivité et qu'elle doit assumer en cas de défaillance de l'association.

Selon nous, il n'y a pas lieu de distinguer dans la loi la finalité des organismes bénéficiaires des garanties.

Monsieur Pellarin, je répondrai à une question que vous avez posée concernant l'application des plafonds de garantie d'emprunts dans le secteur des H.L.M.

Le Gouvernement n'a pas l'intention de proposer au Parlement de revenir sur les dispositions qui excluent du champ d'application de la réglementation les garanties ou cautionnements accordés par une collectivité locale au profit d'opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements avec le bénéfice de prêts aidés par l'Etat. Les garanties octroyées par les collectivités locales constituent, dans l'état actuel de la réglementation des opérations de construction, un élément indispensable pour assurer l'accès au financement, au meilleur coût, des organismes constructeurs, dans un domaine où, par ailleurs, la responsabilité des collectivités est tout à fait essentielle. Une mesure visant à réintégrer les garanties octroyées au secteur du logement à l'intérieur du plafond légal aboutirait à freiner l'effort global consenti en faveur du logement social. Cette hypothèse ne peut être envisagée et elle ne l'est pas.

Je répondrai maintenant aux quatre questions qui m'ont été posées par M. Jean Faure, rapporteur pour avis.

Monsieur le sénateur, vous m'avez tout d'abord demandé si les garanties données directement par les collectivités pouvaient se cumuler avec celles des fonds de garantie, quitte à dépasser de ce fait le plafond prévu par le projet de loi. Je vous confirme que les garanties octroyées par les fonds, dans les conditions qui sont prévues par le projet de loi, pourront, pour un même prêt, s'additionner avec celles des collectivités et n'entreront pas dans le calcul de la proportion maximale.

S'agissant de la question tout à fait importante de la pérennité au-delà du 9^e Plan des règles qui articulent les différentes aides directes des collectivités locales, je vous réponds que celles-ci présentent un caractère permanent.

Vous m'avez également demandé si, en cas de forte croissance des capacités touristiques, les communes pourraient se trouver écrêtées. De mon point de vue, il s'agit d'une hypothèse d'école ; j'ai cru comprendre que tel était également votre avis, mais que vous teniez à ce que des précautions soient prises afin que, dans les dotations touristiques, le concours particulier ne puisse être réparti en totalité.

Si une telle situation se produisait - mais cela paraît vraiment très improbable - le Gouvernement proposerait au Parlement de revoir le seuil d'écrêtement. Il n'y aurait pas d'autre solution !

Vous me demandez enfin ce qui a animé le Gouvernement dans la pondération des quatre critères de répartition qu'il envisage de retenir dans le projet de décret. Contrairement à la réforme qui n'avait pas pu être appliquée, son choix a été de maintenir une grande stabilité dans les attributions des communes bénéficiaires.

Les simulations informatiques que nous avons menées étaient ce parti pris, qui ne pénalise pas les communes dynamiques. Rassurez vos amis des communes dynamiques, monsieur le rapporteur pour avis, ils ne seront pas pénalisés.

Par ailleurs, je note que l'on compare parfois l'importance des sommes reçues par quelques communes à la faiblesse des sommes reçues par de très nombreuses communes. Ce sujet ne fait cependant l'objet ni de ce débat ni de ce projet de loi.

Je répondrai maintenant à M. Delfau s'agissant des interventions économiques. Celui-ci a abordé le problème par le biais d'une citation extraite du rapport de la Cour des comptes. Citation pour citation, puisque M. Delfau a lu le début de ce rapport, je donnerai lecture des phrases qui viennent immédiatement après, concernant les garanties d'emprunts : « Ces engagements font peser sur les collectivités locales une menace d'autant plus forte qu'ont ordinairement besoin d'une garantie publique les entreprises auxquelles leur situation financière interdit de recourir aux mécanismes normaux de caution professionnelle bancaire. »

J'estime donc que ce rapport public, dont j'ai tenu le plus grand compte dans la préparation de ce projet de loi, était l'essentiel des dispositions du texte gouvernemental sur les interventions économiques.

M. Paul Girod a émis des réserves que j'ai bien notées sur le décret fixant les plafonds des garanties d'emprunts des collectivités par rapport aux recettes réelles de fonctionnement. Les modifications de ces seuils seront examinées à l'occasion de la refonte nécessaire des textes d'application qui seront en tout état de cause soumis au comité des finances locales.

D'autres intervenants ont également traité ce sujet. La qualité du travail des maires n'est évidemment pas remise en cause. Ils ont fait preuve, je l'ai indiqué hier, d'une grande prudence en matière d'interventions économiques. Mais, puisque j'ai été interpellé, je citerai un exemple qui a fait l'objet de longs développements cet été dans la presse nationale pour bien vous montrer que ce problème dépasse les compétences qui nous sont habituellement attribuées.

Le maire de Sauviat-sur-Vige a présenté sa démission au mois d'août dernier pour protester contre les pressions dont il était l'objet. Les salariés et les financiers de l'entreprise de porcelaine Girod voulaient que sa commune participe directement au financement de cette entreprise qui connaissait des difficultés. Pour un cas rendu public, combien n'ont pas été relatés ?

J'ai indiqué au préfet que ce maire devait revenir sur sa décision ; sa démission était, en effet, présentée dans des conditions inadmissibles. Il était acculé car une pression sociale et humaine insupportable s'exerçait sur lui. Cet exemple est révélateur.

Mesdames et messieurs les sénateurs, il est temps de revenir à la raison en cette matière.

Monsieur Simonin, j'ai relevé avec satisfaction votre approbation sur les mesures relatives aux garanties d'emprunts ; vous les jugez cependant timides pour les garanties que les départements et les communes peuvent être invités à donner pour des prêts aux hôpitaux.

Il est vrai que ces établissements publics ne sont pas concernés par les règles plus strictes d'encadrement que prévoit le projet de loi ; il en va de même pour les prêts aux organismes d'H.L.M. La santé et le logement sont, en effet, deux secteurs que le Gouvernement considère comme essentiels. Or ils auraient pâti d'une modification trop brutale de leurs modes de financement. Le Gouvernement a donc jugé préférable de s'en tenir à des mesures prudentes, ce qui prouve d'ailleurs qu'il n'est animé d'aucun parti pris en la matière.

J'en viens maintenant à un titre qui a donné lieu à de nombreuses interventions, le titre III. J'ai entendu beaucoup de procureurs, j'ai entendu beaucoup d'avocats, j'ai entendu beaucoup d'excès.

« Il n'y a pas de défenseur en dehors des magistrats de ces chambres » - ce n'est d'ailleurs pas tout à fait exact ! - avez-vous dit, monsieur Séramy.

Le Gouvernement a placé sa réflexion en tentant d'éviter tous les excès ; ce faisant, il est assuré d'une grande impartialité de tous côtés.

Tout d'abord, j'ai très franchement fait part aux auteurs de la proposition de loi sénatoriale des excès de leur prise de position mettant en cause le contrôle de la gestion ; le Gouvernement ne pouvait pas se rallier à une telle proposition qui n'était propice ni à la décentralisation ni aux collectivités locales.

Ensuite, je le dis très précisément parce que cela fait quatorze mois que je suis confronté à ces problèmes, les lois ne sont pas faites pour les fonctionnaires et les magistrats qui sont chargés de les appliquer.

Depuis plus d'un an, j'ai engagé le dialogue avec les présidents des chambres régionales des comptes et j'ai rencontré à de nombreuses reprises le procureur général. Je déplore que, dans d'autres lieux et en d'autres circonstances, ce dialogue, indispensable et nécessaire n'ait pu mieux s'engager. Cela aurait sans doute évité bien des difficultés !

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai cru comprendre qu'une unanimité se dégageait pour critiquer le contrôle de l'opportunité. M. Oudin, un expert, n'a d'ailleurs pas été tendre dans son intervention. Un élément de son approche m'a tout particulièrement frappé : il y a des critiques à faire ;

mais il ne s'agit pas d'erreurs de jeunesse, comme on pourrait le faire croire ; elles portent en fait sur des problèmes de fond.

Monsieur Régnauld, que d'excès dans cette affaire ! Hier, vous avez déclaré que « j'assassinai », que « j'étouffais » les chambres régionales des comptes et que l'on créait des juridictions d'exception !

M. René Régnauld. Je le maintiens !

M. Yves Galland, ministre délégué. Je retiens à ce sujet ce qu'a dit un de vos collègues, M. Delfau.

Ce n'est d'ailleurs pas le moindre des paradoxes que j'ai senti dans cette discussion : d'une part, certains accusent le Gouvernement de vouloir créer un double contrôle sur les communes rurales - ce qui est inexact, comme je vais le démontrer ! - et, d'autre part, les mêmes lui reprochent de faire preuve de laxisme envers ces mêmes communes rurales. Or je ne vois pas comment, avec un double contrôle, on peut faire preuve de laxisme ! Une telle démonstration cartésienne m'échappe ; mais cela montre bien que le sujet est complexe !

Sont intervenus sur ce sujet, outre les rapporteurs, MM. Mouly, Arreckx, Bonduel, Salvi, Delfau, Régnauld, Jean Boyer, Machet, Balarello et Descours Desacres.

Dans le système de l'apurement administratif, le contrôle était certes exercé par des comptables, au premier rang desquels figurait le trésorier-payeur général, mais ces agents n'exerçaient en cela aucune mission strictement comptable. Quant aux trésoriers-payeurs généraux, je rappelle que la loi du 2 mars leur a ôté la comptabilité directe des départements et que celle-ci relève désormais d'un payeur départemental autonome.

La nécessité d'un contrôle de gestion n'est nullement remise en cause, ni par le texte du Gouvernement ni par les amendements présentés par vos commissions et acceptés par le Gouvernement. Pour que les chambres régionales des comptes procèdent, comme le souhaite M. Oudin, à des audits efficaces des collectivités, il faut cependant qu'elles retrouvent avec ces institutions un climat de sérénité. Ce texte va y contribuer grandement en supprimant toute ambiguïté sur les droits et responsabilités des uns et des autres. J'ajoute que le sous-amendement du Gouvernement auquel j'ai fait allusion hier dans mon intervention ne permet aucun doute à cet égard dans la mesure où il précise la procédure du contrôle de gestion dans des termes très proches de ceux qui sont proposés par la commission des finances.

Ce type de contrôle devant être amélioré, il ne saurait être question de le supprimer. Certains auront même des surprises à la lecture de nos propositions d'amélioration du rapport de la Cour des comptes et du chapitre relatif à celui des chambres régionales.

Vous avez souhaité, monsieur Oudin, que la Cour dispose d'un droit de regard sur les chambres régionales pour guider et harmoniser leur travail et je crois savoir qu'un amendement a été déposé dans ce sens par M. Hamel. Nous en débattons donc lorsque cet amendement viendra en discussion.

En revanche, je ne vous suivrai pas en ce qui concerne l'harmonisation de la jurisprudence, car le contrôle de la gestion présente toujours un caractère particulier. J'ai cependant été attentif aux observations que vous m'avez adressées sur ce point car je connais votre compétence en la matière.

Il s'agit néanmoins d'un débat qui ne date pas d'hier : une proposition de loi sénatoriale avait été mise à l'ordre du jour des travaux de la Haute Assemblée au mois de juin dernier et le projet de loi dont nous discutons a été déposé sur le bureau du Sénat le 1^{er} juillet. Dans ces conditions, je veux bien que l'on fasse des critiques au Gouvernement, mais je regrette qu'aucun amendement n'ait été déposé pour tenter d'améliorer la position du Gouvernement.

S'agissant des chambres régionales des comptes, je répondrai globalement à MM. Arreckx, Bonduel, Salvi, Delfau, Régnauld, Séramy, Oudin, Bony, ainsi qu'à vos rapporteurs, MM. Girod, Pellarin et Jean Faure.

Si, comme le prétendent MM. Régnauld et Delfau, il n'y avait aucune difficulté dans ce domaine, pourquoi votre commission des lois aurait-elle approuvé unanimement une proposition de loi visant à modifier fondamentalement les

chambres régionales des comptes ? Dès mon discours introductif, j'ai d'ailleurs évoqué la position actuelle du Gouvernement sur ce point : il acceptera les amendements déposés à l'article 14 par la commission des lois, sous réserve d'un sous-amendement n° 176 qui reprend l'essentiel des observations très sages formulées par votre commission des finances. Je crains donc que la discussion n'ait été quelque peu obscurcie par des remarques qui ne tenaient pas compte de la position du Gouvernement.

Cette ambiguïté étant, je l'espère, dissipée, je voudrais vous apporter trois assurances précises sur cette réforme pour que le débat ne soit pas déconnecté de la réalité lors de la discussion des amendements.

Tout d'abord, il n'y aura, ni de près ni de loin, ni sur le fond ni sur la forme, ni directement ni indirectement, aucun rétablissement de la tutelle. Il faut faire justice définitivement de cette question : le trésorier-payeur général agit sous la seule autorité des chambres régionales. Si des doutes subsistaient à cet égard malgré le décret de 1982 auquel j'ai fait référence tout à l'heure, je vous en rappellerais un autre, mesdames, messieurs les sénateurs. Il s'agit de l'article 2 du décret n° 85-372 du 27 mars 1985, signé par MM. Laurent Fabius et Pierre Joxe, qui a d'ores et déjà confié au trésorier-payeur général le soin de mettre en état l'examen des comptes en en faisant un correspondant obligatoire dans cet examen et dans la préparation du travail des chambres régionales des comptes.

Il ne s'agit donc pas, comme on pourrait le croire, d'une fantastique novation qui est apportée par le Gouvernement : la tutelle financière était exercée non par le trésorier-payeur général, mais par le préfet, qui avait le pouvoir de rejeter les 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 l'un de ses subordonnés. C'est un pur contrôle de régularité comptable qui ne donne au trésorier-payeur général aucun droit de contrôler la gestion de l'ordonnateur ni, *a fortiori*, de formuler des observations sur cette gestion.

J'ajoute que le trésorier-payeur général, en vertu de l'article 7 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982, ne se trouve pas soumis au pouvoir hiérarchique qu'exerce le préfet sur l'ensemble des chefs de service de l'Etat pour les missions qui concernent la dépense publique et le contrôle de cette dernière. Ce décret est précis ! Il en est de même de leur dépendance à l'égard du Gouvernement : celle-ci n'existe pas.

J'en viens à ma deuxième assurance : il n'y aura pas de contrôle à deux vitesses, il n'y aura pas deux types de France, plus ou moins contrôlés selon leur taille ou selon la succession des interventions. Il y a là un paradoxe dans les critiques parfaitement contradictoires formulées vis-à-vis du Gouvernement.

Conformément au principe d'égalité devant la loi, la nature du contrôle reste bien évidemment identique pour toutes les communes. Le droit d'évocation et de réformation des chambres régionales permet de ne créer dans ce domaine aucune discrimination.

Cette réforme n'est donc qu'une mesure de simplification des modalités d'exercice de ce contrôle. En aucun cas il ne s'agit d'aboutir à une superposition des contrôles. Je voudrais, sur ce point, vous rappeler quatre éléments essentiels du texte de votre commission des lois : cette dernière a mieux précisé le fonctionnement du droit d'évocation des chambres régionales des comptes sur l'ensemble des comptes des communes, les T.-P.G. devant transmettre tous leurs arrêtés de décharge des comptables ; elle a limité l'intervention du trésorier-payeur général à un tri opérationnel, en lui faisant obligation de transmettre à la chambre régionale tous les comptes qui posent un problème ; elle a précisé qu'au-delà d'un délai de six mois à compter de l'arrêté de décharge provisoire du trésorier-payeur le quitus est tacitement accordé au comptable. C'est une avancée considérable !

Elle a enfin prévu que, outre le seuil de 2 000 habitants, celui de 3 millions de francs de dépenses serait appliqué pour le déclenchement de l'intervention de la chambre régionale des comptes. Cette mesure limite le nombre de communes faisant l'objet de la procédure simplifiée, seules 3 600 communes de moins de 2 000 habitants atteignant ce seuil. Les chambres régionales ne seront donc pas embouteillées par l'accumulation de l'examen juridictionnel de près

de 40 000 petits comptes annuels, dont beaucoup ne dépassent pas 100 000 francs. Elles pourront ainsi faire leur métier avec plus de sérénité et d'efficacité.

Au demeurant, lorsqu'on nous accuse de vouloir faire échapper 90 p. 100 des communes au contrôle des chambres régionales, je dois rappeler que ces 90 p. 100 de communes - qui seront d'ailleurs moins nombreuses avec le seuil de 3 millions de francs - représentaient à l'époque 17 p. 100 des dépenses alors qu'elles n'en représenteront maintenant plus que 10 p. 100.

Quant au mécanisme de préinstruction par le trésorier-payeur général, il ne peut aller que dans le sens de l'allègement de la procédure : dès qu'il y a problème, le T.-P.G. est saisi.

La troisième assurance que je voudrais donner à la Haute Assemblée est qu'en aucun cas il n'y aura volonté de déstabilisation des chambres régionales des comptes. J'ai dit moi-même qu'elles constituaient un élément indispensable de l'équilibre institutionnel de la décentralisation.

M. René Régnauld. Et M. Ballardur ?

M. Yves Galland, ministre délégué. S'agissant du texte auquel vos commissions sont parvenues et qui a l'accord du Gouvernement, vous avez parlé de compromis, monsieur Régnauld. Je ne renie pas cette expression car le compromis est souvent une bonne chose en politique.

Je tire de ce débat trois conclusions.

Tout d'abord, nous sommes en face d'un texte d'équilibre,...

M. René Régnauld. Et de différences !

M. Yves Galland, ministre délégué. ... étant précisé qu'il ne supprime pas le contrôle de la gestion, contrôle absolument indispensable comme je le rappelais hier.

Ensuite, ce texte, en renforçant les modalités de contrôle, devrait permettre d'éviter des procédures tatillonnes ; le délai de six mois pour le quitus définitif des comptes donnera notamment aux collectivités les apaisements nécessaires en leur évitant de solliciter inutilement les maires. C'était une inquiétude très légitime. De plus, ce texte réaffirme les principes de la décentralisation tout en rétablissant un climat plus serein dans les relations entre les élus et les chambres régionales, institutions décentralisées permettant aux premiers de jouer complètement leur rôle à l'égard des secondes.

Enfin, nous pouvons le dire entre nous, les mesures prises par voie d'amendement parlementaire - mais sur la volonté du Gouvernement, selon le vœu exprimé devant les commissions - donneront aux élus les garanties auxquelles ils ont droit grâce aux procédures de dialogue préalable et confidentiel.

M. Discours Desacres, dans son intervention brève mais dense, s'est demandé si la mesure proposée par le Gouvernement ne serait pas un prétexte supplémentaire à la fermeture des perceptions. Il n'en est rien : les agents de la comptabilité publique procèdent déjà, en vertu d'un décret de 1985, à la mise en état des comptes dans les trésoreries générales.

Abordant maintenant la coopération intercommunale, je citerai d'abord les propos de M. Pierre Dumas, qui mériteraient d'être gravés sur les tablettes de cette coopération : « Il faut que la coopération intercommunale soit voulue et qu'elle ne soit pas une armature juridique. » M. Dumas a tout à fait raison !

Le groupe de travail présidé par M. Barbier comporte naturellement - il l'a dit - des représentants de différentes catégories de collectivités, mais également différents élus ou fonctionnaires aux profils divers. Il me suffira de citer M. Delmas, sénateur de la Dordogne, M. Geindre, maire d'Hérouville-Saint-Clair, M. Durand, maire de Saint-Jean-de-Boileau près de Nantes.

Une large publicité a été faite aux débats de ce groupe de travail et beaucoup d'élus ont écrit pour faire part de leurs expériences et de leurs problèmes. Tous ont été entendus ou admis à participer aux travaux quand leur emploi du temps le permettait. La prochaine réunion est prévue le mardi 27 octobre à quatorze heures trente et vous y serez les bienvenus, monsieur Régnauld, monsieur Delfau. Vous y constaterez que c'est en pleine harmonie avec l'évolution des travaux de ce groupe de travail que nous avons élaboré nos propositions.

A ce sujet, vous vous êtes étonnés que le Gouvernement traite du chapitre de la coopération intercommunale alors que le rapport de cette commission n'était pas rendu.

M. René Régnauld. C'est exact !

M. Yves Galland, ministre délégué. Mais il faut donner à la commission le temps de travailler ! Au demeurant, si le projet de loi n'avait pas comporté un chapitre sur la coopération intercommunale, nous n'aurions pas pu aborder ce sujet. En réalité, au fur et à mesure que la commission travaille et que ses propositions sont formulées, nous procédons aux simulations nécessaires et des amendements sont alors déposés, soit par le Gouvernement soit par des parlementaires. On ne peut donc pas dire une seconde qu'il y ait la moindre déconnexion entre le projet de loi qui vous est soumis et le travail excellent qui est accompli au sein du groupe de travail présidé par M. Barbier, que je remercie.

Parmi les problèmes évoqués, figure la liberté des communes et le volontariat de la participation. Cette question a été notamment posée par Mme Fost, MM. Arreckx, Dumas et Bony.

La plupart des intervenants ont insisté sur le nécessaire volontariat de la coopération, condition de son renforcement. Pour être volontaire, encore faut-il qu'elle soit librement consentie. C'est ce qu'ont dit M. Arreckx et M. Dumas.

C'est l'objectif des articles 15 et 16, qui prévoient des conditions de retrait limitées, et prudentes notamment sur le plan financier. Il n'y a donc aucun risque de voir la coopération existante se déliter. Je me demande d'ailleurs comment on peut à la fois vouloir plus de liberté - c'est ce que vous demandez - et s'opposer à ces assouplissements qui, en accentuant le caractère volontaire, vont dans le sens du respect de la liberté des communes et vont donc renforcer cette liberté.

Enfin, les travaux du groupe Barbier ont abouti à la rédaction d'un amendement très important du Gouvernement donnant un cadre légal à ce qu'on appelle usuellement les « syndicats à la carte ». C'est une formule souple, évolutive, facile à mettre en œuvre, dont je tiens à préciser que, en aucun cas, elle ne remet en cause la coopération existante.

M. René Régnauld. C'est déjà possible.

M. Yves Galland, ministre délégué. Oui, mais illégalement, monsieur Régnauld. Aujourd'hui, nous légalisons.

Par ailleurs, le problème de la représentation et de l'élection des délégués a été abordé par MM. Dumas et Régnauld. Comme le confirment les travaux du groupe de travail, les volontés communales ne peuvent pas se dissoudre dans un organisme de coopération.

La volonté accrue de voir chaque commune représentée en tant que telle implique de permettre le vote des délégués suppléants d'une commune en l'absence des délégués titulaires.

Les syndicats sont des organismes destinés à faciliter et même parfois à permettre la vie des communes ; ils ne sont pas destinés à se substituer à elles. C'est pour cela que les délégués reçoivent mandat du conseil municipal et non directement des électeurs. Je crois ainsi que la coopération, loin de la dissoudre, renforce l'identité communale.

Enfin, M. Boyer a posé une question - qui a d'ailleurs fait l'objet de débats au sein du groupe - relative à la fiscalité propre des syndicats. Ce point est à rattacher au précédent sur l'élection directe des délégués par les citoyens, car voter les taux d'imposition directe exige d'en subir la responsabilité devant l'électeur. Comme je viens de l'indiquer, la coopération est au service de la commune ; elle ne doit pas viser à son remplacement. La coopération est une structure de gestion et de réflexion au service du développement de la vie locale. De mon point de vue, il ne faut pas prendre le risque de la transformer en structure lourde.

J'en viens au dernier titre, le titre V, relatif au financement des communes touristiques.

Je voudrais remercier M. Balarello de son intervention sur ce sujet et je dirai à M. Pellarin, qui a abordé le problème de la réforme de la dotation touristique, que j'ai déjà répondu tout à l'heure à M. Jean Faure sur ce point. J'ajouterai cependant quelques précisions.

Je constate que n'est pas contesté le bien-fondé des dispositions législatives qui sont présentées par le projet de loi, c'est-à-dire le lissage des sorties et des entrées et la garantie de 80 p. 100.

S'agissant des modalités de répartition de cette dotation, j'ai bien noté les observations qui ont été faites. Ces modalités, je vous le rappelle, relèvent du décret. Un premier dossier, comprenant un projet de décret ainsi que la simulation correspondante, a été soumis au début de l'été aux principales associations concernées pour recueillir leurs observations. Cette concertation est d'ailleurs loin d'être achevée et je vous donne l'assurance qu'elle se poursuivra jusqu'à ce qu'une solution acceptée par les élus concernés ait pu être trouvée, notamment, naturellement, au sein du comité des finances locales.

Pour conclure, je voudrais très brièvement aborder quelques problèmes divers.

MM. Puech et Gœtschy ont souhaité plus de clarification à propos de l'aide sociale.

S'agissant des Cotorep, le Gouvernement a préparé un décret pour accroître fortement la représentation du conseil général en leur sein.

Par ailleurs, comme l'a indiqué M. Charles Pasqua au dernier congrès de l'assemblée des présidents de conseils généraux, le Gouvernement est prêt à étudier de nouvelles mesures de clarification en recourant, le cas échéant, à de nouveaux transferts dans le domaine de l'aide sociale. Mais cela ne pourra se faire qu'après une concertation approfondie avec les présidents de conseils généraux et les différents partenaires sociaux concernés.

Je souhaite donc que l'on n'aborde pas de façon trop précipitée, par voie d'amendements, ce problème dans l'actuel projet de loi.

En ce qui concerne les baux emphytéotiques et les baux à construction pour des missions de service public, vous avez indiqué, monsieur le rapporteur, que la commission des lois avait adopté plusieurs amendements.

J'ai pris bonne note des préoccupations dont vous vous êtes fait l'écho avec le président de la commission des lois, mais je dois toutefois signaler, dès à présent, que ces amendements posent certains problèmes, notamment en ce qui concerne les garanties données aux collectivités locales, garanties qui ne paraissent pas suffisamment assurées ; nous aurons l'occasion d'y revenir et d'examiner ce qui peut être fait.

J'ajouterai maintenant quelques précisions à M. Machet, qui s'est inquiété de la D.G.F. des communes rurales.

Le D.D.C.L. du 19 août 1986 a rétabli la progression minimale garantie aux petites communes qui en avaient été privées par la réforme de la D.G.F. de 1985.

Or, l'analyse de la progression de la D.G.F. par strate de population, telle qu'elle figure dans le rapport qui a été remis sur le bureau des assemblées parlementaires et au comité des finances locales, atteste que les communes rurales connaissent, dans leur immense majorité, des progressions de D.G.F. supérieures à celles des grandes villes.

Il ne s'agit pas, ici, d'opposer les communes entre elles. Mais il faut savoir que ce système assure une utile péréquation en faveur du monde rural. Les critères prenant en compte les charges réelles, telles que la voirie qui est coûteuse en montagne ou le nombre d'enfants scolarisés, permettent d'atteindre ce résultat satisfaisant.

C'est pourquoi le Gouvernement souhaite que la période transitoire de la D.G.F., qui, pour des raisons qu'il a comprises, a été interrompue l'an dernier pour un an, puisse désormais suivre son cours normal jusqu'en 1991.

J'en viens aux deux dernières questions de M. Gœtschy concernant le partage des compétences.

Vous avez souligné, monsieur le sénateur, que ce partage de compétences était loin d'avoir abouti à des partages très clairs, notamment en matière d'aide sociale.

Il me semble préférable d'engager une réflexion d'ensemble sur les simplifications et les clarifications à apporter dans ce domaine, et d'étudier ensuite avec le Parlement quelles sont les mesures nécessaires.

C'est ce que j'ai proposé lors de la table ronde que j'ai organisée le 23 juin - vous étiez présent, monsieur le sénateur - avec les présidents de conseils généraux.

C'est ce que M. Pasqua a confirmé au début du mois d'octobre au congrès des présidents de conseils généraux. Il ne s'agit pas de remettre en cause les partages de compétences

mais bien d'en tirer toutes les conséquences. J'ai mis en œuvre à cet égard un certain nombre de mesures. Je viens d'en citer un exemple, à propos des Cotorep.

En ce qui concerne, enfin, l'assurance construction, notamment pour les collèges, il est vrai qu'il s'agit, comme vous l'avez indiqué, d'une contrainte. Mais c'est aussi une garantie en cas de défaillance du constructeur.

D'ores et déjà, les collectivités locales peuvent obtenir des dérogations à l'obligation d'assurance. En outre, l'octroi de ces dérogations a été déconcentré pour accélérer la procédure. Je suis prêt à engager sur ce point une réflexion avec mes collègues des finances et de l'équipement pour examiner dans quelles conditions cette procédure pourrait être simplifiée ou même l'obligation éventuellement supprimée, au moins dans certains cas.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'en ai terminé.

J'avais indiqué en commençant que mon intervention serait longue. J'ai tenu parole sur ce point. (*Sourires.*) Il ne me paraissait pas convenable, en effet, de ne pas apporter de réponse aux différents intervenants à la suite des suggestions et préoccupations qu'ils avaient formulées.

Nous allons maintenant pouvoir entreprendre l'examen des articles sans qu'il y ait d'ambiguïté, afin de faire avancer la décentralisation à laquelle nous aspirons tous. (*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.*)

Mme Paulette Fost. Je demande la parole, pour répondre au Gouvernement.

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Mon propos sera bref. Je tiens simplement à formuler quelques remarques sur ce que je viens d'entendre.

Il est remarquable qu'au cours de ce débat aient été posées des questions diverses montrant les inquiétudes et les mécontentements des élus locaux, dont de nombreux sénateurs n'ont pu faire moins que de se faire l'écho.

Les critiques sérieuses n'ont pas manqué à ce texte pour ce qu'il représente notamment de dangers, de détournement de ce que devrait être une véritable décentralisation apportant la liberté et les moyens nécessaires en rapport avec les besoins des populations urbaines et rurales.

Le manque d'évolution de la D.G.E., les entraves à la coopération librement consentie entre communes, les transferts de charges, la mise en place de mesures autoritaires constituent autant de problèmes qui ont été soulevés sur toutes les travées de cette assemblée.

Ce qui est non moins remarquable, c'est que la majorité du Sénat, après s'être fait apparemment l'interprète des difficultés nouvelles engendrées par ce projet, exprime un accord unanime pour le voter.

Il ne vous coûte rien, dès lors, monsieur le ministre, de paraître à votre tour entendre ses critiques, de tenir des propos lénifiants, d'affirmer que personne n'a rien à craindre, de promettre d'examiner les questions posées. En définitive, demain « on rase gratis », mais le mal sera fait, vous aurez accompli votre besogne au service d'une politique anti-sociale, intégrant davantage les collectivités territoriales dans la gestion d'une société inégalitaire favorisant le marché financier au détriment des personnes.

Il n'est alors pas étonnant qu'en réponse au groupe communiste vous préfériez feindre de croire que notre réquisitoire concerne la décentralisation alors qu'il vise votre politique, plutôt que de répondre sérieusement aux six propositions que j'ai exposées. Celles-ci établissent un rapport entre les besoins des collectivités locales, de leurs habitants et des moyens inédits qui, s'attaquant résolument aux acquis financiers, ne pourraient être mis en œuvre que grâce au développement de l'intervention de chacun, à l'exercice de la démocratie et donc à l'établissement d'une véritable décentralisation. (*M. Bécart applaudit.*)

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

La séance est suspendue.

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

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous reprenons la discussion du projet de loi d'amélioration de la décentralisation.

La discussion générale ayant été close, nous allons passer maintenant à la discussion des articles. Le moment est, par conséquent, venu de faire prendre conscience à la Haute Assemblée qu'elle doit examiner 171 amendements sur un texte qui ne comporte que 19 articles ; cela tient notamment au fait que 75 amendements portent sur l'insertion de divisions ou d'articles additionnels.

Je rappelle, par ailleurs, que nous poursuivrons la discussion des articles de ce projet ce soir et demain matin. Nous devrions la suspendre demain après-midi pour l'examen de deux textes, après quoi nous la reprendrons éventuellement demain après le dîner.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement, en accord avec la commission des lois et la commission des affaires économiques et du Plan, demande que l'ordre du jour de demain soit aménagé de la façon suivante : le matin, pas de modification, suite de la discussion du projet de loi d'amélioration de la décentralisation ; de même de quinze heures à seize heures trente ; à partir de seize heures trente, examen de la proposition de loi sur les semi-conducteurs et, ensuite, de la proposition de loi sur les géomètres-experts ; enfin, à vingt-deux heures, reprise de la discussion du projet de loi d'amélioration de la décentralisation.

Autrement dit, monsieur le président, le changement interviendrait concrètement de seize heures trente à dix-neuf heures trente environ.

M. le président. Monsieur le ministre, en vérité, il n'y aura donc rien de changé demain matin : tout se déroulera comme je l'ai annoncé voilà quelques instants et comme la conférence des présidents l'avait décidé.

S'agissant de demain après-midi, le Gouvernement nous propose de n'aborder la discussion des deux propositions de loi précitées qu'à seize heures trente et, par conséquent, de quinze heures à seize heures trente, de poursuivre l'examen du présent projet de loi, examen que nous reprendrons éventuellement à partir de vingt-deux heures.

Dès lors qu'il n'y a pas de modification de l'ordre du jour prioritaire, que l'ordre d'examen des textes reste le même et qu'il ne s'agit, en fait, que d'une question d'horaire, cela relève non plus de la prérogative constitutionnelle du Gouvernement, mais de la volonté du Sénat.

Il fallait que cela fût précisé pour éviter que ne se crée un précédent.

Il n'y a pas d'opposition à la proposition du Gouvernement ?...

Il en est ainsi décidé.

Nous en venons maintenant à l'examen des articles.

Articles et divisions additionnels avant le titre I^{er}

M. le président. Par amendement n° 4, M. de Catuelan propose, avant le titre I^{er}, d'insérer une division et un article additionnels ainsi rédigés :

« Titre I^{er} A

« Dispositions relatives à l'élection des sénateurs de la République

« I. - Art. 1^{er} A. - L'article L. 280 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 280. - Les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège électoral composé :

« 1° des députés ;

« 2° des conseillers régionaux élus dans le département ;

« 3° des conseillers généraux ;

« 4° des maires ;

« 5° des délégués des conseils municipaux des communes de 500 habitants et plus ou des suppléants de ces délégués. »

« II. - L'article L. 281 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 281. - Les députés, les conseillers régionaux, les conseillers généraux et les maires qui ont été proclamés par les commissions de recensement sont inscrits sur la liste des électeurs sénatoriaux et prennent part au vote même si leur élection est contestée.

« III. - L'article L. 282 du code électoral est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Dans le cas où un maire est député, conseiller régional ou conseiller général, un remplaçant lui est désigné, sur sa présentation, par un membre du conseil municipal désigné par cette assemblée. »

« IV. - Les six premiers alinéas de l'article L. 284 du code électoral sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les conseillers municipaux élisent, dans les communes de 500 habitants et plus, et de moins de 9 000 habitants :

« - deux délégués pour les conseils municipaux de quinze membres ;

« - quatre délégués pour les conseils municipaux de dix-neuf membres ;

« - six délégués pour les conseils municipaux de vingt-trois membres ;

« - quatorze délégués pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres. »

« V. - L'article L. 286 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 286. - Le nombre des suppléants est de deux quand le nombre des titulaires est égal ou inférieur à quatre. Il est augmenté de deux par quatre titulaires ou fraction de quatre. »

« VI. - Le premier alinéa de l'article L. 288 du code électoral est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans les communes élisant quatorze délégués ou moins, l'élection des délégués et celle des suppléants ont lieu séparément dans les conditions prévues à l'article L. 121-12 du code des communes. »

Cet amendement est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

Par amendement n° 6, MM. de Catuelan, Schiélé, Malé, Poirier, Virapoullé, Souplet, Laurent, Pellarin, Guy Robert, Rabineau, Huchon, Vallon, Chupin, Moinard, Gœtschy, Bouvier proposent, avant le titre I^{er}, d'insérer une division et un article additionnels ainsi rédigés :

« Titre I^{er} A

« Dispositions relatives aux conseils municipaux

« Art. 1^{er} A. - A l'article L. 252 du chapitre II et à l'article L. 261 du chapitre III du titre IV du livre I^{er} du code électoral, le chiffre de " 3 500 " habitants est remplacé par le chiffre de " 10 000 " habitants. »

La parole est à M. Malé !

M. Guy Malé. La loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 a institué, pour les élections municipales, un système mixte assurant une majorité solide pour la liste vainqueur des élections tout en permettant aux minorités d'être représentées.

Ce système est intéressant mais le seuil à partir duquel il s'applique - 3 500 habitants - est manifestement trop bas.

Le présent amendement a pour objet de rétablir le scrutin de liste majoritaire avec panachage pour toutes les communes de moins de 10 000 habitants, c'est-à-dire celles dont la dimension permet aux habitants de se connaître et où les facteurs personnels sont plus importants que les clivages partisans.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission est consciente que les imperfections de la décentralisation - elles sont nombreuses, contrairement à ce que l'on dit ici ou là - notam-

ment la loi relative aux élections municipales, posent des problèmes. Elle estime cependant que ce n'est pas à l'occasion de ce texte qu'il convient d'en traiter.

C'est la raison pour laquelle, non pas sur le fond, mais sur la forme - l'intrusion de ce texte dans le projet de loi - la commission émet un avis défavorable sur l'amendement.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, il s'agit d'un sujet très important : la représentation des minorités dans un certain nombre de communes.

Sans vouloir discuter du bien-fondé ou non de cet amendement - le Gouvernement, naturellement, n'y serait pas, lui, favorable - nous estimons que l'on ne peut pas - je l'ai dit ce matin - aborder tous les problèmes, surtout de cette importance, dans ce projet de loi d'amélioration de la décentralisation. Pour le moins, je crains qu'il ne soit mal perçu d'aborder un tel problème par le biais de cet amendement.

Je demande donc à leurs auteurs de bien vouloir le retirer, sinon le Gouvernement y sera défavorable.

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

M. Guy Malé. L'amendement est retiré, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 6 est retiré.

Par amendement n° 7, MM. Pierre Salvi et René Ballayer proposent, avant le titre premier, d'insérer une division et un article additionnels ainsi rédigés :

« Titre 1^{er} A

« Dispositions relatives à la réforme de la fiscalité locale

« Art. 1^{er} A. - Il est institué, auprès du Premier ministre, une commission nationale de réforme de la fiscalité locale.

« Cette commission est chargée de proposer les grandes orientations d'une réforme de la fiscalité locale afin d'attribuer aux collectivités locales des recettes localisées, maîtrisées et évolutives. Au plus tard à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de son installation, la commission remet au Parlement et au Gouvernement un rapport exposant notamment ses propositions de réforme. La commission comprend :

« - deux députés et deux sénateurs, élus respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;

« - le président du comité des finances locales ;

« - deux maires élus par le collège des maires de France ;

« - deux présidents de conseil général, élus par le collège des présidents de conseil général ;

« - un président de conseil régional élu par le collège des présidents de conseil régional ;

« - cinq représentants de l'Etat désignés par décret ;

« - deux membres ou anciens membres du Conseil d'Etat, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;

« - deux membres ou anciens membres de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller-maître, élus par l'assemblée générale de la Cour des comptes.

« - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article. »

La parole est à M. Salvi.

M. Pierre Salvi. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en 1917, un ministre des finances célèbre, qui s'appelait Joseph Caillaux, avait imaginé une nouvelle ressource pour l'Etat en instituant l'impôt sur le revenu. Par la même occasion, il avait laissé aux collectivités locales - communes et départements - ce que l'on a appelé « les quatre vieilles » : la taxe d'habitation, le foncier bâti, le foncier non bâti et la patente. Il avait dit : « Ce n'est pas un bon système, mais nous sommes en guerre et, aussitôt la guerre finie, il faudra revoir cela. »

Depuis, il n'y a pas eu un président du conseil de la III^e République, de la IV^e République ou un ministre de l'intérieur sous toutes les Républiques qui n'ait dit : « Il faut faire une réforme des finances locales ».

Pourtant, de 1917 à 1987, en soixante-dix ans, il ne s'est rien passé. C'est la raison pour laquelle j'ai saisi cette occasion pour déposer cet amendement qui tend à instituer une commission chargée de mener, dans un délai de deux ou trois ans, une étude de la réforme de la fiscalité locale.

