

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

COMPTE RENDU INTÉGRAL

35^e SÉANCE

Séance du mercredi 12 juin 1991

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. Procès-verbal (p. 1550).

Suspension et reprise de la séance (p. 1550)

2. Administration territoriale de la République. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1550).

Discussion générale (*suite*): MM. Bernard Barbier, Jean Huchon, Jacques Oudin, Georges Mouly, Claude Saunier, Mme Paulette Fost, MM. Jean Puech, Jacques Moutet, Roger Rigaudière, Jacques Bimbenet.

Suspension et reprise de la séance (p. 1561)

MM. Franck Sérusclat, Jean Boyer, Pierre Dumas, Roland du Luart, Philippe François, Georges Othily, Lucien Neuwirth, René Trégouët, René Régnauld, Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

Clôture de la discussion générale.

Suspension et reprise de la séance (p. 1576)

Article additionnel avant l'article 1^{er} (p. 1576)

Amendement n° 10 rectifié de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. - MM. Robert Pagès, Paul Graziani, rapporteur de la commission des lois ; le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Article 1^{er} (p. 1576)

Amendements n°s 74 de la commission, 378 de M. Bernard Seillier et 11 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. - MM. le rapporteur, Bernard Seillier, Robert Pagès, le secrétaire d'Etat, René Régnauld. - Retrait de l'amendement n° 378 ; adoption de l'amendement n° 74 supprimant l'article, l'amendement n° 11 devenant sans objet.

Article additionnel après l'article 1^{er} (p. 1578)

Amendement n° 12 rectifié de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld. - Rejet.

Article 2 (p. 1579)

M. Robert Pagès.

Amendements n°s 75 de la commission et 379 de M. Bernard Seillier. - MM. le rapporteur, Bernard Seillier, le secrétaire d'Etat, René Régnauld. - Retrait de l'amendement n° 379 ; adoption de l'amendement n° 75 supprimant l'article.

Article additionnel après l'article 2 (p. 1580)

Amendement n° 13 rectifié de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Article 2 bis (p. 1581)

Amendement n° 76 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 3 (p. 1581)

Amendement n° 77 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article additionnel après l'article 3 (p. 1581)

Amendement n° 78 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Gérard Delfau, René Régnauld, Daniel Hoeffel. - Retrait.

Article 4 (p. 1583)

M. Robert Pagès.

Amendements n°s 14 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, 79 rectifié *ter* de la commission et sous-amendement n° 380 rectifié de M. Bernard Seillier ; amendements n°s 340 de M. Claude Estier et 3 rectifié de M. Georges Berchet. - MM. Robert Pagès, le rapporteur, Bernard Seillier, René Régnauld, Georges Berchet, le secrétaire d'Etat, Paul Caron, au nom de la commission des finances ; Daniel Hoeffel, François Autain, Gérard Delfau. - Irrecevabilité de l'amendement n° 3 rectifié ; rejet, par scrutin public, de l'amendement n° 14 ; adoption de l'amendement n° 79 rectifié *ter* constituant l'article modifié ; le sous-amendement n° 380 rectifié et l'amendement n° 340 devenant sans objet.

Article 5 (p. 1586)

Amendement n° 80 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article additionnel après l'article 5 (p. 1586)

Amendement n° 304 rectifié de M. Henri Collard. - MM. Jacques Moutet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Article 5 bis (p. 1587)

Amendement n° 81 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 68 de M. Bernard Seillier. - MM. Bernard Seillier, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 341 rectifié de M. Claude Estier. - MM. Gérard Delfau, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Marcel Rudloff. - Retrait.

M. le secrétaire d'Etat.

Amendement n° 82 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Suspension et reprise de la séance (p. 1588)

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY

Article additionnel après l'article 5 *bis* (p. 1588)

Amendement n° 381 de M. Bernard Seillier. - MM. Bernard Seillier, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld, au nom de la commission des finances. - Irrecevabilité.

Article 6 (p. 1589)

Amendements n°s 272 de M. Daniel Hoeffel, 382 de M. Bernard Seillier, 83 et 84 de la commission. - MM. Paul Caron, Bernard Seillier, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Guy Allouche. - Retrait des amendements n°s 382 et 272 ; adoption des amendements n°s 83 et 84.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 6 (p. 1590)

Amendement n° 383 de M. Bernard Seillier. - MM. Bernard Seillier, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Article 6 *bis* (p. 1590)

Amendement n° 85 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article additionnel après l'article 6 *bis* (p. 1590)

Amendement n° 86 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Félix Leyzour. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

M. le secrétaire d'Etat.

Division et article additionnels
après l'article 6 *bis* (p. 1591)

Amendement n° 282 de M. Josselin de Rohan. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Réserve.

Amendement n° 283 de M. Josselin de Rohan. - MM. René Trégouët, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Guy Allouche, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jacques Oudin, René Régnauld, Daniel Hoeffel, Henri Collard, Bernard Seillier, Félix Leyzour. - Adoption, par scrutin public, de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 282 (*précédemment réservé*) de M. Josselin de Rohan. - MM. René Trégouët, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant l'intitulé de la division additionnelle.

Articles additionnels après l'article 6 *bis*
ou après l'article 56 *quaterdecies* (p. 1594)

Amendements n°s 335 de M. Albert Vecten et 384 rectifié de M. Bernard Seillier. - MM. Bernard Seillier, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait des deux amendements.

Article 7 (p. 1595)

M. Robert Pagès.

Amendement n° 87 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Guy Allouche, Marcel Rudloff, Félix Leyzour, René Régnauld. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 8 (*réserve*) (p. 1597)

Amendements identiques n°s 88 de la commission et 385 de M. Bernard Seillier. - MM. le rapporteur, Bernard Seillier, le secrétaire d'Etat, René Régnauld, René Trégouët, Félix Leyzour, Marcel Rudloff. - Retrait de l'amendement n° 385 ; adoption de l'amendement n° 88.

Amendements n°s 451 de M. René Trégouët, 342 de M. Claude Estier et 386 de M. Bernard Seillier. - MM. René Trégouët, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld, Bernard Seillier. - Retrait de l'amendement n° 386 ; rejet des amendements n°s 451 et 342.

Amendement n° 387 de M. Bernard Seillier. - MM. Bernard Seillier, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Réserve de l'amendement n° 387, ainsi que des amendements n°s 388 et 452.

Réserve de l'article.

Article additionnel après l'article 8 (p. 1600)

Amendement n° 89 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Marcel Rudloff, Guy Allouche. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 9 (p. 1600)

Amendement n° 90 rectifié *ter* de la commission et sous-amendements n°s 467 à 469 du Gouvernement et 328 rectifié de M. Jacques Moutet ; amendements n°s 389 et 390 de M. Bernard Seillier. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jacques Moutet, Bernard Seillier, René Régnauld. - Retrait des sous-amendements n°s 469, 328 rectifié et des amendements n°s 389 et 390 ; rejet des sous-amendements n°s 467 et 468 ; adoption de l'amendement n° 90 rectifié *ter*.

Adoption de l'article modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

3. **Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 1603).
4. **Dépôts de propositions de loi** (p. 1603).
5. **Renvoi pour avis** (p. 1603).
6. **Dépôts de rapports** (p. 1603).
7. **Dépôt d'un rapport d'information** (p. 1604).
8. **Ordre du jour** (p. 1604).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

La séance est ouverte à dix heures trente.

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.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des lois étant encore réunie pour examiner les amendements déposés sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, il y a lieu de suspendre la séance pendant une demi-heure.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures trente-deux, est reprise à onze heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

2

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi (n° 269, 1990-1991) d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale. [Rapport n° 358 (1990-1991) et avis n° 364 (1990-1991).]

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

M. Bernard Barbier. Rares sont les projets de loi qui, à l'image du vôtre, monsieur le secrétaire d'Etat, ont connu autant de versions successives, sont le fruit, comme on le dirait en Bourgogne, d'une lente maturation durant trois années, et ont survécu à quatre remaniements ministériels avant même de venir en discussion devant le Parlement.

Cela est-il de bon augure, s'agissant d'un texte de fond qui, non seulement réforme l'administration de l'Etat, mais concerne directement nos communes ? De plus, que subsiste-t-il aujourd'hui des véritables intentions initiales ?

Sans doute nous avez-vous apporté quelques éléments de réponse. Il n'en demeure pas moins que le débat en première lecture à l'Assemblée nationale et, plus encore, le vote à l'archaïsme du 8 avril dernier montrent, s'il en est besoin, la complexité de cette réforme de l'administration territoriale que les élus, dans leur ensemble, appellent de leurs vœux et que les lois de 1982 et 1983 ont laissée dans l'ombre.

Décentralisation des pouvoirs, clarification des compétences entre collectivités locales, statut de l'élu, réforme des finances locales, autant de grands problèmes non résolus ! Le rapport d'information de la mission chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation - mission présidée par M. Charles Pasqua, le rapporteur étant M. Daniel Hoeffel, et à laquelle j'ai eu l'honneur de participer - le rappelle à fort juste titre.

A mon grand regret, monsieur le secrétaire d'Etat, votre projet de loi laisse totalement de côté toutes ces questions pour n'envisager, d'une part, qu'un renforcement des pouvoirs des préfets, en application de la déconcentration des services de l'Etat, et, d'autre part, toute une série de mesures qui, sous le prétexte d'une meilleure information des citoyens, jettent le discrédit sur l'ensemble des communes et leurs gestions actuelles, ou qui, sous couvert d'une nouvelle incitation à la coopération intercommunale, vident les communes de leur substance - de leur « substantifique moelle », comme aimait à l'écrire Rabelais - en transférant à de nouveaux groupements plus contraignants l'essentiel de leurs attributions.

Je limiterai volontairement mon propos, lors de cette discussion générale, à quelques réflexions sur les nouvelles dispositions en matière de coopération intercommunale. En effet, ces dispositions me semblent constituer la partie la plus importante de ce projet de loi, en tout cas celle qui suscite le plus grand nombre d'interrogations et de réactions de la part des élus locaux.