Je suis tout à fait conscient qu'une fois cette étude achevée la réforme de la fiscalité locale ne se fera ni en huit jours ni en huit mois mais demandera un certain nombre d'années. Cela m'incite à dire que, si l'on ne commence pas à réfléchir à ce problème, on risque de voir passer un siècle ou un siècle et demi sans que la promesse et l'état des lieux faits par Joseph Caillaux en 1917 aient quelque peu évolués.

Je suis également convaincu que tous les textes dont nous débattons - le transfert de compétences, le statut de la fonction publique territoriale, le statut de l'élu local, si on le fait un jour - sont des réformes tout à fait nécessaires. Je suis de même convaincu que, dans le domaine des finances locales, des pas importants ont été accomplis : la D.G.F. en est un ; l'évolution du remboursement de la T.V.A. en est un autre. Certes, nos collègues, MM. Barbier et Ballayer, mèneront des études tout à fait intéressantes au sein des commissions qu'ils président. Néanmoins, tout cela n'aboutira pas, une réforme des finances locales.

Or tout le monde est d'accord pour reconnaître que la décentralisation n'aura finalement un véritable sens concret que si elle s'accompagne d'une réforme des finances locales qui donne aux collectivités locales la maîtrise de leurs ressources.

Telle est la raison pour laquelle j'ai déposé, monsieur le président, monsieur le ministre, cet amendement auquel, personnellement, avec mon collègue, M. Ballayer, j'attache beaucoup d'importance.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Ce problème très important met en cause l'ensemble de l'équilibre des ressources des collectivités locales et, par voie de ricochet, de l'Etat. C'est la raison pour laquelle la commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement avant d'exprimer son sentiment.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement reconnaît qu'il y a des problèmes en la matière. Une juste évaluation des valeurs locatives s'impose et c'est pourquoi j'ai indiqué ce matin la volonté du Gouvernement de procéder à la révision.

Le Gouvernement est également conscient que l'amélioration du régime de la fiscalité locale ne peut résulter que d'une réflexion approfondie.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé, s'agissant des taxes foncières, la constitution d'une commission présidée par M. Aicardi et, s'agissant de la taxe professionnelle, d'une commission présidée par M. Ballayer.

Dans ces conditions, avant de mettre en place une nouvelle structure de réflexion sur la fiscalité locale, différente, certes, mais qui paraît être un prolongement des commissions dont je viens de parler, il est opportun d'attendre l'achèvement des travaux de ces différents groupes de travail.

C'est pourquoi la proposition de MM. Salvi et Ballayer me paraît prématurée ; je souhaite donc le retrait de cet amendement.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission exprime un sentiment très proche de celui du Gouvernement.

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

M. Pierre Salvi. J'ai en la matière une certaine persévérance, une certaine continuité. J'avais déjà exprimé ce souhait sous la forme d'une proposition de loi au moment où le Gouvernement était dirigé par l'actuelle opposition. Mon intervention n'avait pas eu de suite.

C'est la raison pour laquelle j'ai saisi l'occasion qui m'était offerte aujourd'hui avec le texte que nous examinons pour revenir à la charge. Je constate une chose : M. le ministre, avec lequel je me suis déjà entretenu de ce problème, ne conteste le bien-fondé ni de ma démarche ni de ma résolution.

M. Paul Girod, rapporteur. La commission encore moins !

M. Pierre Salvi. Je prends donc acte de l'accord du Gouvernement sur le principe. Par conséquent, me tournant vers le président de la commission des finances de la Haute Assemblée et vers mes collègues, je leur indique que je retire mon amendement et que je vais déposer à nouveau une proposition de loi allant dans le même sens. J'espère que, dans cette maison, on s'en saisira vite pour que les choses avancent un peu.

M. le président. L'amendement n° 7 est retiré.

Par amendement n° 8, MM. Salvi, Boileau, Caron, de Catuelan, Cauchon, Cluzel, Colin, Jean Faure, Genton, Huriet, Huchon, Jung, Lacour, Laurent, Le Jeune, Machel, Madelain, Malé, Mercier, Guy Robert, Treille, Mont, Schiélé, Vallon et Virapoullé proposent, avant le titre I^{er}, d'insérer une division et un article additionnels ainsi rédigés :

« Titre I^{er} A

« Dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement

« Art. 1^{er} A. - L'article L. 234-10 du code des communes est rédigé comme suit :

« Art. L. 234-10. - Il est institué une dotation de compensation destinée à tenir compte de certaines charges particulières des communes. Cette dotation est répartie entre l'ensemble des communes.

« 1° Pour 30 p. 100 de son montant, proportionnellement au nombre d'enfants de 3 à 16 ans domiciliés dans la commune.

« 2° Pour 60 p. 100 de son montant, proportionnellement à la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal : pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de la voirie est doublée.

« 3° Pour 10 p. 100 de son montant, en fonction de l'importance du parc des logements sociaux et dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

« La part des ressources affectées à la dotation de compensation est fixée à 22,5 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement des communes après déduction des sommes prévues pour les concours particuliers régis par les articles L. 234-13 et L. 234-14 et pour la garantie d'évolution prévue à l'article L. 234-19-1. »

La parole est à M. Salvi.

M. Pierre Salvi. Cet amendement est retiré.

M. le président. L'amendement n° 8 est retiré.

Par amendement n° 13, MM. Malé, Chupin, Moinard, Cauchon, Poirier et Gœtschy proposent, avant le titre I^{er}, d'insérer une division et un article additionnels ainsi rédigés :

« Titre I^{er} A

« Dispositions relatives au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

« Art. 1^{er} A. - I. - A l'occasion des liquidations de leurs droits au titre de la dotation globale d'équipement, les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient du remboursement de la taxe à la valeur ajoutée qu'ils ont acquittée sur les dépenses d'investissement servant de base à cette liquidation.

« Les modalités d'application du présent article font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

« II. - Les organismes bénéficiaires de la répartition des dotations budgétaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, visés à l'article 54, paragraphe II, de la loi de finances pour 1977, n° 76-1232 du 29 décembre 1976, modifié, bénéficient du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée dans des conditions de procédure et de délais analogues à celles fixées pour les collectivités territoriales et leurs groupements par l'article premier de la présente loi.

« Les modalités d'application de cet article font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

« III. - Les dépenses entraînées éventuellement par l'application des dispositions de la présente loi sont compensées à due concurrence par l'institution d'une taxe sur les véhicules importés hors de la Communauté économique européenne. »

La parole est à M. Malé.

M. Guy Malé. Le présent amendement a pour objet de supprimer le décalage de deux ans, particulièrement préjudiciable aux collectivités locales, qui subsiste pour le remboursement de la T.V.A. sur leurs investissements. C'est une vieille histoire, on en a beaucoup parlé. Avec mes collègues, nous avons estimé que c'était le moment de régler ce problème.

S'agissant du même type de dépenses, la procédure que nous proposons consiste, pour les collectivités bénéficiaires, à faire apparaître, sur l'état récapitulatif nécessaire à la liquidation de la dotation globale d'équipement, le montant de la T.V.A. acquittée. Elles acquerront ainsi un droit à remboursement de la T.V.A. ; ce droit leur serait versé selon les mêmes principes que les droits à dotation globale d'équipement, c'est-à-dire, pour chaque trimestre écoulé, dans le courant du mois suivant.

Les organismes qui ne bénéficient pas de la dotation globale d'équipement transmettraient au commissaire de la République du département ou de la région, pour les établissements publics régionaux, un état récapitulatif de même nature et seraient remboursés de la T.V.A. acquittée au cours du trimestre écoulé, dans le même délai.

Cela nous permettrait certainement de donner une plus grande souplesse aux fonds de roulement des trésoreries de nos collectivités locales.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Elle souhaiterait entendre l'avis du Gouvernement.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Cet amendement soulève un problème important. Il a pour objet d'homogénéiser la définition des dépenses réelles d'investissement retenue pour l'attribution de la D.G.E. et du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée - le F.C.T.V.A. - et de supprimer le décalage de deux ans en matière de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée entre la réalisation d'une dépense éligible et le versement des attributions du fonds.

Pendant, il faut savoir que la solution préconisée par cet amendement pose un problème financier absolument majeur et que la mise en œuvre immédiate de cette solution entraînerait le versement, par l'Etat, de 35 milliards de francs la première année.

Si le Gouvernement approuve le principe sur lequel se fonde cet amendement, il souhaite que soient préalablement engagées les études nécessaires en vue de déboucher, le moment venu, sur un projet de loi portant simplification de l'aide de l'Etat à l'équipement des collectivités locales.

Compte tenu des éléments financiers que je viens d'indiquer, on comprend bien qu'il s'agit, pour le Gouvernement, d'une opération budgétaire strictement impossible dans la conjoncture actuelle.

Je demande donc aux auteurs de cet amendement de bien vouloir le retirer.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission a écouté le Gouvernement avec intérêt. Elle partage les préoccupations des auteurs de l'amendement, mais considère que c'est une affaire de fond qui mérite d'être traitée, éventuellement, au sein d'un collectif budgétaire, mais pas dans le cadre de ce texte.

Cela dit, la commission estime elle aussi que, à partir du moment où l'on a mis en place un système rapide d'apurement de la D.G.E., il n'y a pas de raison technique qui justifie que le système de remboursement de la T.V.A. soit long.

Toutefois, la commission serait reconnaissante aux auteurs de l'amendement de le retirer afin de ne pas déséquilibrer ce texte, cette affaire n'ayant pas été totalement explorée et ses conséquences financières n'ayant pas été pleinement mesurées.

M. le président. Monsieur Malé, que répondez-vous aux sollicitations pressantes dont vous êtes l'objet ? Retirez-vous votre amendement ?

M. Guy Malé. Monsieur le président, je réponds que je suis tout de même satisfait de constater que cette proposition intéresse le Gouvernement. Je comprends très bien les raisons qui sont invoquées, et je ne souhaite pas me voir opposé l'article 40 de la Constitution.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je n'en ai pas parlé !

M. Guy Malé. Mais je le sens venir ! (*Sourires.*)

Compte tenu de l'assurance que vous nous avez donnée, je veux bien retirer mon amendement, mais je vous demande instamment de bien vouloir faire en sorte que cette question vienne en discussion avec la plus grande célérité.

M. le président. L'amendement n° 13 est retiré.

Mme Paulette Fost. Je demande la parole.

M. le président. Madame Fost, je ne peux vous la donner sur cet amendement, puisqu'il a été retiré. Par ailleurs, veuillez convenir que je ne pouvais pas vous permettre d'intervenir avant d'avoir interrogé son auteur !

Mme Paulette Fost. C'est dommage, car je l'aurais repris à mon compte !

M. René Régnauld. Il n'est pas trop tard !

Réserve d'un amendement

M. le président. Par amendement n° 119, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant le titre I^{er}, une division nouvelle ainsi rédigée :

« Titre I^{er} A (nouveau)

« Statut de l'élu local »

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la réserve de cet amendement jusqu'après l'examen de l'amendement n° 120.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement y est favorable.

M. le président. La réserve est ordonnée.

Articles et divisions additionnels avant l'article 1^{er} (suite)

Mme Paulette Fost. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, nous souhaitons reprendre à notre compte l'amendement n° 13, qui a été retiré tout à l'heure, car nous considérons qu'il est tout à fait utile. Je désire le défendre et expliquer notre position. En outre, je vous signale d'ores et déjà que nous demanderons au Sénat de se prononcer par scrutin public. (*Exclamations sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

C'est mon droit !

M. le président. Madame Fost, cet amendement, où le placez-vous ?

Mme Paulette Fost. Là où il était !

M. le président. Alors, c'est trop tard !

Mme Paulette Fost. Eh bien, avant l'article 1^{er}.

M. le président. Bien sûr !

Mme Paulette Fost. Mais il était déjà là !

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 13 rectifié, présenté par Mme Fost, les membres du groupe communiste et apparenté, et tendant, avant le titre I^{er} à insérer une division et un article additionnels ainsi rédigés :

« Titre I^{er} A

« Dispositions relatives au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

« Art. 1^{er} A. - A l'occasion des liquidations de leurs droits au titre de la dotation globale d'équipement, les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient du remboursement de la taxe à la valeur ajoutée qu'ils ont acquittée sur les dépenses d'investissement servant de base à cette liquidation.

« Les modalités d'application du présent article font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.

« Les organismes bénéficiaires de la répartition des dotations budgétaires du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, visés à l'article 54, paragraphe II, de la loi de finances pour 1977 n° 76-1232 du 29 décembre 1976, modifié, bénéficient du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée dans des conditions de procédure et de délais analogues à celles fixées pour les collectivités territoriales et leurs groupements par l'article premier de la présente loi.

« Les modalités d'application de cet article font l'objet d'un décret en Conseil d'Etat. »

Les dépenses entraînées éventuellement par l'application des dispositions de la présente loi sont compensées à due concurrence par l'institution d'une taxe sur les véhicules importés hors de la Communauté économique européenne.

La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Nous demandons de longue date le maintien du remboursement de la T.V.A. sur les investissements des collectivités locales.

La suppression du décalage de deux ans, qui leur est préjudiciable, serait une bonne disposition pour elles. C'est la raison pour laquelle nous reprenons cet amendement sur lequel nous demandons un scrutin public.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission souhaiterait connaître l'avis du Gouvernement.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement s'est déjà exprimé sur cet amendement. Comme M. Malé l'avait supposé, il invoque l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Monsieur Pellarin, l'article 40 est-il applicable ?

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. En principe, il ne l'est pas, monsieur le président. En effet, le fonds de compensation de la T.V.A. est un préceptif sur recettes ; accroître ce préceptif constitue bien une perte de ressources, mais qui est gagée.

Cependant, la commission des finances considère que ce gage est insuffisant et estime, par conséquent, que l'article 40 est applicable. (*Rires et exclamations sur de nombreuses travées.*)

M. René Régnauld. C.Q.F.D. !

Mme Paulette Fost. Cela va être difficile à expliquer !

M. René Régnauld. Cela s'appelle faire du trapèze !

M. Jean-Luc Bécart. En principe, il n'est pas applicable, mais il l'est quand même !

M. le président. L'article 40 étant applicable, l'amendement n° 13 rectifié n'est pas recevable.

Mme Paulette Fost. Les élus locaux et les habitants jugeront !

M. le président. Par amendement n° 120, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer avant le titre I^{er} un article additionnel ainsi rédigé :

« Les membres du conseil municipal, d'un conseil général, d'un conseil régional ou d'un conseil d'arrondissement ont droit dans leur emploi et payées comme temps de travail, sans que celles-ci puissent être remplacées, et sans que l'employeur puisse s'y opposer, au nombre d'heures nécessaires pour assister :

« 1. Aux séances plénières de leur conseil ainsi que des commissions ;

« 2. Aux réunions des assemblées délibérantes des organismes où leur conseil est officiellement représenté

« 3. Aux réunions statutaires des associations d'élus auxquelles ils appartiennent ;

« 4. A des actions d'études ou de formation liées à l'exercice de leur mandat.

« L'employeur est avisé de ces absences par l'intéressé(e), par lettre avec accusé de réception, au moins vingt-quatre heures à l'avance. »

La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. L'objet de cet amendement est d'élargir les droits des élus locaux en leur assurant, en toute liberté, le plein exercice de leurs fonctions.

En effet, je ne sais s'il faut dire avec Montaigne que « la charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer ni gain que l'honneur de son exécution », car cette philosophie possède son revers, comme l'a relevé dernièrement un journal : sans indemnité d'aucune sorte, la fonction de premier magistrat local serait réservée, de fait, aux seuls citoyens fortunés.

Si le législateur a prévu que les maires, leurs adjoints et certains conseillers municipaux perçoivent des indemnités, cela ne constitue pas le statut dont ont besoin les élus locaux. L'insuffisance et la disparité des textes relatifs à l'exercice d'un mandat territorial rendent nécessaire un projet cohérent, garantissant et élargissant les droits des élus et leur assurant en toute liberté le plein exercice de leurs fonctions.

Notre amendement permet aux citoyens, dans le cadre d'une démocratisation profonde des institutions, de participer effectivement à l'élaboration et au choix des décisions, ainsi qu'au contrôle de leur application. La démocratisation de la vie sociale ne doit pas seulement porter sur l'extension d'un système formel de représentation des citoyens ; elle doit se traduire également par la prise en main directe de leurs affaires par les citoyens. Pour cela, les élus doivent disposer de tout le temps nécessaire pour se consacrer à cette indispensable concertation.

Cette disponibilité est difficile à concilier avec les exigences d'une vie professionnelle. C'est pourquoi il importe de poser le principe de l'indemnisation des fonctions électives. C'est ce que propose notre amendement. Il faudrait aussi prévoir les aménagements nécessaires par rapport à l'activité professionnelle des élus et à leurs droits sociaux. Il conviendrait encore de faciliter la formation des élus territoriaux. Une attention particulière doit être portée aux femmes élues selon qu'elles sont salariées ou non, et ont une activité professionnelle comme travailleuse indépendante, conjointe d'artisan ou de commerçant, ou exploitante agricole.

Bien entendu, du fait de l'article 40 de la Constitution, nous n'avons pu formuler toutes ces propositions. Il appartient au Gouvernement de financer ces mesures : si vous êtes attachés à l'autonomie de gestion des collectivités territoriales et au libre exercice du mandat électif au service de la population, vous voterez notre amendement.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission est tout à fait consciente du fait que le statut de l'élu territorial pose un problème en soi, mais il ne s'agit pas d'une mince affaire.

Je me permets de rappeler au Sénat que lorsque nous discutons de la loi dite loi « Barre-Bonnet », M. de Tinguy du Pouët avait très justement fait remarquer que le chapitre ouvert avec quatorze articles en méritait au moins vingt-deux.

C'est la raison pour laquelle il me paraît insuffisant de traiter d'un point particulier, même s'il est important, du statut territorial au détour d'un texte comme celui-ci. Il convient de préparer un projet sur le statut de l'élu local ; je crois savoir d'ailleurs qu'il est actuellement en cours d'étude à l'échelon du ministère. Ce n'est donc, ni le lieu, ni le moment de discuter de cet aspect des choses.

La commission émet, par conséquent, un avis défavorable sur l'amendement n° 120.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, il est exact que le statut de l'élu local - pour ma part, je préfère les termes de « charte de l'élu local » - constitue un problème majeur.

Je confirme ce que vient de dire M. le rapporteur, à savoir que le Gouvernement se préoccupe, à la fois pour les retraites volontaires des maires de communes rurales et pour les crédits d'heures, d'essayer de réaliser une avancée, sans donner toutefois aucune garantie tellement le sujet est complexe. Il existe une volonté et un travail gouvernemental s'effectue, en liaison, d'ailleurs, avec l'association des maires de France.

Nous touchons au problème des indemnités, question qui est la plus difficile à résoudre, et ce pour un certain nombre de raisons tant psychologiques que financières.

S'agissant de ces dernières, je voudrais vous rappeler, madame Fost, que le précédent gouvernement avait confié à M. Debarge le soin de faire un rapport sur cette affaire ; ce document a été soumis au conseil des ministres, où siégeaient alors - si mes souvenirs sont exacts - MM. Fiterman, Ralite, Le Pors et Rigou. Je crois bien me rappeler que le coût de la réévaluation proposée des indemnités était de 12 milliards de francs à l'époque. Il avait été rejeté par le Gouvernement après une très longue étude. Une autre longue étude - elle dura quatre ans - fut présentée au conseil des ministres de février 1986, sur des bases plus modestes, puisque le coût était de plusieurs milliards de francs. Elle ne fut pas appliquée non plus.

C'est vous dire qu'en la matière ce n'est certainement pas par la voie d'un amendement que l'on peut régler des problèmes de cette nature. Je recommande donc avec la plus grande fermeté le rejet de cet amendement.

M. le président. Madame Fost, l'amendement n° 120 est-il maintenu ?

Mme Paulette Fost. Il l'est, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 120, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste s'abstient.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Nous en revenons à l'amendement n° 119, précédemment réservé. Il est désormais sans objet, puisque l'article additionnel n'a pas été adopté. Dès lors, il est inutile de prévoir un titre I^{er} dont le libellé serait : « Statut de l'élu local ».

Je suis maintenant saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 90 rectifié, présenté par MM. Colin, Mercier, Lacour, Malé, Boileau et Jean Faure, tend :

A. - Avant le titre I^{er}, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - L'article 78 de la loi de finances pour 1986 (n° 85-1403 du 30 décembre 1985) est abrogé.

« II. - Les dépenses éventuellement entraînées par l'application du I sont compensées par l'institution à due concurrence d'une taxe spéciale sur les exportations d'armes. »

B. - En conséquence, à faire précéder cet article d'une division nouvelle intitulée comme suit :

« Titre I^{er} A (nouveau)

« Dispositions relatives à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales »

Le deuxième, n° 94, déposé par M. Jean-Marie Girault, vise à insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 78 de la loi de finances pour 1986 (n° 85-1403 du 31 décembre 1985) est abrogé. »

Le troisième, n° 123, présenté par Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet d'insérer, après l'article 7, un article additionnel rédigé comme suit :

« I. - L'article 78 de la loi de finances pour 1986, n° 85-1403 du 30 décembre 1985, est abrogé.

« II. - L'impôt sur les grandes fortunes est rétabli dans sa formulation antérieure à la loi de finances rectificative pour 1986, n° 86-824 du 11 juillet 1986. Son taux est majoré à due concurrence de la perte de recettes résultant de l'application du paragraphe I du présent amendement. »

La parole est à M. Malé, pour défendre l'amendement n° 90 rectifié.

M. Guy Malé. L'article 78 de la loi de finances pour 1986 a organisé une surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse du secteur public, qui consiste à placer l'ensemble des régimes spéciaux dans la situation où ils se trouveraient si leurs régimes étaient fusionnés dans un régime fictif. Compte tenu de son équilibre démographique actuellement favorable, la C.N.R.A.C.L. a supporté la plus grande partie de cette nouvelle compensation : 3,5 milliards de francs en 1985, près de 4 milliards de francs en 1986, 4,5 milliards de francs en 1987, entraînant un désengagement financier de l'Etat d'un montant identique.

Le besoin de financement de près de 12 milliards de francs en 1987 a été couvert par un prêt de la C.A.E.C.L. et par une augmentation du taux des cotisations employeurs de près de 50 p. 100 - 15 p. 100 au lieu de 10,2 p. 100 en 1986 - ce qui correspond à une hausse de 2,5 points de la fiscalité locale.

Afin d'éviter une nouvelle augmentation du taux des cotisations des collectivités locales en 1988, ce qui entraînerait une nouvelle hausse des impôts locaux, il convient de mettre fin à la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse du secteur public.

Tel est l'objet du présent amendement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Girault, pour présenter l'amendement n° 94.

M. Jean-Marie Girault. Cet amendement a exactement le même objet que celui qui a été présenté à l'instant par notre collègue M. Malé.

Monsieur le ministre, le Parlement et les sénateurs en particulier mettent beaucoup de conviction - on pourrait dire d'entêtement - à revenir sur l'un de ces sujets qui sont très chers aux collectivités locales et très proches des contributions locales.

L'an dernier à pareille époque, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 1987, au cours de la soirée du 6 décembre, et alors que M. Juppé était présent au banc du Gouvernement, nous avions déjà engagé le fer sur ce problème, qui constitue pour les collectivités locales une charge considérable : le financement de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Pour ne parler que d'une ville de plus de 100 000 habitants - celle que je connais le mieux - nous savons, par des simulations qui ont été réalisées, que les six points supplémentaires - pour les cotisations - envisagés pour l'exercice 1988 représenteront, en moyenne, 3,20 p. 100 de plus de pression fiscale.

On nous demande beaucoup en matière d'économies, et, récemment, le ministre d'Etat, M. Balladur, reconnaissait que les collectivités locales se sont, elles aussi, engagées dans la voie des économies, mais encore faut-il que, du côté de l'Etat, les charges qui leur sont imposées ne soient pas, elles, en telle augmentation : avec 3,20 p. 100 en moyenne de pression fiscale supplémentaire, il est quasiment impossible, pour éviter cette surcharge de pression fiscale, de réaliser des économies, surtout en matière de fonctionnement.

J'ai déposé cet amendement pour bien marquer que les maires n'ont pas l'intention de renoncer à cette pression qu'ils exerceront sur le Gouvernement pour obtenir des accommodements de la situation. Il ne faut pas rêver, on ne peut aboutir à l'exemption totale, mais il doit être possible de faire en sorte que les prochains budgets communaux s'équilibrent dans des conditions tout à fait acceptables pour les contribuables locaux.

A cet égard, monsieur le ministre, j'ai déposé un amendement au projet de loi que nous discutons, mais on le retrouvera éventuellement dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 1988. Je rappellerai qu'à l'occasion d'une réunion de la commission des lois au cours de laquelle vous étiez entendu, et en réponse à une question posée par notre collègue Mme Fraysse-Cazalis sur le problème des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, vous avez apporté quelques éléments d'appréciation. Je souhaite que vous les confirmiez aujourd'hui parce qu'ils peuvent constituer l'approche et l'amorce d'une solution susceptible d'être acceptée par les collectivités locales.

Lors de cette réunion de la commission des lois, vous avez fait une double réponse à la question de Mme Fraysse-Cazalis.

D'une part, vous avez rappelé que l'an dernier, à la suite d'une discussion serrée entre les sénateurs et le Gouvernement, celui-ci avait proposé de ramener de six à cinq points la majoration de la cotisation demandée aux communes et qu'un effort au moins égal à celui-ci pourrait être tenté cette année.

D'autre part, vous nous avez répondu - ce qui n'a pas étonné les gestionnaires - que l'une des raisons pour lesquelles la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales connaissait des difficultés de trésorerie très importantes, au-delà du rapport démographique qui est de moins en moins favorable, est que certaines collectivités locales n'avaient pas réglé parfois depuis deux exercices les cotisations, bien entendu au taux antérieur.

Parmi les collectivités qui ne répondaient pas à leurs obligations statutaires, réglementaires ou légales, vous avez désigné certains centres hospitaliers.

Aussi, l'an dernier, il a été prévu, afin de s'assurer de la rentrée des cotisations, de créer des astreintes. Vous nous avez dit que la menace de ces astreintes s'était avérée très efficace et qu'aujourd'hui, grâce aux dispositions prises et applicables à partir du 1^{er} juillet 1987, la trésorerie de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales s'était considérablement améliorée.

Vous avez ainsi laissé supposer - si je me trompe dans l'analyse, vous me le direz tout à l'heure - que, indépendamment du fond du problème qui se pose aux caisses de retraite et qui fait l'objet de la protestation des collectivités locales - à savoir nous imposer de trois, quatre, cinq ou six points supplémentaires après des années pendant lesquelles les gestions ont été un peu laxistes, c'est le moins que l'on puisse dire - se posait un problème de trésorerie qui n'avait pas été perçu. Bien que la situation s'améliore en raison de l'acquittement de leurs dettes par les débiteurs qui n'avaient pas pu faire face à leurs obligations, nous nous apercevons que ce qui pourrait être demandé l'an prochain aux collectivités locales n'atteindrait pas, par la force des choses, les six points sur lesquels nous raisonnons actuellement pour la préparation de nos budgets communaux.

Vous aviez laissé entendre que l'on pourrait descendre à quatre points. Certes, vous n'en avez pas véritablement pris l'engagement, mais votre propos signifiait que le débat restait ouvert au sein du Gouvernement, et c'est ainsi que je l'interprète.

Je saisis donc cette occasion pour évoquer aujourd'hui ce problème afin de savoir où vous en êtes de vos réflexions sur ce point. Le congrès de l'association des maires de France approche, et nul doute que la question y sera de nouveau évoquée. La discussion du projet de loi de finances approche également, et nul doute que nous aborderons de nouveau ce point.

La question que je vous pose avec cet amendement est la suivante : où en êtes-vous et pouvez-vous d'ores et déjà confirmer certaines réflexions qui mettraient un peu d'optimisme dans le cœur des maires de France qui s'efforcent de faire, à l'instar de l'Etat, des économies, mais, il est vrai, à la condition que celui-ci ne surcharge pas les mêmes collectivités ? (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à Mme Fost, pour défendre l'amendement n° 123.

Mme Paulette Fost. Il vient d'être fait allusion à l'intervention de ma collègue Mme Fraysse-Cazalis. J'en profiterai pour rappeler que nous sommes constants dans notre revendication concernant cette question puisque, déjà l'année dernière, dans la discussion du projet de loi de finances, nous demandions que ces prélèvements ne soient pas opérés.

Nous déposons à nouveau cet amendement qui vise à supprimer le prélèvement opéré sur la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, qui a été institué par la loi de finances rectificative de 1986.

L'article 78 de la loi de finances avait créé un prélèvement de plus de 13 millions de francs sur la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales au titre de la compensation entre les régimes de retraite, dont 4 milliards de francs au titre de la compensation instituée en 1974.

Le prélèvement avait été fait alors que le précédent gouvernement avait tenté de justifier sa position par un rapport cotisants-bénéficiaires relativement favorable à la caisse nationale de retraite, par comparaison avec la situation

d'autres régimes spéciaux. C'était oublier que cette situation n'était que provisoire et qu'un relèvement des cotisations apparaîtrait indispensable dès 1988. On est arrivé à ce stade pour atteindre 12 points pour 1989. Au-delà du groupe communiste, le Sénat avait déjà exprimé l'année dernière cette inquiétude légitime, et j'entends qu'il la réaffirme aujourd'hui.

Il faut constater que la protestation des sénateurs communistes et apparentés n'était donc pas de circonstance. En effet, cette mesure majeure, d'année en année, de nombreux points les cotisations et oblige à avancer de deux ans le relèvement.

C'est avec la conviction de représenter l'immense majorité des élus que nous demandons à nouveau fermement au Gouvernement de revenir sur la surcompensation instituée par la loi de finances initiale pour 1986.

Cette disposition va coûter à nouveau de nombreux milliards de francs à la caisse de retraite et provoquera une hausse brutale des cotisations dont nous ne voulons pas.

Plus généralement, la stratégie poursuivie à l'égard des collectivités locales consiste surtout à les obliger à s'inscrire pleinement dans le système de privatisation, mon collègue M. Robert Vizet et moi-même avons développé cet argument au cours de cette discussion. Bien sûr, nous y sommes fondamentalement opposés.

La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales emprunte pour reconstituer son fonds de roulement. Elle va devoir emprunter auprès de la C.A.E.C.L. au taux le plus bas possible, ce qui ne fera qu'accroître les difficultés de prêts de cette dernière pour accorder des taux intéressants aux communes.

D'ailleurs, le bureau de l'association des maires de France avait, en son temps, saisi le Premier ministre de cette grave question. J'entends à nouveau que les problèmes se posent de la même façon aujourd'hui.

Il n'est pas possible de ne pas reporter l'application de cette mesure qui aura aussi des répercussions négatives sur les établissements hospitaliers.

Etant donné la gravité du problème, je demande un scrutin public sur notre amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission souhaiterait au préalable entendre l'avis du Gouvernement.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Cette question, sensible pour tous, a fait l'objet de nombreux débats dans cet hémicycle.

Je ne vais pas en refaire tout l'historique, je rappellerai seulement que nous sommes confrontés à un triple problème.

Le premier incontestablement - madame Fost, vous venez d'y faire allusion - réside dans le fait que nous ne voulons pas d'une hausse brutale. Madame, je dois à la vérité de vous dire que, s'il n'y avait pas eu, entre 1981 et 1986, une gestion laxiste et à contre-courant de l'action de la caisse, il n'y aurait jamais eu de hausses brutales.

Le deuxième tient au fait que ce laxisme est lié à la surcompensation.

Le troisième réside dans l'évolution démographique extrêmement préoccupante de notre caisse - entre 1986 et 1988, le nombre des ressortissants est passé de 300 000 à 350 000 environ - et dans l'évolution, qui se dégrade considérablement, du taux des cotisants par rapport au taux des retraités.

M. Jean-Marie Girault m'a interrogé sur les suites d'une intervention que j'avais faite en commission ; il souhaite connaître les perspectives de l'action gouvernementale en la matière.

Le Premier ministre, le ministre de l'intérieur, le ministre d'Etat et moi-même avons rendu hommage à la maîtrise progressive de la gestion des collectivités locales. Cet hommage, je le renouvelle. Le Gouvernement fait tout ce qui est en son pouvoir - je l'ai démontré ce matin dans mon intervention - au travers d'un certain nombre de transferts financiers, pour aider les collectivités locales dans cette maîtrise des prélèvements obligatoires. Cela, je le confirme.

Il est apparu que, s'agissant de la gestion de la C.N.R.A.C.L., dont les ressources incombent pour moitié aux hôpitaux et pour l'autre moitié aux collectivités locales, il

était anormal que ces dernières soient pénalisées par rapport à leurs partenaires hôpitaux parce qu'elles payaient mieux. Le retard de paiement des cotisations par les hôpitaux était sans conséquence puisqu'il n'entraînait pas le paiement d'agios.

C'est ainsi que, avec mon collègue chargé du budget, j'ai mis au point un système qui prévoit le paiement, depuis le 1^{er} juillet, d'agios pour retard de cotisations. Cette mesure a eu pour effet, je vous le confirme, d'améliorer sensiblement la trésorerie et la gestion de la caisse.

Vous me demandez quelles en seront les conséquences. Je vous remercie d'avoir noté que je n'avais pas pris d'engagement à cet égard devant la commission.

Si nous n'avions pas pris cette mesure, la hausse normale des cotisations eût été de 5 p. 100 puis de 6 p. 100. J'ai indiqué qu'en 1988 elle serait certainement inférieure à 5 p. 100, et donc à ce qu'elle a été cette année. Inférieure à 5 p. 100, qu'est-ce que cela signifie, allez-vous me demander ? Sera-t-elle de 3,5 p. 100, de 4,5 p. 100 ? Je sais bien que vous aimeriez que je vous donne un chiffre.

Monsieur le sénateur, je ne crois pas qu'on puisse me faire grief d'avoir jamais pris un engagement que je n'aie pas tenu. Pour cette raison, je vous demande d'attendre la loi de finances. En effet, il s'agit d'une mesure récente - elle date du 1^{er} juillet dernier - et, un certain nombre de mesures complémentaires prises pour organiser, restructurer et améliorer la gestion de la caisse étant également récentes, il faut encore attendre pour être sûr de la projection sur 1989 et pour pouvoir planifier la hausse. On est certain que l'augmentation sera moins forte, mais je ne peux pas vous dire aujourd'hui de combien.

Je n'ai pas voulu me dérober sur le fond ; c'est pourquoi je fais cette intervention. Mais l'amendement de M. Girault - comme les autres - s'il était adopté, aboutirait à réduire d'environ 7 milliards de francs les ressources de certains régimes spéciaux de sécurité sociale, ce qui conduirait inévitablement l'Etat à accroître les subventions aux régimes en question.

C'est pourquoi, monsieur le président, le Gouvernement oppose à ces amendements l'irrecevabilité, au titre de l'article 40 de la Constitution.

D'une part, la suppression de la surcompensation aboutirait à diminuer les ressources de certains régimes sociaux, qui, conformément à la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 20 janvier 1961 - elle portait sur l'assurance-maladie des exploitants agricoles - constituent des ressources publiques.

Les régimes spéciaux de sécurité sociale gèrent des régimes distincts grâce à des ressources différentes et appartiennent à des catégories juridiquement diverses. Sont, en effet, concernés des établissements publics administratifs - par exemple, l'établissement national des invalides de la marine - des établissements publics industriels et commerciaux - par exemple, la S.N.C.F. - des sociétés publiques - par exemple, la S.E.I.T.A. - et un fonds géré par la Caisse des dépôts et consignations - le fonds spécial de retraite des ouvriers de l'Etat.

Aucune consolidation entre les variations de ressources et de charges des différents régimes n'est donc possible. De ce fait, une perte de recettes de l'un ou l'autre de ces organismes constituerait bien une perte de ressources au sens très précis de l'article 40 de la Constitution.

D'autre part, le cadre juridique régissant les rapports entre certains régimes spéciaux et l'Etat fait obligation à ce dernier d'assurer leur équilibre financier. Ainsi, la loi n° 65 du 11 février 1944 dispose qu'en cas d'insuffisance des ressources du fonds spécial de retraite des ouvriers de l'Etat, l'Etat verse une contribution complémentaire. La suppression de la surcompensation entre régimes spéciaux entraînerait donc une charge directe pour le budget de l'Etat. Il en irait de même s'agissant du régime spécial de retraite de la S.N.C.F.

Telles sont les raisons pour lesquelles, sans négliger en rien le problème de fond, qui préoccupe les élus et à propos duquel le Gouvernement a pris un certain nombre de décisions, j'invoque l'article 40 à l'encontre de ces trois amendements.

M. le président. L'article 40 est-il applicable à ces trois amendements ?

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'article 40 étant applicable, les amendements nos 90 rectifié, 94 et 123 ne sont pas recevables.

Mme Paulette Fost. Je demande la parole.

M. le président. Impossible, madame.

Mme Paulette Fost. C'est pour un rappel au règlement.

M. le président. Ah, alors ! Vous avez la parole.

Mme Paulette Fost. Je ne comprends pas pourquoi...

M. le président. Il ne s'agit pas d'un rappel au règlement, madame ! La commission des finances est souveraine en ce domaine. Je ne puis vous laisser poursuivre votre propos...

Mme Paulette Fost. Comment pouvez-vous savoir ce que je vais dire ?

M. le président. ... dès lors que vous voulez indiquer que vous ne comprenez pas la décision de la commission des finances.

Mme Paulette Fost. Pas du tout !

M. le président. Ce n'est pas cela que vous ne comprenez pas ? Dans ces conditions, poursuivez.

Mme Paulette Fost. Je voulais indiquer que je ne comprenais pas pourquoi on ne pouvait pas poursuivre l'examen de l'amendement que je viens de présenter puisqu'il est gagé.

M. le président. Madame Fost, la commission des finances a estimé que l'article 40 était applicable à votre amendement. Cela signifie qu'à ses yeux votre gage n'en est pas un ! Sur ce point, vous vous arrangez avec elle, mais ce n'est ni le lieu ni le moment. Le règlement ne me permet pas de vous laisser poursuivre ici un dialogue avec la commission des finances, qui est souveraine en la matière.

Réserve d'un amendement

M. le président. Par amendement n° 133, MM. Goetschy et Treille proposent, avant le titre premier, d'insérer une division nouvelle ainsi rédigée :

« Titre I^{er} A (nouveau)

« Dispositions relatives à l'action sociale »

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la réserve de cet amendement jusqu'après l'examen de l'amendement n° 136.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement y est favorable, monsieur le président.

M. le président. La réserve est donc ordonnée.

Articles et divisions additionnels avant le titre I^{er} (suite)

M. le président. Par amendement n° 134 rectifié, MM. Goetschy, Treille et Collard proposent d'insérer, avant le titre I^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le huitième alinéa de l'article 35 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 est abrogé. »

Par amendement n° 135 rectifié, MM. Goetschy, Treille et Collard proposent d'insérer, avant le titre I^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les charges nouvelles résultant pour les départements du transfert des compétences en matière de centres d'aide par le travail sont compensées par l'Etat conformément aux articles 3 et 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. »

Par amendement n° 136, MM. Goetschy, Malé, Lecanuet, Treille et Huriet proposent d'insérer, avant le titre I^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Dans les établissements ou services sociaux habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du département ainsi que dans les unités et centres de long séjour ayant reçu

une telle habilitation, le président du conseil général arrête la tarification des prestations remboursables aux assurés sociaux après avis des organismes d'assurance maladie.

La parole est à M. Goetschy, pour présenter l'amendement n° 134 rectifié.

M. Henri Goetschy. Les amendements que je vais vous présenter n'ont d'autre ambition que de suggérer une simplification dans la répartition des compétences.

Ainsi que vous le savez, la loi de 1983 a réparti les compétences en matière d'aide sociale. Curieusement, pour les handicapés adultes, on a traité séparément l'hébergement et les centres d'aide par le travail : le premier relève désormais des départements et les seconds de l'Etat. Or, cette distinction est artificielle, les deux établissements se trouvant souvent sur le même site.

Pour que les compétences soient réellement unifiées, il faudrait aussi, bien sûr, que les ressources correspondantes ainsi que les personnels soient transférés, comme cela était prévu dans la loi de 1983.

Ma proposition est donc essentiellement pragmatique. Je sais que Mme Barzach a proposé à l'assemblée des présidents de conseils généraux que nous nous rencontrions au mois de janvier prochain à ce sujet ; je souhaite néanmoins connaître votre point de vue.

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

M. Paul Girod, rapporteur. L'amendement n° 134 rectifié de nos collègues soulève un véritable problème. Il vient illustrer ce que je disais à propos des confusions de compétences qui ont vu le jour de loi en loi, au fur et à mesure de l'instauration d'une décentralisation dont on nous dit, par ailleurs, que c'est une œuvre parfaite ; on s'aperçoit pourtant, jour après jour, qu'il faut la polir, l'affiner et, vraisemblablement, un jour ou l'autre, faudra-t-il la simplifier.

Sur cet aspect des choses, la commission des lois exprime aux auteurs des amendements nos 134 rectifié, 135 rectifié et 136, la sympathie et la compréhension de la commission.

Le problème est de savoir si c'est à l'occasion du présent projet de loi que l'on peut résoudre le problème des compétences croisées dans le domaine évoqué par notre collègue M. Goetschy.

Il semble à la commission des lois qu'il vaudrait mieux attendre le dépôt et la discussion d'un projet de loi ou d'une proposition de loi qui traiterait le sujet dans son ensemble. Elle souhaiterait donc que les auteurs des amendements nos 134 rectifié, 135 rectifié et 136 acceptassent de les retirer.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. S'il est vrai que la répartition des compétences en matière d'accueil des adultes handicapés n'est pas simple et qu'elle n'a pas abouti - c'est le moins qu'on puisse dire - à un bloc homogène de compétences, la modification proposée par l'amendement n° 134 rectifié ne résoudrait néanmoins que très imparfaitement et très incomplètement le problème.

Cet amendement appelle un certain nombre d'observations.

Premièrement, les handicapés qui sont placés dans les centres d'aide par le travail bénéficieraient toujours d'une garantie de ressources intégralement financée par l'Etat ; le département n'aurait donc pas les moyens d'« une appréhension globale du sort des adultes handicapés » - je cite l'exposé des motifs de l'amendement.

Deuxièmement, tous les handicapés travaillant dans un centre d'aide par le travail n'habitent pas nécessairement - loin s'en faut - sur le site. D'après les renseignements disponibles, seulement 30 p. 100 d'entre eux sont logés dans un centre d'hébergement attenant au C.A.T. Il existe même actuellement une tendance visant à favoriser un logement en ville, notamment par convention avec les offices d'H.L.M.

Troisièmement, l'Etat conserve de très larges compétences en matière d'adultes handicapés, en dehors des C.A.T., comme l'allocation adulte handicapé et le financement de la formation professionnelle.

Quatrièmement, plutôt qu'une modification très ponctuelle de la répartition des compétences, il est préférable d'engager une réflexion d'ensemble sur les interventions respectives de l'Etat et des départements en matière de financement des dépenses, en liaison avec l'ensemble des parties intéressées.

Les représentants du ministère des affaires sociales s'y sont engagés à l'occasion du congrès des présidents de conseils généraux à Périgueux, conformément au souhait exprimé par ces mêmes présidents lors de la table ronde que j'avais organisée le 23 juin dernier entre le bureau de l'association des présidents de conseils généraux et les ministères concernés.

Enfin, cela poserait d'énormes problèmes, que cet amendement ne peut pas résoudre. Un transfert de recettes de 3 milliards de francs de l'Etat aux collectivités locales serait nécessaire. De plus, il faudrait modifier la D.G.D. Les collectivités locales n'en tireraient aucun bénéfice et ce serait d'une grande complexité.

Les associations de handicapés, nous le savons, sont aujourd'hui réservées. Une concertation doit, d'abord, être menée avec elles.

Mon collègue du Gouvernement M. Zeller s'est exprimé et a pris également des engagements en la matière.

Je souhaiterais que les amendements nos 134 rectifié, 135 rectifié et 136, qui ont trait au même problème, soient retirés, non pas pour qu'ils disparaissent, mais afin qu'ils fassent l'objet d'une réforme d'ensemble dont la nécessité s'impose.

M. Henri Goetschy. Je demande la parole.

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

M. Henri Goetschy. Je voudrais, tout d'abord, m'adresser à M. le rapporteur pour lui dire combien j'ai été sensible à la sympathie de l'éminente commission des lois à l'égard de mes propositions.

Il est vrai, monsieur le ministre, que cela pose un problème dans la pratique. Mais je ne peux pas non plus vous donner entièrement tort, lorsque vous dites que l'on ne peut pas légiférer ponctuellement sans envisager une réforme d'ensemble.

Si j'ai bien compris, vous suggérez qu'une proposition de loi reprenne le problème dans son ensemble, car tout le monde se plaît à reconnaître que la répartition des compétences et la décentralisation en matière d'aide sociale ont été exemplaires et que les départements ont démontré que leur gestion dans ce domaine était très adaptée aux réalités.

M. René Régnauld. Très bien !

M. Henri Goetschy. Il est cependant un point, monsieur le ministre, sur lequel j'aimerais avoir, non seulement votre avis, mais votre soutien.

Lorsque nous sommes amenés à fixer des prix de journée pour les maisons de personnes âgées, car certaines relèvent de notre seule compétence, nous prévoyons dans la plupart des départements une réponse immédiate, c'est-à-dire que les directeurs de ces maisons connaissent leur prix de journée au mois de janvier, au plus tard au mois de février, et non plus au mois de juin ou de juillet comme cela se faisait antérieurement.

Lorsque nous avons une compétence partagée avec les organismes de sécurité sociale, nous souhaiterions, monsieur le ministre, que l'instance en question définitive les tarifs de soins qui complètent nos tarifs d'hébergement avant le 1^{er} février ou du moins que le département puisse prendre, à ce moment-là, sa décision sur le prix de journée d'hébergement.

Sous réserve de ces observations, monsieur le ministre, et de l'assurance que vous voudrez bien, je l'espère, me donner, je retire les amendements nos 134 rectifié, 135 rectifié, 136 et l'amendement n° 133, qui a été précédemment réservé.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Toujours fidèle à la position qui est la mienne, tout en comprenant bien les problèmes que vous avez soulevés, monsieur Goetschy. Je ne puis malheureusement que prendre l'engagement de transmettre vos observations à mon collègue des affaires sociales. Ces problèmes ne relèvent plus du tout de ma compétence et si je m'engageais, ce serait avec légèreté, ce que je ne ferai pas. En revanche, je prends l'engagement d'intervenir dans le sens que vous souhaitez.

M. Lucien Neuwirth. Je demande la parole.

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

M. Lucien Neuwirth. Je serai un peu moins mesuré que notre collègue M. Goetschy. Monsieur le ministre, la plupart des présidents de conseils généraux comme moi-même pensons que la situation devient impossible.

Ces établissements, vous le savez, ont des budgets très serrés et très difficiles à gérer. Il leur faut attendre des mois durant la notification des tarifs. En attendant, nous sommes obligés de leur consentir des avances de trésorerie.

Nous ne pouvons pas continuer à travailler dans ces conditions. Monsieur le ministre, il faut du moins aimablement sinon fermement demander à votre collègue des affaires sociales de réfléchir aux dispositions précises sur lesquelles j'ai attiré votre attention.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Ma demande sera aimable, mais elle sera aussi ferme. J'en informerai également l'association des présidents de conseils généraux.

M. le président. Monsieur Goetschy, face à l'assurance que vous a donnée M. le ministre, vos amendements sont-ils maintenus ?

M. Henri Goetschy. Fidèle à ma parole, je les retire, monsieur le président.

M. le président. Les amendements nos 134 rectifié, 135 rectifié et 136 sont retirés, et l'amendement n° 133 n'a plus d'objet.

Réserve d'un amendement

M. le président. Par amendement n° 137, M. Goetschy propose, avant le titre 1^{er}, d'insérer une division nouvelle ainsi rédigée :

« Titre 1^{er} A (nouveau)

« Dispositions relatives aux pouvoirs de police des maires »

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je demande la réserve de l'amendement n° 137 jusqu'après l'examen de l'amendement n° 139.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur la demande de réserve formulée par la commission ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Il l'accepte.

M. le président. La réserve est ordonnée.

Rappel au règlement

M. René Régnauld. Je demande la parole, pour un rappel au règlement.

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

M. René Régnauld. J'observe que, depuis une heure trente, nous avons commencé la discussion des amendements.

Or toute une série d'amendements visant à insérer des articles additionnels avant l'article 1^{er} sont présentés, puis systématiquement retirés par leurs auteurs. Je relisais notre règlement voilà un instant et me posais la question suivante : pour qui, mes chers collègues, avez-vous déposé de tels amendements en vue de les retirer ? Si cela peut nous amuser un peu, je pense que cela n'amusera certainement pas les autres élus.

M. le président. Monsieur Régnauld, le règlement est strictement respecté par nos collègues. Ils déposent des amendements, c'est leur droit. Le Gouvernement tantôt leur demande de bien vouloir les retirer, tantôt évoque l'article 40 avant de l'invoquer. Nos collègues répondent à un souhait de la commission et du Gouvernement ou à leurs craintes de voir l'article 40 évoqué tout à coup invoqué. Ils agissent comme ils l'entendent.

Votre allusion à la lecture du règlement laisserait penser que le règlement n'est pas respecté. Tel n'est pas le cas. D'ailleurs, je ne pense pas que l'on attende autre chose d'un président de séance.

**Articles et divisions additionnels
avant l'article 1^{er} (suite)**

M. le président. Par amendement n° 138 rectifié, MM. Goetschy, Schiélé et Haenel proposent de compléter l'article L. 181-46 du code des communes par les dispositions suivantes : « Un regroupement de collectivités peut avoir en commun un ou plusieurs gardes champêtres compétents sur l'ensemble des territoires constituant ce regroupement. »

La parole est à M. Goetschy.

M. Henri Goetschy. Monsieur le président, avant de présenter cet amendement, permettez-moi de faire une observation.

Je me tourne vers mon ami et collègue M. Neuwirth, pour lui dire que mon nom se prononce Gœtschy et non « Go-etschy ». Cette erreur vient du fait qu'aussi bien que pour mes collègues Hœffel et Hænel le *e* est dans l'*o* ou dans l'*a*.

Cette erreur tient du fait que les machines à écrire de notre Haute Assemblée ne sont pas pourvues de marguerites permettant de mettre le *e* dans l'*o*.

Je vous demanderai donc, monsieur le président, de bien vouloir recommander aux services de la séance et aux autres services du Sénat d'acquiescer de telles marguerites, ce qui ne saurait nuire à la bonne ambiance de notre assemblée, afin que mes collègues ne trébuchent plus sur la prononciation de mon nom. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

M. le président. Monsieur Gœtschy, j'imagine que MM. les questeurs, au travers de ces murs, vous ont entendu et que les agents du Sénat courent déjà chercher les marguerites que vous souhaitez. (*Sourires.*)

Vous avez la parole, pour défendre l'amendement n° 138 rectifié.

M. Henri Gœtschy. J'ai rectifié l'amendement n° 138, car il répond à une préoccupation première de la police dans les petites communes.

À l'heure actuelle, les problèmes de sécurité sont très importants. Tout agent de la force publique, seul face à une personne qui crée une décharge sauvage ou qui provoque des nuisances, risque, pour le moins, d'être roué de coups s'il lui fait une remarque. Dans ces conditions, il lui est très difficile d'intervenir.

Une très mauvaise habitude a été prise dans les départements de montagne, où les gens s'amuse à rouler avec des « 4 x 4 » sur les hauts de chaume. Ils enlèvent la terre végétale, provoquant ainsi une érosion et dégradant le paysage. Un garde champêtre ne pourrait guère changer la situation.

Aussi ai-je pensé que les communes pourraient regrouper leurs pouvoirs de police, que, le département le cas échéant participant aux frais, des gardes champêtres pourraient être associés à ces tâches de police en ayant compétence sur le territoire de ces communes regroupées, par exemple celui d'un arrondissement vosgien.

Cela permettrait aussi, pendant les week-ends, que la nature ne soit pas livrée à ceux qui, soit la méconnaissent, soit y provoquent des nuisances. Vous savez en effet que ceux qui ont des pouvoirs de police mettent souvent la clef sous la porte, dès le vendredi soir, à seize heures, et ne reviennent que le lundi.

Nos gendarmes et nos policiers sont très absorbés par les problèmes routiers, qui sont importants pendant le week-end.

Aussi, ai-je rédigé l'amendement n° 138 rectifié en demandant que l'article L. 181-46 du code des communes soit complété par les dispositions suivantes : « Un regroupement de collectivités peut avoir en commun un ou plusieurs gardes champêtres compétents sur l'ensemble des territoires constituant ce regroupement. »

J'ai déposé cet amendement pour régler un problème pratique dans un souci d'efficacité. Je souhaiterais qu'ils soit traité dans ce projet de loi de décentralisation.

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

M. Paul Girod, rapporteur. À l'origine, l'amendement n° 138 posait un problème à la commission des lois dans la mesure où il prévoyait de transférer à une personne morale un pouvoir attribué à une personne physique. La commission des lois avait donc émis un avis défavorable.

Cet amendement a été profondément modifié même si son objet reste le même. Ce nouveau texte n'a pas été soumis à la commission des lois - il a, en effet, été distribué voilà quelques minutes - mais je crois pouvoir dire que la commission s'en serait remise à la sagesse du Sénat.

Quelques ambiguïtés persistent cependant puisque cette nouvelle rédaction ne précise pas de quelle autorité dépendront les gardes champêtres. Il s'agit là d'un vrai problème.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, le Gouvernement pense désormais beaucoup de bien de ce texte.

C'est un sujet qui avait d'ailleurs été évoqué au sein du groupe de travail sur la coopération intercommunale auquel j'avais demandé d'explorer les possibilités de coopération en matière de police.

Il est apparu que cela soulevait de nombreux problèmes tant pour la détermination des responsabilités que pour la délimitation des domaines de police à transférer. De ce fait, le groupe s'est interrogé sur les possibilités offertes par les textes en vigueur. Ils permettent déjà qu'un garde champêtre soit employé en commun par plusieurs communes et soit assermenté pour chacune d'elles.

Il est vrai, monsieur Gœtschy, qu'un problème spécifique se pose en Alsace-Moselle où le code des communes fait obligation à chaque commune d'avoir au moins un garde champêtre.

Cet amendement n° 138 rectifié vise à modifier la législation applicable aux départements d'Alsace-Moselle afin de régler ce problème en revenant au droit commun. Cela permettra également de résoudre le problème posé par votre amendement n° 139, qui deviendra sans objet.

Monsieur le président, le Gouvernement est donc favorable à cet amendement n° 138 rectifié.

M. René Régnauld. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, si je comprends bien l'argumentation et, surtout, la préoccupation fondamentale de l'auteur de cet amendement, ce texte me pose cependant un problème. En effet, j'en imagine mal la gestion.

Voilà un instant, M. le rapporteur a attiré notre attention sur la question de l'autorité sous laquelle ce garde champêtre exercera sa compétence, cet agent travaillant sur le territoire de plusieurs communes. L'amendement précise bien quel est l'objectif recherché, mais il est trop imprécis quant aux modalités juridiques qu'il y a lieu de mettre en place pour que, effectivement, ce garde champêtre intercommunal soit placé sous une autorité unique.

On imagine mal, en effet, que ce fonctionnaire territorial doive, à chaque fois qu'il franchit la « frontière » - invisible d'ailleurs dans bien des cas - répondre à des exigences, à des recommandations et à des politiques différentes.

En raison précisément de cette incertitude et, selon moi, de cette impossibilité, l'amendement tel qu'il est rédigé, bien que son objectif soit louable, me paraît difficile à gérer. C'est la raison pour laquelle on ne peut l'adopter.

M. le président. Monsieur Gœtschy, je vous suggère de modifier à nouveau l'amendement n° 138 rectifié. En effet, ne serait-il pas plus judicieux d'écrire : premièrement, « un regroupement de collectivités » au lieu de « un regroupement de collectivités » ; deuxièmement, « gardes champêtres compétents » au lieu de « garde champêtres compétents » ; enfin, troisièmement, « sur l'ensemble des territoires des communes constituant ce groupement » au lieu de « sur l'ensemble des territoires constituant ce regroupement » ?

M. Henri Gœtschy. Je l'accepte bien volontiers, monsieur le président !

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 138 rectifié *bis* qui est ainsi rédigé : « Un regroupement de collectivités peut avoir en commun un ou plusieurs gardes champêtres compétents sur l'ensemble des territoires des communes constituant ce groupement. »

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Je souhaite répondre à M. Régnauld car il y a un quiproquo. Ce que vous craignez, monsieur le sénateur, s'applique déjà aujourd'hui : dans toute la France, sauf en Alsace-Moselle : il peut y avoir des gardes champêtres intercommunaux. Le point particulier que vous avez évoqué ne soulève pas de difficultés.

Sous quelle autorité le garde champêtre intercommunal est-il placé ? Il dépend du maire de la commune sur le territoire de laquelle il se trouve.

Le seul objet de l'amendement est d'étendre à l'Alsace-Moselle la possibilité d'avoir des gardes champêtres intercommunaux, possibilité qui, je le répète, existe depuis longtemps dans tout le reste de la France. Voilà pourquoi je pense, monsieur Régnauld, qu'il y a un quiproquo et que vos réserves ou vos craintes sont sans fondement.

Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 138 rectifié bis.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 138 rectifié bis.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jacques Descours Desacres. Compte tenu des précisions qui viennent d'être apportées par M. le ministre et de l'avis de la commission des lois, je me permets de demander à M. Gœtschy, dont l'idée est sur le fond excellente, s'il ne serait pas possible de modifier à nouveau son amendement de façon qu'il soit plus intelligible pour ceux qui ne connaissent pas la réglementation spécifique de l'Alsace-Moselle. Je propose de le rédiger ainsi : « Plusieurs communes groupées ou non au sein d'un établissement public intercommunal peuvent avoir en commun un ou plusieurs gardes champêtres compétents sur l'ensemble de leur territoire. »

M. René Régnauld. J'aimerais mieux cela !

M. le président. Monsieur Gœtschy, acceptez-vous d'accéder à la demande de M. Descours Desacres ?

M. Henri Gœtschy. Monsieur le président, l'effort de M. Descours Desacres est certainement louable, mais je ne crois pas qu'il apporte d'amélioration. En effet, un établissement public, ce n'est pas la même chose qu'un groupement de collectivités, qui peut être un Sivom, un district, voire un syndicat mixte regroupant un département et des communes.

Il vaut mieux, selon moi, employer les termes « groupement de collectivités » plutôt que les mots « établissements publics ». Je préfère ma rédaction, que vous avez si aimablement améliorée, monsieur le président.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

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

M. Jacques Descours Desacres. Tous les groupements mentionnés par notre collègue sont des établissements publics intercommunaux.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 138 rectifié bis.

M. René Régnauld. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Ne peut-on tout simplement étendre à l'Alsace-Moselle les dispositions qui s'appliquent d'ores et déjà dans d'autres régions - comme M. le ministre l'a précisé - afin d'uniformiser la législation en la matière et d'éviter ainsi les quiproquos ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 138 rectifié bis ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Favorable.

M. Josy Moinet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Josy Moinet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes en présence d'un texte qui traduit une très bonne idée.

M. le ministre vient de nous dire que ces dispositions sont déjà appliquées dans de nombreux départements français. J'espère que vous serez nombreux, mes chers collègues, à citer des exemples dans vos départements. Personnellement, je n'en connais pas !

M. René Régnauld. Moi non plus !

M. Josy Moinet. Au surplus, il serait peut-être de bonne pratique législative que l'on se réfère aux dispositions législatives actuellement en vigueur dans l'ensemble des départements français, à l'exception de l'Alsace-Moselle. Si cela marche bien dans l'ensemble des départements, on étendra purement et simplement la mesure à l'Alsace-Moselle. De ce point de vue, la proposition de notre collègue M. Régnauld est de bonne méthode législative.

Mais, mon cher collègue, il me semble que cet amendement traite de deux questions qui sont fondamentalement différentes.

La première, à mon avis, n'appelle pas un très long débat car nous avons tous ici une très grande pratique des syndicats intercommunaux de personnels. J'ai ainsi créé un syndicat avec une autre commune afin d'employer en commun une secrétaire.

Je ne crois donc pas qu'un texte particulier soit nécessaire pour recruter cet agent particulier qu'est le garde champêtre.

La véritable question réside dans la dévolution des pouvoirs de police ; il s'agit là d'une tout autre affaire. Une commune ayant adhéré à un syndicat ayant pour seul objet le recrutement d'un ou de plusieurs gardes champêtres, a-t-elle, dans le même temps, autorisé son maire à dévoluer l'exercice de ses pouvoirs de police à une autre autorité que celle qui est prévue par la loi ?

M. Michel Charasse. Il ne peut pas !

M. Josy Moinet. On va m'expliquer que le maire conserve, bien entendu, l'exercice de son pouvoir de police.

Mes chers collègues, nous sommes des praticiens et j'ai l'impression que si cette pratique venait à s'étendre, nous créerions des brigades de gendarmerie qui ne dirigeraient pas leur nom.

Ainsi, que se passera-t-il lorsque la commune de Saint-André sera le théâtre d'une exaction quelconque et que son maire appellera en secours son garde champêtre intercommunal, qui sera dans le même temps au service de la commune de Saint-Bernard ? Qui sera responsable ? Sera-ce le maire qui n'aura pas exercé ses responsabilités de police lorsqu'il le devait ? Sera-ce l'agent communal qu'on n'aura pas trouvé au moment où on le cherchait ?

L'esprit du texte est bon, et j'y souscris. Mais, tout en appréciant la prudence de la commission des lois, tout en pesant à son juste poids la sagesse à laquelle elle s'en remet, je ferai preuve de la même sagesse en m'abstenant sur cet amendement. Je souhaite cependant que ce texte fasse l'objet d'une étude plus approfondie.

Il s'agit là d'un véritable problème, mais je ne suis pas sûr que la réponse apportée en cet instant soit la meilleure !

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, l'article L. 181-46 dont il s'agit s'intègre dans un chapitre particulier du code des communes qui ne s'applique qu'aux trois départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, d'où la nécessité de modifier cet article précis.

A partir de ce moment-là, on se retrouve dans une situation comparable à ce qui se passe dans le reste de la France, où un certain nombre de difficultés de ce genre sont effectivement apparues, mais sans avoir les conséquences néfastes que vous pouviez craindre, puisque cela fonctionne dans un certain nombre de secteurs.

Il s'agit, par conséquent, de l'extension du droit commun métropolitain aux départements d'Alsace-Moselle.

M. Marc Lauriol. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Marc Lauriol. Monsieur le président, à travers l'amendement n° 138 rectifié *bis*, M. Gœtschy cherche à permettre un exercice conjoint des gardes champêtres sur l'ensemble du territoire. Il y a non pas forcément délégation du pouvoir de police du maire au profit d'un ou plusieurs gardes champêtres communs, mais exercice conjoint des pouvoirs de police. Peut-être alors faudrait-il rédiger autrement cet amendement ?

Toujours est-il que l'idée exposée par M. Gœtschy, à savoir le renforcement des pouvoirs de police sur l'ensemble du territoire des communes en autorisant un exercice conjoint, mérite, à mon avis, d'être retenue.

M. Hubert Hænel. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Hubert Hænel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous comprendrez que, en tant que cosignataire de cet amendement, je considère que M. Gœtschy a soulevé un réel problème et qu'il suggère une très bonne solution. Si nos collègues hésitaient encore à voter cet amendement, peut-être pourrions-nous, monsieur le président, en renvoyer la discussion à plus tard, nous laissant ainsi le temps de trouver une meilleure rédaction ?

M. le président. Monsieur Hænel, la navette sert précisément à mettre les textes au point. Il me semble que nous aurons là l'occasion d'affiner cette rédaction en tant que de besoin.

Mme Paulette Fost. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. A mon avis, un amendement peut trop facilement en cacher un autre.

M. le président. C'est comme les trains ! (*Sourires.*)

Mme Paulette Fost. Il est peut-être inutile de le préciser, mais, puisque cela va mieux en le disant, je dis que l'amendement n° 138 rectifié *bis* cache trop, à mes yeux, l'amendement n° 138, aux termes duquel « les maires peuvent déléguer l'exercice de leur pouvoir de police à un regroupement de collectivités locales ». Je considère qu'il s'agit d'un faux problème : la question essentielle porte sur les moyens financiers et sur le rôle des forces de police.

M. le président. Madame Fost, l'amendement n° 138 rectifié *bis* ne cache pas l'amendement n° 138, il le remplace ! Il n'y a qu'un seul train en circulation, c'est le 138 rectifié *bis*. (*Nouveaux sourires.*)

Mme Paulette Fost. En tout état de cause, tous les commentaires qui ont été faits dans cette enceinte montrent que l'on met en cause les pouvoirs de police des maires.

M. Paul Girod, rapporteur. Je prouverai le contraire.

M. Dominique Pado. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Dominique Pado. Monsieur le président, vous avez émis tout à l'heure - ce qui ne m'étonne pas connaissant votre sagesse - l'idée selon laquelle la rédaction de cet amendement pourrait être améliorée au cours de la navette. Je crois donc qu'il vaut mieux s'en tenir à ce que vous avez dit et nous prononcer sur cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 138 rectifié *bis*, pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat et accepté par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant le titre I^{er}.

Monsieur Gœtschy, votre déclaration concernant le *e* dans l'*o* a bien entendu soulevé le plus grand émoi dans tous les services de cette maison, jusqu'à la questure. Effectivement, pour imprimer le petit annuaire du Sénat, les typographes disposent de caractères leur permettant de mettre le *e* dans l'*o*. Par conséquent, il n'y a aucun doute possible, vous êtes bien M. Gœtschy. Toutefois, les « marguerites » permettant cette impression doivent vous être exclusivement réservées puisque, dans le même petit annuaire, le nom de M. Daniel Hoeffel n'a pas, lui, le *e* dans l'*o*. Quant à M. Hænel, que vous avez associé à votre situation, son nom ne peut s'écrire avec le *e* dans l'*o*. Par conséquent, je le répète, toutes les marguerites vous seront réservées. (*Sourires.*)

Je vous donne maintenant la parole, pour présenter votre amendement n° 139, qui tend, avant le titre I^{er} à insérer un article additionnel ainsi rédigé : « L'article L. 181-39 du code des communes est complété par un nouvel alinéa rédigé comme suit :

« Les maires peuvent dans l'exercice de leur pouvoir de police à un regroupement de collectivités locales. »

M. Henry Gœtschy. En maintenant tout à l'heure l'amendement n° 138 rectifié, j'ai voulu suivre les exhortations de M. Régnauld, qui souhaitait que je ne retirasse point mes amendements. Or le même M. Régnauld a combattu cet amendement n° 138 rectifié. Dans ces conditions, je retire l'amendement n° 139. (*M. Neuwirth applaudit.*)

M. le président. L'amendement n° 139 est retiré.

Nous en revenons alors à l'amendement n° 137, qui avait été précédemment réservé.

Je vous redonne la parole, monsieur Gœtschy, pour le défendre.

M. Henri Gœtschy. Monsieur le président, cet amendement semble devoir être rectifié après l'adoption de l'amendement n° 138 rectifié *bis*. Nous ne pouvons plus viser, en effet, les « dispositions relatives aux pouvoirs de police des maires ». J'accepterai donc toute proposition à ce sujet, qu'elle émane de la commission ou du Gouvernement. L'important, pour moi, était le fond ; la forme est secondaire.

M. René Régnauld. C'est comme les marguerites ! (*Sourires.*)

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, pour une fois, je vais faire plaisir à Mme Fost et j'espère qu'elle m'en saura gré.

Mme Paulette Fost. Pourquoi « pour une fois », monsieur le rapporteur ?

M. Paul Girod, rapporteur. Pourquoi ? Parce que, malheureusement, nous avons eu hier un dialogue qui n'a pas toujours été facile.

M. le président. Demain, il sera meilleur !

M. Paul Girod, rapporteur. Ce serait pour moi une joie, monsieur le président !

Mme Paulette Fost. Vous ne répondez à aucune de mes questions !

M. René Régnauld. Il n'est pas galant, le rapporteur !

M. Paul Girod, rapporteur. Je me réjouis donc de pouvoir faire plaisir à Mme Fost : effectivement, l'intitulé de la division nouvelle ne peut plus être rédigé dans les termes de l'amendement n° 137. Il ne s'agit plus des pouvoirs de police du maire - c'est là que je vous rejoins, madame Fost - mais de dispositions qui permettent le recrutement de gardes champêtres.

Je propose donc à M. Gœtschy de rédiger ainsi la division nouvelle qu'il souhaite introduire dans le projet : « Dispositions relatives aux gardes champêtres en Alsace-Moselle ».

M. le président. Monsieur Gœtschy, que pensez-vous de cette proposition ?

M. Henri Goetschy. Je me demande, monsieur le président, s'il ne serait pas préférable d'écrire : « Des compétences des gardes champêtres en Alsace-Moselle. »

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 137 rectifié, présenté par M. Goetschy et tendant à insérer, avant le titre I^{er}, une division nouvelle ainsi rédigée : « Titre I^{er} A (nouveau) :

« Des compétences des gardes champêtres en Alsace-Moselle ».

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Il s'agit d'une affaire bien complexe et M. Pado a eu à cet égard une réflexion de sagesse en proposant d'attendre la navette pour affiner la rédaction de ce texte. Quant à moi, je ne vais pas vous simplifier la tâche. Compte tenu de la modification qui a été apportée, je me demande en effet si le plus simple ne serait pas d'insérer l'amendement n° 138 rectifié *bis* au sein du titre IV sur la coopération intercommunale.

M. le président. Malheureusement, monsieur le ministre, cet article additionnel vient d'être inséré avant le titre I^{er}, et pas ailleurs ! Il n'appartient plus à personne de le déplacer pour l'instant, sauf bien entendu à l'Assemblée nationale au cours de la navette.

Pour l'instant, monsieur le ministre, la question est de savoir si vous acceptez ou non la rédaction proposée par M. Goetschy dans l'amendement n° 137 rectifié.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je l'accepte, monsieur le président.

M. le président. Je vais maintenant mettre aux voix cet amendement n° 137 rectifié.

M. Josy Moinet. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Josy Moinet. De deux choses l'une : existe-t-il actuellement une législation qui autorise toutes les communes de France à se regrouper dans des organismes de coopération pour recruter des gardes champêtres ? Si oui, il suffit d'en faire une extension, purement et simplement, aux communes d'Alsace-Moselle. Si tel n'est pas le cas, à partir du moment où nous créons aujourd'hui cette faculté, je ne vois pas pourquoi nous le ferions pour les seuls départements d'Alsace-Moselle. Banalisons cette mesure ! Ce qui est bon pour l'Alsace-Moselle ne saurait être mauvais pour les autres départements français.

Je souhaite donc que M. le ministre nous donne les références précises du texte de loi qui autorise les groupements de communes à recruter des gardes champêtres. Si ce texte n'existe pas et si le Gouvernement accepte la proposition de nos collègues MM. Goetschy, Schiélé et Hænel, considérons alors qu'il s'agit d'une disposition applicable à l'ensemble des départements français. Il n'y a aucune raison d'élaborer pour les départements d'Alsace-Moselle une législation spécifique qui n'a aucune raison d'être.

Mme Paulette Fost. Voilà !

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Je vais essayer de vous apporter, monsieur le sénateur, des précisions sur la méthode employée.

En France - sauf en Alsace-Moselle - cette question fait l'objet d'un article réglementaire du code des communes, l'article R. 132-1. En Alsace-Moselle, en revanche, un article législatif est applicable, l'article L. 181-46. On ne peut donc pas étendre le dispositif, la norme étant différente. Voilà pourquoi il nous a fallu choisir cette méthodologie.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 137 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par conséquent, une division nouvelle ainsi rédigée est insérée avant le titre I^{er}.

Par amendement n° 129 rectifié, MM. Larcher, Lauriol, Mme Rodi, les membres du groupe du R.P.R., apparentés et rattachés administrativement proposant, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Avant le 31 décembre 1988, le Gouvernement présentera au Parlement un projet établi à partir de simulations visant à substituer aux critères de répartition fondés sur des notions d'ordre fiscal, de nouveaux critères reposant sur des valeurs économiques réelles. »

La parole est à M. Lauriol.

M. Marc Lauriol. Avec cet amendement n° 129 rectifié, qui concerne le calcul de la dotation globale d'équipement, nous invitons le Gouvernement à présenter au Parlement, avant le 31 décembre 1988, un projet de calcul de la dotation globale d'équipement établi à partir de simulations qui visent à substituer aux critères de répartition fondés sur des notions d'ordre fiscal, comme l'effort fiscal ou le potentiel fiscal, de nouveaux critères reposant sur des valeurs économiques réelles.

En réalité, tout le monde le sait, les notions fiscales qui servent de base au calcul de la dotation globale d'équipement non seulement sont fictives, mais créent entre les communes de graves inégalités. Qu'il s'agisse de l'effort fiscal ou des taux des impôts, qu'il s'agisse du potentiel fiscal ou de la détermination des bases taxables, des inégalités existent entre les communes de telle sorte que la richesse réelle de la commune ne se traduit pas dans les bases actuelles de calcul. Cela est particulièrement fâcheux quand il s'agit de déterminer, dans le calcul de la dotation globale d'équipement, les communes et les départements qui sont défavorisés par rapport aux autres.

Il serait judicieux, nous semble-t-il, de substituer à ces notions incertaines et peu équitables des notions plus réelles et, elles, plus équitables, telles que, par exemple, la valeur ajoutée des entreprises ou les revenus - revenus imposables ou revenus bruts - des contribuables, lesquelles notions donnent une idée de la richesse réelle des communes et permettent une comparaison valable entre celles-ci sans qu'il y ait d'artifice, ni de calculs faux.

Tel est l'objet de cet amendement. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de déterminer directement les bases de calcul. Nous nous bornons à inviter le Gouvernement à nous présenter, dans un délai raisonnable, un mode de calcul plus équitable.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Il ne ressort pas explicitement du texte de l'amendement qu'il s'agit de la dotation globale d'équipement. Sans doute est-ce implicite dans l'esprit de nos collègues, dans la mesure où leur amendement s'insère entre l'intitulé du titre I^{er} et l'article 1^{er}, par conséquent dans un chapitre qui ne concerne que la D.G.E.

Cela dit, la commission comprend le souci des auteurs de l'amendement. Il est vrai qu'un certain nombre de problèmes se posent ; la preuve en est que nous allons introduire un nouveau critère de répartition en ce qui concerne les départements, à savoir le potentiel fiscal superficiaire.

Néanmoins, la commission ne peut pas donner un avis favorable sur cet amendement, car il s'agit d'une injonction au Gouvernement, ce qui est contraire aux règles en usage dans notre assemblée.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Je dirai aux auteurs de l'amendement que, dans la situation actuelle, il n'y a pas de meilleur critère de la richesse relative des collectivités locales que les moyens fiscaux dont elles disposent en propre. C'est sur cette base qu'ont été élaborées toutes les mesures de solidarité qui font l'objet de ce projet de loi.

La réponse à la question que vous posez, compte tenu des engagements pris par le Gouvernement, viendra lors de la révision de 1990. Mais, me direz-vous, 1990 c'est loin. Cependant, comme je l'ai indiqué ce matin, cette révision implique le vote d'un projet de loi dès la fin de cette année ou au plus tard au début de 1988 afin d'en fixer les modalités.

La révision se fait en concertation permanente avec le Parlement. Dans ces conditions, satisfaction sera donnée aux auteurs de l'amendement à qui je suggère de retirer celui-ci.

M. le président. L'amendement est-il maintenu ?

M. Marc Lauriol. Compte tenu des explications que vient de nous donner M. le ministre, nous le retirons.

M. le président. L'amendement n° 129 rectifié est retiré.

Je suis maintenant saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 9 rectifié, présenté par MM. Gœtschy, Schiélé, Jung, Rausch, Huriet, Herment, Treille, Laurent, Séramy, Voisin, Fosset, Vallon, de Catuelan, Virapoullé, Souplet, Mont, Mercier, Lejeune, Chupin, Huchon, Cauchon, Machet, Hænel, Malé, Bouvier, Alduy, Sicard, Dessaigne et Blanc, vise, après l'article 2, à insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants peuvent opter en faveur de la première part de la D.G.E.

« II. - Ce droit d'option s'exerce dans les mêmes conditions que le droit d'option en faveur de la seconde part ouvert aux communes dont la population est comprise entre 2 001 et 10 000 habitants.

« III. - Pour les communes n'excédant pas 2 000 habitants qui conservent le bénéfice de la seconde part de la D.G.E., la répartition des subventions spécifiques s'effectue dans les conditions fixées par le décret n° 70-43 du 13 janvier 1970. »

Le deuxième, n° 91 rectifié *ter*, déposé par MM. Hænel, Chaumont, Jarrot, Kauss, Portier, Amelin, Tréguët, Malasagne, Hugo, Christian Masson, Husson, Belcour, François et Jean Faure, a pour objet, avant l'article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le deuxième alinéa de l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est rédigé comme suit :

« « La première part est répartie, dans les départements métropolitains, entre les communes de plus de 2 000 habitants, les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants qui ont exercé l'option en faveur de la première part en application du septième et du huitième alinéa du présent article, les communautés urbaines, les districts et les autres groupements de communes de plus de 2 000 habitants, à l'exception des communes et de leurs groupements dont la population est comprise entre 2 001 et 10 000 habitants qui ont exercé l'option en faveur de la seconde part en application du septième alinéa du présent article. » »

« II. - Après le septième alinéa de l'article 103 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« « Les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants, autres que ceux visés à l'alinéa précédent, peuvent également renoncer au régime des subventions versées au titre de la seconde part pour bénéficier des attributions de la première part de la dotation globale d'équipement des communes. Cette option prend effet au 1^{er} janvier de l'année qui suit. Elle ne peut être remise en cause que dans les conditions définies à l'alinéa précédent. » »

Le troisième, n° 121, présenté par Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour but, avant le même article 1^{er}, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants peuvent, dans les mêmes conditions que les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2 000 et 10 000 habitants, opter en faveur de la première part de la dotation globale d'équipement. »

S'agissant de l'amendement n° 9 rectifié, vous m'obligeriez, monsieur Gœtschy, pour me permettre de consulter le Sénat dans un ordre logique, en rectifiant votre amendement de telle manière qu'au lieu de proposer un article additionnel « après l'article 2 », il le propose « avant l'article 1^{er} », comme les deux autres amendements qui traitent du même objet.

M. Henri Gœtschy. Je souscris tout à fait à votre proposition, monsieur le président.

M. le président. Je vous en remercie vivement. Le débat va s'en trouver facilité.

Il s'agira donc de l'amendement n° 9 rectifié *bis* tendant à insérer un article additionnel avant l'article 1^{er}.

Vous avez la parole, monsieur Gœtschy, pour le défendre.

M. Henri Gœtschy. Cet amendement concerne la dotation globale d'équipement spécifique. J'ai essayé, à plusieurs reprises, d'appeler l'attention de notre Haute Assemblée sur la diminution des possibilités des petites communes puisqu'elles ne pourront plus obtenir la dotation globale forfaitaire. En effet, une distinction est opérée selon les tailles des communes.

Or les communes de moins de 2 000 habitants classées « touristiques » peuvent opter comme celles qui comptent plus de 2 000 habitants et elles ont toutes opté pour la dotation globale d'équipement forfaitaire. Dans ces conditions, il existe une discrimination non seulement selon la taille des communes, mais aussi pour celles qui ont la même taille suivant qu'elles sont classées « touristiques » ou non. Or, à mon sens, dans notre pays, très peu de communes de moins de 2 000 habitants ne mériteraient pas d'être classées « touristiques ».

Je propose donc que toutes puissent opter et qu'on leur donne la faculté d'exprimer leur volonté. Elles peuvent avoir des opinions différentes à propos de la dotation spécifique ou de la dotation forfaitaire. Leur laisser cette faculté d'opter serait à la fois sympathique, certes, mais aussi fort judicieux.

Je traduis ici un sentiment largement partagé, la preuve en est le grand nombre de cosignataires de cet amendement qui ont tous reçu, à la base, le même écho de leurs communes. Le texte de l'amendement est par ailleurs suffisamment explicite pour que je ne fournisse pas davantage d'explications.