Tout d'abord, avec votre permission, monsieur le secrétaire d'Etat, je rendrai l'hommage qui convient, dans cet hémicycle si soucieux de l'intérêt de toutes nos communes, à l'action remarquable de plus de 20 000 maires de France qui, par la coopération intercommunale ; œuvrent quotidiennement à la survie de leurs communes, je pense notamment aux plus petites d'entre elles. Ces maires ont trouvé dans la coopération la véritable solution pour faire face à leurs difficultés.

En prenant librement conscience de la nécessité de coopérer, en organisant cette coopération avec souplesse et pragmatisme compte tenu des situations particulières des uns et des autres, ils ont pu répondre - dès les années cinquante pour les plus précoces d'entre eux - aux aspirations et aux besoins sans cesse plus nombreux de leurs administrés ; ils ont pu y répondre du mieux possible et avec des budgets le plus souvent fort limités.

Grâce à ce formidable élan pour coopérer étroitement, rendu possible par la volonté et l'action de ces femmes et de ces hommes qui n'ont pas attendu qu'une loi les y contraigne ou les y encourage, ils ont réussi à créer de nombreux services et réalisations publiques, à mettre en valeur des territoires réputés difficiles, à créer les conditions les plus favorables au développement économique et social de toutes ces micro-régions, de tous ces petits pays soudés par une communauté d'intérêt. Ils y sont d'ailleurs parvenus en préservant l'identité et l'autonomie de leur commune.

Sachons ensemble, monsieur le secrétaire d'Etat, reconnaître ces mille et une initiatives concrètes qui ont valeur d'exemples.

La coopération intercommunale ne se décrète pas ! D'ailleurs, si elle se porte bien aujourd'hui, c'est avant tout parce qu'elle est affaire de bonne volonté.

En apprenant à mieux se connaître, les élus ont ébauché des projets communs, recherché les meilleurs modes de financement, créé les structures intercommunales les mieux adaptées.

M. Yves Galland, ministre délégué chargé des collectivités locales de 1986 à 1988, m'avait donné mission chargée d'animer un groupe de travail sur la coopération intercommunale. L'une des cinquante et une propositions du rapport visait le syndicat à la carte, lequel a été officialisé par la loi du 5 janvier 1988 portant réforme de la décentralisation.

Prévoyant un minimum de compétences obligatoires, sans lesquelles aucune structure intercommunale ne pourrait bien entendu exister, le syndicat à la carte, véritable prestataire de services, offre la possibilité aux communes de ne transférer que certaines compétences optionnelles parmi toutes celles qui peuvent être inscrites dans les statuts.

C'est ainsi, par exemple, qu'une station d'épuration peut ne regrouper que quelques communes à l'intérieur d'un même canton et qu'un service de collecte des ordures ménagères peut concerner non seulement toutes les communes d'un même canton, mais aussi d'autres communes appartenant à un ou plusieurs cantons limitrophes.

Formule attractive sans être contraignante, le syndicat à la carte a rencontré un écho favorable auprès des élus, certains se contentant de pratiquer le syndicat à la carte, sans l'officialiser dans les statuts, d'autres ayant déjà transformé leurs statuts existants, comme la loi le prévoit.

Faut-il aller plus loin ? Pourquoi pas ! Mais alors, il ne faut pas remettre en cause les fondements qui ont fait le succès de la coopération intercommunale.

Est-il indispensable de créer deux nouvelles structures - les communautés de communes et les communautés de villes - plutôt que d'ouvrir de nouvelles possibilités, notamment fiscales, aux syndicats existants ?

Faut-il inciter à créer de nouveaux périmètres de coopération plus ou moins artificiels, plutôt que de donner une plus grande souplesse, permettant des actions ponctuelles entre organismes limitrophes ?

Faut-il nécessairement imposer trois des quatre blocs de compétences obligatoires ou vaut-il mieux laisser libre cours aux initiatives, aussi diverses que multiples, qui constituent le véritable ferment du développement local ?

Voilà autant de questions qui ne manqueront pas d'alimenter nos débats.

Sans doute, comme l'a déclaré M. Marchand, ministre de l'intérieur, dans un récent entretien, « le texte de loi entérine des pratiques qui sont encore isolées et qui pourront ainsi se généraliser ».

Votre projet de loi sera probablement adopté par une majorité résignée et vous aurez donc vos communautés de communes et de villes, monsieur le secrétaire d'Etat.

S'il en est ainsi, je reconnais que, pour ceux de nos amis qui vivent dans des départements où la coopération intercommunale connaît une intensité rare, la tentation sera grande d'engager la transformation de leur Sivom, le syndicat intercommunal à vocation multiple, en communauté de communes.

Comment rester sourd, en effet, à la forte incitation que constitue le remboursement de la T.V.A. dans l'année où les investissements sont réalisés ?

Comment aussi laisser de côté - et ne l'ai-je pas demandé, avec insistance, dans mon rapport ? - la possibilité de mettre en commun la taxe professionnelle et la D.G.F. ? Comment, en un mot, résister à tous ces avantages financiers ? C'est sans doute le côté positif de votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat.

Toutefois, dans le même temps, ce texte pénalise tous ceux qui, depuis des années, ont su se rapprocher et travailler ensemble sans incitation financière aucune et n'éprouvent nullement, aujourd'hui, le besoin de changer les structures souples et adaptatives mises en place.

Après vous avoir fait part de mes états d'âme « d'après loi », j'indiquerai que je reste très critique à l'égard d'un projet de loi dont on aurait pu, à mon avis, faire l'économie, se contentant d'un simple toilettage des textes existants, lesquels auraient pu être complétés par quelques décrets pris en Conseil d'Etat - le Gouvernement est expert en la matière !

En conclusion, laissez-moi vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que les élus de Côte-d'Or - ce département regroupe 707 communes, 43 cantons, 43 Sivom, un district et 15 communes certes isolées, mais en pleine recherche de solutions de coopération - les élus de Côte-d'Or, dis-je, sont très attachés à la coopération intercommunale, riche de tant d'années d'expériences réussies. Ils sauront répondre, j'en suis persuadé, quel que soit le texte qui sortira de nos débats, aux nouveaux défis des années à venir, avec le même pragmatisme, la même sagesse, le même dynamisme dont ils ont su si bien faire preuve depuis quatre décennies, en mettant en pratique, sans le savoir ou d'une manière innée, ce mot d'Emerson : « Rien de grand n'a jamais été réalisé sans enthousiasme ».

Hélas ! je constate avec regret que ce projet de loi manque précisément de beaucoup d'enthousiasme !

Nous allons toutefois l'examiner, en vivant pleinement dans le présent, tout en ayant le passé dans le cœur et l'avenir dans le regard. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jean Huchon. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le Sénat poursuit aujourd'hui l'examen du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Ce texte est présenté par le Gouvernement comme une nouvelle étape de la décentralisation. Hélas ! ce texte nous laisse sur notre faim.

La France a été longtemps un Etat centralisé ; depuis 1982, elle s'est lancée sur la voie de la décentralisation. Après neuf années d'exercice, le processus semble s'essouffler ; il faut donc le relancer, ce dont tout le monde convient. Mais la solution proposée par le Gouvernement est-elle idéale et réaliste ?

Certes, le texte a connu différentes rédactions, dont la dernière est moins jacobine que les précédentes. Toutefois, le texte proposé est plus synonyme d'un retour en force de l'Etat que d'une relance de la décentralisation.

Le texte concerne tout d'abord la déconcentration. A lire les dispositions concernant ce domaine, on est frappé par le désir indéniable de l'Etat de reprendre les choses en main. Les préfets ont, certes, un rôle important à jouer ; ils sont les représentants de l'Etat et ils ont pour mission de défendre l'intérêt général. Mais, dans un Etat décentralisé, leur contrôle ne peut être qu'*a posteriori*. Aucun contrôle d'opportunité *a priori* n'est envisageable.

Le texte vise aussi à renforcer la démocratie locale. Le but est louable mais, dans ce domaine, ne devons-nous pas faire confiance aux élus locaux pour améliorer les relations avec les habitants de la localité ?

Doit-on imposer des mesures par un texte de loi ? Ces dispositions ne vont-elles pas compliquer la gestion des petites communes dont les services ne sont pas très organisés ?

Ce texte tend enfin à renforcer la coopération locale, notamment intercommunale. Je tiens à vous rassurer, monsieur le secrétaire d'Etat : cette coopération existe déjà. Je préside d'ailleurs moi-même, depuis une quinzaine d'années, un syndicat mixte comprenant 65 communes et 100 000 habitants. Sans loi contraignante, nous avons pris l'habitude de travailler ensemble, de partager les charges et les recettes ; les choses ne se passent pas si mal.

Faire participer et gérer ensemble les collectivités locales n'est donc pas action d'autorité. Il faut leur laisser l'initiative. Comme nombre de mes prédécesseurs à cette tribune l'ont affirmé, ce n'est pas en réunissant plusieurs petites communes pauvres que la richesse apparaîtra.

Certes, les 36 763 communes qui ont traversé notre histoire ne représentent peut-être pas le système d'administration locale le plus adéquat. A l'heure de l'ouverture des frontières, l'observation des structures locales moins morcelées de nos voisins européens nous fait prendre conscience du travail qui reste à accomplir.

Mais si ces communes ont traversé les siècles, c'est qu'elles sont solides et ancrées dans l'esprit de nos concitoyens. Aucune volonté gouvernementale ne peut balayer, d'un coup de baguette, fût-elle magique, cette structure qui existe dans l'esprit et dans le cœur de tous.

Cette coopération intercommunale, si elle doit être encouragée et renforcée, doit être fondée sur le volontariat. L'article 72 de la Constitution garantit la libre administration des collectivités locales. Aucune loi ne peut aller à l'encontre de ce principe constitutionnel.