M. le président. La parole est à M. Hænel, pour présenter l'amendement n° 91 rectifié *ter*.

M. Hubert Hænel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme vous le constatez, cet amendement est très voisin du précédent. Il en diffère simplement par la rédaction. Il tend à ouvrir à l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants le bénéfice de l'option en faveur de la première part de la dotation globale d'équipement des communes, que l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 réserve aux seules communes touristiques ou thermales éligibles au concours particulier de la dotation globale de fonctionnement institué par l'article L. 234-13 du code des communes.

Je rappelle avec insistance à M. le ministre que les communes rurales, et cela me paraît être la voix du bon sens, s'estiment à juste titre défavorisées et même, j'ose le dire, spoliées par les dispositions issues de la loi du 7 janvier 1983 et, monsieur le ministre, la plupart des maires ruraux ne comprennent pas la position prise par le Gouvernement, qui consiste à refuser obstinément de revenir sur cette mesure que nous estimons, je crois à juste titre, discriminatoire.

M. le président. La parole est à Mme Fost, pour soutenir l'amendement n° 121.

Mme Paulette Fost. Cet amendement a pour objet de donner aux communes de moins de 2 000 habitants la possibilité de choisir entre le taux de concours et les subventions spécifiques, de la même façon que les communes de 2 000 à 10 000 habitants.

Après deux années d'application de la loi du 20 décembre 1985, les crédits de la dotation globale d'équipement des communes se sont élevés à 2 416 millions de francs en 1986 et à 2 633 millions de francs en 1987 alors qu'elles sont les premiers investisseurs publics. A elles seules, en effet, elles sont responsables de près de 90 p. 100 du développement rural, de près de 80 p. 100 des équipements socio-culturels et de 75 p. 100 des constructions scolaires. Pour leur permettre d'assumer de telles charges, l'Etat leur accorde peu dans ce budget. Encore faut-il ajouter que la plupart des communes de moins de 2 000 habitants ont été privées, en 1986, du modeste taux de concours de 2,8 p. 100 sur leurs investissements.

La loi du 20 décembre 1985 portant réforme de la dotation globale d'équipement a prévu le retour aux subventions spécifiques pour les communes de moins de 2 000 habitants et la possibilité, pour les communes entre 2 000 et 10 000 habitants, d'exercer un droit d'option entre le taux de concours et les subventions spécifiques ainsi que le maintien du régime

du taux de concours fixé à 21,8 p. 100 pour 1986 pour les communes excédant 10 000 habitants. Ce nouveau mode de répartition n'a pas satisfait l'ensemble des élus locaux en raison de l'insuffisance des crédits qui n'ont permis de ne retenir qu'un nombre très limité d'opérations ; s'il se révèle inadapté pour les communes investissant régulièrement, ce n'est pas ce projet de loi qui améliorera leur situation.

En outre, il est apparu qu'en son temps la commission d'harmonisation des investissements n'avait eu à jouer qu'un rôle très faible, le commissaire de la République ayant quasiment fait seul les choix. Ce retour à la tutelle a été mal ressenti par les maires qui y voient, à juste titre, une remise en cause des principes de la décentralisation.

Voilà pourquoi nous proposons de donner aux communes de moins de 2 000 habitants la possibilité de choisir entre le taux de concours et les subventions spécifiques, comme c'est le cas pour les communes de 2 000 à 10 000 habitants.

Nous formulons cette proposition sans oublier que la dotation globale d'équipement à répartir entre les 36 545 communes de France ne pourra vraiment remplir son rôle que lorsqu'elle sera véritablement abondée. Pour le moment, son montant est sans commune mesure avec les charges réelles d'équipement supportées par les communes.

Etant donné l'importance de notre proposition et afin que chacun soit en mesure de prendre ses responsabilités à l'égard des petites communes, je demande que le Sénat se prononce par scrutin public.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 9 rectifié *bis*, 91 rectifié *ter* et 121 ?

M. Paul Girod, rapporteur. La D.G.E. deuxième part est une réforme de fraîche date, qui n'a vraiment connu sa pleine application que dans le courant de l'année 1987 ; c'est, en effet, la première année où elle aura fonctionné avec la mise en place réelle des commissions d'élus locaux, susceptibles, avec le préfet, de retenir les opérations éligibles, département par département, aux attributions de cette dotation, les fourchettes de subventions, puis l'application des politiques retenues par le préfet par distribution des subventions.

La remise en cause du système dès maintenant, aux yeux de la commission des lois, constitue probablement une imprudence...

M. Michel Charasse. Très bien !

M. Paul Girod, rapporteur. ... parce qu'il faut attendre qu'une réforme de ce genre fasse la preuve de son efficacité dans le temps avant que l'on puisse la juger.

M. Michel Charasse. Sage précaution !

M. Paul Girod, rapporteur. En second lieu - j'attire l'attention des auteurs des amendements sur ce point - l'adoption de leurs amendements peut avoir un effet pervers. En effet, ils ont souligné - ils n'ont vraisemblablement pas eu tort - qu'il pouvait en résulter, ici ou là, des files d'attente, puisque, une fois qu'une politique est mise en œuvre, les communes qui envisageaient déjà d'investir dans ladite politique se présentent à la distribution. Les fonds ne sont pas nécessairement suffisants dès la première pour les satisfaire en totalité. Mais comme une politique, en général, n'est pas appliquée dans toutes les communes, la file d'attente devrait se résorber l'année suivante ou l'autre encore, après quoi l'on passe à un autre domaine d'action.

Ainsi, toutes les communes peuvent, avec des subventions significatives, voir se réaliser sur leur territoire un certain nombre d'investissements, avec l'aide de l'Etat, mais étalés dans le temps.

Le risque que présenterait l'adoption de ces amendements avant que nous ayons pu avoir une expérience suffisante serait que les communes qui ont été bénéficiaires d'une dotation importante optent, ensuite, pour le système du taux de concours...

M. Michel Charasse. Voilà !

M. Paul Girod, rapporteur. ... dégonflant d'autant l'enveloppe générale de la première part, par conséquent, l'enveloppe départementale, et handicapant d'avance les communes qui n'ont pas pu être subventionnées les premières années.

C'est la raison de fond pour laquelle la commission des lois, dans l'état actuel des choses et dans l'attente que le système ait été expérimenté sur une durée suffisamment longue, n'est pas favorable à l'adoption des amendements en question.

Je dirai à Mme Fost que je suis d'autant plus étonné de ses propos que j'entends encore son collègue de l'époque, M. Vallin, nous expliquer, lors du vote de cette deuxième part de la dotation globale d'équipement, que tout retard dans son adoption était un crime contre les petites communes, qui l'attendaient comme le messie.

Maintenant, on vient nous dire que ce n'était pas cela ! Il vous faudrait peut-être fixer la doctrine une fois pour toutes.

M. Michel Charasse. Très bien !

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Les trois amendements en cause soulèvent un problème fondamental.

Il est vrai qu'en 1986 l'information des maires et la mise en place du système ont été rapides. La première année, elles auraient peut-être pu être meilleures. En particulier, les commissions d'élus n'ont pas travaillé comme elles auraient dû le faire. Elles n'y sont pour rien, car, la première année, l'application s'est faite dans de mauvaises conditions matérielles.

Pour la deuxième année, nous avons mis en place des dispositifs permettant une bonne concertation entre le préfet, la commission des élus et les présidents de conseils généraux.

Je signale d'ailleurs, au passage, à Mme Fost que la commission d'harmonisation ne joue plus aucun rôle. Elle n'en a joué un qu'en 1986.

S'il est un article qui, ce matin, a fait l'objet d'un large consensus, en particulier sur les bancs de la majorité, c'est bien l'article 1^{er}. Il prévoit les mesures de solidarité à l'égard des communes rurales, le rétablissement des 40 p. 100, l'augmentation de 17 p. 100, hors inflation, de la part réservée à la D.G.E. deuxième part.

M. Hænel disait à l'instant que les maires se plaignaient de l'insuffisance des crédits. Le Gouvernement en convient. Dans ce projet de loi, il a pris les mesures de solidarité que vous connaissez. Il va de soi que le vote de tout amendement en la matière serait absolument incompatible avec l'article 1^{er} du projet de loi. On ne pourrait pas, s'il existait un risque de modification des communes dans les deux parts, mener à bien la réforme que nous envisageons et l'abondement des crédits.

En outre, si nous modifions le système aujourd'hui, tous ceux qui ont d'ores et déjà bénéficié de la deuxième part abandonneront ce système.

M. René Régnault. Exactement !

M. Yves Galland, ministre délégué. Agiront ainsi ceux qui ont déjà perçu leurs dividendes et qui savent qu'ils auront moins de chance d'en toucher dans les années ou dans les mois à venir.

M. Michel Charasse. Et voilà !

M. Yves Galland, ministre délégué. Il en résulterait une très forte inégalité entre les communes qui ont déjà eu la chance de profiter de la dotation globale d'équipement deuxième part et celles qui attendent de pouvoir en profiter, au détriment des secondes.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'attribution des crédits, je rappelle que la réforme est issue d'une demande de l'association des maires de France. La commission constituée de quarante maires de quarante départements avait souhaité, à une majorité de trente-huit de ses membres, que ces crédits soient distribués non pas par le président du conseil général, mais par le préfet.

Enfin, si l'on veut remettre en cause une réforme de cette nature, il faut le faire au bon moment, comme les années d'échéances municipales, par exemple. Tel n'est pas le cas aujourd'hui ; cela ne peut pas être avant l'année prochaine.

S'agissant des files d'attente, je vais devoir me répéter. Le Gouvernement a fait faire auprès des préfets une étude exhaustive sur ces files d'attente, pour bénéficier de la D.G.E. deuxième part.

Il en ressort que, en 1987, 60 p. 100 des opérations ayant fait l'objet d'une demande de subvention auprès des préfets ont donné lieu à subvention, même s'il est vrai que ce pourcentage national peut cacher des disparités départementales.

Je vais même plus loin : 12 000 opérations ont été subventionnées sur 21 132 demandes ; ce n'est donc pas un pourcentage que je lance au hasard.

J'ajoute, s'agissant de ces 60 p. 100 d'opérations, que le taux moyen de subvention est supérieur à 27 p. 100, toutes opérations confondues. Cela ne me paraît pas négligeable quand on sait que les communes n'auraient pu bénéficier, dans l'autre système, que de 2,6 p. 100. C'est dix fois plus !

Pour bien connaître ce problème de la réforme de la D.G.E. deuxième part, pour en avoir discuté souvent avec de nombreux maires, je conviendrai qu'un jour, peut-être, il faudra revoir le système. Simple, le faire aujourd'hui, ce serait incontestablement le faire au mauvais moment tout en créant une injustice.

Les améliorations ont été considérables de 1986 à 1987. Donnons-nous encore un an pour voir si le mouvement se poursuit. Arguant de la statistique globale que je viens de communiquer, je demande donc avec beaucoup de conviction aux auteurs des amendements de les retirer.

Pour ceux qui ne les retireraient pas - madame Fost, j'ai peu d'espoir de vous convaincre en la matière - je demande à la Haute Assemblée de repousser les amendements, car ils touchent à un point essentiel de la solidarité et de l'équilibre que nous croyons nécessaires, aujourd'hui, à une bonne décentralisation en faveur des communes rurales.

M. le président. Votre amendement est-il maintenu, monsieur Gœtschy ?

M. Henri Gœtschy. L'exposé de M. le ministre m'aurait sans doute convaincu si j'avais voulu, d'autorité, placer les communes de moins de 2 000 habitants dans l'autre système. Mais je leur donne, en fait, la faculté d'opter. Nous sommes au pays des libertés et ce sont les « droits et libertés » des collectivités locales, monsieur le rapporteur !

Il faut éviter toute discrimination ! Or, parce que ma commune est favorisée et qu'elle est classée commune touristique, elle a, en plus de sa consœur qui compte le même nombre d'habitants, la faculté d'opter. C'est là une véritable discrimination !

Pour ma part, je ne le discute pas : les communes qui préfèrent rester dans le système actuel opteront en ce sens ; mais celles qui voudront bénéficier de l'autre système exprimeront leur sentiment.

Pour éviter tout va-et-vient, je serais d'accord pour préciser que l'option vaut pour une durée d'au moins trois ans - voire six ans - renouvelable. Je donne ainsi une faculté, je n'oblige pas. Les communes choisiront, mais elles se sentiront traitées de la même façon.

A l'occasion de l'examen des dispositions ayant trait aux chambres régionales des comptes, nous retrouverons ce problème des communes de moins de 2 000 habitants. Dans notre pays, les petites communes ont toujours le sentiment d'être des « Cendrillon », de faire l'objet de dispositions particulières. On a décentralisé pour supprimer une tutelle ; laissez-les opter ! Pourquoi pas la liberté ?

Je dois donc maintenir cet amendement, car cela m'a été demandé par la base, d'autant que l'option que je propose ne peut gêner personne. D'ailleurs, l'année dernière, lors de la discussion du projet de loi de finances, M. Juppé m'avait dit qu'il était un peu trop tard, mais que nous verrions l'année prochaine !

M. le président. M. Gœtschy maintient donc son amendement.

Tous ces amendements visant à insérer des articles additionnels, il m'est impossible de savoir quel est celui qui s'éloigne le plus du texte, puisqu'il n'y a pas de texte. Je suis dans l'obligation de les appeler, conformément au règlement et aux usages, selon leur ordre de dépôt.

C'est la raison pour laquelle je consulterai, d'abord, sur l'amendement n° 9 rectifié *bis* de M. Gœtschy, puis sur l'amendement n° 91 rectifié *ter* de M. Hænel - à moins que M. Hænel ne le retire au profit de celui de M. Gœtschy - et, enfin, l'amendement n° 121 de Mme Fost, étant bien entendu que, dans la mesure où l'amendement de M. Gœtschy serait adopté, celui de Mme Fost n'aurait plus d'objet.

Monsieur Hænel, votre amendement est-il également maintenu ?

M. Hubert Hænel. Si j'ai bien compris l'argumentation développée par M. le ministre et par M. le rapporteur de la commission des lois, commission à laquelle j'ai aussi l'honneur d'appartenir, on ne pourra, en réalité, jamais revenir en arrière. On est en train de s'enfermer de plus en plus dans le système. Vous nous dites en effet que ces dispositions seront encore valables l'année prochaine et encore plus l'année suivante. Vous nous dites : « Attendons, réfléchissons, faisons des études... » Mais on risque d'attendre fort longtemps, voire pendant des années encore !

Monsieur le ministre, je souhaite que vous répondiez aux deux questions suivantes.

Premièrement, estimez-vous que le système mis en place en 1986 est oui ou non discriminatoire ?

Secondement, estimez-vous qu'il faille revenir sur ce système et dans les plus brefs délais ? Par exemple, dites-nous clairement que vous voulez fixer comme échéance le prochain renouvellement des conseils municipaux. Il faudra bien qu'à un moment donné on décide de s'arrêter - évidemment, quelques problèmes se poseront ici ou là - et de faire marche arrière. Sinon, comme je viens de vous le dire, on remettra la solution d'année en année et on continuera de nous bercer d'illusions.

Cela dit, monsieur le président, pour faciliter le travail du Sénat, je retire mon amendement et je me rallie à celui de M. Gœtschy.

M. le président. L'amendement n° 91 rectifié *ter* est retiré.

Madame Fost, l'amendement n° 121 est-il maintenu ?

Mme Paulette Fost. Oui, monsieur le président.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, compte tenu de l'importance du problème, je souhaiterais une suspension de séance d'une demi-heure.

M. le président. Le Sénat voudra sans doute accéder à cette demande. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures trente, est reprise à dix-huit heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

Au moment où le Gouvernement a demandé une suspension de séance, nous étions saisis de deux amendements tendant à insérer un article additionnel avant l'article 1^{er} : l'un, n° 9 rectifié *bis*, présenté par M. Gœtschy et un certain nombre de ses collègues, l'autre, n° 121, déposé par Mme Fost et les membres du groupe communiste.

Une longue discussion s'est instaurée, à l'issue de laquelle j'ai été saisi de deux demandes de scrutin public émanant, la première, du Gouvernement sur l'amendement n° 9 rectifié *bis* et, la seconde, de Mme Fost sur son amendement n° 121.

Ces deux amendements ayant le même objet, à savoir insérer un article additionnel avant l'article 1^{er}, il m'est impossible de mesurer lequel s'éloigne le plus du texte, puisqu'il n'en existe pas ! Je vais donc mettre aux voix en premier l'amendement n° 9 rectifié *bis*.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Je vous prie de m'excuser d'avoir demandé cette suspension de séance, mais chacun aura bien compris que le sujet dont nous traitons n'était pas secondaire et qu'il méritait un approfondissement.

Cette réforme, qui est récente, présente, selon nous, deux caractéristiques. Certes, elle recèle des imperfections et suscite des critiques, mais elle a été sensiblement améliorée en 1987. Comme je l'ai déjà indiqué, 60 p. 100 des opérations pour lesquelles une demande de subvention avait été présentée ont été effectivement subventionnées, au taux de 27 p. 100. Ces deux pourcentages représentent, naturellement, une moyenne nationale, mais ils constituent tout de même des indicateurs.

Le Gouvernement s'engage à fournir dans un an les mêmes indications chiffrées à la Haute Assemblée. Elle suivra ainsi l'évolution de cette réforme, améliorée par l'abondement de

crédits de cent millions de francs représentant une augmentation de 17 p. 100 de la masse réservée aux communes rurales, comme le prévoit le projet du Gouvernement.

Dans ces conditions, et compte tenu de l'engagement que je viens de prendre au nom du Gouvernement, je souhaite véritablement que les auteurs des amendements puissent les retirer. Dans un an, ce problème pourra être étudié avec plus de recul et probablement plus d'éléments. (*Très bien ! sur les travées du R.P.R.*)

M. le président. Monsieur Gœtschy, maintenez-vous votre amendement n° 9 rectifié *bis* ?

M. Henri Gœtschy. Monsieur le président, après les propos de M. le ministre et l'entretien approfondi que nous avons eu, je considère que le Gouvernement vient de nous promettre solennellement qu'il nous soumettrait, dans un an, un rapport sur l'application de la D.G.E.

Dès lors, les vingt-sept cosignataires de l'amendement ainsi que M. Hænel, qui nous avait rejoints, sont satisfaits. Je me rends donc aux arguments de M. le ministre, et, compte tenu de l'amitié et de la sympathie que j'éprouve pour lui, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 9 rectifié *bis* est retiré. Madame Fost, maintenez-vous votre amendement n° 121 ?

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, puis-je reprendre, au nom du groupe communiste, l'amendement qui vient d'être retiré ?

M. le président. Bien sûr, et deux moyens sont à votre disposition : ou bien le reprendre purement et simplement, ou bien rectifier votre propre amendement.

Mme Paulette Fost. Nous le reprenons purement et simplement.

M. le président. Vous retirez donc le vôtre ?

Mme Paulette Fost. Nous verrons ! (*Sourires.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 179, présenté par Mme Fost et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Les communes et groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants peuvent opter en faveur de la première part de la D.G.E.

« II. - Ce droit d'option s'exerce dans les mêmes conditions que le droit d'option en faveur de la seconde part ouvert aux communes dont la population est comprise entre 2 001 et 10 000 habitants.

« III. - Pour les communes n'excédant pas 2 000 habitants qui conservent le bénéfice de la seconde part de la D.G.E., la répartition des subventions spécifiques s'effectue dans les conditions fixées par le décret n° 70-43 du 13 janvier 1970. »

Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Elle est toujours aussi défavorable à cet amendement, monsieur le président.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Je voudrais simplement dire à M. Gœtschy que je suis sensible au fait qu'il ait répondu au souhait du Gouvernement, lequel a pris des engagements. Je n'en espérais pas autant de la part de Mme Fost et le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

Mme Paulette Fost. Ce fut tout de même plus laborieux que vous ne l'aviez indiqué !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 179.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Jacques Descours Desacres. Je suis d'autant plus à l'aise pour prendre la parole en cet instant contre cet amendement que j'avais été initiateur de la possibilité d'option

pour les communes dont la population est comprise entre 2 000 et 10 000 habitants, proposition qui avait été acceptée par le Gouvernement et votée par le Parlement. L'un des collègues du groupe de Mme Fost en a d'ailleurs été témoin, puisqu'il appartenait au groupe d'études où j'avais fait cette proposition.

Pourquoi avais-je fait celle-ci ? Je dois vous rappeler que ces deux parts ont été instituées à l'initiative de l'association des maires de France ; considérant que les quelque 2 p. 100 du montant de leurs investissements qu'apportait à ce moment-là la dotation générale d'équipement aux communes étaient insignifiants, cette association avait demandé que les communes de moins de 2 000 habitants fussent extraites du système pour bénéficier d'un retour aux subventions spécifiques.

J'avais fait remarquer alors qu'un certain nombre de communes dont la population était comprise entre 2 000 et 10 000 habitants souhaitaient, elles aussi, revenir au système des dotations spécifiques qui, seules, leur permettait, en particulier, de réaliser les constructions d'établissements scolaires qui leur étaient indispensables. Elles ne pouvaient y parvenir avec les 2 p. 100 de la dotation globale d'équipement.

Telle est l'origine du texte dont nous débattons actuellement et qui avait une signification dans la mesure où le droit d'option était ouvert pour la durée d'un mandat. Dans leurs amendements, tant MM. Gœtschy et Hænel que Mme Fost précisait que le droit d'option nouveau était ouvert dans les mêmes conditions qu'il l'était pour les communes dont la population était comprise entre 2 000 et 10 000 habitants. Par conséquent, c'est seulement au moment du renouvellement des conseils municipaux que le problème se posera.

Il est donc tout à fait inopportun, à mes yeux, d'adopter dès maintenant une position sans savoir comment évoluera la situation.

Les maires des petites communes, dans de nombreux départements, sont heureux - je le sais - d'avoir retrouvé ces dotations spécifiques ; ils se rendent compte que tous ne peuvent pas l'obtenir la première année mais qu'il reste encore deux ans en perspective pour en bénéficier.

Je vous demande donc instamment, mes chers collègues, de repousser l'amendement n° 179 qui, à l'heure actuelle, ne correspond absolument pas aux nécessités de bonne gestion de nos petites communes. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 179.

M. René Régnauld. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Le groupe socialiste ne votera pas l'amendement n° 179, ce qui constitue une attitude cohérente de sa part.

Je fus l'auteur d'une proposition de loi sur les modalités de répartition de la D.G.E., qui s'est quelque peu perdue dans cette grande maison qu'est le Sénat ! Elle fut néanmoins reprise et légèrement adaptée par le Gouvernement, puis adoptée. Elle s'inscrivait, on l'a dit, dans le droit-fil de ce que souhaitaient les maires.

Les responsables que nous sommes doivent effectivement faire attention et se méfier, plus que d'autres, des premières réactions, qui sont d'ailleurs quelquefois fondées pour partie autant sur la crainte que l'on a d'aborder une disposition nouvelle, quelle qu'elle soit et d'où qu'elle vienne, que sur l'incompréhension.

Souvent, des maires considèrent le fonds de concours comme une dotation non affectée venant dans leur budget, et la subvention spécifique comme étant une autre affectation de crédits pour une opération donnée. Ils ont un peu tendance, je le crains, à considérer que l'idéal serait de cumuler les deux. Or on ne peut pas bénéficier à la fois du fonds de concours et de la subvention spécifique.

Pourquoi prévoir des subventions spécifiques ? Je fais partie des maires d'une commune de moins de 2 000 habitants qui estiment que, si l'on pouvait bénéficier des deux, ce serait très bien. Mais, lorsque nous observons les investissements des collectivités locales, nous nous rendons compte qu'au-delà d'une certaine population - je sais bien que l'on

peut discuter sur les chiffres de 2 000, 3 500 ou 5 000 habitants - des investissements sont régulièrement réalisés et leur évolution est assez uniforme d'un exercice sur l'autre.

Pour ces collectivités, le fonds de concours de même que la dotation globale constituent un progrès mais, pour les petites collectivités qui investissent de façon irrégulière, c'est-à-dire celles qui réalisent une fois par décennie un investissement exceptionnel - on ne refait pas la mairie, on ne construit pas une salle polyvalente ou de nouvelles classes tous les ans - il leur est impossible d'y faire face si elles ne disposent que des 2,5 p. 100. Elles en sont incapables. Elles préfèrent, lorsqu'elles comprennent bien le mécanisme, être mieux aidées lorsqu'elles doivent réaliser un gros investissement.

La décentralisation ne peut pas non plus - ce sont ses limites - se confondre avec l'atomisation, de même qu'on ne peut pas écarter la notion d'efficacité. C'est là que se situe l'obligation de réfléchir à un système différent pour les plus petites communes.

Mes chers collègues, j'entendais tout à l'heure l'un d'entre nous qui parlait de sa commune. C'est vrai qu'il est difficile de mettre sur pied un dispositif législatif qui puisse valoir pour 32 000 communes. En effet, 32 000 communes ont moins de 2 000 habitants. Il est donc difficile de trouver la solution idéale pour chacune et la situer dans le temps. Ce qui est idéal pour l'une en 1988 ne le sera peut-être pas en 1989 ou 1990.

Il faut de la mesure dans la prise de décision. Telle est la raison pour laquelle cette réforme vient de s'engager. Donnons-nous des délais pour mieux apprécier si elle répond bien aux besoins, aux programmations et à la mise en place des équipements des collectivités concernées, et ce n'est que dans la mesure où il y aurait entrave à la promotion des équipements dont ont besoin ces collectivités qu'il y aurait lieu de revenir sur le processus.

Monsieur le ministre, il y a un problème sur lequel vous pourriez dès à présent prendre des engagements et apporter des modifications. La commission des maires, qui est appelée à exprimer des orientations et à donner des indications quant au mode de répartition de l'enveloppe deuxième part dans le département, doit pouvoir disposer de tous les éléments d'information, c'est-à-dire des dossiers des différentes collectivités.

La lecture un peu sèche et abrupte du texte permet, c'est exact, au représentant du Gouvernement dans le département de soumettre ou de ne pas soumettre les dossiers. Il faut, là aussi, que, dans tous les départements, les maires membres de la commission soient considérés comme des responsables qui ont besoin, pour prendre leurs décisions et émettre leurs avis, d'être complètement informés.

Monsieur le ministre, il y va certainement d'un problème de rapports entre le ministre de tutelle et l'ensemble du corps préfectoral pour que les situations, qui sont bonnes ici et moins bonnes là, puissent être harmonisées dans le sens de mon plaidoyer.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 179, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

Voici le résultat du scrutin n° 7 :

Nombre des votants	315
Nombre des suffrages exprimés	315
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour l'adoption	15
Contre	300

Le Sénat n'a pas adopté.

En conséquence, l'amendement n° 121 n'a plus d'objet.

Nous en venons maintenant au titre I^{er}.

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES A LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Les troisième et quatrième alinéas de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sont remplacés par l'alinéa suivant :

« Le montant des crédits restants est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement pour 60 p. 100 au profit de la première part et pour 40 p. 100 au profit de la seconde part. Ces proportions sont révisées à l'issue de chaque période d'exercice du droit d'option prévue à l'article 103. »

« Dans le dernier alinéa de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, le mot " six " est supprimé. »

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le ministre, mes chers collègues, l'article 1^{er} tend à répartir le montant des crédits affectés à chacune des deux parts de la dotation globale d'équipement des communes en fonction de taux fixés *a priori*.

Dans son rapport écrit - page 66 - notre rapporteur, M. Girod, note : « L'option des communes de 2 001 à 10 000 habitants en faveur de la seconde part leur a permis d'obtenir des subventions par opération plus que proportionnelles à leur apport, même si ce phénomène s'est estompé en 1987. » Il est donc regrettable que la majorité qui vient de s'exprimer par scrutin public - et quelle majorité ! 300 voix - n'ait pas voulu offrir aux communes de moins de 2 000 habitants la possibilité de choisir entre le taux de concours et les subventions spécifiques, comme en ont la possibilité les communes de 2 001 à 10 000 habitants, comme nous le proposons par voie d'amendement avant l'article 1^{er} et comme le proposait, avant son retrait laborieux - après une suspension de séance qui, elle aussi, je le suppose, fut laborieuse - l'excellent amendement proposé par M. Gœtschy et un certain nombre de ses collègues.

S'agissant de la mesure contenue dans l'article 1^{er}, vous écrivez, monsieur le rapporteur, toujours à la page 66 de votre rapport : « Son impact risque de rester très mesuré s'il n'est pas accompagné d'une révision du mode de répartition de la seconde part de D.G.E. communale entre les départements. » Mais cela ne vous empêche pas, monsieur le rapporteur, sous réserve de deux amendements de forme que nous allons examiner dans quelques instants - les amendements nos 48 et 49 - de conclure à l'adoption de l'article 1^{er}.

De la même manière, hier soir et ce matin encore, se sont succédés à la tribune bon nombre d'orateurs de la majorité sénatoriale - de votre majorité, monsieur le ministre ! - qui n'ont pas manqué de porter de sévères critiques à l'égard de tel ou tel aspect de votre projet. Malgré ces reproches, malgré ces interventions techniques, malgré les amendements défendus - atteints par une sorte d'épidémie de retrait tout à fait inquiétante - votre projet, nous le savons déjà, sera adopté, peut-être légèrement modifié. Il ne restera plus ensuite aux sénateurs de la majorité qu'à adresser leurs interventions critiques aux maires de leurs communes, y compris les communes de moins de 2 000 habitants, et à leur faire oublier, ainsi qu'aux autres élus locaux, qu'ils ont pourtant le devoir de représenter ici, que, malgré les effets de tribune, ils ont finalement adopté ce texte. Pourtant, en l'adoptant, ils auront accepté l'aménagement du saupoudrage, de l'atomisation de la dotation globale d'équipement.

Certes, les attributions des communes de moins de 2 000 habitants devraient, grâce à cette mesure, progresser de 110 millions de francs. Cependant, non seulement les difficultés suscitées par la seconde part de la dotation globale d'équipement ne seront pas résolues, mais, de surcroît, ces 110 millions de francs seront saupoudrés sur les 32 000 communes de moins de 2 000 habitants.

Autrement dit, tant que le Gouvernement ne s'attachera pas une fois pour toutes à augmenter l'enveloppe globale de la dotation globale d'équipement, cette dotation ne sera pas à la hauteur des investissements locaux.

Comme nous, monsieur le rapporteur de la commission des finances, vous reconnaissez que les collectivités locales investissent à un rythme plus soutenu que l'Etat et les administra-

tions publiques. Pourtant, au nom de la prétendue rigueur budgétaire - dont nous reparlerons prochainement - vous dites qu'on ne saurait exiger une augmentation substantielle de l'enveloppe de cette dotation globale d'équipement ; vous vous contentez de prendre acte des difficultés que cette D.G.E. continuera à susciter.

C'est inacceptable, et c'est parce que nous n'acceptons pas cet état de fait que nous présenterons dans quelques instants un amendement de suppression de l'article 1^{er}.

M. le président. Sur l'article 1^{er}, je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 15, présenté par Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, vise à supprimer cet article.

Le deuxième, n° 48, déposé par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, tend à rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

« Les troisième à huitième alinéas de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat sont remplacés par l'alinéa suivant : »

Le troisième, n° 49, également présenté par M. Girod, au nom de la commission des lois, a pour objet de rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

« Dans le dernier alinéa de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les mots : " des six alinéas précédents " sont remplacés par les mots : " de l'alinéa précédent " . »

Le quatrième, n° 142, proposé par MM. Méric, Régnauld, Charasse, Delfau, Autain, Longequeue, Authié, Bialski, Moreigne, Chervy, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise à ajouter, après le dernier alinéa de cet article, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article ne pourront pas entraîner pour 1988 une diminution du taux de concours attribué aux communes. »

La parole est à M. Bécart, pour défendre l'amendement n° 15.

M. Jean-Luc Bécart. Nous sommes résolument opposés à la répartition de la pénurie que vous voulez imposer. C'est ce que vous osez appeler « solidarité financière » !

La véritable solidarité passe, on ne le dira jamais assez, par l'augmentation réelle de la D.G.E. Ainsi se pose réellement le problème, et ce n'est pas nouveau.

Dans la discussion générale, mais aussi en réponse à notre collègue M. Robert Vizet, vous avez cru vous en sortir grâce à l'éternelle pirouette : « Vous étiez au gouvernement avec les socialistes ! » Croyez-moi, monsieur le ministre, il faut vous renouveler ! Essayez au moins de mener le débat sur le fond et, à défaut d'entendre ce que nous vous disons, essayez au moins de nous écouter attentivement.

M. Robert Vizet a cité les interventions des sénateurs communistes de 1981 à 1984. De la place où je m'exprime, que disait Camille Vallin ?

« Les transferts de ressources de l'Etat vers les collectivités territoriales seront-ils suffisants pour permettre à ces dernières de faire face dans de bonnes conditions aux charges provoquées par les compétences nouvelles ? » Première interrogation.

« Le remplacement des subventions spécifiques par la dotation globale d'équipement permettra-t-il à ces collectivités de réaliser les équipements qui leur sont nécessaires ? Telles sont les deux questions fondamentales, et si elles sont posées avec tant d'intensité, c'est parce qu'il y a doute, ce qui conduit les élus locaux à réclamer des garanties. »

Il poursuivait : « Le principe du " coup nul " va entériner, en quelque sorte, ce transfert massif de charges de l'Etat vers les collectivités locales, le légaliser, le cristalliser, et cela ne nous paraît pas juste. Il nous semble qu'un rattrapage s'impose à cet égard. »

Voilà, monsieur le ministre, ce que disait Camille Vallin le 4 novembre 1982 - je dis bien « 1982 » ! Nous n'avons, aujourd'hui, rien à retrancher à ces propos.

Or, les problèmes financiers que rencontrent les élus locaux, et tout particulièrement les maires des petites communes, sont essentiellement dus au fait que ce rattrapage n'a pas été organisé par le précédent gouvernement, et vous ne l'organisez pas davantage aujourd'hui, c'est le moins que l'on puisse dire !

Vous vous contentez d'aménager, et cet aménagement ne fait que continuer le transfert au rabais, par rapport aux besoins réels, dénoncé dès 1982 par les sénateurs communistes et apparentés.

M. Maurice Faure. Vous faisiez alors partie du gouvernement !

M. Jean-Luc Bécart. M. Salvi a, dans la discussion générale, fait état du remboursement de la T.V.A. aux communes. Je me permettrai de lui rappeler que ce remboursement de T.V.A. ne fut pas spontané, qu'il a fallu, de la part des élus locaux, des actions, des motions, des manifestations. Au surplus, l'examen précis des chiffres montre que, au fur et à mesure que la T.V.A. a été remboursée - ce qui a demandé, souvenez-vous-en, six ans - les subventions d'équipement ont été réduites d'une somme quasiment égale. Le compte n'y est donc toujours pas !

Calculer la D.G.E. sur des subventions qui ont été amputées massivement au fil des ans ne peut que poser problème, et votre nouvelle répartition n'y changera rien.

Un rattrapage s'impose, un rattrapage d'autant plus souhaitable que les investissements des collectivités locales, en cette période de crise économique et sociale, sont, à l'évidence, des facteurs de relance économique et de création d'emplois.

Parce que votre texte s'oppose à cette logique que nous défendons, nous proposons au Sénat de supprimer l'article 1^{er} et, pour ce faire, de se prononcer par scrutin public.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre les amendements n°s 48 et 49 et pour, du même coup, donner le sentiment de la commission sur l'amendement n° 15.

M. Paul Girod, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement n° 15 du groupe communiste, pour la simple raison qu'elle a accepté « d'entrer » dans le texte. La preuve en est qu'elle a déposé, à l'article 1^{er}, deux amendements d'ordre rédactionnel, qui visent à rendre cet article plus conforme à l'environnement législatif dans lequel il va s'inscrire.

M. le président. La parole est à M. Régnauld, pour défendre l'amendement n° 142.

M. René Régnauld. Par cet amendement, que j'avais annoncé lors de la discussion générale, nous prenons acte du taux de 40 p. 100 pour les communes éligibles à la deuxième part. Mais en fait - vous l'avez d'ailleurs confirmé dans vos réponses ce matin, monsieur le ministre - ce sont les communes éligibles à la première part qui vont devoir supporter cette amélioration de la deuxième part.

Tous les intervenants ont constaté l'insuffisance des crédits d'aide à l'équipement des collectivités locales et sont convenus qu'il fallait les majorer.

Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais rectifier mon amendement n° 142 ; mon amendement rectifié se lirait ainsi : « Les dispositions du présent article ne pourront pas entraîner, pour 1988, une diminution du taux de concours attribué aux communes relevant de la première part de la dotation globale d'équipement. » En clair, cela suppose que le Gouvernement veuille bien, dans le cadre de la loi de finances, dont l'examen a maintenant commencé, augmenter les crédits de la dotation globale d'équipement de sorte que les communes relevant de la première part n'aient pas à supporter - car c'est bien de cela qu'il s'agit - l'amélioration que constituerait l'adoption d'une clé de 40 p. 100 au profit des communes éligibles à la deuxième part.

Eu égard aux observations qui ont été formulées par les uns et par les autres, sur quelque banc qu'ils siègent, je pense que nous pouvons tous nous retrouver pour adopter cet amendement.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 142 rectifié, présenté par MM. Méric, Régnauld, Charasse, Delfau, Autain, Longequeue, Authié, Bialski, Moreigne,

Chervy, les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant, après le dernier alinéa de l'article 1^{er}, à ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article ne pourront pas entraîner pour 1988 une diminution du taux de concours attribué aux communes relevant de la première part de la dotation globale d'équipement.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission, tout en admirant l'ingéniosité de ceux qui veulent ouvrir ce qu'ils ont conçu fermé, souhaiterait entendre le Gouvernement avant de donner son avis.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 15, 48, 49 et 142 rectifié ?

M. Yves Galland, ministre délégué. L'amendement n° 15 va à l'encontre de l'esprit du projet de loi ; le Gouvernement y est donc défavorable.

En revanche, il est favorable aux amendements nos 48 et 49, qui sont des amendements de pure forme visant à modifier la numérotation des alinéas retenue dans le projet de loi.

Je dirai, en ce qui concerne l'amendement n° 142 rectifié, que la D.G.E. est une masse fermée, comme l'a rappelé M. le rapporteur ; c'est ainsi que l'ont voulu ceux qui ont procédé à cette réforme, c'est-à-dire vos amis politiques, monsieur Régnauld !

Ce gouvernement ne sait pas faire la multiplication des pains. Nous sommes dans une conjoncture telle qu'il faut savoir gérer.

D'ailleurs, monsieur le président, j'invoque l'article 40 à propos de cet amendement n° 142 rectifié.

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis de la commission des finances, l'article 40 est-il applicable ?

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Il est applicable monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 142 rectifié n'est donc pas recevable.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 15.

Mme Paulette Fost. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. A travers les dispositions relatives à la D.G.E., le projet de loi marque, en premier lieu, la volonté de procéder à une nouvelle répartition entre les collectivités territoriales de la dotation globale d'équipement en puisant dans les dotations des collectivités territoriales à potentiel fiscal élevé pour verser à celles qui disposent d'un potentiel fiscal faible.

Cette nouvelle disposition s'inscrit dans la stratégie générale, qui est menée depuis 1983, de diminution du montant des dotations d'Etat allouées aux collectivités territoriales.

La question essentielle est, en fait, celle d'une dotation globale d'équipement insuffisante pour répondre aux différents besoins économiques et sociaux. La tactique persistante qui consiste à déshabiller Pierre pour habiller Paul ne règle rien fondamentalement.

Par exemple, le département de la Seine-Saint-Denis a un potentiel fiscal assez élevé, mais il a des besoins énormes compte tenu de ses spécificités. A titre indicatif, en 1986, sur un montant de 635 millions de francs de dépenses d'investissement réalisées, le montant de la D.G.E. a été inférieure à 5 millions de francs. Celle-ci couvre ainsi moins de 1 p. 100 des dépenses d'investissement du département. Cela est inacceptable.

Au regard du projet de loi, cette mesure constitue une répartition nouvelle de l'austérité au nom de la prétendue solidarité en masquant le problème fondamental du montant des dotations.

Voilà pourquoi nous voterons contre l'article 1^{er} du projet de loi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 15, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

Voici le résultat du scrutin n° 8 :

Nombre des votants	316
Nombre des suffrages exprimés	253
Majorité absolue des suffrages exprimés	127
Pour l'adoption	15
Contre	238

Le Sénat n'a pas adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 48, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 49, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'article 1^{er}.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voterai d'autant plus cet article que, à la suite de l'examen par le comité des finances locales de ce projet de loi que le Gouvernement lui avait soumis, celui-ci a repris une disposition que j'avais proposée. Même si elle était implicitement contenue dans les intentions des rédacteurs du texte, il valait mieux que cette précision y figurât et nous pouvons y lire : « Ces proportions sont révisées à l'issue de chaque période d'exercice du droit d'option prévue à l'article 103. »

La situation n'est pas cristallisée, comme certains pourraient le craindre, et chaque fois que le droit d'option entraînera un nombre différent de participants à la deuxième part de la dotation globale d'équipement - ce qui sera connu après les élections municipales - le Gouvernement sera amené à proposer un changement de proportions par un texte soumis au vote du Parlement.

M. Philippe de Bourgoing. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Les deuxième et troisième alinéas de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sont remplacés par les alinéas ci-après :

« Le solde est destiné à majorer les attributions reçues, en application du premier alinéa ci-dessus, par les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 p. 100 au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 p. 100 au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements, ainsi que les attributions des groupements de départements et des syndicats associant des communes ou groupements de communes et des départements ou régions.

« Les sommes que les départements recevront chaque année d'une part, en application des deux alinéas ci-dessus, d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983, sur des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement des départements, ne pourront excéder le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précé-

dente, majoré du double du taux de progression du montant total de la dotation globale d'équipement des départements en autorisations de programme pour l'exercice considéré. »

Sur cet article, la parole est à M. Caupert.

M. Joseph Caupert. Je voudrais dire à M. le ministre combien des départements comme les nôtres le remercient de l'action qu'il a menée en vue de la présentation de ce projet de loi devant le Parlement.

La décentralisation a été, pour certains départements comme le nôtre, une véritable impasse financière. Les subventions spécifiques, les concours de solidarité ont été supprimés du jour au lendemain. Cela a été vrai pour la D.G.F. en 1983, pour les nouveaux critères établis en 1985, pour ce qui concernait la D.G.E. typiquement rurale.

Je ne vous citerai que deux chiffres qui se passent de tout commentaire. Pour le département de la Lozère, s'agissant de la D.G.E., la majoration a été de 2 543 412 francs en 1985 et de 363 300 francs en 1986 pour la deuxième part.

Dès votre arrivée, monsieur le ministre, comme votre prédécesseur, M. Bosson, vous avez accepté de nous recevoir, de nous écouter et de partager nos difficultés. Vous avez eu la volonté de réparer les injustices flagrantes, de préparer et enfin de présenter devant le Parlement cette loi d'amélioration de la décentralisation.

Mes remerciements iront également aux commissions et à leurs distingués rapporteurs qui ont compris dans quel sens il fallait œuvrer pour corriger certaines injustices des lois précédentes.

Aussi vous comprendrez que je suis naturellement très attentif aux dispositions prévues par cet article 2, qui ont pour objet de recentrer la majoration de la première part de la dotation globale d'équipement sur les départements qui sont réellement les moins favorisés en termes de potentiel fiscal. La majoration ne serait ainsi plus attribuée qu'aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 p. 100 au potentiel fiscal moyen par habitant ou encore à ceux dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 p. 100 au potentiel moyen par kilomètre carré sur l'ensemble des départements.

Si ces dispositions sont adoptées en l'état, il y a fort à craindre, monsieur le ministre, que ces mesures ne demeurent sans effet pour ce qui concerne nos départements.

En pratique, la première part de dotation globale d'équipement demeurerait inchangée et nous bénéficierions d'une augmentation de la majoration accompagnée d'une réduction de la garantie d'évolution.

Pour que de telles mesures aient un effet, il importe donc que la majoration pour faible potentiel fiscal intervienne après et non avant la garantie. C'est seulement avec un tel mécanisme que les départements les plus défavorisés bénéficieraient effectivement d'une dotation légèrement supérieure à cette garantie.

De même - pardonnez-moi d'anticiper quelque peu sur l'examen des articles - l'article 3 de votre texte prévoit que 90 p. 100 des crédits afférents au titre de la deuxième part de la dotation globale d'équipement seront répartis proportionnellement aux travaux : 65 p. 100 pour ce qui concerne l'équipement rural et 25 p. 100 pour l'aménagement foncier, 10 p. 100 demeurant à répartir entre les départements les plus défavorisés.

Ces 10 p. 100, monsieur le ministre, représentent 60 millions de francs, somme bien faible lorsqu'il s'agit de la répartir entre les 25 départements concernés. Cette somme mériterait, à mon sens, d'être doublée. Si cela se révèle impossible, je souhaite à tout le moins que les textes réglementaires prennent mieux en compte le critère déterminant qui est celui de l'espace à gérer. Si tel n'est pas le cas, notamment, si l'on accorde une trop grande part au critère de population, mon département serait une fois de plus exclu du bénéfice de ces mesures.

S'agissant de l'article 2, en examinant les amendements, j'ai entrevu que, par l'amendement n° 166, le Gouvernement avait pour une part pris en compte les difficultés que je viens de retracer.

Monsieur le ministre, je serai très attentif aux éclaircissements que vous voudrez bien, je l'espère, m'apporter sur ces deux points. Je vous en remercie par avance et je souhaite que nous parvenions à dégager des solutions qui correspon-

dent pleinement aux objectifs que vous poursuivez en soumettant ce texte à notre examen. (*Applaudissements sur les traversés de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

M. le président. Sur cet article, je suis saisi de huit amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune. Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 29 est présenté par M. Pellarin, au nom de la commission des finances.

L'amendement n° 16 est déposé par Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

Le troisième amendement, n° 166, présenté par le Gouvernement, vise à rédiger comme suit cet article :

« Les quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le solde est destiné à majorer :

« a) La dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 p. 100 au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 p. 100 au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements ;

« b) Les attributions des groupements de départements et des syndicats associant des communes ou groupements de communes et des départements ou régions.

« Les sommes que les départements recevront chaque année, d'une part en application des deuxième et troisième alinéas ci-dessus, d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983 sur des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement des départements, ne pourront excéder le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente, actualisée du double du taux de progression du montant total de la dotation globale d'équipement des départements en crédits de paiement pour l'exercice considéré.

« Les attributions reçues chaque année par les départements, d'une part en application des dispositions des deuxième et troisième alinéas ci-dessus, d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983, ne peuvent être inférieures au montant moyen, actualisé conformément aux dispositions de l'article 108, des concours de l'Etat reçus au titre des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement au cours des exercices 1980, 1981 et 1982. Cette garantie est financée par prélèvement sur les crédits affectés à la première part de la dotation globale d'équipement des départements. »

Les cinq autres amendements sont présentés par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 50 tend à rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

« Les quatrième et cinquième alinéas de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée sont remplacés par les alinéas ci-après : »

L'amendement n° 51 a pour objet, dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour modifier l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, de remplacer les mots : « du premier alinéa ci-dessus » par les mots : « des premier, deuxième et troisième alinéas ci-dessus ».

L'amendement n° 52 rectifié tend, dans le deuxième alinéa de ce même texte, à remplacer le mot : « deux » par les mots : « deuxième et troisième ».

L'amendement n° 53 rectifié bis vise toujours dans le deuxième alinéa de ce même texte à remplacer les mots : « en autorisations de programme » par les mots : « en crédits de paiement ».

L'amendement n° 54, enfin, est ainsi rédigé :

« A) Compléter l'article 2 par un paragraphe II ainsi rédigé :

« II. - Le dernier alinéa de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est ainsi rédigé :

« Les attributions reçues chaque année par les départements, d'une part en application des dispositions des deuxième et troisième alinéas ci-dessus, d'autre part au

titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983, ne peuvent être inférieures au montant moyen, actualisé conformément aux dispositions de l'article 108, des concours de l'Etat reçus au titre des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement au cours des exercices 1980, 1981 et 1982. La garantie ainsi assurée est financée par prélèvement sur les crédits affectés à la première part de la dotation globale d'équipement des départements.

« B) En conséquence, faire précéder le premier alinéa de cet article par un : " I. " »

La parole est à M. Pellarin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 29.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. La commission des finances a, dans un premier temps, décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter cet article 2. Elle a donc déposé un amendement de suppression qui constituait avant tout un appel au Gouvernement ; elle souhaitait, en effet, que des explications complémentaires soient données et qu'un amendement prévoyant une nouvelle rédaction de cet article soit déposé.

Cet appel - je le constate d'emblée - a été entendu ; le Gouvernement a, en effet, déposé un amendement n° 166, qui modifie totalement la rédaction de cet article.

Quelle est en substance le problème ? L'article 2 prévoit de nouveaux critères d'éligibilité à la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la première part de la D.G.E. des départements.

Ces nouveaux critères, qui étaient censés toucher vingt-cinq départements au lieu de quatre-vingt-deux comme aujourd'hui, nous sont apparus en réalité inopérants. En effet, le jeu de la garantie aboutit à ne permettre en fait de majorer la dotation que de huit départements, les quatre départements d'outre-mer, la Corrèze, les Landes, l'Indre et la Haute-Saône.

Depuis la loi du 29 décembre 1983, chaque département a la garantie de recevoir des attributions de D.G.E., première part, au moins égales au montant actualisé des subventions spécifiques avant globalisation. Or, la première part, c'est la fraction principale, la fraction voirie et la majoration.

Si l'on recentre la majoration sur vingt-cinq départements au lieu de quatre-vingt-deux, les attributions reçues par chacun de ces vingt-cinq départements augmenteront *a priori* ; mais encore faut-il qu'ils soient au-dessus du seuil de garantie ! S'ils sont au-dessous du seuil, le fait de recevoir des attributions supplémentaires de majoration n'aboutira pas nécessairement à leur faire franchir le seuil de garantie. C'est d'ailleurs le cas pour dix-sept départements sur vingt-cinq. Ainsi, les Alpes-de-Haute-Provence, les Hautes-Alpes, l'Ariège, l'Aude, l'Aveyron, le Cantal, la Haute-Corse, la Corse-du-Sud, la Creuse, la Dordogne, le Gers, la Haute-Loire, le Lot, la Lozère, la Haute-Marne, la Meuse et la Nièvre seraient éliminés.

Nous aurions pu nous-mêmes corriger ce défaut, monsieur le ministre. Il aurait suffi pour cela de prévoir que la majoration devrait être versée en sus des attributions ou des garanties.

Une autre difficulté apparaîtrait alors ! Ces vingt-cinq départements dont les attributions progressaient réellement n'atteindraient-ils pas le seuil d'écrêtement ?

Monsieur le ministre, je vous interroge sur ce point. J'observe toutefois que l'amendement n° 166 répond à ma préoccupation puisqu'il prévoit que la majoration ne sera plus prise en compte au titre de l'écrêtement.

M. le président. La parole est à M. Duroméa, pour défendre l'amendement n° 16.

M. André Duroméa. Monsieur le président, il s'agit d'un amendement de coordination avec la proposition de suppression de l'article 1^{er} du projet de loi. En effet, je ne reviendrai pas sur toute la discussion qui vient d'avoir lieu à propos de cet article 1^{er}, mais je tiens à rappeler qu'en dehors du rattrapage de la D.G.E., il n'y a pas de salut réel pour les communes. Disant cela, je pense avant tout à celles qui comptent moins de 2 000 habitants.

Aujourd'hui, le rattrapage réel permettrait d'avoir une dotation globale d'équipement de plus de 10 milliards de francs, soit le double de ce qu'elle sera pour 1988. Le taux

de concours de la D.G.E. serait d'environ 7 p. 100 au lieu de 3 p. 100 environ qui ne sont même pas garantis. Ce serait plus raisonnable !

L'analyse des budgets locaux permet de constater un net ralentissement de la progression des dépenses d'équipement alors que les besoins des populations locales ne cessent de se diversifier et de grandir en raison des exigences que la vie moderne fait surgir.

Monsieur le ministre, votre texte s'oppose à ces exigences et ne permet pas de répondre fondamentalement aux difficultés financières des départements. C'est pourquoi nous proposons au Sénat la suppression de l'article 2.

J'observe - cela est suffisamment rare pour le relever - que la majorité de la commission des finances partage notre analyse sur l'article 2. Maintiendra-t-elle sa position jusqu'au moment du vote de l'amendement de suppression qu'elle a déposé ? Nous le souhaitons, car les nouveaux critères d'éligibilité à la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal seront effectivement très faiblement opérants.

Le rapport écrit de M. Pellarin l'illustre parfaitement dans sa page 33. Prenant l'exemple d'un département, M. le rapporteur démontre que l'impact de la modification proposée est incertain ; je ne développe donc pas ce thème.

Même « recentrée » - comme vous le proposez, monsieur le ministre - que la majoration soit faible pour chaque département, comme dans le système actuel, ou plus élevée, comme dans le nouveau dispositif, cela ne permettra pas à la majorité des départements bénéficiaires de dépasser le seuil de garantie.

Ainsi, la seule proposition efficace consiste à augmenter comme pour les communes l'enveloppe globale de la D.G.E. des départements. Sans une telle modification, les départements ne seront pas en mesure de répondre de manière satisfaisante à leurs besoins d'équipement.

Nous sommes donc fondés à demander au Sénat de se prononcer par scrutin public sur la suppression de l'article 2 du projet de loi, et ce afin que chacun soit en mesure de prendre ses responsabilités.

Quant à M. le rapporteur Paul Girod, n'avez aucune crainte, monsieur le ministre, même s'il écrit dans son rapport, page 69 : « On peut regretter que cette solution ait été préférée à un abondement de la D.G.E., pour compenser le jeu de la garantie par exemple, puisqu'il s'agit en réalité d'une dette de l'Etat correspondant au maintien du niveau des enveloppes versées avant globalisation. »

Cette critique sera, en effet, vite oubliée, soyez-en sûr, au moment du vote sur l'article.

Décidément, nous avons bien raison de dénoncer les contorsions de la majorité. A présent, au fur et à mesure que nous examinons les articles du texte - nous n'en sommes qu'au deuxième ! - la gymnastique verbale atteint déjà des sommets de virtuosité !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements de suppression ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des lois a accepté la philosophie de l'article 2, et déposé un certain nombre d'amendements ; et elle est, par conséquent, opposée à sa suppression.

Elle suppose que les motifs qui animent les auteurs de ces deux textes identiques ne sont pas tout à fait les mêmes.

Il me semble cependant que la commission des lois partage les mêmes préoccupations que la commission des finances et que celle-ci retirera son amendement.

S'agissant de l'amendement de suppression déposé par Mme Fost, la commission des lois y est absolument opposée.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour donner l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 29 et 16 et pour exposer l'amendement n° 166.

M. Yves Galland, ministre délégué. J'ai cru comprendre, à travers l'intervention de M. Pellarin, que l'amendement n° 29 serait retiré.

En tout état de cause, j'espère que chacun dans cette enceinte a entendu ce qu'a dit M. Caupert, sénateur d'un département qui est le symbole des départements défavorisés, le département le plus défavorisé de France ; j'espère que chacun a écouté les chiffres qu'il a indiqués.

L'amendement n° 166 a pour objet de modifier les dispositions du projet de loi qui sont relatives aux modalités d'attribution des crédits de la première part de la D.G.E. des départements.

Les interrogations de M. Caupert et de M. Pellarin portaient sur la majoration destinée aux départements défavorisés et sur les seuils de garantie et d'écrêtement.

S'agissant de la majoration destinée aux départements défavorisés, l'amendement étend à la majoration de la première part les modalités d'attribution prévues par le projet de loi pour la majoration de la seconde part destinée à ces mêmes départements défavorisés.

Cette mesure présente le double avantage d'homogénéiser les règles d'attribution de l'aide aux départements défavorisés.

Pour ce qui est des seuils de garantie et d'écrêtement, qui inquiètent à juste titre la commission des finances, l'amendement vise à permettre aux départements remplissant les conditions d'attribution de la majoration de potentiel fiscal d'en bénéficier effectivement et pleinement. Effectivement, en prenant plus en compte cette majoration dans le calcul des attributions de garantie. Pleinement, en ne prenant plus en compte cette majoration pour l'application du mécanisme d'écrêtement de la première part. Cela signifie que ce sont donc bien vingt-cinq départements qui, reclassés selon les nouveaux critères au titre des départements défavorisés, pourront bénéficier de la solidarité nationale.

Cela m'amène naturellement, monsieur le président, à être défavorable à l'amendement n° 16 présenté par Mme Fost et les membres du groupe communiste et à faire part de ma tristesse sur le fait que, sur cet article du projet de loi, la solidarité nationale ne fasse pas l'unanimité.

Mme Paulette Fost. Cette sorte de solidarité-là !...

M. le président. L'amendement n° 29 est-il maintenu ?

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Il est retiré, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 29 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre les amendements n°s 50, 51, 52 rectifié, 53 rectifié *bis* et 54 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 166.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je commencerai par exposer l'économie des amendements de la commission des lois.

L'étude d'un texte par un observateur attentif et objectif donnant toujours le même résultat, la commission des lois partage très exactement les préoccupations exprimées par la commission des finances et notre collègue M. Caupert.

Il s'agit d'assurer une meilleure solidarité en faveur des vingt-cinq départements les plus défavorisés. Le texte soumis par le Gouvernement à la Haute Assemblée comporte, en effet, un certain nombre d'imperfections.

La dotation de garantie fonctionne très exactement comme le fonds national de solidarité. Ainsi, même si l'on modifie les références de calcul des différentes fractions de la première part de la D.G.E. des départements, la somme totale ne change pas. Par conséquent, pour dix-sept départements sur vingt-cinq, l'article 2 est inopérant. La commission des lois a alors déposé l'amendement n° 54 afin de pallier cette difficulté.

Quant aux amendements n°s 51 et 52 rectifiés, ils sont d'ordre rédactionnel, tandis que l'amendement n° 53 rectifié *bis* tend à aligner le calcul sur les crédits de paiement de l'Etat et non sur les autorisations de programme puisque, dans les deux cas, il s'agit de crédits de paiement.

Cela étant, la commission a constaté avec une certaine satisfaction que le Gouvernement, dans son amendement n° 166, avait repris intégralement ses préoccupations en allant même un peu plus loin, découvrant, à l'expérience, une difficulté supplémentaire relative à l'application éventuelle d'un écrêtement à des départements auxquels il ne s'agit que de rendre justice.

En conséquence, je donne bien entendu un avis favorable à l'amendement n° 166 du Gouvernement et, par voie de conséquence, je retire tous les amendements de la commission au profit de celui-ci.

M. le président. Les amendements n°s 50, 51, 52 rectifié, 53 rectifié *bis* et 54 sont retirés.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, je souhaiterais que le Sénat se prononce par priorité sur l'amendement n° 166 du Gouvernement.

M. André Duroméa. Je demande la parole, contre la demande de priorité.

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

M. André Duroméa. Monsieur le président, je m'oppose à cette procédure parce qu'il est, je crois, une règle : l'amendement le plus éloigné du texte doit être mis aux voix en priorité.

M. le président. Monsieur Duroméa, si telle n'était pas la règle, le Gouvernement ne demanderait pas la priorité et ce débat n'aurait pas lieu. Mais toute règle comporte des exceptions et le Gouvernement, parce qu'il sait bien que je vais appeler l'amendement de suppression en premier, demande la priorité pour le sien.

Nous sommes donc dans le cadre du débat prévu à l'article 44, alinéa 2, du règlement et je vous ai donné la parole contre la demande de réserve. Développez donc vos arguments !

M. André Duroméa. J'allais le faire, mais vous m'avez interrompu, monsieur le président.

Je demande l'application de la règle.

M. le président. Monsieur Duroméa, je ne peux pas vous laisser dire que vous demandez l'application de la règle ! Nous sommes en train de l'appliquer !

Mme Paulette Fost. Mais il s'agit d'une règle d'exception !

M. le président. Si je vous ai bien compris, monsieur Duroméa, vous êtes contre la demande de priorité ?

M. André Duroméa. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur la demande de priorité formulée par le Gouvernement ?

M. Paul Girod, rapporteur. Favorable, monsieur le président.

M. le président. Il n'y a pas d'opposition ?...

La priorité est ordonnée.

Je vais mettre aux voix, dans ces conditions, l'amendement n° 166.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jacques Descours Desacres. Chacun comprendra que l'évocation de la notion de potentiel fiscal soulève de ma part des objections, que j'ai d'ailleurs exprimées dans la discussion générale. Je n'y reviendrai pas et je voudrais, à propos de cet article, attirer l'attention du Gouvernement et de tous nos collègues sur les dangers de l'utilisation du critère du potentiel fiscal par habitant d'une collectivité augmentant lorsque celle-ci se dépeuple. C'est, par conséquent, un critère qu'il nous faut manier avec beaucoup de prudence.

Cela étant, la politique du pire étant la pire des politiques et ce texte apportant une amélioration, je le voterai.

M. René Régnauld. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, je tiens tout d'abord à rappeler que j'avais interrogé hier le Gouvernement au sujet d'une annexe visée dans le rapport de la commission des lois, mais que je n'ai toujours pas obtenu de réponse. Si j'avais eu connaissance de cette annexe, j'aurais pu apprécier ce texte avec plus d'objectivité mais, faute de pouvoir le faire, je ne peux pas me rallier aux dispositions que l'on nous propose.

En outre, comme M. Descours Desacres, j'estime que le dispositif aurait été meilleur si l'on avait introduit un autre critère, comme la dépense de voirie par habitant. En effet, lorsqu'un département se dépeuple, les dépenses de voirie demeurent importantes et, ramenées au nombre d'habitants,

elles représentent une indication tout à fait intéressante de nature à mieux cerner la liste des départements véritablement défavorisés.

Faute de connaître le contenu de l'annexe mentionnée dans le rapport, je ne peux pas évidemment pousser plus loin mon analyse. De ce fait, nous ne pouvons pas adopter la disposition qui nous est soumise et nous nous abstenons donc.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je ne peux laisser poser au Gouvernement une question qui concerne la commission des lois : l'annexe mentionnée dans le rapport n'a pas été distribuée, mais j'en détiens un exemplaire au banc de la commission. Vous comprendrez d'ailleurs facilement pourquoi elle n'a pu être imprimée : un problème de typographie était posé compte tenu des nombreux chiffres qui y figurent. Comme nous voulions distribuer le rapport très rapidement, je reconnais - et la commission des lois prie le Sénat de l'en excuser - que l'annexe n'y figure pas. Mais le Gouvernement n'y est rigoureusement pour rien ! Cela dit, monsieur Régnauld, je tiens ce document à votre disposition.

M. René Régnauld. Je demande la parole.

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

M. René Régnauld. Effectivement, c'est à M. le rapporteur que j'aurais dû poser ma question. Je me suis trompé de cible, veuillez m'en excuser. Je regrette toutefois, monsieur le rapporteur, que vous n'ayez pas cru devoir honorer la demande que j'avais formulée auprès de vous hier soir.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 166, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 2 est donc ainsi rédigé et l'amendement n° 16 devient sans objet.

Cela étant, monsieur Duroméa, pour que tout soit clair, permettez-moi de vous rappeler que l'article 44 du règlement dispose notamment que, « dans les débats ouverts par application du présent article, 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. »

Quant à l'article 49, alinéa 2, il est ainsi rédigé : « Les amendements, lorsqu'ils viennent en concurrence et sauf décision contraire du bureau, font l'objet d'une discussion commune et, à l'issue de cette dernière, sont mis aux voix dans l'ordre ci-après : amendements de suppression et ensuite les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent. Toutefois, lorsque le Sénat a adopté une priorité - ce qui est le cas - « ou une réserve dans les conditions fixées aux alinéas 6 et 8 de l'article 44, l'ordre de mise aux voix est modifié en conséquence. »

Vous le voyez, la règle a été appliquée à la lettre.

Mme Paulette Fost. C'est une règle d'exception !

Article 3

M. le président. « Art. 3. - L'article 106 *ter* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 106 *ter*. - La seconde part de la dotation globale d'équipement mentionnée à l'article 106 est répartie entre les départements, après avis du comité des finances locales :

« a) A raison de 65 p. 100 au plus, au prorata des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural ;

b) A raison de 25 p. 100 au plus, au prorata des dépenses d'aménagement foncier supportées au cours du dernier exercice connu.

« Le solde est affecté à la majoration de la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 p. 100 au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, ou dont le potentiel

fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 p. 100 au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements. »

Je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 17, présenté par Mmes Fost et Frayssé-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à supprimer cet article.

Le deuxième, n° 55, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, a pour objet de rédiger comme suit cet article :

« L'article 106 *ter* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 106 *ter*. - La seconde part de la dotation globale d'équipement mentionnée à l'article 106 est répartie entre les départements, après avis du comité des finances locales, à raison de :

« - 80 p. 100 au plus au prorata des dépenses de chaque département réalisées en matière d'aménagement foncier et des subventions qu'il verse aux différents maîtres d'ouvrage pour la réalisation de travaux d'équipement rural ;

« - 10 p. 100 au moins pour majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 p. 100 au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 p. 100 au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

« Le solde est destiné à majorer la dotation de certains départements en fonction des dépenses réelles d'aménagement foncier supportées au cours du dernier exercice connu. »

Le troisième, n° 30, présenté par M. Pellarin, au nom de la commission des finances, vise à rédiger ainsi cet article :

« L'article 106 *ter* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 106 *ter*. - La seconde part de la dotation globale d'équipement mentionnée à l'article 106 est répartie entre les départements, après avis du comité des finances locales :

« a) A raison de 80 p. 100 au plus au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural par chaque département ;

« b) A raison de 10 p. 100 au plus pour majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu ;

« c) A raison de 10 p. 100 au moins pour majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 p. 100 au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 p. 100 au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements. »

La parole est à Mme Fost, pour défendre l'amendement n° 17.

Mme Paulette Fost. Il s'agit d'un amendement de coordination avec les amendements de suppression des articles 1^{er} et 2 du projet de loi.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 55.

M. Paul Girod, rapporteur. Pour la commission des lois, l'article 3 comporte un inconvénient. Certes, il substitue la notion d'aménagement foncier à celle de remembrement et il introduit un système de majoration de la dotation d'un département en fonction non pas des surfaces qu'il lui reste à remembrer mais des surfaces qu'il remembre. Auparavant, le département était en effet encouragé à ne pas remembrer puisqu'il lui restait évidemment d'autant plus d'hectares à remembrer qu'il en remembrait moins.

Sur ces deux points, la commission des lois est d'accord avec le Gouvernement, surtout s'agissant de l'aménagement foncier qui permettra aux départements d'outre-mer de bénéficier de la majoration.

En revanche, elle n'est absolument pas en accord avec le Gouvernement lorsque celui-ci propose de réserver 25 p. 100 - au plus, certes - de la dotation aux dépenses d'aménagement foncier supportées au cours du dernier exercice connu, alors que le texte en vigueur prévoyait que seuls 10 p. 100 de la dotation étaient réservés aux majorations en fonction du remembrement.

Il a semblé à votre commission qu'il y avait préaffectation d'une dotation globale en fonction d'une décision prise unilatéralement au niveau national, ce qui n'était pas admissible compte tenu des règles de la décentralisation. Les collectivités territoriales doivent pouvoir déterminer librement et indépendamment de toute pression extérieure la politique qu'elles entendent suivre.

Cela étant, la commission des finances a présenté un amendement extraordinairement voisin du nôtre et, pour toute une série de raisons rédactionnelles, la commission des lois retire son amendement au profit de ce dernier.

M. le président. L'amendement n° 55 est retiré.

La parole est à M. Pellarin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 30.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Notre amendement, qui est très proche de celui de la commission des lois, a un double objet : maintenir, autant que faire se peut, son caractère de dotation libre d'emploi à la deuxième part de la D.G.E. des départements ; reprendre plusieurs aspects intéressants du texte initial du Gouvernement.

Le dispositif actuellement en vigueur pour la répartition de la D.G.E., deuxième part, est le suivant : 80 p. 100 au plus sont répartis au prorata des subventions d'équipement versées et des dépenses de remembrement ; 10 p. 100 au plus constituent une majoration pour certains départements en fonction des surfaces restant à remembrer ; 10 p. 100 au moins constituent la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal.

L'article 3 propose de supprimer la majoration pour le remembrement mais, corrélativement, de répartir 25 p. 100 au plus des crédits en fonction des dépenses d'aménagement foncier, c'est-à-dire, notamment, de remembrement.

Or nous ne souhaitons pas figer ainsi la D.G.E., deuxième part ; nous préférons la formule actuelle, c'est-à-dire 80 p. 100 répartis au prorata des dépenses d'aménagement foncier et des subventions d'équipement rural.

Tel est l'objet de notre amendement, qui, en outre, retient deux idées importantes du texte du Gouvernement : d'une part, la répartition de la majoration concernant l'aménagement foncier en fonction des dépenses du dernier exercice connu, pour éviter un facteur de déficit ; d'autre part, l'adoption, pour la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la deuxième part, des mêmes critères que pour celle de la première part.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 17 et 30 ?

M. Yves Galland, ministre délégué. L'avantage de l'intervention que j'ai faite en réponse aux questions est qu'elle économise maintenant du temps.

Pour les raisons indiquées dans cette intervention, le Gouvernement est tout à fait hostile à l'amendement n° 17 et tout à fait favorable à l'amendement n° 30.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 17, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 30, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 3 est donc ainsi rédigé.

Nous allons maintenant aborder l'article 4 sur lequel je suis saisi de dix amendements et de deux sous-amendements.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, l'article 4 fait partie d'un titre différent et il est très important. Il me paraît donc difficile d'en aborder l'examen à cette heure.

M. le président. Je ne vois aucun obstacle à suspendre nos travaux maintenant mais, comme nous ne pourrions les reprendre qu'à vingt-deux heures, je pensais que nous pourrions les poursuivre jusqu'à vingt heures. De toute façon, je suis à la disposition du Sénat.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. Je suis également totalement à la disposition du Sénat dans cette affaire.

M. le président. Je vais donc consulter le Sénat sur la proposition de M. le ministre tendant à suspendre dès maintenant nos travaux.

(La proposition n'est pas acceptée.)

M. le président. En conséquence, nous abordons l'article 4.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Article 4

M. le président. « Art. 4. - I. - Le paragraphe II de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :

« II. - Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, la commune peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier.

« II. - La deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est ainsi rédigée :

« Le département peut passer des conventions avec d'autres départements ou régions concernés et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.

« III. - Dans le 6° du paragraphe I de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972, les mots : " dans les mêmes conditions et limites que celles prévues par les communes par l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 " sont remplacés par les mots : " dans les mêmes conditions et limites que celles prévues pour les départements par l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 ". »

Mme Paulette Fost. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. L'objet de cet article 4 est la suppression de la possibilité, pour les communes, d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté.

Vous vous appuyez sur une enquête réalisée auprès des commissaires de la République, qui met en lumière que les communes se sont souvent exposées à des risques importants dans le domaine de l'intervention économique, pour la limiter.

En réalité, en supprimant pour les communes le régime dérogatoire des aides aux entreprises en difficulté, votre texte a pour objet, en son titre II, de concentrer l'intervention économique aux niveaux départemental et régional. On peut légitimement s'interroger, monsieur le ministre, sur le point de savoir pourquoi ce qui serait néfaste pour les communes ne le serait pas pour les départements.

Selon nous, cette intervention économique ne peut pas être fondamentalement de la compétence de la commune. Pré-tendre le contraire, c'est détourner les responsabilités nationales et ne pas faire la clarté sur les causes réelles des difficultés des entreprises. Aussi la limitation de l'intervention économique des communes en faveur des entreprises en difficulté dans les conditions actuelles nous semble-t-elle souhaitable. Pourtant, nous avons déposé un amendement de suppression de l'article 4 car nous ne partageons pas l'objectif du Gouvernement, je veux parler de son objectif réel, bien entendu, et non de celui qui figure dans l'exposé des motifs et que vous avez repris dans votre intervention.

Vous cherchez, en vérité, à imposer plus facilement vos propres choix quant à l'activité économique dans chaque région. Les motifs réels du titre II du projet ne sont ni la préservation des deniers publics, comme vous le prétendez, ni la préservation des intérêts financiers des communes qui prendraient trop de risques.

Les dispositions contenues dans les articles 4 à 7 du texte visent à mettre en place un système plus efficace pour poursuivre la casse de certaines entreprises qui ne s'inscrivent pas dans votre stratégie, et cela plus précisément en région parisienne. Il vous faut éliminer tout ce qui peut contrarier vos projets qui visent à faire de Paris et de sa région une place forte de la finance internationale, assortie d'un tourisme de luxe.

L'actualité devrait peut-être vous faire réfléchir, monsieur le ministre. A ce propos, nous réitérons la demande que nous avons formulée hier en séance publique de voir M. Balladur venir s'expliquer devant la commission des finances du Sénat sur l'effondrement boursier.

La mesure que vous proposez à l'article 4 vous permet donc de lever l'obstacle que constituent parfois les maires qui, sous la pression locale des salariés ou du patronat, aident des entreprises en difficulté, alors qu'il y a contradiction entre ce type d'intervention et la volonté du pouvoir. C'est le chantage à l'emploi bien connu auprès des maires alors qu'ils ne sont en rien responsables des difficultés des entreprises.

Faut-il voir en ce titre II du projet votre volonté d'en revenir à un libéralisme pur et dur d'élimination de ce que M. Raymond Barre appelait hier les « canards boîteux » ? On peut le penser effectivement. Comme on peut penser que la gestion électorale du Gouvernement en matière de conjoncture ne peut que renforcer la probabilité d'une récession grave, à terme rapproché, comme le montre déjà la récession boursière actuelle ; on saisit mieux pourquoi vous souhaitez limiter l'intervention économique des communes.

M. Emmanuel Hamel. Pour éviter d'autres Manufrance !

M. le président. Sur l'article 4, je suis saisi de dix amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune, deux d'entre eux étant assortis d'un sous-amendement. Pour la clarté du débat, je les appellerai successivement.

Par amendement n° 18, MMés Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin et Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Le titre II du projet de loi, notamment en son article 4, aborde le problème par un biais encore plus restrictif que ne le fait le Conseil économique et social dans son rapport des 12 et 13 mai dernier.

Vous partez d'une culpabilisation des élus locaux, monsieur le ministre, traitant les maires en mineurs, pour organiser la mise sous surveillance de leur commune, en restreignant leur autonomie. Selon vous, les maires ne seraient pas majeurs et vous verrouillez leur marge de décision.

Disant cela, nous ne méconnaissons pas les difficultés qui existent dans ce domaine, difficultés rappelées dans le rapport écrit de M. Pellarin.

A première vue, on pourrait trouver satisfaisant que les communes ne puissent prendre de risques avec les entreprises en difficulté. C'est d'autant plus vrai que l'année 1987 sera caractérisée par une nette détérioration des performances de l'économie française : moins de croissance qu'en 1986, reprise massive des baisses d'emploi, de pouvoir d'achat salarial, solde quasi nul, voire déficitaire des échanges industriels.

Lorsque les résultats de l'année seront connus définitivement, vous aurez beaucoup de mal, monsieur le ministre, à faire croire que votre politique économique aura été, en 1987, un succès. Alors, bien entendu, le résultat de cette politique se traduira par des difficultés accrues pour les entreprises.

Avec M. Pellarin, nous disons que les aides apportées par les communes aux entreprises ont des résultats assez décevants. Mais cela est précisément dû à la politique menée par votre gouvernement.

En fait, votre projet condamne les maires à orienter leurs moyens financiers vers les prétendues « bonnes affaires », les créneaux dits rentables. Une fois de plus, vous passez sous silence les moyens financiers dont ont besoin les communes.

Nous n'acceptons pas que vous traitiez d'irresponsables les élus locaux. A cet égard, l'attitude du préfet de Seine-Saint-Denis est révélatrice de l'objectif que vous poursuivez puisque, dernièrement, il vient de considérer comme illégale une délibération du conseil général qui avait pour objet la réalisation d'études économiques portant sur la situation d'entreprises en difficulté dans le département.

Nous retrouvons en effet, à propos de l'intervention économique - comme en d'autres domaines - la volonté de restreindre les capacités d'action et les pouvoirs des communes et des départements, dès lors que ceux-ci s'opposent à la stratégie économique du Gouvernement.

Votre objectif réel, dans cet article et les suivants, est d'accroître l'intégration des collectivités territoriales à la stratégie du capital.

Comment accorder une quelconque crédibilité à vos propositions, monsieur le ministre, lorsque, d'un côté, vous voulez limiter l'intervention économique des communes et que, de l'autre, vous essayez de faire jouer aux maires un rôle nouveau par rapport aux demandeurs d'emploi de la commune par exemple, en créant ainsi l'illusion que les maires posséderaient un certain pouvoir pour favoriser l'embauche et atténuer le chômage ? Par conséquent, d'un côté, vous organisez la casse des entreprises en difficulté et, de l'autre, vous opérez un transfert de responsabilité sur le maire au regard du problème du chômage. Parce que nous ne pensons pas que vos mesures répondent efficacement aux problèmes, nous proposons au Sénat de supprimer cet article 4.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement n° 18 ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement.

Je voudrais rappeler que le rejet de la loi de 1982 par le Sénat était fondé sur les deux motifs suivants : d'une part, l'érection de la région en collectivité territoriale de plein exercice, d'autre part, la possibilité d'intervention directe des collectivités territoriales dans l'économie et, tout spécialement, l'aide que pouvaient apporter des communes aux entreprises en difficulté.

Nous savions, en effet - malheureusement, l'expérience a démontré que nos craintes étaient justifiées - qu'un maire, quelle que soit la taille de sa commune, ne pourrait pas résister aux pressions souvent passionnées - ce qui est tout à fait normal - exercées par des personnels ou les responsables d'entreprises en difficulté, lesquels risquaient, en outre, de trouver un certain appui dans les milieux bancaires pour formuler, auprès des communes en particulier, des exigences tout à fait déraisonnables.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois a accepté l'idée soumise par le Gouvernement à la Haute Assemblée de supprimer la possibilité donnée aux communes d'accorder leur soutien à des entreprises en difficulté. Ces collectivités sont trop proches des entreprises en question pour ne pas risquer une dérive mettant en danger leurs finances.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement est tout à fait hostile à cet amendement. Plus mauvais effet de proximité de la décentralisation, pression sociale et humaine sur les maires, obligation pour eux de se transformer en audits d'entreprises, distorsion de concurrence, danger pour les élus qui assurent les plus mauvais risques, désengagement des établissements financiers conduisant les collectivités locales à ne plus faire leur métier et à se transformer en cautions bancaires, toutes ces raisons, monsieur le président, nous amènent à penser qu'il est nécessaire de réformer considérablement les lois de 1982 sur ce point. En outre, non seulement le Gouvernement le propose, mais de nombreux amendements sénatoriaux demandent d'étendre cette mesure aux départements.

Dans ces conditions, vous ne serez pas surpris, monsieur le président, que le Gouvernement soit tout à fait hostile à cet amendement.

M. Emmanuel Hamel. Le parti communiste est l'allié secret du grand patronat !

M. Jean-Luc Bécart. Tiens, M. Hamel est arrivé !

Mme Paulette Fost. Vous seriez drôle si vous n'étiez pas si triste !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 18, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste s'abstient.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, je vous propose d'interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (Assentiment.) Ainsi M. le ministre aura-t-il, finalement, satisfaction.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à l'amélioration de la décentralisation.

Dans l'examen des articles, nous en étions parvenus à l'article 4.

Article 4 (suite)

M. le président. Par amendement n° 143, MM. Méric, Régnauld, Authié, Delfau, Charasse, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de supprimer le paragraphe I de cet article.

La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Nous considérons que les interventions économiques des collectivités locales, y compris des communes, ne sont pas une si mauvaise chose et ne sont pas mal considérées ; en effet, non seulement le Conseil d'Etat n'a pas trouvé d'observations à formuler à cet égard, mais aussi le Conseil économique et social et la Cour des comptes, dans leurs rapports, n'y ont même vu que des avantages, même s'ils ont présenté par ailleurs un certain nombre de recommandations.

Eu égard à la décentralisation mais surtout aux préoccupations qui s'expriment souvent parmi nous concernant la liberté et l'autonomie des collectivités locales, nous considérons qu'il n'est pas bon de maintenir une telle discrimination entre les collectivités et, en particulier d'écarter les communes de la possibilité d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté. Cela nous paraît être une entrave à l'exercice de la solidarité par la collectivité, exprimée au profit d'une fraction de sa population ou d'une population de proximité menacée. En effet, ce n'est pas en refusant aux collectivités locales d'être des partenaires économiques à part entière, au même titre que la région ou le département, que nous apporterons des solutions à la crise.