Actuellement, les institutions intercommunales les plus utilisées sont les syndicats. C'est la structure qui respecte le plus l'autonomie des communes. Pourquoi les bousculer par une législation nouvelle ? Ne vaudrait-il pas mieux les perfectionner et leur donner plus de moyens ?

Certes, après le passage du texte à l'Assemblée nationale, les institutions de coopération intercommunale existantes ne sont plus remises en cause. Mais notre système d'administration, fort compliqué déjà, y a gagné encore en complexité.

Le projet de loi semble offrir aux collectivités un large choix de systèmes de coopération ; mais ce choix est-il réellement si important quand des mesures fiscales incitent à préférer telle institution à telle autre ?

La décentralisation suscite bien sûr un large consensus. Certes, des problèmes sont apparus dans la pratique, mais aucun d'entre eux n'autorise un retour en arrière, même si, comme l'ont dit beaucoup d'entre nous, la décentralisation, dans sa forme actuelle, présente le grave inconvénient de conforter les collectivités riches dans leur richesse et de renvoyer les pauvres à leur pauvreté, cette dernière étant d'ailleurs souvent renforcée.

La décentralisation a été lancée voilà bientôt dix ans. Les communes, les départements et les régions ont permis à la France de s'engager sur cette voie synonyme de liberté et d'efficacité. On doit leur faire confiance pour continuer dans cette direction.

Tous les élus locaux ont la volonté de réussir, mais ils veulent agir avec souplesse et ne pas se laisser enfermer dans une législation rigide.

Le seul problème vient du manque de moyens. Les collectivités territoriales n'ont actuellement pas les moyens de leurs compétences.

L'Etat ne doit pas être frileux. Il peut s'appuyer sur les collectivités territoriales, qui sont volontaires et qui savent où elles veulent aller.

L'Etat ne devrait-il pas faire le nécessaire pour donner aux collectivités les moyens suffisants leur permettant d'assurer les compétences qui leur ont été transférées en 1992 ?

Une réforme de la fiscalité locale est indispensable. Quand sera-t-elle entreprise ? Elle ne figure pas dans votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat.

Etant rapporteur de la mission sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural, je pense, après avoir vu ce qui se passe chez nos voisins étrangers plus avancés que nous dans le domaine de la décentralisation que beaucoup pourrait être fait par l'Etat en donnant des moyens plus importants et plus justement répartis aux communes, spécialement aux petites - il faudrait examiner, dans ce cas, le problème de la D.G.F. - qui bénéficie d'une répartition parcimonieuse - on se demande pourquoi ! Il y a une injustice que tout le monde dénonce, mais que personne ne règle !

Monsieur le ministre, il n'y a pas deux catégories de Français. C'est le devoir d'un gouvernement d'assurer l'égalité et la justice entre les collectivités de dimensions différentes.

C'est la base même d'une politique d'aménagement du territoire, qui a disparu depuis les années soixante-dix et qui sera bien nécessaire pour sortir notre pays d'un dilemme national et spécifique : une urbanisation qui nous crée bien des soucis et des problèmes de désertification rurale de quelques dizaines de départements, laquelle, hélas ! va réussir.

Monsieur le secrétaire d'Etat, le texte que vous nous soumettez ne résoudra pas les problèmes s'il ne tient pas compte des éléments que je viens d'évoquer ; malgré les efforts déployés par MM. les rapporteurs pour améliorer ce projet de loi, ce dont je les remercie, ce texte reste, je le crains, inadapté à la gravité de la situation. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jacques Oudin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je commencerai ce propos là où notre collègue M. Jean Huchon a terminé le

sien, c'est-à-dire en félicitant et en remerciant MM. les rapporteurs, ainsi que les deux commissions, de l'excellent travail d'amélioration qui a été accompli pour rendre un peu plus acceptable le texte qui nous est soumis. S'il ne résoudra certes pas tous les problèmes, ce travail nous apportera peut-être quelques éclaircissements.

Notre débat est largement placé sous le signe de l'intercommunalité. Chacun sait que ce n'est pas un phénomène nouveau et que tous les gouvernements l'ont encouragée pour trouver un palliatif à notre émiettement communal.

Personne ne peut nier la réussite de ce développement, comme l'a souligné encore à l'instant notre collègue M. Huchon, puisque nous recensons plus de 15 000 établissements de coopération intercommunale, 12 907 S.I.V.U., les syndicats intercommunaux à vocation unique, 2 286 Sivom et 165 districts.

Ce mouvement a été largement aidé par certaines incitations financières, notamment lorsque la solidarité aboutit à une structure bénéficiant d'une fiscalité propre.

Après les majorations de subventions d'Etat que nous avons connues avant la décentralisation, l'attribution de la dotation globale de fonctionnement aux districts a été un puissant facteur de motivation.

J'en prendrai un seul exemple : en 1988, il existait en Vendée, département que je représente, deux districts datant d'une dizaine d'années.

Depuis, dans ce département qui compte trente et un cantons, cinq nouveaux districts ont vu le jour en deux ans, trois ou quatre sont en préparation... Chaque nouveau district recoupe très exactement les limites cantonales.

Il existe un Sivom dans tous les autres cantons, à l'exception d'un seul.

En outre, des syndicats mixtes regroupent parfois des Sivom et des districts ; celui que je préside s'appelle d'ailleurs la « Communauté des Pays du Gois » - voyez comme nous avons anticipé sur le texte !

Tout cela s'est passé avant le texte dont nous débattons aujourd'hui ; tout cela s'est aussi passé dans la liberté de choix, sans commission spéciale, sans autoritarisme. Les élus locaux, les sénateurs et les députés ont fait leur travail, un travail d'information, de sensibilisation et d'incitation. Comme l'a dit le président de la commission des lois, à quoi bon faire des lois inutiles si les lois existantes peuvent être appliquées et améliorées ? Je crois qu'il a tout à fait raison.

Cela m'amène à penser qu'au-delà de toutes les procédures administratives que vous pourriez mettre en place rien ne remplacera l'efficacité des incitations financières et la volonté des élus. Malheureusement, l'évolution des enveloppes globales affectées à la dotation globale de fonctionnement ne vous laisse pas une marge de manœuvre suffisante.

Au lieu de reverser au budget général les 5 ou 6 milliards de francs pris aux collectivités locales lors de la modification du calcul de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement, il est dommage, comme l'a dit M. Christian Poncelet, que le Gouvernement, auquel vous n'appartenez pas alors, n'ait pas créé un fonds spécial d'incitation à la création de structures de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le succès de cette opération aurait été certain.

Pour l'avenir, deux aspects de la gestion de ces structures intercommunales me paraissent devoir être développés.

Tout d'abord, il faudrait que vous examiniez les limites de population car, bien que la commission des lois ait augmenté certaines d'entre elles de 3 500 à 10 000 habitants, pour les structures intercommunales tous les aspects de la gestion n'ont pas été déterminés en fonction des mêmes plafonds. Dans les zones littorales, en particulier - je reviendrai sur ce cas précis - les populations s'accroissent de façon considérable ; elles sont même parfois multipliées par huit ou par dix. Dans ces conditions, ne pourrions-nous pas prendre pour plafond ce que l'on appelle la « population D.G.F. », c'est-à-dire, au-delà de la population permanente, un habitant par résidence secondaire ?

Ensuite, le deuxième aspect qui me paraît devoir être développé concerne le statut du personnel.

Le statut de notre fonction publique territoriale, comme celui de la fonction publique nationale, est très protecteur. C'est d'ailleurs son objectif. Il n'en demeure pas moins qu'il est aussi relativement sclérosant et pesant.

Si de vastes pans de notre administration fonctionnent mal - je pense, en particulier, à l'éducation nationale et à la fonction publique hospitalière - c'est en partie - je dis bien « en partie » et pas « exclusivement » - à cause de certains effets pervers du statut de la fonction publique. Compte tenu du nombre accru de charges et de missions, nos collectivités territoriales ont besoin de collaborateurs de qualité.

Les structures intercommunales qui héritent de certaines missions spécifiques - je pense notamment à l'urbanisation, au développement économique, qui a des aspects extrêmement larges - ont, plus que toute autre, besoin de spécialistes, de collaborateurs bien formés et bien rémunérés.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous avons donc besoin de souplesse et de possibilités supplémentaires de recrutement de contractuels, possibilités qui sont actuellement beaucoup trop restreintes pour la fonction publique territoriale.

Mon deuxième propos traitera du pouvoir des maires dans les zones littorales.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous serez sûrement heureux d'apprendre que les maires ont trop de pouvoirs. C'est votre collègue M. Brice Lalonde qui l'a affirmé au cours d'une interview rapportée dans un article paru hier matin dans un hebdomadaire sous le titre : « Les maires ont trop de pouvoirs. » (*L'orateur montre l'article à M. le secrétaire d'Etat du haut de la tribune.*) Cet article, qui est un peu étonnant, mérite d'être commenté.

M. le ministre de l'environnement avance cinq affirmations en parlant du littoral.

Premièrement, les maires ne peuvent à la fois élaborer les documents d'urbanisme et délivrer les permis de construire.

Deuxièmement, les maires n'appliquent pas la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, en date du 3 janvier 1986. De plus, MM. les préfets se sont montrés laxistes dans son application. Or, si je comprends bien, c'est vous, monsieur le secrétaire d'Etat, qui avez sous votre tutelle les maires et c'est vous aussi qui avez autorité sur les préfets !

Troisièmement, M. Lalonde a constitué avec vos collègues de la mer et de l'équipement une *task force* pour faire appliquer la loi. Je regrette que vous n'y figuriez pas. De plus, compte tenu du défaut de vigilance des préfets, il demande aux défenseurs de l'environnement d'être vigilants. Je regrette que le respect de la loi soit confié auxdits défenseurs de l'environnement et non à l'autorité de l'exécutif de la République.