Si les institutions que je viens d'énumérer - Conseil d'Etat, Cour des comptes, Conseil économique et social - n'ont pas formulé d'observations et même n'ont vu que des avantages à cette façon de procéder, ils mettent en garde contre les dangers qui peuvent en découler mais tous reconnaissent l'utilité du système. Loin de la remettre en cause, il ressort de leurs rapports et avis qu'il faut maintenir la liberté du système, organiser une meilleure maîtrise de leurs responsabilités par les collectivités elles-mêmes, améliorer leur information et la coordination de leurs efforts, développer et engager le partage du risque, ce qui, par ailleurs, figure dans le texte proposé par le Gouvernement.

C'est donc parce que le paragraphe I de l'article 4 interrompt cette possibilité d'intervention et crée cette discrimination que nous avons déposé cet amendement.

Si les collectivités doivent prendre des précautions, elles peuvent aussi - ce sera l'objet d'un autre amendement que j'aurai l'occasion de défendre ultérieurement - s'organiser, et cet autre amendement visera à encourager la coopération entre les collectivités de même niveau, mais aussi de niveaux différents.

Dans ces conditions, nous considérons qu'il n'y a pas lieu d'écarter l'aide des communes pour les interventions dans le domaine économique, d'autant que ces interventions sont importantes, nécessaires.

Voilà pourquoi nous avons déposé cet amendement et je m'autorise à penser que la Haute Assemblée pourrait l'adopter.

M. le président. Par amendement n° 31, M. Pellarin, au nom de la commission des finances, propose, au paragraphe I de l'article 4, de rédiger ainsi la fin du texte présenté pour le paragraphe II de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 :

« ... peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier et prévoyant des mesures de développement de l'entreprise.

« Les aides peuvent être accordées conjointement avec celles d'autres collectivités territoriales concernées, dans le cadre d'une convention passée à cet effet. »

La parole est à M. Pellarin, rapporteur pour avis.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet de maintenir ce qui existe déjà dans la législation actuelle, c'est-à-dire la possibilité pour les communes qui octroient des aides au maintien des services en milieu rural de s'associer à d'autres collectivités intéressées pour mener ces actions. Le texte du Gouvernement maintient cette possibilité pour les départements. Il n'y a pas de raison de la supprimer pour les communes.

En outre, nous précisons que la convention passée avec l'entreprise bénéficiaire de l'aide doit prévoir des mesures de développement de l'entreprise.

Cela dit, la commission des lois saisie au fond ayant présenté un amendement n° 56 similaire au nôtre, je retire cet amendement n° 31.

M. le président. L'amendement n° 31 est retiré.

Par amendement n° 56, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose, au paragraphe I de l'article 4, de compléter le texte présenté pour le paragraphe II de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 par un second alinéa ainsi rédigé :

« Pour compléter les aides visées à l'alinéa précédent, la commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier. »

Monsieur le rapporteur, je vous donne la parole pour soutenir cet amendement et pour exposer l'avis de la commission sur l'amendement n° 143.

M. Paul Girod, rapporteur. Le texte de l'article 4 poursuit deux objectifs, l'un affiché et l'autre implicite.

Le premier objectif, affiché, consiste à supprimer la possibilité pour les communes d'intervenir en matière de soutien aux entreprises en difficulté. La commission des lois approuve cette orientation et, par conséquent, la fait sienne.

Le second objectif est implicite : ne remettant pas en cause la deuxième partie du paragraphe II de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982, le Gouvernement envisage de maintenir, pour les communes, la possibilité d'appliquer ce qu'on avait appelé, en 1982, l'amendement « du boulanger », autrement dit la possibilité, pour les communes en milieu rural, de mettre en place, pour le cas où l'initiative privée serait défaillante, des services ou des commerces nécessaires à la vie normale de la population. Là encore, la commission des lois donne son accord.

Mais il se trouvait que cette possibilité s'exerçait dans le cadre des dispositions prévues pour le soutien aux entreprises en difficulté et que, de ce fait, il était possible à plusieurs communes de passer entre elles une convention pour pratiquer ce genre de soutien.

A partir du moment où l'on a supprimé la possibilité de soutenir les entreprises en difficulté, le texte du Gouvernement supprime *de facto* la possibilité de passer des conventions intercommunales, y compris pour l'application de l'amendement dit « du boulanger ».

Le texte de la commission des lois tend à rétablir la possibilité de conventions intercommunales pour les opérations de soutien aux services commerciaux minima en milieu rural.

J'en viens à l'amendement n° 143. J'ai expliqué à l'instant que la commission des lois avait approuvé la proposition du Gouvernement tendant à supprimer la possibilité d'aide aux entreprises en difficulté afin de soustraire les communes à des pressions exagérées, compte tenu de l'expérience que nous avons des premières années d'application de cette disposition.

A partir du moment où la commission a accepté cette orientation, il est évident qu'elle est défavorable à l'amendement n° 143.

Je voudrais enfin remercier la commission des finances d'avoir retiré son amendement au bénéfice de celui de la commission des lois.

M. le président. Par amendement n° 145, MM. Méric, Régnauld, Authié, Delfau, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, dans le paragraphe I de l'article 4, de compléter le texte présenté pour le paragraphe II de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« La commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales ou groupement de communes, concernés et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier. »

La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Cet amendement de repli rejoint pour partie les intentions qui étaient celles de la commission des finances et que son rapporteur a exprimées il y a un instant ; mais celui-ci a bien vite baissé les bras. Fort heureusement, notre amendement est là pour lui donner satisfaction, au moins partiellement.

Cet amendement prévoit, en effet, la possibilité pour les communes de passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de communes disposant de moyens adaptés à la conduite des actions envisagées, notamment sur le plan financier. Nous pensons ainsi répondre à certaines préoccupations qui ont été exprimées quant aux risques, aux pressions qui peuvent exister pour une collectivité face à une entreprise en difficulté.

Il n'y a pas lieu, à notre avis, d'écarter les communes. En revanche, il faut envisager des formules mieux adaptées, par exemple des formules passant par des commissions intercollectivités, ce que j'appelle une organisation entre des collectivités de même niveau.

Ce type de coopération peut être tout à fait intéressant et répondre pour partie, sinon en totalité, aux différentes difficultés qui ont été décrites par le Gouvernement et qui ont conduit celui-ci à nous soumettre le présent texte.

Cet amendement répondant à des préoccupations qui nous sont communes, nous pourrions tous nous rejoindre pour l'adopter.

M. le président. Par amendement n° 144, MM. Autain et Charasse proposent, dans le paragraphe I de l'article 4, de compléter le texte présenté pour le paragraphe II de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale l'exige, toute commune de plus de 70 000 habitants peut accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci. Elle peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier. »

Cet amendement est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 145 ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission considère que cet amendement est satisfait par l'amendement n° 56 de la commission des lois. Elle serait reconnaissante à nos collègues socialistes de bien vouloir accepter cette démonstration et de se rallier à son propre amendement.

M. le président. Monsieur Régnauld, que pensez-vous de la proposition de la commission ?

M. René Régnauld. Monsieur le président, même si l'amendement de la commission des lois n'est pas exactement superposable à notre amendement, je considère qu'il constitue une avancée dans la direction que je souhaitais faire emprunter à mes collègues.

J'accepte donc de me rallier à l'amendement de la commission des lois et de retirer le nôtre.

M. le président. L'amendement n° 145 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 143 et 56 ?

M. Yves Galland, ministre délégué. En ce qui concerne l'amendement n° 143, pour les raisons que j'ai longuement expliquées tout au long de la journée d'hier et aujourd'hui encore, la Haute Assemblée ne sera pas surprise que je m'oppose à son adoption. En effet, les chiffres que j'ai donnés sont révélateurs d'une dérive des lois de 1982 préoccupante à cet égard et les options de cet article réduiraient pratiquement à néant le projet du Gouvernement.

Quant à l'amendement n° 56, dit « du boulanger », qui permet que se rejoignent la commission des finances, la commission des lois et MM. Méric et Régnauld, le Gouvernement s'y déclare favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 143, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 56, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 32, M. Pellarin, au nom de la commission des finances, propose de rédiger ainsi le paragraphe II de l'article 4 :

« II. - Le paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« II. - Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, le département peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier et prévoyant des mesures de développement de l'entreprise.

« Les aides peuvent être accordées conjointement avec celles d'autres collectivités territoriales concernées, dans le cadre d'une convention passée à cet effet.

« Les mesures mentionnées aux alinéas qui précèdent font l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 175, présenté par MM. Virapoullé et Moreau, et tendant à compléter, *in fine*, le texte qu'il propose par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige et par dérogation aux dispositions ci-dessus, les départements d'outre-mer peuvent également accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par des conventions passées avec celles-ci. »

La parole est à M. Pellarin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 32.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Monsieur le président, cet amendement, que j'estime important, a pour objet d'étendre aux départements l'impossibilité d'aider les entreprises en difficulté qui est prescrite à l'article 4 pour les communes. En effet, on peut craindre que les pressions qui s'exercent sur les communes ne soient reportées sur les départements, qui sont également des collectivités gestionnaires, contrairement aux régions, dont la vocation première est économique.

Cela dit, je souhaite apporter deux rectifications à mon amendement, monsieur le président.

En premier lieu, le deuxième alinéa du paragraphe II serait ainsi rédigé : « Pour compléter les aides visées à l'alinéa précédent, la commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités... ». Il s'agit là d'une coordination avec l'amendement de M. Girod adopté pour le paragraphe I.

La seconde rectification consisterait à ajouter, au début du dernier alinéa du texte proposé pour le paragraphe II de l'article 48 de la loi du 2 mars 1982, un alinéa ainsi conçu : « Toutefois, le département peut proposer à la région d'attribuer conjointement avec elle des aides aux entreprises en dif-

ficulté, dans les cas prévus au 6° du paragraphe I de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. »

Ainsi, le département interviendrait dans la foulée avec la région.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 32 rectifié, qui vise à rédiger ainsi le paragraphe II de l'article 4 :

« I. - Le paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« II. - Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, le département peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier et prévoyant des mesures de développement de l'entreprise.

« Pour compléter les aides visées à l'alinéa précédent, la commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.

« Les mesures mentionnées aux alinéas qui précèdent font l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée.

« Toutefois, le département peut proposer à la région d'attribuer conjointement avec elle des aides aux entreprises en difficulté, dans les cas prévus au 6° du I de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. »

La parole est à M. Virapoullé, pour défendre le sous-amendement n° 175.

M. Louis Virapoullé. Monsieur le président, je vous avoue que l'amendement de la commission des finances m'avait quelque peu inquiété pour les départements d'outre-mer, qui sont ce qu'on appelle des régions monodépartementales ; ainsi, dans un département comme la Réunion, siègent sur le même territoire une assemblée départementale et une assemblée régionale.

M. Girod a eu tout à l'heure l'amabilité de me faire part de l'amendement de la commission des finances relatif à l'intervention réservée aux régions, les départements étant exclus. En effet, la commission des finances propose que le département puisse intervenir conjointement avec la région.

J'ai analysé cette proposition et il m'a semblé que le problème restait posé en ce qui concerne les départements d'outre-mer. C'est au Sénat, ne l'oublions pas, que la majorité a tenu, à bon droit, à faire valoir que le statut départemental devait prévaloir à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion et en Guyane. Le Conseil constitutionnel, par une décision en date du 2 décembre 1982, a d'ailleurs consacré la position du Sénat.

Si l'on peut adopter, pour la métropole, la proposition qui est faite par la commission des finances, il convient - j'attire votre attention sur ce point, mes chers collègues - s'agissant des départements d'outre-mer, de laisser leur liberté d'action aux assemblées départementales.

Je peux vous affirmer qu'aujourd'hui ces assemblées régionales et départementales cohabitent, coexistent. Il ne faudrait pas que, par la voie d'un amendement, vous fassiez passer les conseils généraux des départements d'outre-mer sous la tutelle des assemblées régionales.

Tel est l'objet de mon sous-amendement.

M. le président. Je viens d'être saisi par M. Pellarin d'une nouvelle modification de son amendement n° 32 rectifié. Celle-ci tend, dans le troisième alinéa, à remplacer les mots : « la commune » par les mots : « le département ». Nous sommes donc en présence d'un amendement n° 32 rectifié bis, qui est ainsi rédigé :

« II. - Le paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« II. - Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, le département peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de

la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier et prévoyant des mesures de développement de l'entreprise.

« Pour compléter les aides visées à l'alinéa précédent, le département peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.

« Les mesures mentionnées aux alinéas qui précèdent font l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée.

« Toutefois, le département peut proposer à la région d'attribuer conjointement avec elle des aides aux entreprises en difficulté, dans les cas prévus au 6° du I de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. »

Par amendement n° 3, MM. Hoeffel, Ballayer, Brantus, Cluzel, Gotschy, Herment, Huriet, Laurent, Lecanuet, Malé, Malécot, Salvi, Séramy, Treille et Vecten proposent de rédiger comme suit le paragraphe II de l'article 4 :

« II. - Le paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« II. - Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, le département peut accorder des aides directes ou indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier.

« Le département peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite des actions.

« Les mesures visées aux alinéas précédents doivent faire l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'activité économique concernée. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 174, présenté par MM. Virapoullé et Moreau et ayant pour objet de compléter, *in fine*, le texte qu'il propose par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige et par dérogation aux dispositions ci-dessus, les départements d'outre-mer peuvent également accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci. »

Avant de lui donner la parole, je fais observer à M. Hoeffel, à toutes fins utiles, que, compte tenu des rectifications successives qui ont été apportées à l'amendement de la commission des finances, il n'y a plus beaucoup de différence entre ce dernier et son propre amendement.

Cela dit, monsieur Hoeffel, je vous donne la parole pour défendre votre amendement n° 3.

M. Daniel Hoeffel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cet amendement déposé par plusieurs de nos collègues et par moi-même a pour objet d'exprimer notre inquiétude devant certaines déviations quant à l'intervention des collectivités territoriales, en particulier des départements, dans les entreprises en difficulté.

Je considère en effet que les départements n'ont pas pour vocation naturelle d'intervenir dans la gestion des entreprises en difficulté. Cela ne signifie pas qu'ils n'ont pas, au même titre que les régions et les communes, une certaine vocation sur le plan économique. Nous avons des responsabilités, nous devons les assumer. Mais elles se situent certainement plus au niveau du financement des infrastructures et des structures d'accueil des entreprises que dans l'intervention financière s'agissant de la gestion interne des entreprises.

Cet amendement vise simplement à délimiter notre intervention et à éviter certaines imprudences qui, depuis 1982, ont pu être commises sur ce point.

Je reconnais cependant que cet amendement pose le problème de la différence de nature entre les interventions des communes et des départements, d'une part, et celles des régions, d'autre part, alors qu'il doit y avoir, dans un certain nombre de cas, une solidarité entre les trois niveaux de collectivités territoriales.

L'amendement n° 32 rectifié *bis*, présenté tout à l'heure par M. Pellarin, tient en partie compte de cette solidarité. C'est la raison pour laquelle j'accepte de retirer l'amendement n° 3 au profit de l'amendement n° 32 rectifié *bis*.

J'insiste, cependant, pour vous rendre attentifs, mes chers collègues, au fait qu'il s'agit, en l'occurrence, d'un problème important et d'une clarification nécessaire sur le plan des interventions économiques prévues par la loi de décentralisation de 1982. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

M. le président. L'amendement n° 3 est retiré et le sous-amendement n° 174 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 57, M. Girod, au nom de la commission des lois, propose, au paragraphe II de l'article 4, dans le texte présenté pour la deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, de remplacer les mots : « avec d'autres départements ou régions concernés » par les mots : « avec les régions ou avec d'autres départements concernés ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre cet amendement et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 32 rectifié *bis* et le sous-amendement n° 175.

M. Paul Girod, rapporteur. Dans son texte, le Gouvernement a réécrit les dispositions prévues pour l'intervention des départements en matière économique, compte tenu de l'amendement dit « du boulanger » en faveur des communes et, par conséquent, n'a changé en rien la capacité des départements d'intervenir au bénéfice des entreprises en difficulté.

MM. Hœffel et Pellarin, au nom de la commission des finances, ont déposé des amendements qui, au lieu de modifier la fin du paragraphe II de l'article 48 de la loi de 1982, réécrivent complètement ce paragraphe et, par conséquent, suppriment la capacité d'intervention des départements au bénéfice des entreprises en difficulté.

La commission des lois a statué, d'abord, sur le principe et elle s'est interrogée longuement sur les deux aspects de ce problème.

Tout d'abord, il est vrai que les pressions qui s'exercent à l'échelon d'un département, en particulier compte tenu du recrutement local des conseillers généraux, peuvent être pratiquement de même nature et de même intensité que celles qui s'exercent sur une collectivité de base, la commune, dans le cas où une entreprise est en difficulté, en particulier à l'intérieur d'un canton que représente un conseiller général.

Par conséquent, la disposition de protection que nous venons de prendre au bénéfice des communes pouvait, par homothétie, être considérée comme transposable à l'échelon des départements, ce qui était d'ailleurs le souci des auteurs des amendements. Mais cela équivalait, dans la mesure où l'on ne touchait pas à la capacité des régions à intervenir au profit d'entreprises en difficulté, à laisser à la seule région la capacité d'intervenir sur le terrain au cas où une tension se produirait à propos d'une entreprise. Cela pose alors le problème - soyons clairs entre nous - du rapport des pouvoirs entre le département et la région dans un certain nombre de cas.

La commission des lois s'est longuement interrogée sur les inconvénients que pourrait avoir, vue sous cet angle, l'adoption des seuls amendements de M. Pellarin, au nom de la commission des finances, et de M. Hœffel.

Après un long débat, sa majorité s'est ralliée aux amendements de MM. Hœffel et Pellarin, c'est-à-dire à la suppression pour les départements de toute capacité d'intervention au profit des entreprises en difficulté ; néanmoins, elle ne perdait pas de vue l'inconvénient de caractère presque politique découlant du fait que seule la région pourrait intervenir, éventuellement, sans même consulter le conseil général.

C'est pourquoi je crois pouvoir dire, au nom de la commission des lois, que nous accueillons avec satisfaction la modification proposée par M. Pellarin, par laquelle le département peut décider de s'intéresser, lui aussi, au sort d'entreprises en difficulté, à la condition qu'il n'intervienne qu'en association avec la région. Cette précision répond, d'une certaine manière, aux deux aspects de la préoccupation exprimée par les amendements initiaux de MM. Pellarin et Hœffel.

Dans ces conditions, la commission des lois retire son amendement n° 57, qui n'était que rédactionnel et qui est satisfait par l'amendement n° 32 rectifié *bis*, à propos duquel elle émet un avis favorable.

M. le président. L'amendement n° 57 est retiré. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Le sous-amendement n° 175, qui tend à compléter *in fine* l'amendement n° 32 rectifié *bis*, traite le cas particulier des régions d'outre-mer dans lesquelles la coexistence sur le même territoire de deux collectivités territoriales mettrait l'une pratiquement en état de sujétion par rapport à l'autre.

Sous réserve d'une modification rédactionnelle, car il faudrait prévoir que la mesure est dérogatoire aux dispositions de l'alinéa précédent, la commission des lois pourrait donner un avis favorable à ce sous-amendement.

M. le président. Monsieur Virapoullé, acceptez-vous la suggestion de M. le rapporteur ?

M. Louis Virapoullé. Monsieur le président, je prends note, d'abord, du fait que M. le rapporteur reconnaît l'existence d'un problème en ce qui concerne les départements d'outre-mer. Il propose une modification de forme, qui ne change pas le fond de mon sous-amendement. Donc je vous demande de le modifier dans le sens qu'a indiqué M. le rapporteur.

M. le président. Je suis donc saisi, par MM. Virapoullé et Moreau, d'un sous-amendement n° 175 rectifié, qui tend à compléter, *in fine*, le texte proposé par l'amendement n° 32 pour le paragraphe II de l'article 4, par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige et par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, les départements d'outre-mer peuvent également accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre des mesures de redressement prévues par des conventions passées avec celles-ci. »

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement 32 rectifié *bis* et le sous-amendement n° 175 rectifié ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, le Gouvernement est interloqué. En effet, l'orientation que le Gouvernement a voulu donner au texte est cent fois justifiée puisque la volonté parlementaire est d'élargir l'intervention aux départements.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire à la tribune, il n'est pas du tout choquant que l'on instaure un régime qui soit différent pour les communes et les départements ou pour les communes, les départements et les régions.

En effet, dans notre conception de la décentralisation, les régions ont un rôle précis à jouer d'impulsion économique et d'aménagement du territoire. Tout le monde conçoit que les régions ont un rôle d'impulsion économique qu'il ne faut pas limiter.

De même, tout le monde est d'accord pour limiter l'intervention des communes dans ce domaine. Pour limiter l'intervention des départements, deux amendements avaient été déposés. Il n'en reste qu'un, l'amendement n° 32 rectifié *bis* présenté par la commission des finances.

Que cet amendement inclue l'amendement dit « du boulanger », le Gouvernement n'y voit aucun inconvénient. A partir de là, il s'agit d'un moyen terme, si j'ose dire, entre la position initiale du Gouvernement qui était de ne rien changer pour les départements et la position de l'amendement Hœffel qui était de limiter complètement l'intervention des départements.

C'est contraire à ce que j'ai pour habitude d'entendre en la matière : « pas de tutelle », « pas de financement croisé » ! J'observe que l'ancien critère de subsidiarité serait remplacé par un critère de complémentarité obligatoire.

On conviendra que la rédaction : « Toutefois le département peut, en outre, proposer à la région d'attribuer conjointement avec elle... » laisse un champ d'application incertain.

J'ajoute, monsieur le président, que je ne vais pas vous simplifier la vie, puisque je vais vous proposer de modifier l'amendement n° 32 rectifié *bis*.

A l'expression « Toutefois, le département peut proposer à la région... », le Gouvernement préférerait les mots : « Le département peut, en outre, proposer à la région... ».

M. le président. L'amendement n° 32 rectifié *bis* dispose : « Toutefois le département peut, en outre, ... ». Or, monsieur le ministre, vous souhaitez supprimer le terme « Toutefois ».

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, tout d'abord, j'ai entendu M. Pellarin proposer oralement un amendement n° 32 rectifié *bis* qui stipulait : « Toutefois, le département peut proposer à la région... ».

Ensuite, un autre amendement ne comportait pas l'adverbe « Toutefois » et indiquait : « Le département peut, en outre, ... ».

Je n'ai jamais eu en main un amendement mentionnant : « Toutefois, le département peut, en outre... ».

M. le président. C'est pourtant celui sur lequel nous discutons !

M. Yves Galland, ministre délégué. Je souhaiterais que l'adverbe « Toutefois » soit supprimé.

En tout cas, pour en revenir très précisément au problème posé par l'amendement, qu'il comporte ou non l'adverbe « toutefois », ce qui n'est pas déterminant, le Gouvernement s'en remettra à la sagesse de la Haute Assemblée.

Qui est d'ailleurs mieux placé que les élus que vous êtes pour juger où doit commencer et se terminer l'initiative et la responsabilité économique des collectivités dans un cadre fixé par le Gouvernement !

M. René Régnauld. Voilà une excellente déclaration !

M. Yves Galland, ministre délégué. Ce Gouvernement fait beaucoup d'excellentes déclarations !

M. le président. Pour que tout soit clair, je résume la situation.

L'amendement n° 32 a été distribué. Après quoi, j'ai indiqué au Sénat qu'il était rectifié sur deux points : premièrement, au deuxième alinéa du paragraphe II, les mots « le département » remplaçaient les mots « la commune » ; deuxièmement, le mot « toutefois » était ajouté au début du dernier alinéa.

Voilà ce que j'ai indiqué au Sénat dès que j'ai été saisi de ce texte par la commission des finances. Tel est le texte sur lequel nous discutons.

Monsieur le ministre, si vous voulez qu'il soit modifié, il faut soit que vous demandiez à la commission de le faire, soit que vous déposiez un sous-amendement.

M. Yves Galland, ministre délégué. Dans un souci de simplification, je ne vais pas déposer un sous-amendement ou demander à la commission de présenter un amendement n° 32 rectifié *ter*. L'exégèse sur l'emploi de l'adverbe « toutefois » n'est, en effet, pas essentielle.

En revanche, ce que j'ai dit sur le choix des sénateurs en ce qui concerne l'orientation qu'ils souhaitent donner à la compétence des collectivités - notamment du département - en matière d'intervention économique me semble bien plus important.

Quant au sous-amendement n° 175 rectifié présenté par M. Virapoullé, je comprends parfaitement les motifs qui ont inspiré cet honorable parlementaire en la circonstance.

Une fois de plus, nous abordons là un aspect insatisfaisant des lois de décentralisation, un même territoire constituant à la fois un département et une région. Nous sommes là dans une situation dont la logique échappe à tout le monde, ce qui justifie le dépôt de ce sous-amendement.

Le Gouvernement se rallie à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 32 rectifié *bis* et recommande l'adoption du sous-amendement n° 175 rectifié.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 175 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 32 rectifié *bis*.

M. René Régnauld. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Pour éclairer notre débat, je demanderai au rapporteur de la commission des lois qu'il me dise si, dans l'amendement auquel je me suis rallié tout à l'heure, par les mots « d'autres collectivités territoriales concernées », il entend toutes les collectivités territoriales, c'est-à-dire les départements et les régions.

M. Paul Girod, rapporteur. De quel amendement s'agit-il ?

M. René Régnauld. Ma question porte sur l'amendement n° 56.

M. Paul Girod, rapporteur. Il a été voté il y a plus d'un quart d'heure !

M. René Régnauld. Pour prendre position sur l'amendement n° 32 rectifié *bis*, j'ai besoin, monsieur le rapporteur, que vous répondiez à la question que je viens de vous poser !

M. Paul Girod, rapporteur. Il est évident qu'il s'agit à la fois des départements, des régions et, éventuellement, des groupements de communes.

M. René Régnauld. Tel est, bien entendu, également l'avis du Gouvernement !

M. Yves Galland, ministre délégué. Tout à fait, monsieur le sénateur.

M. René Régnauld. Voilà qui est intéressant !

Quel que soit leur rang, les collectivités peuvent passer entre elles des conventions en vue d'intervenir. Cette précision, cette réponse me donne satisfaction.

En revanche, l'édifice restrictif que représente l'amendement n° 32 rectifié *bis* me satisfait moins. Je me demande même si nous ne pouvons pas relever quelques contradictions entre l'amendement n° 56 adopté tout à l'heure et cet amendement-là. Comme je le crains, nous ne voterons pas l'amendement n° 32 rectifié *bis*.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Rudloff, pour explication de vote.

M. Marcel Rudloff. En partant à peu près des mêmes prémisses que M. Régnauld, je vais arriver à des conclusions contraires et je voterai donc pour l'amendement n° 32 rectifié *bis*, encore que je partage entièrement les inquiétudes dont le rapporteur de la commission des lois s'est fait l'écho tout à l'heure.

Je ne voudrais pas que soit authentifié un système dans lequel la région est seule en première ligne pour les interventions économiques, notamment celles qui concernent les entreprises en difficulté.

M. René Régnauld. Je suis d'accord.

M. Marcel Rudloff. Je ne voudrais pas que naisse cette idée et que soit institutionnalisé un édifice dans lequel le droit commun, ce serait la région, les autres collectivités territoriales n'intervenant que subsidiairement, par contrat.

J'entends bien que ce système ne choque pas le Gouvernement. J'en suis heureux, mais je pense qu'il ne correspondra jamais à la réalité car on aura beau affubler la région d'une compétence en matière d'aménagement du territoire, rien n'en fera la collectivité la plus apte financièrement à jouer un rôle d'impulsion économique.

Par conséquent, le système des interventions en matière économique, y compris celles qui touchent les entreprises en difficulté, doit, selon moi, être essentiellement un système fondé sur des conventions entre les différentes collectivités.

C'est pourquoi je pense que le droit commun, c'est l'amendement n° 56, que nous avons adopté tout à l'heure dans l'enthousiasme - M. Régnauld a eu raison d'y insister - explicité lui-même par les amendements successifs qui sont maintenant en discussion, notamment par l'amendement n° 32 rectifié *bis*.

Si je vote cet amendement, c'est parce que je le considère comme un amendement subsidiaire, l'essentiel devant être la solidarité par convention entre l'ensemble des collectivités locales qui ont à réaliser des interventions économiques, notamment à aider des entreprises en difficulté.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

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

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Je souhaite rectifier le dernier alinéa de l'amendement n° 32 rectifié *bis*, afin de supprimer l'adverbe : « Toutefois ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 32 rectifié *ter* qui reprend le dispositif de l'amendement n° 32 rectifié *bis* mais dont le dernier paragraphe serait désormais ainsi rédigé :

« Le département peut, en outre, proposer à la région d'attribuer conjointement avec elle des aides aux entreprises en difficulté, dans les cas prévus au 6° du I de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. »

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Je tiens à revenir sur un problème qui n'est pas si secondaire, monsieur le président, et ce, afin de lever toute ambiguïté.

L'amendement n° 56, dit « du boulanger », permet l'octroi d'aides en milieu rural, mais non aux entreprises en difficulté. Si tel n'était pas le cas, le Gouvernement ne l'aurait pas soutenu.

Selon M. Rudloff, le Gouvernement considérerait comme normaux les équilibres prévus par l'amendement n° 32 rectifié *ter*. Le Gouvernement n'avait pas pour habitude d'entendre dire dans cette enceinte qu'il y avait une volonté de financement croisé, ou une organisation indirecte de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Je constate que c'est le cas.

Le Gouvernement eût préféré l'amendement n° 3 qui ne laissait place à aucune ambiguïté, mais M. Hoeffel l'avait retiré. Ne reste donc que l'amendement n° 32 rectifié *ter*, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée pour les raisons qu'il a indiquées. Mais je ne voudrais pas, s'agissant de l'amendement n° 56, ou de l'amendement n° 32 rectifié *ter*, qu'on se trompe sur l'analyse du Gouvernement relative à leurs champs d'application respectifs.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, l'amendement n° 32 rectifié *ter*, accepté par la commission et sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 33, M. Pellarin, au nom de la commission des finances, propose de rédiger ainsi le paragraphe III de ce même article 4 :

« III. - Le 6° du paragraphe I de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est ainsi rédigé :

« 6° L'attribution d'aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la région l'exige. L'octroi des aides est subordonné à la conclusion d'une convention fixant les obligations de l'entreprise bénéficiaire et prévoyant des mesures de redressement. Les décisions d'attribution font l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et généraux concernés. »

La parole est à M. Pellarin, rapporteur pour avis.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 32. Actuellement, pour déterminer les possibilités des régions en matière d'aide aux entreprises en difficulté, la loi de 1972 fait référence aux communes. L'article 4, qui supprime cette possibilité pour les communes, a prévu d'inscrire dans ladite loi une référence aux départements. Mais comme l'amendement n° 32 limite cette possibilité aux départements, il faut prévoir une coordination dans la loi du 5 juillet 1972 et conférer expressément aux régions la capacité d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Favorable.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 33, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 4, modifié.

M. René Rénault. Le groupe socialiste vote contre.

Mme Paulette Fost. Le groupe communiste également.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - L'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 6-I. - Une commune ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au paragraphe I du présent article.

« Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette communale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal ; le montant des provisions spécifiques constituées par la commune pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.

« Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage, défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.

« La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.

« Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une commune porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une commune pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.

« II. - Par dérogation aux dispositions du paragraphe III de l'article 5 de la présente loi, une commune, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé, et notamment celles qui exploitent des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital de cet établissement de crédit.

« La commune peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit mentionné à l'alinéa précédent. La commune passe avec l'établissement de crédit une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'octroi des garanties et notamment la quotité garantie par l'établissement. »

La parole est à M. Schumann.

M. Maurice Schumann. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, puis-je mettre à profit la discussion de l'article 5 pour attirer votre attention sur ce qui me paraît être une contradiction évidente ?

En effet, monsieur le ministre, vous incitez les collectivités territoriales à constituer des fonds de garantie. Ce n'est certainement pas moi qui vous donnerai tort, car tout ce qui peut garantir un risque industriel, tout ce qui peut améliorer

le montant total des subventions d'équipement est, par les temps qui courent, bienvenu. Mais il est clair qu'à partir du moment où les collectivités territoriales seront amenées à doter financièrement ces fonds elles souhaiteront tout naturellement exercer un contrôle sur leur utilisation.

Le problème ainsi posé demeure à l'heure actuelle sans solution. Pourquoi ce point fondamental demeure-t-il dans l'ombre ? Parce qu'il n'existe pas de réglementation fiscale et comptable adaptée à ces fonds de garantie.

Dans ces conditions, nous nous trouvons devant l'alternative suivante : ou bien vous prévoyez que les dotations apportées par des collectivités publiques à des sociétés constituées en fonds de garantie ne sont pas assimilables à la subvention d'exploitation ou à des subventions d'équilibre, et alors elles ne doivent supporter ni la taxe sur la valeur ajoutée ni l'impôt sur les sociétés, ou bien la constitution des fonds de garantie est dépourvue de tout intérêt et, par rapport à votre intention initiale, risque même de devenir un non-sens.

Permettez-moi, en conclusion, de pasticher l'adage célèbre : « Donner et retenir ne vaut ». Eh bien, je crois qu'inciter et dissuader ne vaut pas davantage !

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Les articles 5, 6 et 7 tendent à rédiger différemment les articles 6 et 49 de la loi du 2 mars 1982, ainsi que l'article 4-1 de la loi du 5 juillet 1972, dans leurs dispositions relatives au régime des garanties d'emprunt et de cautionnement dans les communes, les départements et les régions.

Ces articles apportent une limitation aux possibilités de garantie des emprunts des collectivités locales puisque le montant total des annuités d'emprunt garanties majoré des annuités de la dette communale ne doit pas excéder un pourcentage fixé par décret.

Le projet prévoit, en quelque sorte, une forme de partage des risques et se borne à dresser le constat de la situation sans l'améliorer. Sous couvert de mutualisation, on procède en réalité à l'intégration de l'intervention des collectivités locales et à la dilution de leurs reponsabilités dans le système bancaire. Il n'est pas sain que les organismes financiers, les banques, la Caisse des dépôts et consignations prêtent aux collectivités locales et encaissent ainsi des intérêts sans aucun risque. Comment peut-on accepter que ce ne soit pas l'organisme financier qui prenne ce risque ?

Le groupe communiste n'accepte pas cette situation et ne votera donc pas les articles 5, 6 et 7, qui traduisent un accroissement de la tutelle et un transfert de responsabilités des collectivités locales vers les banques.

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

M. Lucien Neuwirth. Je voudrais obtenir des assurances de M. le ministre s'agissant des articles 5, 6 et 7, qui prévoient qu'une commune, un département ou une région « ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ».

Je me demande ce qu'il adviendra des associations du secteur social, qui risquent de se trouver dans une situation difficile si leurs demandes d'emprunts ne sont pas garanties. Chacun d'entre vous, mes chers collègues, sait que ces associations participent à la création non seulement d'établissements pour personnes âgées ou pour handicapés, mais aussi d'organismes d'intérêt général ou s'occupant de jeunes travailleurs.

Nous nous trouvons ainsi dans une situation qui me paraît assez inquiétante ; en effet, les associations d'intérêt général, faute de pouvoir fournir la garantie des collectivités locales à leurs banquiers - garantie que ceux-ci réclament, bien évidemment, pour vérifier l'utilité économique et sociale des projets en cause - ne pourront plus obtenir d'emprunts.

Cette situation, monsieur le ministre, nous concerne les uns et les autres. Je vous interroge donc, monsieur le ministre : une solution ne pourrait-elle pas être trouvée dans le paragraphe selon lequel « le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage, défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent. » ?

Cette procédure, si vous nous en donniez l'assurance, permettrait de fixer dans le décret le montant total des annuités susceptibles d'être garanties, en faisant la distinction entre associations d'intérêt général et groupements d'intérêt économique, industriel ou commercial.

Je vous mets en garde, monsieur le ministre, sur les conséquences d'une application drastique de cet article qui exclurait *ipso facto* du bénéfice de la garantie d'emprunt les associations qui poursuivent des buts désintéressés dans le domaine sanitaire et social si toutes les précautions nécessaires n'étaient pas prises dans le décret d'application.

M. Jacques Moutet. Ce ne sont pas des personnes de droit privé !

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur Schumann, la constitution des fonds de garantie ne supportera ni impôt sur les sociétés, ni T.V.A., ni droits d'enregistrement. Cette constitution réalisée, nous allons entrer dans une phase d'exploitation au cours de laquelle, comme c'est le cas pour toutes les activités financières, le fonds ne sera pas soumis à la T.V.A. Il s'agira cependant d'une société de droit commun et il devra donc payer l'impôt sur les sociétés.

Toutefois, les fonds de garantie n'acquitteront l'impôt sur les sociétés que s'ils dégagent des recettes provenant des garanties accordées et s'ils ne doivent pas supporter de sinistre du fait de ces garanties, c'est-à-dire dans l'hypothèse où leur activité a connu un succès considérable et a facilité la création de nombreuses entreprises, toutes bénéficiaires et heureuses.

Les fonds de garantie ne supporteront donc pas de pénalités financières du type T.V.A. - cela aurait effectivement constitué un frein à leur activité - et, s'ils sont amenés à payer l'impôt sur les sociétés, c'est que paradoxalement ils auront bien réussi dans la mission qui leur est confiée.

M. Neuwirth a posé la question très délicate des associations du secteur social. Ainsi, les établissements pour personnes handicapées, dont je sais qu'ils lui tiennent à cœur, peuvent être soit publics - la garantie est alors de 100 p. 100 du prêt - soit privés, association régie par la loi de 1901. Dans ce dernier cas, le plafond sera fixé par décret et il s'élèvera au maximum à 50 p. 100.

Vous allez me répondre, monsieur le sénateur, qu'il y a là une difficulté. Mais vous comprendrez qu'il existe une autre difficulté : comment déterminer qu'une association régie par la loi de 1901 a une vocation sociale ? Nous devons être rigoureux dans la classification !

Une piste consisterait à retenir le critère des associations reconnues d'utilité publique.

M. Lucien Neuwirth. La navette va s'ouvrir, profitons-en !

M. Yves Galland, ministre délégué. Nous y réfléchissons et j'aurai l'occasion de vous indiquer prochainement quels sont les éléments que nous pourrions retenir dans le décret d'application. Seront-ils très rigoureux ou très souples ? Les deux options sont encore ouvertes aujourd'hui et, dès que je pourrai lever cette incertitude, je vous le dirai.

M. le président. Sur l'article 5, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Tous deux sont présentés par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

Le premier, n° 58, a pour objet de remplacer, à la fin du premier alinéa du paragraphe I du texte proposé pour l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les mots : « au paragraphe I du présent article. » par les mots : « au présent paragraphe. ».

Le second, n° 59, vise à rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa du paragraphe I du texte proposé pour l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 : « ... affecté d'un coefficient multiplicateur fixé par décret, vient en déduction du montant total défini au présent alinéa. ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Avant d'exposer ces amendements, je voudrais, au nom de la commission des lois, poser une question à M. le ministre. Parmi les intervenants au bénéfice d'une personne morale de droit privé, il en est un qui est majeur, la Caisse des dépôts lorsqu'elle intervient

dans le domaine du logement social ou pour garantir un emprunt au bénéfice d'un hôpital. Elle accorde cependant certains prêts à des personnes morales de droit privé qui ne ressortissent pas à ces deux catégories.

Je vise en particulier les Sicomi régionales. Quand une Sicomi régionale se finance auprès de la Caisse des dépôts, dans l'état actuel des choses, il est exigé une garantie totale.

J'avais eu l'occasion de m'entretenir avec M. le ministre avant que le texte ne vienne en discussion. Il m'avait précisé - je crois qu'il serait bon qu'il nous le confirme - que la Caisse des dépôts sera obligée de se contenter de la garantie telle qu'elle sera délimitée par le décret dont il est question dans l'alinéa.

J'en viens maintenant aux amendements de la commission, monsieur le président.

L'amendement n° 58 est purement rédactionnel.

Quant à l'amendement n° 59, il tend à préciser qu'au cas où il y a garantie par le biais d'un fonds, il s'agit bien d'un coefficient multiplicateur qui diminue la référence pour la limite de garantie accordée et non d'un coefficient multiplicateur qui risque de l'augmenter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 58 et 59 ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Tout d'abord, je répondrai à la question de M. le rapporteur sur les Sicomi.