Quatrièmement, toujours selon M. le ministre de l'environnement, pour qui j'ai le plus grand respect, la D.G.F. doit être redistribuée aux communes touristiques en fonction des efforts qu'elles font pour protéger la nature. Je vous souhaite bien du plaisir pour élaborer les critères qui détermineront de tels efforts !

Enfin, cinquièmement, le « bétonnage » du littoral est le résultat de la cohabitation, qui a eu lieu entre 1986 et 1988, comme si le Président de la République n'était pas en fonction depuis dix ans déjà !

Contrairement à ce qu'affirme M. le ministre de l'environnement, non ! les maires n'ont pas pour ambition de brader leur littoral. Non ! les préfets ne faillissent pas à leur tâche.

Pour bien comprendre les divers aspects de la loi polémique qui se développe contre les maires du littoral avec la participation des médias, je voudrais rappeler un contexte et deux principes de base.

Le contexte, nous le connaissons tous : le littoral est un espace limité, fragile et convoité. Je sais que des erreurs ont été commises sur le littoral et on pourrait d'ailleurs citer telle ou telle opération particulièrement contestables. Mais si la circulaire Chirac de 1976, si le décret d'Ornano du 25 août 1979 ont été pris et si la loi du 3 janvier 1986 a été votée, c'est bien pour éviter de telles bavures !

Cela étant dit, il y a tout de même des principes à respecter.

D'abord, les plans d'occupation des sols régissent les droits des sols. Toutes les communes du littoral, ou presque, disposent d'un plan d'occupation des sols qui a fait l'objet de concertations, de consultations des services publics, d'une

enquête publique et d'une approbation préfectorale. Les zones constructibles ou protégées sont bien délimitées. Toute modification ou révision est soumise aux mêmes règles.

Ensuite, il faut respecter et appliquer la loi du 3 janvier 1986.

Les rapporteurs qui ont défendu la futur loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ont été, à l'Assemblée nationale. M. Jean Lacombe, député socialiste de l'Hérault, et, au Sénat, MM. Alphonse Arzel et Josselin de Rohan. Je vous rappelle que ce texte a été voté à l'unanimité, car il était un texte d'équilibre entre le développement et la protection.

En effet, la loi précise que toutes les activités qui ont besoin de la proximité du rivage peuvent se maintenir et se développer dans le respect des équilibres écologiques ; c'est l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Elle précise aussi, en son article 1^{er} - on l'oublie trop souvent - que « Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. »

Sont encore cités : « la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes » ainsi que « le maintien ou le développement dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme. » Ces activités sont, bien entendu, autorisées.

Cette loi fixe donc les principes non seulement de la protection, mais également du développement. Elle s'appelle, je le répète : « Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. »

Or il se trouve qu'il existe une déviation insidieuse de l'interprétation possible de cette loi. Il appartient, à nous législateurs, de la rappeler. Certains estiment que tout ce qui n'est pas construit ou aménagé sur le littoral doit être « gelé ». Jamais il n'en est question dans la loi. Monsieur le secrétaire d'Etat, il vous appartient de le rappeler par l'intermédiaire des préfets.

C'est dans le strict respect de cette loi, dans son esprit comme dans sa lettre, que doivent être examinés les projets d'aménagement élaborés par les communes du littoral.

Il existe, cependant, sur ce point une anomalie que tente de corriger l'article additionnel après l'article 36, qui est présenté par la commission des lois et qui crée une « commission départementale des sites et paysages littoraux ».

A l'heure actuelle, tous les projets qui existent sur le littoral sont soumis à la commission des sites, perspectives et paysages, régie pas le décret du 31 mars 1970. Ce texte a été élaboré bien avant les lois de décentralisation et il n'a pas été modifié ou quasiment pas depuis.

Cette commission comprend quatre représentants des collectivités locales, c'est-à-dire deux conseillers généraux et deux maires, sept représentants des administrations compétentes et dix personnes qualifiées et représentant des associations de défense de l'environnement ou des personnes tout à fait spécifiques.

Comme vous l'avez remarqué, les élus locaux sont totalement en minorité et, à l'évidence, une telle composition, monsieur le secrétaire d'Etat, est inacceptable.

A l'image de ce qui a été mis en œuvre pour l'aménagement de la montagne par la loi de 1985, la commission des lois propose la création d'une « commission des sites et paysages littoraux » au sein de laquelle les élus communaux, départementaux et régionaux auront au moins l'égalité, sinon la majorité.

Le dernier point sur lequel je souhaite attirer votre attention concerne la mise en cause de la responsabilité des maires dans le cas de la pratique d'activités de loisirs. Là encore, il s'agit d'un article additionnel après l'article 36, présenté par la commission des lois.

Il est évident que le développement de notre civilisation de loisirs entraîne des risques nombreux en raison de la pratique de sports de plus en plus dangereux. En tant qu'élus locaux, nous sommes tous concernés par ce problème.

Toutefois, il est anormal que l'évolution de la jurisprudence et l'évolution des dispositions législatives aboutissent à ne mettre en cause que la responsabilité des maires des communes du littoral pour les activités de baignade.

A l'inégalité entre les activités de baignade et les autres activités de loisirs - puisque les premières sont concernées alors que les secondes ne le sont jamais - s'ajoute une seconde inégalité entre les activités de baignade elles-mêmes, puisque la loi sur le littoral ne concerne que le rivage en aval de la limite de salure des eaux et les plans d'eau d'une surface de plans de 1 000 hectares.

Si une personne se noie dans un plan d'eau de plus de 1 000 hectares, la responsabilité du maire peut être mise en cause selon la jurisprudence actuelle ; elle ne peut l'être pour les cours d'eau ou les plans d'eau de moins de 1 000 hectares. Vous conviendrez que tout cela est une anomalie qu'il convient de supprimer. C'est l'objet de l'article additionnel après l'article 36.

Monsieur le secrétaire d'Etat, comme l'ont dit, avant moi et bien mieux que moi, nos collègues, les collectivités locales ont pris conscience, depuis bien longtemps, de l'enjeu du problème de leur développement. La solution qu'elles ont cherchée, aidées et incitées par l'Etat, c'est le regroupement. Il aurait été aussi facile d'y parvenir grâce à des incitations financières efficaces et beaucoup plus nombreuses. On a préféré choisir des structures qui me paraissent un peu lourdes.

Toutefois, la commission des lois et la commission des finances du Sénat ayant fait un excellent travail, ce texte aura, bien entendu, mon suffrage bien que, j'en suis conscient, il ne règle pas tous les problèmes. Il contribuera, malgré tout, dans sa configuration actuelle, à améliorer la situation. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Georges Mouly. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, « Elle - l'administration territoriale de la République - est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire ». Chacun aura reconnu l'article 1^{er} du projet de loi.

« A ce titre, il », - le préfet de région - « met en œuvre les politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. » C'est l'article 4.

« La coopération » - intercommunale - « a pour objet, notamment, de promouvoir le développement local et un aménagement équilibré de l'espace. » C'est l'article 48.

Ainsi, l'aménagement du territoire est un des objectifs - pour ne pas dire l'objectif - que permettrait d'atteindre, dans de meilleures conditions, le présent projet de loi.

Parlant, il est vrai, de l'ensemble du texte, M. le ministre de l'intérieur a déclaré : « Le Gouvernement, en cette matière comme en d'autres, prend, en proposant de nouvelles formules juridiques, ses responsabilités et laisse aux collectivités concernées le soin d'exercer les leurs. »

Le fait-il en matière de mise en œuvre de l'aménagement du territoire, qui est l'objectif affiché ? Tel n'est pas tout à fait mon sentiment.

Entre autres, et pour l'essentiel peut-être, il nous est en fait proposé d'approuver la mise en place d'instruments nouveaux, mais des instruments sans matière supplémentaire à travailler ou, pour employer une expression familière et consacrée, « sans grain supplémentaire à moudre ». C'est le risque de la coquille vide, dont parlait hier à cette tribune le président de la commission des affaires économiques et du Plan, M. Jean François-Poncet, mais j'y reviendrai.

Je ne pense pas que, pour autant, il faille rejeter toutes les propositions avancées dans le texte. L'administration territoriale de la République est un sujet qui mérite qu'on réfléchisse sereinement, hors toute considération partisane. Je veux d'ailleurs, à cet instant de mon propos, saluer à mon tour le travail des commissions, même si, sur tel ou tel point, j'aurai une position différente de la leur.

Puissent - c'est ma première considération - être enfin réellement confiées aux administrations centrales les seules missions de caractère national ! C'est la déconcentration, thème maintes fois abordé depuis des lustres, mais qui n'a connu, convenez-en, que des avancées timides.

Que les ministères voient enfin réduit leur champ d'intervention, voilà qui est bien. Faut-il cependant, pour autant, inscrire cela dans la loi ? Point n'en est besoin, sans doute, pour que cessent - ce n'est qu'un exemple, mais il est vécu - les oukases de tel ou tel ministère qui prétend connaître et les lieux et les problèmes pour avoir envoyé des inspecteurs sur place - quand ils viennent sur place ! - le temps d'un aller et retour, et qui fait fi de l'avis des instances locales responsables, elles, de ce qu'elles connaissent et dont elles portent le perpétuel souci.

Je dirai oui, en revanche, aux services déconcentrés de l'Etat venant « en aide au développement économique, social et culturel ». Mais cela suppose aussi, pour le moins, que les administrations parisiennes ne cherchent pas - on peut toujours rêver ! - à reconquérir un terrain que la décentralisation leur a heureusement arraché.

Que dire de la coopération interrégionale ? A l'heure de l'Europe, pourquoi pas une coopération souple ? A ce sujet, je présenterai trois remarques.

Première remarque : les régions ont trouvé leur vitesse de croisière. Cela étant, l'entente interrégionale ne saurait se concrétiser ni aisément ni rapidement. Dès lors, une question importante me paraît devoir être posée : la coopération interrégionale, certes, mais dans quelle perspective et pour quel aménagement du territoire ?

Deuxième remarque : pour l'heure, l'Etat se doit d'avoir une politique destinée à veiller au développement harmonieux de toutes les régions, en évitant que ne continuent de se développer les régions dites riches tandis que s'appauvrissent comparativement les régions les plus défavorisées.

Il est de la responsabilité de l'Etat, monsieur le secrétaire d'Etat, d'assurer le meilleur équilibre possible par la mise en place, dans les meilleurs délais, des équipements publics ou des infrastructures qui sont les conditions du développement de certaines régions. Il est également de la responsabilité de l'Etat, me semble-t-il, de moduler sa politique de contractualisation en fonction de la région cocontractante, pour l'aménagement du territoire toujours.

Enfin, troisième et dernière remarque : j'approuve l'article 40 bis introduit à l'Assemblée nationale par le président de ma région et portant création d'un fonds de correction des déséquilibres interrégionaux. J'approuve cette disposition, car ne s'agit-il pas d'une démarche similaire - ou en tout cas d'inspiration identique - à celle qui établit la dotation de solidarité urbaine ou, encore, à celle qui instaure la solidarité interdépartementale ?

J'en viens à l'intercommunalité. Cela a déjà été dit et je le vérifie moi-même sur le terrain : sa mise en œuvre va grandissant dès à présent. Elu d'un département rural, je puis attester de la place très importante des syndicats intercommunaux, ainsi que du nombre de plus en plus grand des chartes intercommunales, voire intercantionales.

Au rythme actuel, on dénombrera bientôt aisément - je n'exagère pas - les secteurs géographiques qui ne seront pas couverts par telle ou telle forme de coopération intercommunale.

Cela étant, il eût été bon, et sans doute suffisant, de faire le point de ces coopérations en même temps qu'est fait, par ailleurs et simultanément, le point de la décentralisation. Il eût été bon, et sans doute suffisant, d'informer davantage encore sur l'opportunité de poursuivre une telle politique avec les instruments existants, quitte à ajouter des dispositions fiscales effectivement intéressantes.

Cependant, de nouvelles formules sont proposées que j'aurais tendance à accepter, monsieur le secrétaire d'Etat, si j'en jugeais par la finalité affichée à l'article 48. Je m'en tiendrai à cet aspect-là, même si, sur ce qui est qualifié de « renforcement de la démocratie locale » et sur la réelle liberté des communes face au schéma départemental de la coopération intercommunale, il y aurait beaucoup à dire. Je m'en tiendrai donc à la finalité affichée.

Une coopération intercommunale renforcée, pour quoi faire ? La réponse est rappelée dans l'interview que donnait hier, au *Figaro*, M. Marchand : « Le projet de loi organise cette solidarité intercommunale selon le milieu, sur la base des communautés de villes et des communautés de communes, dont les compétences sont tournées vers l'avenir : l'aménagement de l'espace, le développement économique, la politique du logement et du cadre de vie ».

Fort bien, mais - je pose la question sans le moindre esprit polémique, l'enjeu mérite mieux - de quelle efficacité peuvent être les nouvelles structures dans le vaste espace rural français, qui contient l'écrasante majorité des communes ? De quelle efficacité peuvent-elles être quand tombent sèchement les suppressions de postes d'instituteurs, sans le moindre sursis, dès que le nombre d'élève descend de un ou deux points au-dessous du seuil fatidique, lorsque pas le moindre P.L.A. n'est accordé alors que les communes enregistrent des demandes de location, quand se réduisent, à grands pas, les services publics ?... J'arrête là mon énumération : les travaux de la mission sénatoriale sur l'avenir de l'espace rural sont éloquentes à cet égard.

Une administration territoriale de la République allant dans le sens d'une plus grande coopération locale, au principe de laquelle beaucoup peuvent adhérer, dans le respect de l'indépendance des communes et de la responsabilité des élus locaux administrant librement les collectivités territoriales, voilà qui pourrait, c'est vrai, « contribuer à la mise en œuvre de l'aménagement du territoire » et « favoriser la modernisation du service public » - je reprends des expressions figurant dans le texte même. Mais - dois-je en prendre le pari ? - elle restera lettre morte et ne saurait stopper la mort lente de bien des régions françaises si, en matière d'aménagement du territoire, l'Etat n'assumait pas, enfin, fortement et parallèlement, ses propres responsabilités. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Claude Saunier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, au risque de tenir un discours d'une tonalité quelque peu différente de ceux que nous avons entendus jusqu'à présent, je voudrais exprimer très clairement ma satisfaction.

Premier sujet de satisfaction : l'adhésion de tous, d'une façon parfaitement claire, à ce qui apparaîtra certainement dans l'histoire comme l'une des grandes œuvres des dix dernières années ; je veux parler de la décentralisation, décidée par le Président de la République et appliquée par Gaston Defferre. C'est là un acquis irréversible et l'on ne peut que se féliciter d'entendre les uns et les autres, dix ans après, rendre l'hommage qui convient à cette nouvelle orientation.

Second sujet de satisfaction : le souhait exprimé par chacun que cette décentralisation aille maintenant plus vite et plus loin. J'en déduis que le texte que vous présentez, au nom du Gouvernement, monsieur le secrétaire d'Etat, arrive à l'heure.

En effet, la décentralisation s'est enrichie, au cours de ces dernières années, d'expériences qui ont fait la preuve de son efficacité face aux vrais problèmes posés dans notre pays. Mais elles ont aussi révélé que, telle qu'elle avait été décidée au départ, la décentralisation connaissait certaines limites. Nous devons en prendre conscience pour mieux les dépasser.

Je souhaiterais cependant, monsieur le secrétaire d'Etat, au-delà de ces considérations, que le Sénat utilise la volonté d'écoute du Gouvernement pour, à l'occasion de l'examen de ce texte, amender le dispositif, le réorienter, l'améliorer et retrouver ainsi la fonction naturelle qui est la sienne de porte-parole des communes de France.

Mon intervention portera essentiellement sur le titre II et sur le titre III.

J'aborderai tout d'abord, et très rapidement, le titre II.

S'agissant de la démocratie locale, il est facile de faire un constat : la décentralisation a été une bonne chose mais elle n'a pas été accompagnée de la prise de conscience, par l'ensemble de nos concitoyens, qu'elle devait rapprocher le pouvoir des citoyens.

Vous proposez, dans le projet de loi, de réglementer un certain nombre de mesures que nous avons prises, les uns et les autres ; je pense aux commissions extra-municipales, par exemple.

La question a déjà été posée : fallait-il faire une loi pour simplement accompagner ce qui existe déjà ? Il me semble que c'est là la caractéristique de la plupart des lois. Les lois sont faites pour traduire dans les textes et soutenir des pratiques répondant aux besoins de la société.

Je ne vais pas évoquer maintenant l'ensemble des mesures. Le débat permettra d'y revenir ultérieurement.

Je dirai simplement qu'il est bon de souhaiter le renforcement de l'information des habitants, des élus, ainsi que le renforcement des droits de la minorité, des minorités.

Ce débat, qui peut apparaître subalterne, doit être l'occasion de donner un nouvel élan à la démocratie, à laquelle nous sommes tous fortement attachés, et de donner un nouveau souffle à une citoyenneté sur laquelle nous pouvons nous interroger par les temps qui courent.

L'essentiel de mon propos, monsieur le secrétaire d'Etat, portera sur l'une des questions principales du texte que vous proposez : la coopération intercommunale. Je m'exprimerai en tant qu'élu qui, à la base, quotidiennement, se trouve confronté à ce problème en effet très délicat de la coopération intercommunale.

Dans quel contexte s'inscrit ce projet de loi ? Il a été évoqué à plusieurs reprises : deux siècles de débat se sont déroulés depuis les propositions de l'abbé Sieyès !

Vous avez vous-même établi le constat, monsieur le secrétaire d'Etat : nous sommes tous attachés à nos 36 000 communes, écoles de démocratie, cellules de base du corps de la Nation, qui, certes, présentent bien des avantages mais, par ailleurs, comportent quelques inconvénients parmi lesquels je citerai l'inadaptation, pour une grande part, des structures administratives aux données nouvelles de l'économie et de la société.

En réalité, une carte administrative est toujours le résultat à la fois de la géographie, de l'histoire, de la culture, des besoins ressentis à un moment donné d'une société. A ma connaissance, la carte administrative actuelle résulte de quelques siècles d'histoire de notre pays, mais cette histoire ne s'est pas arrêtée. Il est donc normal que nous soyons amenés, à un moment ou à un autre, à réfléchir à la réorganisation de cette carte administrative.

Dans cette réflexion, nous devons utiliser pleinement l'expérience de nos voisins. On a établi des comparaisons, qui me semblent abusives, avec les démarches engagées en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Belgique. Par l'intermédiaire des jumelages, nous avons l'occasion, les uns et les autres, de découvrir ce qui s'est passé chez nos voisins. Nous avons l'occasion, grâce aux contacts qui se nouent alors, de mesurer les effets tout à fait destructeurs de la démarche de caractère autoritaire et technocratique qui a généralement été adoptée dans ces pays.

C'est la raison pour laquelle il est bon que le Gouvernement inscrive très clairement sa proposition dans une volonté de garantir la réalité de nos communes en leur donnant la possibilité de travailler plus efficacement. En la matière, rien ne serait pire que de choisir l'immobilisme ; j'espère que ce n'est dans l'intention de personne.

Très concrètement, on le sait, dans leur vie quotidienne, nos administrés dépassent les limites administratives des communes : on habite dans une commune, on travaille dans une autre, on va chercher ses loisirs dans une autre commune et l'on envoie les enfants à l'école, au lycée, dans une commune encore différente. En fait, l'espace réel de vie de nos concitoyens n'est plus l'espace communal, au sens étroit du terme. A cette notion d'espace communal, il faut substituer celle d'espace du bassin de vie, que nous devons être capables d'appréhender et à laquelle nous devons adapter notre mode de fonctionnement administratif.