Comme il l'a dit, s'il s'agit d'un établissement public, la garantie est de 100 p. 100. S'il s'agit d'une Sicomi, elle sera naturellement limitée au plafond de 50 p. 100. Comment pourrait-on appliquer un plafond à une association relevant de la loi de 1901 et non à une Sicomi ? Cela n'est pas possible et la rigueur s'appliquera.

M. Paul Girod, rapporteur. La Caisse des dépôts se pliera ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Naturellement, cela va de soi. Sinon, ce serait la vocation du texte qui pourrait être en cause.

S'agissant des amendements n°s 58 et 59, le Gouvernement y est favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 58, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 59, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Le premier, n° 95, présenté par M. Jean Boyer et les membres du groupe de l'U.R.E.I., vise à rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe II du texte proposé pour l'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 :

« Par dérogation aux dispositions du III de l'article 5 de la présente loi, une commune, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'une société financière ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé, et notamment à celles qui exploitent des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs banques, banques mutualistes, banques coopératives, détiennent une partie du capital de cette société financière. »

Le deuxième, n° 34, présenté par M. Pellarin, au nom de la commission des finances, tend, dans le premier alinéa du même paragraphe, après les mots : « une commune, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'un établissement de crédit », à insérer les mots : « revêtant la forme de société anonyme et ».

Enfin, le troisième, n° 35, également présenté par M. Pellarin, au nom de la commission des finances, a pour objet, toujours dans le premier alinéa du même texte, après les mots : « qu'une ou plusieurs sociétés commerciales », d'insérer les mots : « , dont au moins un établissement régi par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, ».

La parole est à M. Jean Boyer, pour défendre l'amendement n° 95.

M. Jean Boyer. L'objet de l'amendement n° 95 est pour partie - je dois le reconnaître - satisfait par l'amendement de la commission des finances qui a trait à la fin du premier alinéa du paragraphe II.

Le fait qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent au capital d'un établissement ne me paraît pas garantir que celui-ci aura une compétence suffisante pour apprécier pleinement l'ensemble des risques liés à son activité. C'est la raison pour laquelle il m'est apparu souhaitable d'obliger ces établissements à avoir comme actionnaires au moins une banque, qu'il s'agisse d'une banque commerciale, d'une banque mutualiste ou d'une banque coopérative.

Sur ce plan, l'amendement de la commission des finances, qui crée cette obligation pour au moins un établissement bancaire, me paraît satisfaisant.

J'aurais souhaité par ailleurs - c'est le sens du début de mon amendement - rappeler qu'aux termes de la loi bancaire un établissement, qui a pour objet exclusif de garantir des crédits, me paraît plus relever de la catégorie d'une société financière que d'un établissement de crédit, ce dernier ayant des compétences beaucoup plus larges.

Tel est l'objet de mon amendement, mais je souhaiterais, monsieur le président, recueillir des éclaircissements de la commission des finances et du Gouvernement sur ce point.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour défendre les amendements n°s 34 et 35.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. L'amendement n° 34 précise que l'établissement de crédit dont le principe est prévu par les articles 5, 6 et 7 doit revêtir la forme d'une société anonyme, afin de limiter la mise en jeu éventuelle de la responsabilité des collectivités locales en cas de difficulté.

Quant à l'amendement n° 35, il précise que, parmi les sociétés commerciales qui vont participer, aux côtés des collectivités locales, au capital de l'établissement de crédit, doit au moins figurer un établissement bancaire, afin de garantir la présence du « savoir-faire bancaire » au sein de cet établissement de crédit, ce qui est un des objectifs de l'article 5.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Paul Girod, rapporteur. Il a semblé à la commission des lois que ces trois amendements découlaient de la même préoccupation. Toutefois, l'amendement n° 95, parce qu'il vise les sociétés financières, lui semble par trop restrictif par rapport à l'objet visé par la nouvelle disposition des fonds de garantie.

En revanche, les amendements n°s 34 et 35 de la commission des finances apportent des précisions et des garanties qui devraient paraître suffisantes. Elle est donc défavorable à l'amendement n° 95 et favorable aux amendements n°s 34 et 35.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. S'agissant de l'amendement n° 95, le Gouvernement comprend bien la motivation de son auteur. Nous retrouvons cette même motivation dans l'amendement n° 35, qui paraît préférable. En effet, l'amendement n° 95 édicte le principe de la participation d'un établissement bancaire mais il énumère une liste qui pourrait ne pas être exhaustive. Seul le principe est mentionné dans l'amendement n° 35, ce qui peut garantir plus de souplesse et, en tout cas, éviter moins d'omissions éventuelles.

En résumé, le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 34, qui prévoit une garantie supplémentaire pour les collectivités locales. En ce qui concerne l'amendement n° 35, bien qu'il le préfère à l'amendement n° 95, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 95.

M. Jean Boyer. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 95 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 34, accepté par la commission et par le Gouvernement.

Mme Paulette Fost. Le groupe communiste vote contre.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 35, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5, modifié.

(L'article 5 est adopté.)

Article 6

M. le président. « Art. 6. - L'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 49. - I. - Un département ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au I du présent article.

« Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti et du montant des annuités de la dette départementale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget départemental ; le montant des provisions spécifiques constituées par le département pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.

« Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.

« La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.

« Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par un département porte, au choix de celui-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par un département pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.

« II. - Par dérogation aux dispositions du III de l'article 48 de la présente loi, un département, seul ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées, et notamment à des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital de cet établissement de crédit.

« Le département peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garanties auprès de l'établissement mentionné à l'alinéa précédent. Le département passe avec l'établissement de crédit une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'octroi des garanties et notamment la quotité garantie par l'établissement. »

Par amendement n° 60, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose, à la fin du premier alinéa du paragraphe I du texte présenté pour l'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, de remplacer les mots : « au I du présent article. », par les mots : « au présent paragraphe. ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. La situation est identique à celle de l'article précédent. Nos motivations sont les mêmes.

M. le président. En effet. Je suppose que la position du Gouvernement est la même que pour l'article 5.

M. Yves Galland, ministre délégué. Tout à fait, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 60, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 61, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa du paragraphe I du texte présenté pour l'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 : « ... affecté d'un coefficient multiplicateur fixé par décret, vient en déduction du montant total défini au présent alinéa. ».

Toujours même situation qu'à l'article précédent.

Je mets donc aux voix cet amendement, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Comme à l'article précédent, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 96, présenté par M. Jean Boyer et les membres du groupe de l'U.R.E.I., tend à rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe II du texte proposé pour l'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 :

« Par dérogation aux dispositions du III de l'article 48 de la présente loi, un département, seul ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'une société financière ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées, et notamment à des entreprises nouvellement créées dès lors qu'une ou plusieurs banques, banques mutualistes, banques coopératives, détiennent une partie du capital de cette société financière. »

Le deuxième, n° 36, et le troisième, n° 37, sont présentés par M. Pellarin, au nom de la commission des finances.

L'amendement n° 36 vise, dans le premier alinéa du paragraphe II du texte proposé par l'article 6 pour l'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, après les mots : « un département, seul ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'un établissement de crédit », à insérer les mots : « revêtant la forme de société anonyme et ».

L'amendement n° 37 a pour but, dans le premier alinéa du II de ce même texte, après les mots : « qu'une ou plusieurs sociétés commerciales », d'insérer les mots : « , dont au moins un établissement régi par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, ».

Comme à l'article précédent, vous retirez votre amendement, monsieur Boyer ?

M. Jean Boyer. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 96 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 36, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 37, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 6, modifié.

(L'article 6 est adopté.)

Article 7

M. le président. « Art. 7. - L'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 4-1. - I. - Une région ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au I du présent article.

« Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette régionale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget régional ;

le montant des provisions spécifiques constitué par la région pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.

« Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage, défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.

« La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.

« Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une région porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.

« Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une région pour les opérations de construction, d'acquisition, ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.

« II. - Une région peut, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes privées, et notamment à des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital de cet établissement de crédit.

« La région peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garantie auprès de l'établissement mentionné à l'alinéa précédent. La région passe avec l'établissement de crédit une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'octroi des garanties et notamment la quotité garantie par l'établissement. »

La situation est à nouveau la même que précédemment.

Tout d'abord, par amendement n° 62, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose, dans le premier alinéa du texte présenté par cet article pour le paragraphe I de l'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, de remplacer les mots : « au I du présent article » par les mots : « au présent paragraphe ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix cet amendement, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 63, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour le paragraphe I de l'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 : « affecté d'un coefficient multiplicateur fixé par décret, vient en déduction du montant total défini au présent alinéa ».

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix cet amendement, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

Je suis encore saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 97, présenté par M. Jean Boyer et les membres du groupe de l'U.R.E.I., tend à rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe II du texte proposé pour l'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 :

« Une région peut, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, participer au capital d'une société financière ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes privées et, notamment, à des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs banques, banques mutualistes, banques coopératives, détiennent une partie du capital de cette société financière. »

Le deuxième, n° 38, et le troisième, n° 39, sont présentés par M. Pellarin, au nom de la commission des finances.

L'amendement n° 38 vise, dans le premier alinéa du paragraphe II du texte proposé par l'article 7 pour l'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, après les mots : « Une région peut, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, participer au capital d'un établissement de crédit », à insérer les mots : « revêtant la forme de société anonyme et ».

L'amendement n° 39 a pour but, dans le premier alinéa du paragraphe II de ce même texte, après les mots : « qu'une ou plusieurs sociétés commerciales », d'insérer les mots : « , dont au moins un établissement régi par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, ».

L'amendement n° 97 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 38, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 39, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7, modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Articles additionnels

M. le président. Par amendement n° 122, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après l'article 7, d'insérer un article additionnel rédigé comme suit :

« L'article 7 de la loi de finances rectificative pour 1986, n° 86-824, du 11 juillet 1986, est abrogé. »

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Dans la loi de finances rectificative pour 1986, le Gouvernement avait imposé cette contribution à la C.A.E.C.L. La décision avait été prise après un prélèvement de 8 milliards de francs opéré sur le fonds de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, prélèvement qui avait plongé les collectivités dans des difficultés inextricables, en raison de la nécessaire surcompensation de cette caisse de retraite. Attentifs, comme on le sait, au financement des collectivités territoriales, les sénateurs communistes auront donc été les seuls à s'opposer, dès le début, à ces deux mesures inacceptables.

Notre amendement a pour objet de revenir sur la contribution de 2 milliards de francs instituée par la loi de finances rectificative pour 1986. Si cette question a suscité à l'époque un abondant débat, il nous semble essentiel d'y revenir maintenant, monsieur le ministre. Il n'est pas suffisant de dire que le Gouvernement n'a pas pris sa décision de gaieté de cœur car, aujourd'hui, ce sont les communes qui en font les frais. Nous n'avons cessé de nous opposer à cette mesure et nous continuerons à le faire.

D'après nos calculs, il nous est possible d'avancer que rapporter cette mesure permettrait de réduire d'au moins 1 p. 100 les taux d'intérêt qui sont appliqués aux communes. Ainsi, si l'on rapporte les 2 milliards de francs ponctionnés aux 26 milliards de francs de prêts consentis, et si l'on compare avec les taux pratiqués par la C.A.E.C.L. en 1986 et 1987, on se rend compte qu'il serait possible de réduire les taux fixes qu'elle pratique pour les prêts. Il en va de même pour les taux révisables.

Certes, ce n'est pas la panacée, mais cela donnerait tout de même un peu d'oxygène aux communes, d'autant que cette ponction s'ajoute à bien d'autres qui ont été opérées à l'encontre des collectivités locales et qui pèsent - on le sait - très lourdement sur leurs finances. Je pense à la modification des conditions de la régularisation de la D.G.F., à la réduction par décret, et rétroactivement de surcroît, des attributions du fonds de compensation de la T.V.A. ainsi qu'à l'une des mesures les plus graves, qui est inscrite dans la loi de finances initiale pour 1986 et qui a été prise au titre d'une indéfendable et inacceptable surcompensation en faveur d'autres caisses de retraite : il s'agit des 4 milliards de francs s'ajoutant aux 3 milliards de francs déjà prélevés au titre de

la compensation entre régimes de retraite sur les fonds qui appartiennent à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Je souhaite donc que la Haute Assemblée ait le courage de réagir contre ce pillage permanent et insupportable de l'argent qui appartient aux communes. Ce pillage ne peut aboutir qu'à une nouvelle explosion de la fiscalité locale. Même si le Gouvernement a cherché par tous les moyens à faire en sorte que cette contribution de 2 milliards de francs n'ait aucun effet sur le volume des prêts, cette argumentation n'est pas recevable à terme. Il n'est que d'interroger les maires. En effet, le prélèvement s'est opéré à un moment où les réseaux des caisses d'épargne, notamment celui de l'Ecureuil, devaient faire face, comme on le sait, à des retraits supérieurs aux dépôts. Tout cela ne peut laisser présager qu'un avenir marqué par la baisse des taux de rémunération des livrets A et par une évolution globalement défavorable du taux d'épargne des ménages.

Les sénateurs communistes et apparentés exigent solennellement, une fois de plus, que cette mesure soit rapportée afin que puissent être offerts, à l'avenir, aux collectivités locales de nouveaux moyens de développement, qu'il s'agisse de réduire leur endettement ou d'obtenir de nouveaux prêts.

Cette contribution de 2 milliards de francs ne nous fait pas perdre de vue que la C.A.E.C.L., dans sa fonction même, est mise en cause par la volonté du Gouvernement qui a modifié son statut et par le mouvement global qui conduit, peu ou prou, à sa banalisation et à sa transformation en banque, afin d'écarter l'offre de prêts à taux préférentiel que nous dénonçons.

Dans le cas présent, M. le rapporteur de la commission des finances n'aura pas à détourner l'applicabilité de l'article 40, comme ce fut le cas pour la C.N.R.A.C.L. En disant cela, je pèse mes mots et je tiens à informer le Sénat que M. Robert Vizet, secrétaire de la commission des finances, ne manquera pas de saisir M. le président Poncelet de l'atteinte au droit d'amendement qui a été ainsi portée en séance cet après-midi. Vous n'avez pas voulu que le Sénat ait à se prononcer sur le prélèvement opéré sur la C.N.R.A.C.L. Avec cet amendement, il faudra bien qu'il se prononce sur celui dont la C.A.E.C.L. fut l'objet. Par conséquent, nous demandons, sur notre amendement n° 122, un scrutin public.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Il n'échappera à personne que cet amendement opère une furieuse rétroactivité sur la somme de 2 milliards de francs figurant dans la loi de finances rectificative pour 1986. Supprimer ce prélèvement reviendrait donc à diminuer de façon définitive les ressources de l'Etat. Ce serait directement contraire aux principes de l'article 40 de la Constitution que j'invoque, monsieur le président.

M. le président. L'article 40 est-il applicable ?

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Il est applicable, monsieur le président.

M. le président. Dès lors, l'amendement n° 122 n'est pas recevable.

Par amendement n° 124, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparentés proposent d'insérer, après l'article 7, un article additionnel rédigé comme suit :

« I. - Le Gouvernement présentera dans la prochaine loi de finances un projet de réforme de la taxe professionnelle en mettant en œuvre les principes suivants :

- a) Inclusion des stocks dans la base imposable ;
- b) Inclusion des actifs financiers ;
- c) Diminution de la masse salariale ;
- d) Approfondissement de la péréquation nationale actuelle et prise en compte des conséquences sur les ressources des collectivités territoriales.

« II. - Il est nécessaire d'aller vers un impôt incitatif à la création de richesses, fournissant les investissements et les emplois productifs et de tenir compte d'un certain nombre de secteurs limités où le rapport entre capital investi et richesse créée est nécessairement plus important.

« III. - Sur cette base nouvelle, la taxe professionnelle pourrait évoluer vers un véritable impôt sur le capital permettant une substitution progressive de la taxe professionnelle à l'impôt sur les sociétés. »

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. La taxe professionnelle pose un problème de fond qui n'est pas nouveau, celui de la fiscalité locale. A l'échelon de l'Etat, il existe un équilibre entre impôts directs et impôts indirects, mais à celui des collectivités locales, il n'existe que des impôts indirects.

La taxe professionnelle représente, en moyenne, 50 p. 100 des impôts locaux. C'est dire qu'il est bon que subsiste un lien entre la commune et la fiscalité.

L'amendement n° 124 tend à faire évoluer la taxe professionnelle vers un véritable impôt sur le capital. Une profonde réforme de cette taxe doit être entreprise, de manière à la rendre plus incitative et à accroître son rendement.

Cette réforme que nous proposons rappelle quelques axes qui doivent permettre de pénaliser enfin la fuite des entreprises dans la croissance financière et de mieux tenir compte de l'investissement productif et de la richesse réelle créée, notamment en diminuant la prise en compte de la masse salariale dans la base de calcul de l'assiette de la taxe professionnelle.

Nous avons démontré à plusieurs reprises que l'impôt sur les sociétés est critiquable dans sa forme, s'agissant tant du calcul du bénéfice imposable que des déductions permises. En outre, cet impôt - chacun le sait - fait l'objet d'une fraude massive. Le mouvement vers l'impôt sur le capital ferait donc disparaître l'impôt sur les sociétés au bénéfice d'une taxe professionnelle réformée.

C'est la raison pour laquelle nous proposons au Sénat d'adopter cet amendement.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission pense beaucoup de mal de cet amendement pour la simple raison qu'il constitue une injonction au Gouvernement.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Cet amendement est curieusement rédigé ! En effet, il est fait allusion à la diminution de la masse salariale je ne peux pas croire que le groupe qui en est l'auteur veuille faire baisser les salaires ! (*Murmures sur les travées communistes.*)

Par ailleurs, cet amendement vise à obtenir du Gouvernement un engagement sur le dépôt, dans le cadre de la loi de finances, d'un projet de réforme de la taxe professionnelle qui consisterait, dans la perspective d'une transformation de la taxe professionnelle en un impôt sur le capital, à élargir son assiette en y incluant les stocks, les actifs financiers, et en réduisant la part représentée par les salaires dans les bases.

Le Gouvernement considère, contrairement aux auteurs de l'amendement, que la taxe professionnelle pèse déjà trop lourdement sur les entreprises. C'est pourquoi des allègements de taxe professionnelle ont été accordés dans le cadre de la loi de finances de 1987, après 1983 et 1985. A cet égard, je rappelle qu'en 1983 le gouvernement auquel vous apparteniez d'ailleurs avait appliqué un abattement sur la taxe professionnelle...

Le Gouvernement considère qu'il est indispensable d'engager une réflexion très approfondie sur l'avenir de la taxe professionnelle. C'est pourquoi a été constitué, à son initiative, un comité présidé par M. Ballayer. Il est donc souhaitable d'attendre les conclusions de ce groupe de réflexion avant d'arrêter tout projet de modification de l'assiette de la taxe professionnelle qui, en tout état de cause, n'irait sûrement pas dans l'orientation prévue par les auteurs de l'amendement que le Gouvernement vous demande donc de rejeter.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 124.

M. Jean-Luc Bécart. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le ministre, je ne sais si vous écoutez avec l'attention nécessaire les orateurs communistes, mais il est bien évident - je vais répéter mon propos -

que nous proposons de réduire le paramètre « masse salariale » dans les éléments qui concourent au calcul de la base d'imposition de la taxe professionnelle. D'ailleurs, notre proposition est bien connue et je suis très étonné que vous feigniez, devant la Haute Assemblée, de l'ignorer !

Mme Paulette Fost. M. le ministre feint toujours !

M. Jean-Luc Bécart. Certains, dont le Premier ministre M. Jacques Chirac, avaient envisagé de supprimer la taxe professionnelle pour la remplacer par des points de T.V.A. Je précise, puisque vous avez relancé le débat, dans de mauvaises conditions d'ailleurs, qu'agir ainsi aboutirait à substituer à un impôt lié à la vie économique, à la production, et qui demeure le seul lien entre les communes et les entreprises, un impôt payé par la masse des consommateurs, qui serait en conséquence délocalisé.

La taxe professionnelle - je le répète - doit être réformée, renouée. Des modifications doivent être apportées au calcul des bases d'imposition visant, notamment, à inclure les stocks, ce qui permettrait de toucher les grandes surfaces, les compagnies pétrolières notamment ; à diminuer la part des salaires de 18 p. 100 à 16 p. 100 dans l'immédiat, et peut-être plus dans l'avenir, afin de cesser de pénaliser les entreprises de main-d'œuvre que vous voulez continuer, vous, à pénaliser ; à inclure les actifs financiers qui sont des éléments éminemment rentables et spéculatifs, et qui jouent, le plus souvent, contre la production de richesses ; à appliquer - puisque vous voulez tout savoir - les mêmes taux d'actualisation pour les quatre taxes.

Il faut supprimer l'exonération systématique de la taxe professionnelle et la remplacer par un mécanisme d'exonération au coup par coup, lié au développement de la production et au maintien de l'emploi. De même faut-il lever les contraintes liant ce taux à celui des autres taxes.

Il faut réduire la distorsion existant entre les taux, en revenant à ce qui fut autrefois, à savoir un double taux : un taux communal spécifique et un taux péréqué unique au niveau de chaque département.

En même temps, il faut améliorer encore la péréquation instituée par le fonds national de taxe professionnelle en faveur, justement, des communes à faible potentiel fiscal.

Nous pourrions encore développer toutes nos propositions sur cet important dossier, mais je n'en ai point le temps dans cette explication de vote. En tout cas, nous maintenons notre amendement et nous demandons au Sénat de se prononcer par scrutin public.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 124, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin n° 9 :

Nombre des votants	317
Nombre des suffrages exprimés	253
Majorité absolue des suffrages exprimés	127
Pour l'adoption	15
Contre	238

Le Sénat n'a pas adopté.

Par amendement n° 125, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« Un fonds spécial d'investissement routier est créé. Il est alimenté par un prélèvement dont le taux est fixé chaque année par la loi de finances, laquelle fixe également les parts respectives affectées à la tranche rurale. »

La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Cet amendement a pour objet de rétablir le fonds spécial d'investissement routier qui a été supprimé par la loi de finances de 1982 et qui a joué un rôle bénéfique dans le passé.

En effet, l'entretien de la voirie, chacun le sait, est source de dépenses importantes pour les villes comme pour les communes rurales qui, souvent, n'ont pas les moyens de financement suffisants pour y faire face et doivent compter sur la seule aide des départements. Mais les impôts départementaux s'ajoutent, comme ceux prélevés au bénéfice des régions, aux impôts communaux.

Ce fonds spécial pourrait être alimenté par un prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Nous proposons d'affecter une partie de cette taxe, qui a considérablement progressé en raison de la baisse du prix du pétrole brut et du dollar, à la voirie départementale et communale. Ce serait justifié étant donné la longueur de la voirie qui a été mise à la charge des collectivités locales.

Cette proposition devrait recueillir l'approbation du Sénat en raison du problème d'équipement que connaissent communes et départements.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Après un sourire devant l'objet en forme de remords de cet amendement, puisqu'il s'agit de supprimer une disposition prise par un gouvernement auquel participaient les amis des auteurs de l'amendement, la commission des lois invoque, en vertu de l'article 45, alinéa 4, du règlement du Sénat, l'exception d'irrecevabilité à l'encontre de cet amendement, comme contraire à l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

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

M. Josy Moinet, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Les dispositions de l'ordonnance de 1959 sont applicables à l'amendement en discussion.

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 125 n'est pas recevable.

Par amendement n° 127, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Il est créé un fonds d'allègement de la dette des collectivités locales. Le fonds est alimenté par un prélèvement sur les entreprises d'assurances passibles de l'impôt sur les sociétés, au taux de 5 p. 100, sur le montant des provisions techniques prévues aux articles R. 331-3, R. 331-6 et R. 331-30 du code des assurances. Les sommes dégagées servent à financer les opérations visées au paragraphe suivant.

« II. - Les collectivités locales sont autorisées à renégocier en baisse les taux des emprunts contractés sur le marché français et libellés en francs, à plus de cinq ans, et dont le taux d'intérêt réel dégagé au cours de l'année écoulée est supérieur de sept points au taux de l'inflation.

« Les organismes prêteurs tenus d'effectuer ces opérations peuvent engager la révision dans les mêmes conditions du taux d'intérêt consenti pour des prêts non bonifiés dont le taux réel négatif serait supérieur à un point par rapport au taux de l'inflation. »

La parole est à M. Bécart.

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'établissement de leur budget communal cause chaque année aux communes des problèmes redoutables, chacun le sait, notamment ceux d'entre nous qui exercent les fonctions de maire.

En dépit des mesures de plus en plus draconiennes d'économies, tant en matière d'investissement que de fonctionnement, il est difficile, pour la plupart de nos communes, d'équilibrer leur budget en limitant la hausse des impôts locaux, en tout cas en faisant en sorte que cette hausse ne dépasse pas le taux de l'inflation.

Depuis un certain nombre d'années, on assiste à une véritable explosion de la fiscalité locale qui augmente beaucoup plus vite que la fiscalité d'Etat.

Il est d'ailleurs choquant d'entendre les gouvernements successifs annoncer la diminution des impôts locaux, alors que leur politique transfère sans cesse de nouvelles charges financières sur les collectivités locales tout en pesant en baisse sur leurs ressources, ce qui les contraint, à leur corps défendant, à augmenter les impôts locaux. De là à laisser entendre que les élus locaux seraient de mauvais gestionnaires, il n'y a qu'un pas que certains d'ailleurs ne manquent pas de franchir.

La vérité, c'est que la grande majorité des communes souffrent d'une insuffisance notoire de moyens financiers par rapport aux charges qu'elles doivent assumer.

Les concours financiers de l'Etat sont insuffisants. Ils représentent, pour toutes les collectivités territoriales - régions, départements et communes - 10 p. 100 seulement du budget de l'Etat. Mais, en vérité, pour déterminer quel est l'effort financier réel de l'Etat, il faut retirer de ces concours la D.G.F., le fonds de compensation de la T.V.A. et le remboursement des exonérations du foncier bâti qui ne sont pas de vrais concours car ils ne sont que la compensation de recettes dont les communes ont été privées.

Par exemple, la compensation de la suppression de la taxe locale n'a rien coûté à l'Etat puisque celui-ci a, en cette occasion, étendu l'assiette de la T.V.A. au commerce de détail, ce qui lui a rapporté plus qu'il ne donnait. Le fonds de compensation de la T.V.A. n'est que le remboursement d'un impôt indu que paient à l'Etat les collectivités locales, et encore faut-il rappeler que la T.V.A. payée sur les dépenses de fonctionnement est, hélas ! et malgré nos multiples demandes, encore aujourd'hui exclue du remboursement, lequel ne s'effectue qu'après deux ans de décalage, c'est-à-dire avec de l'argent dévalué.

Quant au foncier bâti, le remboursement de l'exonération ne fait que compenser une recette perdue sur décision du pouvoir central.

Nous avons déjà évoqué les problèmes de la D.G.E. et de la D.G.F., je n'y reviens pas.

Forts de ces considérations, nous estimons que notre proposition permettrait d'alléger la dette des collectivités locales ; c'est pourquoi, mes chers collègues, nous vous la soumettons aujourd'hui par cet amendement n° 127.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission souhaite entendre au préalable l'avis du Gouvernement.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Les provisions techniques des assurances ont pour finalité d'assurer le règlement intégral des engagements de ces entreprises vis-à-vis des assurés ou bénéficiaires de contrats. Si, en outre, ces provisions peuvent permettre de faire face aux conséquences du réaménagement de certains contrats, elles correspondent cependant à des risques bien précis et individualisés au sein de chacune de ces entreprises.

La création d'un fonds d'allègement de la dette des collectivités locales ne correspond pas à cet objectif.

De plus, il convient de rappeler que les relations entre prêteurs et emprunteurs relèvent de contrats qui ne peuvent être modifiés que du commun accord des parties contractantes.

La renégociation des emprunts ne saurait être un droit unilatéral des collectivités locales, sauf à introduire une insécurité juridique dans les relations contractuelles qui leur serait à terme préjudiciable.

Une modification des obligations contractuelles ne manquerait pas de jouer au détriment des collectivités locales lors que l'évolution des taux d'intérêt leur serait défavorable.

Enfin, le Gouvernement s'est préoccupé d'alléger la dette des collectivités locales et, à cet effet, a incité les établissements du groupe de la Caisse des dépôts et consignations à engager des mesures de réaménagement de la dette : 30 milliards de francs environ d'encours ont ainsi été réaménagés au cours des deux dernières années.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement est hostile à cet amendement.

M. le président. Dans ces conditions, quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission a souhaité entendre le Gouvernement exprimer son avis sur le fond. Elle invoque l'application de l'article 45, alinéa 4, du règlement et de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

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

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Les dispositions de l'ordonnance de 1959 sont applicables.

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 127 n'est pas recevable.

Par amendement n° 128, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM, Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 7, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le premier alinéa de l'article L. 393-2 et le second alinéa de l'article L. 394-5 du code des communes sont rétablis dans leur rédaction antérieure à la loi de finances pour 1987 du 30 décembre 1986. »

« II. - Sont abrogées les dispositions des 2° et 3° alinéas de l'article 79-1-5° du code général des impôts relatives à la provision pour fluctuation de cours. »

La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Il s'agit de mettre fin au transfert de charges imposé aux communes de la région parisienne pour les dépenses des sapeurs-pompiers par la loi de finances pour 1987. Nous demandons au Sénat de retenir notre amendement.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission souhaite entendre au préalable le Gouvernement.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement pense qu'il convient d'invoquer, en la circonstance, l'article 40 de la Constitution sans entrer dans le fond d'une question qui est bien connue de la Haute Assemblée.

M. le président. Quel est l'avis de la commission des finances sur l'application de l'article 40 ?

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. L'article 40 est applicable.

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 128 n'est pas recevable.

Par amendement n° 10 rectifié *ter*, MM. Salvi, Gøtschy, Ballayer et Guy Malé proposent d'insérer, avant l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - L'article 17 de la loi du 28 mars 1882 est abrogé.

« II. - L'alinéa premier de l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 est rédigé comme suit :

« Le conseil municipal peut, par une délibération, créer une caisse des écoles destinée à faciliter par tous les moyens la fréquentation de l'école. Le conseil municipal peut, par délibération, décider la suppression de la caisse des écoles de la commune. Un décret définira les modalités de suppression et les conditions de dévolution des biens. »

Cet amendement est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

Par amendement n° 11, M. Treille propose d'insérer, avant l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« A la fin du second alinéa de l'article 1761 du code général des impôts sont ajoutés les mots : « et notamment celles dont la population était inférieure à 3 000 habitants avant fusion au titre de la loi du 16 janvier 1971. »

Cet amendement est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

Par amendement n° 89, M. Bohl propose d'insérer, avant l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Aux premiers alinéas des articles 12-1 et 53-1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, entre les mots : « lorsque » et : « des intérêts moratoires » sont ajoutés les mots : « à la demande du ou des créanciers ».

Cet amendement est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

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

Le premier, n° 69 rectifié, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, a pour objet d'insérer, après l'article 13, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le deuxième alinéa de l'article L. 322-5 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Il est interdit aux communes de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre de ces services publics autres que celles résultant de traités ou cahiers des charges, et qui sont justifiées par l'une des raisons suivantes :

« 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

« 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

« La clause prévoyant cette prise en charge fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée du conseil municipal. La délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune et le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

« Sont réputées légales les clauses des traités ou cahiers des charges conclus antérieurement à la date de promulgation de la présente loi, qui ont mis à la charge des communes des dépenses répondant aux conditions des deuxième à quatrième alinéas. »

Le second, n° 167, proposé par le Gouvernement, vise à insérer, avant l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - L'article L. 322-5 du code des communes est complété par les dispositions suivantes :

« Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

« 1) Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

« 2) Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

« 3) Lorsque, après une période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

« La décision du conseil municipal fait l'objet d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement. »

« II. - Sont réputées légales les délibérations ainsi que les clauses des traités ou cahiers des charges qui, antérieurement à la présente loi, ont prévu la prise en charge par les communes de dépenses répondant aux conditions du I.

« Sont également réputées légales les clauses des traités ou des cahiers des charges approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 qui ont prévu la prise en charge par une commune de dépenses d'un service public industriel et commercial, même dans des cas autres que ceux mentionnés au I. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 69 rectifié.

M. Paul Girod, rapporteur. Parmi les imperfections de la décentralisation, il en est qui résultent de la conjonction de deux articles, ce qui aboutit à des situations difficiles. C'est le cas en ce qui concerne les versements éventuels de subventions de fonctionnement à des sociétés concessionnaires lorsqu'une collectivité territoriale, pour des raisons fondées, leur impose des surcoûts de fonctionnement structurels. Pour illustrer mon propos, je prendrai un cas précis, celui de la construction d'un parking : dans la perspective d'un développement futur, la collectivité territoriale souhaite qu'il soit plus grand que ce à quoi la société concessionnaire est prête à s'engager compte tenu des prévisions de fréquentation pour les quatre ou cinq années suivant ladite construction, ne serait-ce que pour éviter de devoir construire ensuite un nouveau parking sous le premier, ce qui est souvent assez délicat.

Les dispositions actuelles interdisent ce type de versement. La commission des lois a considéré qu'il était opportun de rétablir cette possibilité et de lui donner un caractère inter-prétatif sur des décisions antérieures pour résoudre quelques cas délicats qui sont actuellement pendants devant les chambres régionales des comptes.

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour présenter l'amendement n° 167 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 69 rectifié.

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement comprend parfaitement les raisons qui ont poussé la commission des lois à présenter l'amendement n° 69 rectifié. Il suggère néanmoins à la commission de le retirer au profit de celui du Gouvernement, lequel me paraît plus complet, dans la mesure où il prend en compte le cas des régies d'eau, qui sont oubliées dans l'amendement n° 69 rectifié et pour lesquelles les prix sont bloqués depuis longtemps. Je pense que c'est là un ajout très utile pour les collectivités locales.

M. le président. Monsieur le rapporteur, que répondez-vous au Gouvernement ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des lois s'est interrogée sur l'alinéa 3 de l'amendement du Gouvernement ; mais, préférant son propre amendement, elle ne lui a, malheureusement, pas donné un avis favorable.

M. le président. Monsieur le rapporteur, je me permets de vous suggérer, dans un but de clarification et de logique, de rectifier une nouvelle fois votre amendement en substituant à la référence : « après l'article 13 » la référence : « avant l'article 8 ».

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des lois ne voit jamais d'obstacle à une suggestion judicieuse de la présidence du Sénat.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 69 rectifié *bis*, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, visant à insérer, avant l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le deuxième alinéa de l'article L. 332-5 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre, des dépenses au titre de ces services publics, autres que celles résultant de traités ou cahiers des charges, et qui sont justifiées par l'une des raisons suivantes :

« 1) Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

« 2) Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

« La clause prévoyant cette prise en charge fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée du conseil municipal. La délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune et le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

« Sont réputées légales les clauses des traités ou cahiers des charges conclus antérieurement à la date de promulgation de la présente loi, qui ont mis à la charge des communes des dépenses répondant aux conditions des deuxième à quatrième alinéas. »

Monsieur le ministre, avez-vous quelque chose à ajouter ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Je regrette ce désaccord ; mais, monsieur le président, je reste sur ma position.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 69 rectifié bis.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

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

M. Jacques Descours Desacres. Je vous avoue, monsieur le président, que je perçois mal la différence entre ces deux amendements. C'est là une impression peut-être partagée par d'autres collègues.

M. le président. Nul doute que M. le rapporteur voudra vous éclairer, vous et tous ceux de nos collègues qui sont dans la même incertitude.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Je rapporte la position de la commission des lois ; or, celle-ci a estimé qu'il n'était pas forcément opportun de faire supporter aux collectivités territoriales les résultats d'une réglementation qui, portant sur les prix, est forcément une réglementation d'Etat.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Je dirai à M. Descours Desacres que la différence entre l'amendement du Gouvernement et celui de la commission des lois est simple.

Il y a d'abord, dans l'amendement du Gouvernement, un alinéa 3, qui n'existe pas dans le texte de la commission et qui touche au problème des eaux.

Ensuite, l'amendement du Gouvernement, dans son principe de neutralité, vise les concessions et les régies, ce qui n'est pas le cas de celui de la commission des lois.

Je demande, monsieur le président, que le Sénat se prononce en priorité sur l'amendement n° 167 du Gouvernement.

M. le président. Vous êtes en droit de le faire.

Je suis donc saisi, par le Gouvernement, d'une demande de priorité pour le vote de l'amendement n° 167.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat, monsieur le président.

M. le président. Je consulte le Sénat sur la demande de priorité pour le vote de l'amendement n° 167, demande présentée par le Gouvernement et pour laquelle la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(La priorité est ordonnée.)

Je vais donc mettre aux voix l'amendement n° 167.

M. Josy Moinet. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Josy Moinet. Monsieur le ministre, je suis quelque peu étonné de la position que vous adoptez au travers de cet amendement.

Plus que jamais, la vérité des prix et des coûts me paraît à l'ordre du jour. Or, ce que vous nous proposez, en fait, au travers de cet amendement, c'est d'institutionnaliser la prise en charge par les contribuables des déficits des régies, telles que, par exemple, les régies d'eau, et, en définitive, de transférer de l'usager au contribuable une dépense que celui-ci n'a pas à supporter.

Dans le même temps, vous nous demandez de contribuer à l'effort que développent les pouvoirs publics pour limiter les prélèvements obligatoires. C'est naturellement tout à fait contradictoire.

Cet amendement du Gouvernement, avec le rajout qui le distingue fondamentalement de l'amendement de la commission des lois, auquel, personnellement, je suis plutôt favorable, pose un problème de principe.

Nous nous sommes habitués, d'année en année, à succomber aux nécessités que nous imposait la réglementation sur les prix ; nous allons maintenant vers une déréglementa-

tion ; il faut en accepter les conséquences et il faut donc que les services qui sont rendus à nos compatriotes pris en leur qualité d'usagers soient payés à leur véritable coût.

Ce n'est pas, monsieur le ministre, ce que vous nous proposez.

Pour ces raisons, je ne puis accepter votre amendement.

M. René Régnauld. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Il semble que les contradictions se multiplient. Tantôt on plaide pour l'autonomie et la liberté des collectivités locales, tantôt on veut les contraindre, les guider dans leurs démarches et dans leurs choix.

Je partage pour partie l'analyse qui vient d'être faite par notre collègue M. Moinet ; je vais même plus loin : laissons les collectivités locales gérer leurs services comme elles l'entendent. Certes, le texte n'impose pas, mais, dès lors qu'une telle disposition figurerait dans la loi, une pression serait exercée sur les assemblées et les organismes délibérants.

Laissons, au nom de l'autonomie locale, aux élus et aux gestionnaires la faculté de décider s'il convient ou non de fiscaliser en partie ou en totalité les éventuels déficits.

C'est pourquoi, monsieur le président, je souhaite que nous n'adoptions pas cet amendement du Gouvernement.

Mon explication vaut aussi pour l'amendement de la commission des lois.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, je ne tiens pas à alourdir le débat et donc à approfondir un problème, qui est important, certes, mais non déterminant.

J'ai ici un dossier considérable d'interventions de collectivités locales. Si les représentants du Sénat estiment que ce que je vais dire n'est pas suffisant, ils n'auront qu'à repousser l'amendement.

A l'origine, des chambres régionales des comptes se sont emparées des budgets annexes des communes en matière d'eau et d'assainissement et leur ont imposé de supprimer leurs subventions, ce qui aurait eu pour effet d'augmenter brutalement, dans un certain nombre de cas, les tarifs de l'eau de 200 p. 100. Je peux vous citer des extraits de vœux qui m'ont été adressés par des conseils généraux. J'en prends un : « L'interdiction de prendre en charge dans le budget propre une partie des dépenses d'eau et d'assainissement entraîne des difficultés insurmontables, notamment en milieu rural. »

La Haute Assemblée est maintenant pleinement informée, me semble-t-il. A la demande des collectivités locales, le Gouvernement a cru bon d'élargir l'amendement de la commission des lois sur ce problème particulier. Je laisse naturellement la Haute Assemblée réfléchir à la question.

M. René Régnauld. Je demande la parole, pour répondre au Gouvernement.

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

M. René Régnauld. Monsieur le ministre, les observations des chambres auxquelles vous venez de faire référence s'imposent-elles à leurs destinataires ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. En l'état actuel du droit, monsieur le sénateur, absolument, sauf à modifier la législation dans le sens que je vous ai indiqué.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 167.