Tel est d'ailleurs, monsieur le secrétaire d'Etat, le choix que vous avez fait, choix qui s'appuie sur une riche expérience de coopération intercommunale. En effet, 21 000 communes sont déjà engagées dans des groupements divers et 30 millions d'habitants, d'une façon ou d'une autre, ressortissent à des structures de coopération intercommunale, sur lesquelles on doit en effet s'appuyer.

C'est d'ailleurs une des originalités et une des forces de ce texte que de ne pas refuser ce qui existe déjà, de s'intégrer dans ce qui existe mais aussi de prolonger les expériences lorsqu'elles sont intéressantes.

Des choses un peu définitives et un peu abruptes ont été dites, des tableaux d'apocalypse ont été dressés par certains de nos collègues.

Il faut savoir garder raison ! En fait, deux grandes questions se posent : le texte gouvernemental menace-t-il réellement l'identité de nos communes ? Par ailleurs, les structures administratives actuelles suffisent-elles pour répondre aux besoins de la société et de la population ?

Les réponses à ces deux questions sont simples.

Le maintien de l'identité des communes est affirmé clairement dans le projet de loi et les multiples entretiens que vous avez pu donner, monsieur le secrétaire d'Etat, - ainsi que M. le ministre de l'intérieur, - devraient rassurer les uns et les autres.

Aucune menace ne plane sur l'avenir de nos communes, l'article 48 du projet et un certain nombre de ses autres dispositions en font foi. Il n'y aura pas de contrainte, contrairement à ce qu'on a dit un peu trop souvent ici.

Il serait dommage, pour la qualité de nos débats, d'entretenir artificiellement la confusion entre coopération et fusion. Cette confusion existait beaucoup plus avec la loi Marcellin, adoptée voilà une vingtaine d'années par la majorité sénatoriale et qui a fait des ravages. Je peux apporter, à cet égard, mon témoignage de maire d'une commune située au cœur d'une agglomération urbaine : il m'a fallu des années pour compenser les effets destructeurs de la loi Marcellin, qui n'avait d'autre objet que de faire disparaître les communes. N'oublions pas, mes chers collègues, le passé !

J'en viens à la seconde question : les structures administratives locales actuelles répondent-elles aux besoins de la population ?

Le maillage intercommunal s'est renforcé au cours des dernières années. Au cours des derniers mois, en particulier, les districts nouveaux ont proliféré. Ainsi, dans l'agglomération briochine, dans les Côtes-d'Armor, les maires sont-ils en train de se mettre d'accord pour se regrouper au sein d'un district à fiscalité propre.

Toutefois, ce maillage intercommunal est encore insuffisant en quantité, et surtout en qualité. Je suis président d'une structure intercommunale et, depuis plusieurs années maintenant, je mesure les progrès pédagogiques qui ont été accomplis grâce à cette structure. Toutefois, si cette dernière permet de procéder à des échanges, d'avoir des idées, d'élaborer des projets, elle est encore insuffisante parce qu'elle n'est pas opérationnelle.

Les maires sont très heureux de se rencontrer et de discuter, mais ils ont aussi d'autres préoccupations, notamment celle, légitime, d'agir.

Comment faire en sorte de donner aux structures intercommunales le moyen de répondre aux vraies questions ? Comment mener une politique d'environnement si l'on reste à l'intérieur des limites d'une commune ? Comment opérer d'une façon cohérente des choix d'aménagement ou d'urbanisme sans coopération ? Comment répondre aux besoins de la population en équipements lourds - patinoire, piscine - s'il n'existe pas de coopération intercommunale ? Comment peut-on imaginer des actions de développement économique si, à l'intérieur d'un bassin d'emploi, il n'y a pas de coopération ? Comment répondre aux besoins en matière de transports urbains, par exemple, s'il n'y a pas de coopération intercommunale ?

Toutes ces interrogations montrent qu'une coopération intercommunale forte, intégrée et fondée sur l'idée d'une vision globale, sur un projet global, est nécessaire.

A quelles conditions ? Vous y avez répondu, monsieur le secrétaire d'Etat, dans votre projet de loi.

La première condition réside dans le volontariat. A cet égard, aucune ambiguïté ne peut être entretenue. Nous avons entendu, voilà encore quelques minutes, parler de contrainte. Où sont les contraintes au travers de la commission départementale, au travers du vote obligatoire des conseils municipaux, au travers de toutes les procédures de recours de ces conseils municipaux ?

Si le volontariat est indispensable, le soutien de l'Etat est aussi nécessaire. Ce soutien est-il au rendez-vous ? Ce texte incite-il les communes à aller un peu plus loin et à travailler davantage ensemble ?

M. Joseph Caupert. Non !

M. Claude Saunier. Mes chers collègues, nous devons reconnaître objectivement que oui.

Pour la première fois depuis bien longtemps, en effet, l'Etat veut très concrètement impulser un nouvel élan en faveur de la coopération intercommunale, au travers de mesures fiscales qui étaient attendues depuis longtemps. Je pense, notamment, à l'attribution de la D.G.F. dès la première année, non seulement pour les communautés de communes et les communautés de villes qui pourraient naître mais aussi pour certaines structures qui existent déjà, comme les districts à fiscalité propre. L'avancée est, sur ce point, incontestable.

En ce qui concerne le remboursement dès la première année de la T.V.A., on peut, certes, gloser, mais nous devons reconnaître, les uns et les autres, que l'avancée est également significative.

Une avancée importante est aussi réalisée avec la taxe professionnelle. Chacun connaît les effets destructeurs et terrifiants des inégalités en matière de taxe professionnelle.

Toutes ces avancées doivent être saluées.

Telles sont, mes chers collègues, exprimées en quelques mots, mes impressions générales à la lecture de ce texte. Je pense, pour ma part, qu'un accord très large est possible à partir des orientations qui nous sont proposées.

Bien sûr, tel ou tel amendement peut trouver sa place dans le dispositif et j'espère, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous en accepterez quelques-uns.

Quoi qu'il en soit, en permettant une avancée nouvelle de la démocratie locale et un progrès réel en matière de coopération intercommunale, ce projet de loi répond à l'attente des élus, mais aussi à l'attente de la population. J'espère que, à l'occasion de son examen, notre assemblée va prouver qu'elle est bien le porte-parole éclairé et constructif des communes de France et qu'elle saura oublier un instant l'immobilisme. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

Mme Paulette Fost. Monsieur le secrétaire d'Etat, la coopération intercommunale s'inscrit dans le titre III de votre projet de loi. A cet égard, vous nous proposez deux formes de communautés et une forme unique de concertation, la commission départementale de la coopération intercommunale.

Pour qualifier votre projet, vous avez employé le terme de « renouveau ». Or l'actuelle coopération intercommunale ne se porte pas si mal, même si elle n'a pas encore utilisé toutes ses possibilités.

Ce dont les communes souffrent, c'est de moyens en trop grand décalage avec les besoins des habitants et c'est, à notre avis, sur la réduction de ce décalage que le renouveau doit intervenir, sans peser plus sur les habitants.

Pour ce qui est des exemples actuels de coopération, j'indique que près de 13 000 syndicats intercommunaux à vocation unique, ou S.I.V.U., et 2 300 syndicats intercommunaux à vocation multiple, ou Sivom, gèrent de nombreux services et équipements, dont bénéficient 30 millions de Français dans 22 000 communes.

Dans ces dix dernières années, le nombre de S.I.V.U. a progressé de 10 p. 100, celui des Sivom de plus de 15 p. 100. C'est dire le succès rencontré par la forme actuelle de la coopération intercommunale.

En revanche, on ne compte, je crois, que cent soixante-cinq districts et neuf communautés urbaines, dont cinq ont été créées de manière volontaire. Aucune nouvelle communauté urbaine n'a été créée depuis 1973. Cela donne une indication claire sur la préférence des élus communaux pour les types de coopération simples, peu contraignants et sans intégration fiscale. De cela vous n'avez pas tenu compte, monsieur le secrétaire d'Etat.

Outre cet échec des tentatives d'intégration supracommunale, une autre indication nous est donnée par l'échec, dans le passé, des tentatives autoritaires, ou plus ou moins « musclées », de regroupements de communes résultant, en particulier, de la loi Marcellin de 1971.

Aujourd'hui encore, des communes se dégagent des fusions issues de cette loi et le nombre des communes françaises augmente : 36 394 en 1978, 36 538 en 1989 et 36 763 au 1^{er} janvier 1990.

Les gouvernements qui se sont succédé sous M. Giscard d'Estaing firent quelques nouvelles tentatives en s'appuyant sur le rapport Guichard, qui prévoyait le regroupement en

communautés de la quasi-totalité des communes. MM. Raymond Barre et Christian Bonnet se mirent à l'ouvrage à partir de 1978, mais leur projet ne parvint pas à passer tous les stades de la procédure parlementaire.

En 1981, plusieurs ministres socialistes affirmèrent : « On ne touchera pas aux entités de base, surtout pas aux communes. » Alors, pourquoi, aujourd'hui, avec ce projet, vouloir imposer à tout prix le regroupement des communes au sein de telles communautés ? Cela prouve, en tout cas, que l'esprit de la loi Marcellin et du rapport Guichard n'est pas mort.

Le rapport Bloch-Lainé annonce clairement la couleur : « Il convient de conserver la commune, mais de mettre ses fonctions à un autre niveau de regroupement. »

A cela, il y a deux raisons.

La première, c'est que, face aux besoins des habitants, au manque de moyens financiers, vous voulez limiter les disparités de ressources sans accroître la contribution de l'Etat ni celle du monde des affaires. Dans le cadre d'une coopération coercitive, vous envisagez de renforcer la péréquation financière.

La seconde raison, c'est l'intégration européenne. Vous proclamez la libre administration, mais, dans le même temps, M. Christian Pierrat, rapporteur du projet à l'Assemblée nationale, affirme : « L'existence de 36 000 communes ne saurait plus être tolérée au moment où un nouveau stade de la construction européenne va mettre toutes les structures de notre pays en concurrence avec celles de nos partenaires. »

En fait, il s'agit de remettre en cause l'autonomie communale pour procéder à un remodelage institutionnel alignant l'organisation administrative de notre pays sur les modèles européens et, plus particulièrement, sur le modèle allemand.

En outre, parce que vous avez tiré les leçons des échecs précédents, vous vous appuyez sur les difficultés financières des communes et vous utilisez le thème positif de la coopération pour imposer les super-régions et les regroupements intercommunaux.

Or la commune est l'institution la plus proche des gens, c'est certainement celle où la démocratie est la plus vivante et peut considérablement s'élargir ; c'est un élément fondamental et équilibrant de notre société.

Pour les communes, l'esprit de la décentralisation - qui peut se nourrir d'une coopération librement consentie - va dans le sens du rapprochement des citoyens des centres de décision. Vous voulez tout recentraliser à un niveau supra-communal, niveau institutionnel moins proche des gens et non démocratique, car non élu au suffrage universel.

Au regard du recul des valeurs de progrès et de civisme constaté dans le pays, au regard du développement de l'absentéisme électoral et de l'influence du Front national, votre gouvernement a-t-il réellement mesuré les répercussions d'un processus donnant l'essentiel des pouvoirs communaux à des instances intercommunales autoritaires auxquelles les citoyens ne sont pas partie prenante, alors que les conseils municipaux, élus au suffrage universel, seraient, pour une part importante, privés de leur substance ?

La démarche des sénateurs communistes et apparentés s'inspire d'une autre logique, celle de l'équilibre entre la nécessaire efficacité de la gestion publique et la démocratie, de l'équilibre entre la nécessaire cohérence des projets communaux dans un périmètre géographique donné et le droit des populations communales de décider démocratiquement des choix de gestion de leurs élus communaux, de l'aménagement de leur propre commune, autrement dit l'autonomie communale.

S'agissant de l'efficacité, on nous parle d'allègement des coûts de la gestion publique. Regardons les choses de près : les charges de gestion des communautés urbaines sont considérables ; leur fiscalité est toujours plus lourde pour les ménages, sans que les dépenses, décidées loin des habitants, correspondent à l'attente de ces derniers.

Autre exemple : en dépit des énormes financements que l'Etat a apportés à la création des villes nouvelles et du caractère communautaire de leur gestion, le développement urbain y est-il équilibré, la vie y est-elle plus agréable, la participation des gens à la vie sociale y est-elle plus importante ? Assurément non !

Du strict point de vue de l'efficacité, les structures communales contraignantes dotées des compétences locales essentielles n'ont pas apporté de réponses harmonieuses au besoin de coopération des communes.

L'expérience de certains de mes collègues, M. Jean-Luc Bécart, par exemple, qui assure depuis quinze ans la présidence d'organismes intercommunaux, me fait dire, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'à l'abandon une fois pour toutes des prérogatives essentielles de leurs communes les élus communaux préféreraient une coopération volontaire qui leur permette de mieux maîtriser leur développement. A la « concession à perpétuité », ils préfèrent le « bail renouvelable » !

A condition qu'elles conservent leurs prérogatives et à condition, il est vrai, qu'elles améliorent encore la cohérence de leurs projets, l'existence de 36 000 communes est non pas un handicap mais, finalement, une chance pour la France.

Le groupe communiste et apparenté du Sénat est tout à fait prêt à contribuer à l'élaboration d'un projet de loi allant dans ce sens et dans les quelques directions que le temps de parole qui lui est imparti m'a permis d'exposer. Mais, s'il demeure en l'état, mes collègues et moi-même ne pourrions qu'émettre un vote négatif. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Jean Puech. Monsieur le secrétaire d'Etat, c'est avec le plus grand intérêt et la plus grande attention que nous avons entrepris l'examen du texte relatif à l'organisation territoriale de la République que vous nous présentez aujourd'hui.

Depuis ses origines, voilà presque deux ans maintenant, nous avons suivi pas à pas sa gestation et observé avec curiosité, parfois aussi avec quelques surprises, ses mutations successives.

Nous avons analysé le long débat de nos collègues députés et le remarquable travail de nos commissions ; les propositions que nous livrent nos rapporteurs soulignent bien le réalisme et le sens aigu que chaque membre du Sénat a des réalités locales.

Les enjeux de ce projet sont très importants. Qui dira le contraire, lorsque l'on parle de déconcentration, donc de modernisation des services de l'Etat, d'amélioration de la démocratie locale, de l'avenir et de la place de l'intercommunalité ? Tous les membres de nos assemblée sont intimement convaincus de la portée de tels objectifs.

Aussi ne pouvons-nous pas courir le risque d'adopter en l'état ce texte aux dispositions quelque peu floues et confuses ou sans véritable portée. La déception de l'ensemble des élus locaux, que nous représentons au sein de cette assemblée, serait grande si nous ne formulions pas un certain nombre de propositions.

En effet, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, là est bien le véritable problème : ce texte répond-il aux attentes réelles des élus locaux, et donc des populations qu'ils représentent ?

Certes, ce projet comporte un certain nombre d'aspects positifs, qu'il convient d'approfondir. Pour ma part, monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai retenu votre volonté de poursuivre, au travers du processus de déconcentration, l'effort de modernisation du service public de l'Etat ; j'ai retenu votre souhait, que nous partageons tous, d'assurer la transparence des décisions publiques ; j'ai retenu, enfin, les efforts que vous déployez pour donner un nouvel élan à l'intercommunalité.

Sur ces trois points, des évolutions significatives peuvent être obtenues, à condition de respecter quelques principes simples que je me permets de rappeler.

La déconcentration, tout d'abord, est une bonne chose si, grâce à elle, on parvient à éviter la confusion des responsabilités entre le représentant de l'Etat et les élus. A cet égard, monsieur le secrétaire d'Etat, évitons à l'avenir toute formule de cogestion. L'expérience montre, en effet, que, dans un certain nombre de missions partagées entre l'Etat et les collectivités, cette façon de procéder est souvent synonyme de confusion et source de conflits.

La transparence des décisions, quant à elle, doit être assurée, mais sans imposer à nos collectivités d'excessives lourdeurs administratives parfaitement disproportionnées avec l'objectif recherché.

Je souhaite, à ce propos, que l'on puisse clarifier, à l'occasion de ce débat, les questions délicates posées par la notion de gestion de fait conduisant au délit d'ingérence. Notre

groupe a d'ailleurs déposé des amendements à ce sujet. Nous ne pouvons plus, notamment dans la conduite d'associations œuvrant dans le domaine économique, social ou culturel - je pense aux comités départementaux de tourisme, aux comités d'expansion économique, aux comités culturels, etc. - continuer à être soumis à une telle incertitude quant à la qualification de notre gestion.

Enfin, le renforcement de l'intercommunalité, s'il doit être un objectif prioritaire, doit se faire dans le respect et du libre choix des intéressés et de la démocratie locale.

Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, n'avons-nous pas déjà tous les instruments qui permettent de pratiquer cette solidarité intercommunale : syndicats intercommunaux, districts, communautés urbaines ? Des adaptations, des aménagements de ce qui existe auraient, me semble-t-il, suffi à les conforter, amplifiant ainsi leur efficacité.

Je dois vous avouer qu'après un examen approfondi de toutes les dispositions du texte je reste en quelque sorte sur ma faim, car je n'y trouve pas les réponses que nous attendons, et que nous serions en droit d'attendre, aux difficultés réelles que nous rencontrons tous les jours en tant que maires, conseillers généraux ou présidents de conseils généraux. Pour l'avoir vérifié, monsieur le secrétaire d'Etat, je puis vous dire que la quasi-totalité des élus territoriaux de mon département partagent ce sentiment de frustration.

Nous attendons, et nous attendons toujours, des réponses à des questions essentielles pour assurer le bon fonctionnement de nos collectivités.

D'abord, quel avenir pour nos personnels, toujours en attente, pour la plupart, d'un hypothétique statut ? Dans les départements, les personnels des affaires sociales, qui représentent plus du tiers des personnels, attendent depuis des années déjà le statut concernant leur filière. Je puis vous assurer qu'ils s'interrogent et que, maintenant, ils commencent vraiment à s'inquiéter. On pourrait en dire autant des personnels de la direction départementale de l'équipement, la partition et la réorganisation tenant compte des textes de 1982 et 1983 n'ayant pas encore été faite.

Quel avenir, ensuite, pour nos ressources, nos finances départementales et communales alors que nous n'avons même plus d'instances et d'instruments objectifs pour évaluer les transferts financiers entre l'Etat et les collectivités ? La commission d'évaluation des charges n'étant plus, vous le savez, adaptée aux situations nouvelles, elle se trouve dans l'impossibilité de poursuivre son travail.

Toute une série de politiques nouvelles que nous mettons en œuvre - le R.M.I., le logement des plus défavorisés - l'incidence de la double tarification entre le sanitaire et l'hébergement dans les établissements hospitaliers, l'incidence des mesures prises en faveur des handicapés à la suite de l'adoption de l'amendement Creton ne peuvent être évaluées puisque la commission d'évaluation des charges ne s'estime pas compétente. Il faudrait donc lui donner un nouvel élan ou, en tous les cas, étendre son champ de compétence.

Quelle sera l'évolution de nos compétences respectives alors que les décisions de l'Etat consistent, pour la plupart, notamment dans le domaine économique et social, à diluer les responsabilités respectives, à accroître les financements croisés, à introduire la confusion dans la gestion ? Lors des débats de 1982-1983, nous n'avons cessé de demander qui fait quoi, de dire qui commande paie. Je pensais que nous parviendrions à une plus grande clarification. Or, aujourd'hui, dans bien des domaines, la confusion est paralysante.