M. Jacques Descours Desacres. Je demande la parole.

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

M. Jacques Descours Desacres. J'avoue mon embarras. Je constate que cette disposition ne figurait pas dans le projet du Gouvernement, que la commission de lois a étudié assez longuement, me semble-t-il, cette question et a déposé un amendement et que le Gouvernement a cherché à perfectionner ce texte.

Je ne sais pas si un dialogue a eu lieu entre la commission et le Gouvernement. Si tel n'est pas le cas, ne serait-il pas préférable de voter le texte de la commission, le Gouvernement faisant valoir ses positions lors de la navette ?

Je vous avoue que je suis très embarrassé. En effet, sur des points de cette nature, nous sommes habitués à suivre notre commission des lois. Mais n'ayant pas de raisons de douter des bonnes intentions du Gouvernement, nous sommes évidemment sensibles aux arguments qu'il vient de donner.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole, pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Monsieur le président, je voudrais faire mienne la réflexion de notre collègue M. Descours Desacres. Nous sommes en présence d'un problème qui peut se régler lors de la navette. Je demanderai donc au Gouvernement s'il peut retirer son amendement afin que le Sénat adopte l'amendement de la commission et que, au cours de la commission mixte paritaire, une étude plus approfondie du problème permette un rapprochement des deux positions.

M. Jacques Moutet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Jacques Moutet. Pour ma part, je me range à l'avis du Gouvernement et je suis favorable à son amendement pour une raison très simple. Comme l'a indiqué M. le ministre, nous éviterons ainsi des remontrances de la chambre régionale des comptes. De plus, ce texte ne sera pas une contrainte pour la commune mais, au contraire, lui offrira la possibilité de continuer à verser des subventions.

M. le président. Monsieur le ministre, que répondez-vous à l'appel que vous a lancé tout à l'heure M. le président de la commission des lois ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Il n'est pas dans mes habitudes, devant la Haute Assemblée, de m'obstiner face à une demande du président de la commission des lois, sauf s'il s'agissait d'un problème essentiel sur lequel nous aurions une divergence profonde.

En l'occurrence, j'ai le sentiment de défendre l'intérêt des collectivités locales que vous représentez. Néanmoins, il est parfaitement exact que la navette nous laissera un temps de réflexion, de sérénité, de concertation et d'approfondissement de ce problème.

Dans ces conditions, je retire bien volontiers mon amendement, que je considérais comme meilleur.

M. le président. L'amendement n° 167 est retiré.

Quel est maintenant l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 69 rectifié bis ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement est favorable à cet amendement, que nous chercherons à améliorer plus tard.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 69 rectifié bis.

M. René Régnauld. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Malgré la réponse qui a été apportée tout à l'heure à ma question et poursuivant ma réflexion, j'observe que, malgré le souci d'une plus grande clarification et des conditions de comparaison des tarifications meilleures et plus saines pour les collectivités, la situation créée par les observations des chambres régionales des comptes ne manque pas d'intérêt. Avant d'essayer de la modifier, on ferait bien de réfléchir.

Ici ou là, des décisions ont pu être prises concernant les tarifications et elles ont pu être très avantageuses pour les administrés. Tant mieux pour eux ! Si on a pu fiscaliser de façon importante, c'est parce que la collectivité avait la

chance de posséder des richesses que d'autres n'avaient pas. C'est la raison pour laquelle elle a supporté une partie des charges en cause. Mais il ne faut pas oublier que d'autres collectivités n'ont pas connu la même situation. Ainsi, en permanence, s'entretient un climat malsain de comparaison des tarifications, certaines collectivités pratiquant la vérité des prix, d'autres en étant très éloignées. Cette situation n'est pas saine.

Voilà une raison supplémentaire pour laquelle, poursuivant ma réflexion, je ne voterai pas cet amendement.

M. Josy Moinet. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Josy Moinet. Je m'interroge sur le point de savoir si cet amendement n'entraînera pas, pour les chambres régionales des comptes, une difficulté d'interprétation à propos du bon emploi ou de l'emploi régulier des fonds. Il s'agit d'un problème très controversé.

Nous créons une interdiction aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses autres que celles qui résultent de traités ou de cahiers des charges et qui sont justifiées pour les raisons énumérées dans l'amendement.

On élargit à l'évidence, au travers de ce texte, le domaine d'appréciation des chambres régionales des comptes.

Je pose simplement la question à la commission des lois de savoir si cet aspect des choses a été pris en compte et si, nonobstant l'objectif poursuivi par la commission des lois que je comprends parfaitement, les chambres régionales des comptes pourront assumer sans difficulté leur mission de contrôle de la gestion des communes. Telle est la question que je voulais poser.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je voudrais rappeler la situation dans laquelle nous nous trouvons. Par là même, je répondrai aux objections de M. Régnauld.

Avant 1982, une possibilité assez voisine de celle qui vous est proposée permettait aux collectivités qui voulaient, par exemple, surdimensionner, pour des raisons qui leur étaient propres, un investissement pour le donner en concession, de prendre en charge les difficultés nées de ce surdimensionnement.

La loi du 2 mars 1982 a abrogé l'alinéa en question. Nous sommes actuellement sous le régime de l'article L. 322-5 du code administratif, selon lequel il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services publics. Il en est résulté un certain nombre de difficultés dont se sont tout à fait normalement saisies les chambres régionales des comptes, celles-ci ne faisant qu'appliquer la législation actuelle, qui interdit toute espèce de versements aux sociétés concessionnaires dans les conditions que je viens de vous expliquer.

Telle est la raison pour laquelle nous proposons l'amendement n° 69 rectifié.

A partir du moment où toutes les autorités, quelles qu'elles soient, y compris les plus scrupuleuses en matière de contrôle, ont rappelé qu'en aucun cas les chambres régionales des comptes ne pourraient juger de l'opportunité de l'emploi des fonds et où notre amendement dispose que la clause prévoyant cette prise en charge fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée du conseil municipal et que la délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune et le ou les exercices auxquels elles se rapportent, il semble bien évident que nous sommes devant une décision politique de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée et qu'en conséquence il ne peut y avoir l'ombre d'une marge d'appréciation de la part des chambres régionales des comptes à ce sujet.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 69 rectifié bis, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 8.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES A LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET AU CONTRÔLE FINANCIER DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :

« En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 31 mars, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, le maire peut, sur autorisation du conseil municipal, engager, liquider et mandater des dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, hors remboursement de la dette. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption. L'autorisation mentionnée au présent alinéa précise le montant et l'affectation des crédits. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 19, présenté par Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet de supprimer cet article.

Le second, n° 40, déposé par M. Pellarin, au nom de la commission des finances, tend à rédiger ainsi la fin de la première phrase du texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 : « ... des dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette. »

La parole est à M. Bécart, pour défendre l'amendement n° 19.

M. Jean-Luc Bécart. Le texte proposé pour modifier l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 nous est présenté comme devant assouplir les règles relatives à la gestion budgétaire des communes. C'est ce que l'on pourrait penser à première vue.

En fait, cette nouvelle disposition pourrait ainsi constituer une porte ouverte au renforcement des pouvoirs du maire au détriment de ceux du conseil municipal.

De plus, puisqu'il s'agit de dépenses d'investissement des communes - le montant de ces dépenses pouvant varier sensiblement d'une année sur l'autre - l'autorisation pour le maire de faire mandater les dépenses jusqu'au 31 mars en l'absence d'adoption du budget municipal - dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'année précédente - peut aussi créer des problèmes.

C'est aussi une incitation au vote tardif des budgets primitifs, ce qui n'est pas, à l'évidence, le signe d'une bonne gestion.

Non seulement cette disposition pourrait avoir des effets pervers mais, de toute façon, elle ne permettrait pas de répondre aux réelles difficultés auxquelles sont confrontés les exécutifs locaux.

Compte tenu de ces observations, les sénateurs communistes proposent de conserver la rédaction actuelle de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 et de supprimer l'article 8 du projet de loi.

M. le président. La parole est à M. Pellarin, rapporteur pour avis, pour présenter l'amendement n° 40.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement rédactionnel tendant à faire bien apparaître que le maire a la possibilité d'engager et de mandater des dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits d'investissement de l'année précédente, non compris le remboursement du montant des annuités du capital de la dette.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 19 et 40 ?

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des lois est hostile à l'amendement n° 19. Elle s'interroge d'ailleurs sur la rédaction de l'exposé des motifs de cet amendement et sur les raisons pour lesquelles le groupe communiste l'a déposé.

Evidemment, ce n'est pas la pierre philosophale ! Un seul article ne résoudra pas les difficultés des collectivités locales ! Mais c'est tout de même un assouplissement, dans la mesure où l'on introduit la possibilité pour un conseil municipal d'autoriser le maire à mandater les dépenses d'investissement avant le vote du budget. Par conséquent, il pourra ne pas arrêter les chantiers, en lancer de nouveaux à un moment opportun, et, éventuellement, profiter de rabais à une époque où les entreprises cherchent du travail.

Vous nous dites qu'il s'agit d'un renforcement du pouvoir du maire sur le conseil municipal. J'attire votre attention sur la rédaction de cet article 8 : « ... le maire peut, sur autorisation du conseil municipal, ... » Je ne vois pas comment les maires, fussent-ils communistes, deviendraient les dictateurs au sein de leur conseil municipal en se fondant sur les dispositions d'un tel article !

Mme Paulette Fost. Vous voyez que les maires communistes ne veulent pas devenir des dictateurs !

M. Paul Girod, rapporteur. La commission des lois est donc hostile à l'adoption de cet amendement n° 19. En revanche, elle est favorable à l'amendement n° 40 de la commission des finances.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, ne pas voir dans cet article une possibilité réelle de souplesse pour les maires et les conseils municipaux révèle soit une incompréhension totale de cet amendement, soit une mauvaise foi pyramidale ! (*Protestations sur les travées communistes.*)

Dans ces conditions, le Gouvernement est tout à fait hostile à l'amendement n° 19.

S'agissant de l'amendement n° 40, qui est un amendement rédactionnel, le Gouvernement y est favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 19, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 40, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 8, ainsi modifié.

(*L'article 8 est adopté.*)

Mes chers collègues, je vous rappelle que la conférence des présidents a fixé à dix heures la séance de ce matin.

Comme nous devons respecter un délai de neuf heures entre la fin d'une séance et le début de la séance suivante, nous allons poursuivre nos travaux jusqu'à une heure.

A l'instant où je vous parle, nous avons examiné soixante-dix-sept amendements et il en reste encore quatre-vingt-dix à étudier. Or, demain, nous tiendrons séance de dix heures à onze heures cinquante-cinq, la conférence des présidents se réunissant à midi, puis de quinze heures à seize heures trente afin de poursuivre l'examen du présent projet de loi. A seize heures trente, nous aborderons la discussion de la proposition de loi relative aux semi-conducteurs, d'une part, et de celle concernant l'exercice de la profession de géomètre-expert, d'autre part. Nous ne reprendrons la discussion du présent projet de loi qu'à vingt-deux heures.

Nous n'avons donc pas une minute à perdre si nous voulons, demain, en terminer à une heure convenable, ce qui est, bien entendu, mon souhait le plus cher puisque j'aurai le privilège et l'honneur de diriger à nouveau nos travaux.

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 146, MM. Méric, Régnauld, Authié, Delfau, Charasse, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, après l'article 8, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Les dates limites d'adoption du budget primitif et, s'il y a lieu, des taux des taxes directes locales, prévues aux articles 7 de la loi modifiée n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et 1639 A du code général des impôts sont fixées, en

ce qui concerne les groupements de communes et les syndicats mixtes, au 15 avril et, l'année du renouvellement général des conseils municipaux, au 30 avril. »

La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. De très nombreux groupements de communes, notamment des syndicats à vocation unique ou multiple, qui n'ont pas de fiscalité propre, sont déferés chaque année à la chambre régionale des comptes faute d'avoir adopté leur budget primitif avant le 31 mars.

Pour élaborer leur budget primitif, ils sont obligés de connaître les décisions des assemblées des différentes communes composant lesdits groupements.

Or, celles-ci sont bien souvent, elles aussi, contraintes de n'examiner et de ne voter leur budget que dans les derniers jours du mois de mars. Quelles que soient par ailleurs les dispositions et modifications qui ont pu être prises jusqu'à présent pour leur notifier les éléments, force est de constater qu'il leur est difficile de faire autrement.

Une situation de fait contraint donc ces syndicats à examiner leur propre budget après le 31 mars.

En raison de cette obligation c'est donc pour éviter que les groupements et syndicats en question se voient interpellés par les chambres régionales des comptes que nous avons déposé cet amendement fixant au 15 avril la date limite du vote de leurs budgets par les syndicats à vocation unique ou à vocation multiple, cette date étant reportée au 30 avril l'année du renouvellement des conseils municipaux.

Ce texte de bon sens et de logique ne devrait soulever aucune difficulté et entraîner un vote positif de notre Haute Assemblée.

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

M. Paul Girod, rapporteur. La commission s'est interrogée et, pour être tout à fait franc, elle ne comprend rien à l'amendement.

Les syndicats de communes et les groupements lèvent des cotisations obligatoires pour les collectivités locales et ces dernières ont précisément besoin de savoir ce que décide le groupement dont elles font partie pour pouvoir fixer leur propre budget primitif.

Dans ces conditions, la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 146.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. L'avis du Gouvernement est exactement identique à celui de la commission ; j'ajoute, à l'intention de l'auteur de l'amendement, qu'il pourrait y avoir un problème - nous sommes tout à fait d'accord sur le sens que vient d'indiquer M. le rapporteur - si des Sivom avaient un retard et si les préfets les déferaient devant les chambres régionales ; mais je précise que ce n'est pas le cas.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 146.

M. René Régnauld. Jé demande la parole, pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Je peux admettre que M. le rapporteur et M. le ministre n'aient pas compris. Peut-être leur expérience ne les a-t-elle pas conduits à rencontrer de telles situations ; il s'agit souvent de petites structures.

J'ajoute que si cela peut certes poser un problème de cotisations, ces syndicats ne se préoccupent néanmoins pas seulement de leur fonctionnement administratif. Il s'agit d'organismes qui mettent en œuvre, après que les conseils municipaux se sont déterminés, un certain nombre d'équipements, donc de programmes et d'investissements ; ils doivent souvent attendre, pour ce faire, que les conseils municipaux aient pris position et qu'ils aient notamment réglé leurs délibérations budgétaires.

Si la situation qui a été évoquée voilà un instant peut effectivement se rencontrer, celle que je décris existe également ; en effet, c'est non par plaisir, mais par référence à la réalité que nous avons déposé cet amendement n° 146.

Enfin, que l'on nous dise alors, monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, quelles sont les difficultés majeures. Vous dites que les préfets n'ont pas déferé des Sivom aux tribunaux administratifs, mais, en revanche, des chambres

régionales ont interrogé des présidents de syndicats et ont effectivement constaté que leurs budgets n'avaient pas été adoptés dans des conditions régulières.

Un report au 15 avril ne peut créer de difficultés à personne !

Il s'agit, en effet, de faciliter la tâche d'élus participant souvent à des organisations intercommunales. On a beaucoup parlé hier de la coopération intercommunale. N'élevons donc pas de murailles, d'obstacles lorsqu'il ne s'agit que de faciliter la tâche des élus dans l'exercice de leurs responsabilités, et ce grâce à une disposition qui ne coûte rien à personne, qui ne mange pas d'argent !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 146, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas l'amendement.)

M. le président. Mes chers collègues, avant d'appeler l'article 9, je présente à nouveau quelques observations sur l'organisation de nos travaux.

Monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, ne pourrait-on reprendre la discussion du projet de loi actuellement en discussion, aujourd'hui, vers dix-huit heures trente, après l'examen des propositions que j'ai évoquées il y a quelques instants, plutôt qu'à vingt-deux heures ?

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, me fondant sur les prévisions de la conférence des présidents, j'ai pris des engagements et ne pourrai donc pas être présent en séance publique entre seize heures trente et vingt-deux heures. J'en suis navré.

M. le président. Les choses restent donc en l'état.

Article 9

M. le président. « Art. 9. - L'article L. 221-6 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 221-6. - Le conseil municipal peut porter au budget tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 5 p. 100 des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section.

« Les dépenses inscrites à la section d'investissement en application de l'alinéa précédent ne peuvent être financées par l'emprunt.

« Au troisième alinéa de l'article L. 221-7 du code des communes, le mot "urgentes" est supprimé. »

Sur cet article, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 20, présenté par Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à supprimer cet article.

Le second, n° 64, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, vise, dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 221-6 du code des communes, à remplacer le pourcentage : "5 p. 100" par le pourcentage : "7,5 p. 100". »

La parole est à Mme Fost, pour défendre l'amendement n° 20.

Mme Paulette Fost. Une fois de plus, la modification proposée peut avoir des conséquences désastreuses pour le budget communal. De plus, le conseil municipal serait réduit à n'être qu'une chambre d'enregistrement.

En disant cela, je ne fais preuve ni d'incompréhension bornée ni de mauvaise foi pyramidale ! Je suis tout simplement soucieuse du respect de la vie démocratique au sein des conseils municipaux.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 64 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 20.

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, je ne reprendrai aucune des qualifications dont Mme Fost s'est crue visée !

Mme Paulette Fost. C'est M. le ministre qui a employé ces termes !

M. Paul Girod, rapporteur. Je crois malheureusement qu'une incompréhension complète règne entre nous du fait de la lecture différente que nous faisons de ce texte. La commission des lois est donc défavorable à l'amendement n° 20.

Quant à l'amendement n° 64, il vise à demander au Sénat d'introduire un assouplissement supplémentaire en ce qui concerne les dépenses visées par l'article 9, en portant le pourcentage à 7,5 p. 100.

Mme Paulette Fost. Je m'exprimais sur le fond et non sur la forme !

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 20 et favorable à l'amendement n° 64.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 20, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 64.

M. René Régnauld. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, je sais bien que l'ordonnateur n'aura pas la libre disposition du crédit porté à cette ligne budgétaire ; une délibération de l'assemblée communale sera, en effet, nécessaire.

Cependant, autant je peux tolérer le texte du Gouvernement qui fixait à 5 p. 100 le taux du crédit pour dépenses imprévues, autant je considère qu'avec cet amendement, qui porte ce pourcentage à 7,5 p. 100, nous permettons une dérive. Bientôt, ce sera tout le budget de fonctionnement que l'on fera figurer sur la ligne des dépenses imprévues !

M. Jean Delaneau. Vous êtes bien placé pour le savoir !

M. René Régnauld. Tout cela me paraît tourner en dérision les délibérations budgétaires.

Il y a lieu d'être raisonnable ; tel n'est pas le cas avec cette augmentation de taux ; nous voterons donc contre cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 64, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 9, ainsi modifié.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Le deuxième alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dispositions des articles L. 221-6 et L. 221-7 du code des communes s'appliquent aux départements. »

Par amendement n° 21, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer cet article.

La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Par coordination, monsieur le président, cet amendement est devenu sans objet.

M. le président. Il n'y a donc plus d'amendement sur cet article.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

M. le président. « Art. 11. - Le a) de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :

« a) Les articles 19, 20, 29, 30, 31, 32, 36 bis, 54, et le 2^e alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ; ».

Par amendement n° 22, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer cet article.

La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Nous sommes dans la même situation, monsieur le président : cet amendement est devenu sans objet.

M. le président. Je ne suis plus saisi d'aucun amendement sur l'article.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 11.

(L'article 11 est adopté.)

Article additionnel

M. le président. Par amendement n° 65, M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, avant l'article 12, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Est réputé en équilibre réel, au sens du présent article, un budget supplémentaire ou une décision modificative comportant à sa section de fonctionnement un excédent reportable correspondant à la différence entre les dépenses prévisibles jusqu'à la fin de l'exercice et les ressources certaines constatées, y compris l'excédent de clôture figurant au compte administratif de l'exercice précédent. L'excédent reportable figurant sur le budget supplémentaire ou le cas échéant sur la dernière décision modificative de l'année peut être repris comme ressource certaine à la section de fonctionnement du budget primitif de l'exercice suivant. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Girod, rapporteur. Il s'agit de régler un cas de figure qui se produit parfois dans des communes de petite dimension dont le budget connaît une exécution irrégulière en fonction d'événements liés soit au fonctionnement soit à l'investissement et en prévision desquels des économies sont faites à l'intérieur du budget communal.

Au moment de la clôture du compte administratif, on constate qu'il y a un excédent relativement important qui, bien entendu, devient une ressource dans le budget supplémentaire et, éventuellement, dans la décision modificative ultérieure. Bien entendu, cette ressource ne correspond pas à une dépense prévisible avant la fin de l'exercice puisqu'elle est accumulée petit à petit pour une dépense exceptionnelle.

Dans l'état actuel de la législation, le budget devant être à la fois sincère et en équilibre, le maire se trouve « coincé » devant le dilemme suivant : doit-il établir un budget sincère, auquel cas il inscrit ces dépenses prévisibles jusqu'à la fin de l'exercice à leur montant réel - mais alors un excédent se dégage qu'il ne sait plus où inscrire - ou doit-il établir un budget en équilibre, auquel cas il ventile l'excédent de manière artificielle dans des postes de dépenses dont il sait très bien qu'il n'aura pas besoin avant la fin de l'année ? Il faudra alors qu'il attende le budget supplémentaire de l'année suivante, après l'établissement du compte administratif, pour pouvoir récupérer l'argent dont il aura besoin, ce qui risque de l'obliger, au moment de l'élaboration du budget primitif de l'année suivante, à imposer des sommes trop importantes à ses habitants.

Ce problème s'est déjà posé un certain nombre de fois. C'est la raison pour laquelle, à titre personnel, j'avais posé la question au ministère de l'intérieur voilà quelques années déjà. Cependant, de réponses inadaptées en questions demandant des précisions complémentaires, nous en sommes au quatrième ou cinquième échange. Aussi la commission a-t-elle préféré régler le problème par voie législative.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Il est exact qu'il existe un problème dans ce domaine. Le Gouvernement sait d'ailleurs que l'auteur de l'amendement est confronté à une difficulté de cette nature dans sa commune pour résoudre un problème d'eau, nous en avons longuement parlé avec lui.

L'enthousiasme du Gouvernement est limité sur une disposition de cette nature. En effet, selon le texte de l'amendement, on constatera qu'est réputé en équilibre réel un budget qui ne l'est pas.

Je préférerais donc que M. le rapporteur rectifie son amendement en écrivant : « Pour l'application du présent article, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre un budget supplémentaire... », ce qui serait quand même plus conforme à la philosophie du texte.

Le Gouvernement a déjà accepté de porter de 5 p. 100 à 7,5 p. 100 le plafond des crédits susceptibles d'être inscrits au titre de dépenses imprévues, ce qui doit répondre pour partie à votre préoccupation. Un certain nombre de souplesses sont par ailleurs données en la matière. Pour toutes ces raisons, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée sur cet amendement.

M. Paul Girod, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Paul Girod, rapporteur. Monsieur le président, la commission remercie le Gouvernement de sa compréhension et est tout à fait disposée à modifier son amendement.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 65 rectifié, présenté par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois, et tendant à insérer, avant l'article 12, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 8 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précité, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du présent article, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre un budget supplémentaire ou une décision modificative comportant à sa section de fonctionnement un excédent reportable correspondant à la différence entre les dépenses prévisibles jusqu'à la fin de l'exercice et les ressources certaines constatées, y compris l'excédent de clôture figurant au compte administratif de l'exercice précédent. L'excédent reportable figurant sur le budget supplémentaire ou le cas échéant sur la dernière décision modificative de l'année peut être repris comme ressource certaine à la section de fonctionnement du budget primitif de l'exercice suivant. »

M. Yves Galland, ministre délégué. Dans ces conditions, le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 65 rectifié, accepté par le Gouvernement.

Mme Paulette Fost. Le groupe communiste vote contre.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Un article additionnel ainsi rédigé est donc inséré dans le projet de loi, avant l'article 12.

Article 12

M. le président. « Art. 12. - Il est ajouté à la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, un article 8-1 ainsi rédigé :

« Art. 8-1. - Dans le délai d'un mois suivant la fin de l'exercice budgétaire, le conseil municipal peut apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections.

« Les modifications budgétaires prévues au présent article doivent intervenir au plus tard dix jours avant la fin de la période mentionnée au premier alinéa. Les délibérations relatives à ces modifications doivent parvenir au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption. »

Je suis saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 23, Mmes Fost et Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Duroméa, Souffrin, Bécart, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer cet article.

Par amendement n° 41 rectifié, M. Pellarin, au nom de la commission des finances, propose de rédiger ainsi cet article :

« Il est inséré dans la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée un article 8-1 nouveau ainsi rédigé :

« Art. 8-1. - Dans un délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice, le conseil municipal peut, sous réserve du respect des dispositions du premier alinéa de l'article 8, apporter au budget des modifications affectant la répartition des crédits de la section de fonctionnement, destinées à permettre le règlement de dépenses engagées avant le 31 décembre. Ces modifications peuvent également comporter l'inscription de crédits afférents à la réalisation de l'ensemble des opérations d'ordre du budget.

« Les délibérations prévoyant les modifications mentionnées à l'alinéa qui précède doivent être transmises au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption.

« Les opérations comptables afférentes au budget de la commune doivent être achevées au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel elles se rapportent. »

Les trois amendements suivants sont présentés par M. Paul Girod, au nom de la commission des lois.

Le premier, n° 66, a pour objet, avant le premier alinéa du texte présenté par cet article pour l'article 8-1 de la loi du 2 mars 1982, d'ajouter un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Sous réserve du respect des dispositions de l'article 8 ci-dessus, des modifications peuvent être apportées au budget de la commune par le conseil municipal, jusqu'au terme de l'exercice auquel elles s'appliquent. »

Le deuxième, n° 67, vise à rédiger comme suit le début du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 8-1 de la loi du 2 mars 1982 :

« Dans le délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire, le conseil municipal peut en outre apporter... »

Enfin, le troisième, n° 68, tend à rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 8-1 de la loi du 2 mars 1982 :

« Les délibérations relatives aux modifications budgétaires prévues à l'alinéa précédent doivent être transmises au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai limite fixé au premier alinéa pour leur adoption. Les mandats décomptés des modifications budgétaires ainsi décidées doivent être achevés au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel ils se rapportent. »

L'amendement n° 23 n'a plus d'objet, compte tenu des décisions prises antérieurement par le Sénat.

Mme Paulette Fost. En effet, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Pellarin, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° 41 rectifié.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Cet amendement précise la rédaction de l'article 12 sans en modifier aucunement le fond. Il s'agit de bien montrer l'articulation des différents délais dans lesquels le budget peut être modifié au cours du mois de janvier.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 41 rectifié et pour défendre les amendements n°s 66, 67 et 68.

M. Paul Girod, rapporteur. Le texte du Gouvernement nous semble curieusement rédigé : il prévoit que le conseil municipal peut, pendant un mois, prendre une décision, mais il impose un délai de transmission tel qu'en définitive cette possibilité n'est ouverte que pendant vingt et un jours à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit l'exercice dont il s'agit de modifier le budget. Or c'est une facilité et un assouplissement importants puisque cela permet de régler certaines difficultés qui, autrement, risqueraient de relever de la censure des chambres régionales des comptes.

La commission des lois constate, par ailleurs, que la réflexion de la commission des finances est la même que la sienne. Elle a cependant souhaité profiter de cette occasion pour légitimer une décision modificative éventuelle qui pourrait être prise au cours de l'année par le conseil municipal, comme le font déjà les conseils généraux et les conseils régionaux.

L'amendement n 41 rectifié de la commission des finances serait donc satisfait si les amendements nos 66, 67 et 68 étaient adoptés.

M. le président. Monsieur Pellarin, maintenez-vous votre amendement n 41 rectifié ?

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n 41 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 66, 67 et 68 ?

M. Yves Galland, ministre délégué. Le Gouvernement aurait préféré que l'amendement n 66 soit retiré au profit de l'amendement n 41 rectifié de la commission des finances, mais c'est ce dernier qui a été retiré. Le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse du Sénat.

Quant aux amendements nos 67 et 68, il les accepte.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n 66, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat,
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n 67, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n 68, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 12, modifié.

(L'article 12 est adopté.)

Article 13

M. le président. « Article 13. - Le premier alinéa de l'article 51 de la loi n 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dispositions des articles 7, 8, 8-1, 9-1, 9-2, 9-3 et 13 de la présente loi sont applicables au budget du département. » - (Adopté.)

Mes chers collègues, M. le ministre m'a fait savoir qu'il souhaitait vivement que le débat se poursuive jusqu'à quatre heures du matin, voire au-delà. (Mouvements divers.)

Malheureusement, je ne peux lui donner satisfaction. En effet, la conférence des présidents a fixé le début de la séance du jeudi 22 octobre à dix heures et cet horaire a été confirmé hier après-midi par le Gouvernement lui-même lorsqu'il a demandé une modification de l'heure à laquelle doivent être examinées deux propositions de loi.

En outre, il est un argument qui me paraît dominant : M. le président de la commission des lois est venu s'assurer auprès de moi que l'horaire prévu serait tenu car il n'entend pas que l'article 14, auquel nous sommes précisément parvenus, soit discuté au cours de la nuit. Il désire en effet être présent lors de sa discussion. D'ailleurs, d'autres de nos collègues ont certainement l'intention d'intervenir également sur cet article.

Que le Gouvernement, s'il le souhaite, émette une proposition, et je consulterai le Sénat à son sujet, mais, compte tenu des observations que je viens de formuler, j'aimerais que M. le ministre ne m'oblige pas à le faire.

M. Yves Galland, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Yves Galland, ministre délégué. Monsieur le président, je ne vais pas vous obliger à consulter le Sénat. J'ignorais certains éléments, notamment que certains parlementaires, actuellement absents, souhaitent participer à la discussion de l'article 14.

Personnellement, j'avais fait l'analyse suivante : compte tenu de l'évolution de la discussion - je ne pouvais pas prévoir qu'on perdrait une heure à discuter des gardes champêtres en Alsace-Moselle, ni que je demanderais moi-même une suspension de séance - je crains que nous ne terminions pas demain soir l'examen de ce texte, ce qui me paraît préoccupant pour tout le monde, notamment pour la Haute

Assemblée qui ne souhaite, je le sais, que l'on débâte d'un texte de cette importance le vendredi. La proposition que je désirais formuler nous aurait fait gagner deux heures. Pour les raisons que vous venez d'indiquer, monsieur le président, je me range à votre avis et, si vous m'y autorisez, je vous souhaite à vous-même ainsi qu'à Mmes et MM. les sénateurs une excellente nuit. (Sourires et applaudissements.)

M. le président. Monsieur le ministre, le Sénat est extrêmement sensible à vos souhaits. Je regrette de ne pas vous avoir donné satisfaction, mais comprenez que je suis tenu par certaines contraintes.

Je rappelle que nous avons examiné quatre-vingt-huit amendements et qu'il en reste quatre-vingt-six en discussion.

La suite de la discussion de ce projet de loi est donc renvoyée à la séance de ce matin.

3

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Michel Souplet une proposition de loi tendant à compléter l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie et à instituer un mode de règlement périodique des indemnités dues aux exploitants agricoles.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 62, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

J'ai reçu de MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras une proposition de loi relative aux indemnités de fonction et de déplacement des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 63, 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.)

4

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Marcel Lucotte un rapport, fait au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi relatif aux enseignements artistiques (n° 319, 1986-1987).

Le rapport sera imprimé sous le n° 61 et distribué.

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 22 octobre 1987 :

A dix heures et à quinze heures :

1. - 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.

A seize heures trente :

2. - Discussion de la proposition de loi (n° 344, 1986-1987), 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.

Rapport (n° 51, 1987-1988) de M. Richard Pouille, 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 cette proposition de loi n'est plus recevable.

3. - Discussion en deuxième lecture de la proposition de loi (n° 367, 1986-1987), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à garantir le libre exercice de la profession de géomètre-expert.

Rapport (n° 50, 1987-1988) de M. Jean Colin, 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 cette proposition de loi n'est plus recevable.

A vingt-deux heures :

4. - Suite de l'ordre du jour du matin.

**Délai limite pour le dépôt des amendements
à deux projets de loi**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi sur les bourses de valeurs (n° 332, 1986-1987), est fixé au lundi 26 octobre 1987, à douze heures ;

2° 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 jeudi 22 octobre 1987, à une heure cinq.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ROBERT ÉTIENNE*

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 21 octobre 1987

SCRUTIN (N° 7)

sur l'amendement n° 179 présenté par le groupe communiste tendant à insérer un article additionnel avant l'article premier du projet de loi d'amélioration de la décentralisation.

Nombre de votants 315
 Nombre des suffrages exprimés 315
 Majorité absolue des suffrages exprimés 158

Pour 15
 Contre 300

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

Henri Bangou
 Mme Marie-Claude
 Beaudou
 Jean-Luc Bécart
 Mme Danielle
 Bidard Reydet

André Duroméa
 Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Charles Lederman

Mme Hélène Luc
 Louis Minetti
 Ivan Renar
 Paul Souffrin
 Hector Viron
 Robert Vizet

Ont voté contre

MM.

François Abadie
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Guy Allouche
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Alphonse Arzel
 François Aulfain
 Germain Authié
 José Balarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Jean Barras
 Jean-Paul Bataille
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Jean-Michel Baylet
 Henri Belcour
 Jacques Bellanger
 Jean Bénard
 Mousseaux
 Georges Benedetti
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Roland Bernard
 Guy Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bialski
 Jacques Bimbenet
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 Marc Bœuf
 André Bohl
 Roger Boileau
 Stéphane Bonduel
 Charles Bonifay
 Christian Bonnet
 Marcel Bony
 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
 Jacques Carat
 Paul Caron
 Pierre Carous
 Ernest Cartigny
 Marc Castex
 Louis de Catuëlan
 Jean Cauchon
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Michel Charasse
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 William Chervy
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Félix Ciccolini
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Jean Colin
 Henri Collard
 Henri Collette
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Maurice Couve
 de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Michel Darras
 Marcel Daunay
 Marcel Debarge
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie

Jean Delaneau
 André Delelis
 Gérard Delfau
 François Delga
 Lucien Delmas
 Jacques Delong
 Charles Descours
 Jacques Descours
 Desacres
 Rodolphe Désiré
 Georges Dessaigne
 Emile Didier
 André Diligent
 Michel Dreyfus-
 Schmidt
 Franz Duboscq
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Michel Durafour
 Léon Eeckhoutte
 Claude Estier
 Jules Faigt
 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
 Gérard Gaud
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Giacobbi
 Michel Giraud
 (Val-de-Marne)
 Jean-Marie Girault
 (Calvados)
 Paul Girod (Aisne)
 Jacques Golliet
 Yves Goussebaire-
 Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jacques Grandon
 Paul Graziani

Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Jacques Habert
 Hubert Hænel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole
 de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard-Charles
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 Louis Jung
 Paul Kauss
 Philippe Labeyrie
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian
 de La Malène
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Bernard Laurent
 René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Guy de La Verpillière
 Louis Lazuech
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuet
 Bastien Leccia
 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)
 Louis Longuequeue
 Paul Loridant
 François Louisy
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet

Jean Madelain
 Philippe Madrelle
 Paul Malassagne
 Guy Malé
 Kléber Malécot
 Michel Manet
 Hubert Martin
 Jean-Pierre Masseret
 Christian Masson
 (Ardennes)
 Paul Masson (Loiret)
 Serge Mathieu
 Pierre Matraja
 Michel Maurice-
 Bokanowski
 Jean-Luc Mélenchon
 Louis Mercier
 André Méric
 Pierre Merli
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Mme Hélène Missoffe
 Louis Moïnard
 Josy Moïnnet
 Claude Mont
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Michel Moreigne
 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
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Maurice Pic
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Raymond Poirier
 Christian Poncelet
 Robert Pontillon
 Henri Portier
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 André Pourny

Claude Prouvoyeur
 Jean Puech
 Roger Quilliot
 André Rabinéau
 Henri de Raincourt
 Albert Ramassamy
 Mlle Irma Rapuzzi
 Jean-Marie Rausch
 Joseph Raybaud
 René Régnault
 Michel Rigou
 Guy Robert
 (Vienne)
 Paul Robert
 (Cantal)
 Mme Nelly Rodi
 Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Roland Ruet
 Michel Rufin
 Pierre Salvi
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Robert Schwint
 Abel Sempé
 Paul Séramy
 Franck Sérusclat
 Pierre Sicard
 René-Pierre Signé
 Jean Simonin
 Michel Sordel
 Raymond Soucared
 Michel Souplet
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Raymond Tarcy
 Fernand Tardy
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouet
 Georges Treille
 Emile Tricon
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Marcel Vidal
 Xavier de Villepin
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges Voisin

N'ont pas pris part au vote

MM. Alain Dufaut et Henri Goetschy.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 8)

sur l'amendement n° 15 présenté par le groupe communiste tendant à supprimer l'article premier du projet de loi d'amélioration de la décentralisation.

Nombre de votants	316
Nombre des suffrages exprimés	252
Majorité absolue des suffrages exprimés	127
Pour	15
Contre	237

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

Henri Bangou
Mme Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Mme Danielle
Bidard Reydet

André Duroméa
Mme Paulette Fost
Mme Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Jean Garcia
Charles Lederman

Mme Hélène Luc
Louis Minetti
Ivan Renar
Paul Souffrin
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 Bourguin
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 Catuëlan
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 Couvé
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
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 Gotschy
Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Jacques Grandon
Paul Graziani
Jacques Habert
Hubert Hænel
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 Maléçot
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 Moïnard

Josy Moïnnet
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 Prouvoveur
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
Pierre-Christian
Taittinger
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

Se sont abstenus

MM.

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Jean-Pierre Bayle
Jacques Bellanger
Georges Benedetti
Roland Bernard
Jacques Bialski
Marc Boëuf
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
Léon Eeckhoutte
Claude Estier
Jules Faigt
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Bastien Leccia
Louis Longueue
Paul Loridant
François Louisy
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Pierre Matraja

Jean-Luc Mélenchon
André Méric
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
Gérard Roujas
André Rouvière
Robert Schwint
Frank Sérusclat
René-Pierre Signé
Raymond Tarcy
Fernand Tardy
Marcel Vidal

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. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	316
Nombre des suffrages exprimés	253
Majorité absolue des suffrages exprimés	127
Pour	15
Contre	238

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 9)

sur l'amendement n° 124, présenté par Mme Paulette Fost et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à insérer un article additionnel après l'article 7 du projet de loi d'amélioration de la décentralisation.

Nombre de votants 316
 Nombre des suffrages exprimés 252
 Majorité absolue des suffrages exprimés 127
 Pour 15
 Contre 237

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

MM.

Henri Bangou
 Mme Marie-Claude
 Beaudou
 Jean-Luc Bécart
 Mme Danielle
 Bidard Reydet

André Duroméa
 Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Charles Lederman

Mme Hélène Luc
 Louis Minetti
 Ivan Renar
 Paul Souffrin
 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 Caldagués
 Robert Calmejeane
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Pierre Carous
 Ernest Cartigny
 Marc Castex
 Louis de Catuélán
 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
 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
 Yves Goussebaire-
 Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jacques Grandon
 Paul Graziani
 Jacques Habert
 Hubert Hænel
 Emmanuel Hamel
 Mme Nicole
 de Hauteclouque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hæffel
 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 Prouvoveur
 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
 Pierre-Christian
 Taittinger
 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

Se sont abstenus

MM.

Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Jean-Pierre Bayle
 Jacques Bellanger
 Georges Benedetti
 Roland Bernard
 Jacques Bialski
 Marc Bœuf
 Charles Bonifay
 Marcel Bony
 Jacques Carat
 Michel Charasse
 William Chery
 Félix Ciccolini
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Michel Darras
 Marcel Debarge
 André Delelis

Gérard Delfau
 Lucien Delmas
 Rodolphe Désiré
 Michel Dreyfus-
 Schmidt
 Léon Eeckhoutte
 Claude Estier
 Jules Faigt
 Gérard Gaud
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Bastien Leccia
 Louis Longuequeue
 Paul Loridant
 François Louisy
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Pierre Matraja

Jean-Luc Mélenchon
 André Méric
 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
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Robert Schwint
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Raymond Tarcy
 Fernand Tardy
 Marcel Vidal

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. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants 317
 Nombre des suffrages exprimés 253
 Majorité absolue des suffrages exprimés 127
 Pour 15
 Contre 238

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.