Quel avenir peut-on espérer pour l'autonomie des collectivités locales alors que leur autonomie fiscale ne cesse de diminuer et que les réformes fiscales engagées répondent parfois plus à des exigences quelque peu idéologiques, si je puis dire, qu'à une saine conception de la gestion locale ?

Je pense, notamment, à la réforme de la part départementale de la taxe d'habitation, transformée en taxe départementale sur le revenu. Etait-ce bien opportun de se limiter à ce type de modification alors que les réformes attendues doivent être beaucoup plus profondes ?

Quel avenir ont les 600 000 hommes et femmes qui sont les acteurs de cette décentralisation quand le statut de l'élu continue d'être un beau sujet de tribune ?

Quel avenir, enfin, pour l'efficacité et la transparence de nos décisions alors qu'on continue à refuser aux collectivités les moyens, notamment en personnels, pour mettre en place une gestion souple, adaptée aux besoins d'un service public moderne.

En ma qualité de président de conseil général, représentant, à ce titre, mes collègues des assemblées départementales, j'ai vainement cherché des réponses concrètes à leurs interrogations concernant les départements.

Une seule disposition du texte vise directement nos collectivités départementales : le changement de dénomination du bureau, qui devient commission permanente, et l'élection de ses membres à la proportionnelle.

Sans vouloir nier la portée d'une telle mesure, d'ailleurs souvent mise en œuvre dans nombre de conseils généraux depuis de longues années, avouez, monsieur le secrétaire d'Etat, que ce n'était sans doute pas la mesure prioritaire à prendre pour faire avancer les problèmes vers leurs solutions !

C'est la raison pour laquelle je souhaite vivement que vous entendiez, au cours de ce débat, les propositions, toutes raisonnables, qui vous seront faites non seulement pour amender ce texte, mais pour le compléter.

Je souhaite que le Gouvernement reprenne sans attendre, à l'occasion de ce texte, de nombreuses suggestions faites par la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation, mission qui, sous l'autorité de nos éminents collègues, les présidents Charles Pasqua et Daniel Hoeffel, a fait un excellent travail.

Enfin, monsieur le secrétaire d'Etat, il est urgent d'admettre qu'une vraie décentralisation est indissociable d'une politique d'aménagement du territoire.

Le Gouvernement sollicite tous les jours les collectivités territoriales pour collaborer à la recherche des grands équilibres économiques et sociaux. Il ne peut pas dans le même temps réduire, au fil des années et des mois, leur autonomie.

La résolution des grands problèmes auxquels la société française est actuellement confrontée - l'hyperconcentration urbaine, la formation l'enseignement et la santé - passe par une décentralisation hardie des pouvoirs et des compétences.

L'Etat n'a rien à y perdre. Il y gagnera en autorité, en souplesse d'intervention.

Monsieur le secrétaire d'Etat, seule une véritable volonté politique se manifestant dans un vrai et grand dessein pouvait conférer à ce projet la dimension d'une importante avancée législative. Il est vrai que Gaston Defferre avait su insuffler cette passion en 1982 et en 1983 à ses amis, mais aussi à ses détracteurs.

Aujourd'hui, nous sommes loin d'un tel état d'esprit. Du premier au dernier article, ce projet de loi est beaucoup trop procédurier. Pardonnez-moi ce terme excessif.

On va vers une complication, alors que, dans l'esprit de nos concitoyens, la décentralisation est, avant tout, synonyme de simplification de la vie administrative, de la vie quotidienne. Les mesures proposées ne vont pas, à mon avis, dans le sens d'une simplification.

Je veux croire que nos débats, nos propositions et vos réponses sauront, s'il en est encore temps, traduire notre volonté d'aller vite et plus loin dans cette œuvre de décentralisation que nous avons tous engagée en y jetant toutes nos forces.

Je vous le demande avec d'autant plus d'insistance, monsieur le secrétaire d'Etat, que j'ai conscience de l'urgence.

Ce texte peut être une chance pour éviter à la décentralisation de s'enliser. On dit souvent que nous sommes au milieu du gué. Si nous y restons, monsieur le secrétaire d'Etat, nous risquons de nous noyer !

Nous souhaitons un autre avenir, tant à nos collectivités, qu'aux institutions de l'Etat. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jacques Moutet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention portera exclusivement sur les chapitres II et III du titre III du projet de loi traitant de la concertation relative à la coopération intercommunale et des communautés de communes.

Sur ces points, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous ai écouté, mais j'avoue ne pas avoir été convaincu. Je m'interroge toujours sur les intentions réelles du Gouvernement en matière de coopération intercommunale. En effet, les propositions inscrites dans le projet de loi ne correspondent pas aux objectifs que vous vous fixez. En outre, elles ne nous apportent aucune garantie quant au maintien des libertés communales.

Cette partie du texte a soulevé d'importantes réactions parmi les collectivités locales, surtout les plus petites, et y provoque encore les plus vives inquiétudes.

Entre le premier avant-projet et celui qui nous est soumis, les choses ont bien changé. Heureusement ! Aujourd'hui, il n'est plus question de la disparition quasi certaine des communautés urbaines, des districts ou des syndicats de communes.

Les critiques et les mises en garde émanant de tous bords ont porté leurs fruits. Elles ont permis de sauver les institutions de coopération intercommunale qui ont largement fait la preuve de leur efficacité.

Dès lors, pourquoi vouloir à tout prix créer de nouvelles structures qui, s'ajoutant aux autres, ne feront que compliquer le système de coopération déjà existant ?

La réponse saute aux yeux. Notre pays compte 36 763 communes, dont 80 p. 100 d'entre elles ont moins de 2 000 habitants. La volonté de l'Etat, qui ne date pas d'aujourd'hui, est d'en réduire le nombre par tous les moyens dont il dispose ou voudrait disposer.

Que nous propose le Gouvernement ?

Dans un premier temps, des communautés de communes seront créées pour les petites villes et les communes rurales. En ce qui concerne leurs ressources, elles bénéficieront de certains avantages financiers et fiscaux.

D'une part, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle seront perçues selon les règles applicables aux communautés urbaines.

D'autre part, la dotation globale de fonctionnement viendra en déduction de la part de dotation globale de fonctionnement réservée aux communes.

La récupération de la T.V.A. s'effectuera sur les dépenses réelles d'investissement afférentes à l'exercice en cours. Ce n'est donc un avantage que pour les deux premières années.

Bien évidemment, ces cadeaux ont une redoutable contrepartie. Je vous invite, mes chers collègues, à lire avec la plus grande attention l'article 53. C'est le dispositif qui mène, à terme et tout droit, à la disparition des petites communes. C'était déjà l'ambition d'un pouvoir précédent.

Encore fallait-il justifier cette disparition en prouvant que ces collectivités n'avaient plus leur raison d'être. Le processus est simple. Il suffisait d'y penser et de le mettre au point. On va donc commencer par la confiscation des pouvoirs.

L'article L. 167-2 du code des communes précise que la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté est assurée en fonction de la population, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges. Donc, dans une communauté comprenant une petite ville disposant de 50 p. 100 des sièges, il est vraisemblable que le pouvoir de décision échappera aux autres communes.

L'article L. 167-3 du code des communes prévoit sans ambiguïté que la communauté de communes doit exercer au lieu et place des communes membres des compétences relevant d'au moins trois des quatre groupes suivants : l'aménagement de l'espace et l'élaboration des documents d'urbanisme prévisionnel, la politique du logement et du cadre de vie, les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté, la protection et la mise en valeur de l'environnement.

La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée.

Cette majorité qualifiée est, je le rappelle, constituée par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux comportant les deux tiers de la population.

Dans un premier temps, les conseils municipaux ne seront dessaisis que de trois compétences, bien que leurs domaines soient suffisamment vastes et imprécis pour permettre de nouveaux empiètements, qui seront, inévitablement, la source de contestations et de litiges multiples.

Néanmoins, tout cela ne serait pas trop grave s'il n'y avait une suite à cette première étape de délégation de compétences.

Point n'est besoin de lire entre les lignes pour découvrir ce que sera la seconde étape. En effet, le texte lui-même nous éclaire en précisant : « Par ailleurs, à tout moment, les communes membres de la communauté de communes peuvent transférer, en tout ou partie, à cette dernière certaines de leurs compétences, équipements ou services publics utiles à l'exercice de ces compétences. »

On rétorquera, bien sûr, que les transferts de compétences ne s'effectueront qu'avec l'approbation de la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés. Mais il n'empêche que les communes opposées à ces nouvelles avancées se verront dépouillées des pouvoirs qui leur restent.

J'ai cherché en vain l'utilité que pouvait représenter pour les collectivités locales la création d'une telle structure supplémentaire.

Cette adjonction ne peut que compliquer le système actuel, semer le doute dans les esprits, susciter des conflits et conduire à la disparition des petites communes.

Ce n'est pas, à mon sens, le meilleur moyen de préserver et de construire l'avenir de l'espace rural, qui, pourtant, semble faire l'objet de beaucoup de sollicitude de la part de tous les élus et du Gouvernement.

Il eût mieux valu doter les Sivom de moyens fiscaux et financiers similaires à ceux qui sont prévus pour les communautés de communes, tout en laissant aux collectivités locales la liberté d'adhésion à tout ou partie des compétences déléguées.

Aujourd'hui, la décentralisation regroupe un large consensus. Il faut qu'elle soit approfondie et perfectionnée. Elle ne peut être relancée que si les élus s'engagent pleinement, s'ils ont conscience de maîtriser eux-mêmes les affaires qui les concernent eux seuls, quelle que soit l'importance de la commune qu'ils représentent.

La coopération intercommunale est une nécessité. Personne ne le conteste. Elle doit se développer sans que disparaissent pour autant l'identité communale et les libertés qui s'y attachent.

Cette libre administration des communes est garantie par l'article 72 de la Constitution. C'est donc un principe constitutionnel qu'aucune volonté gouvernementale ne peut enfreindre.

Le texte qui nous est proposé ne répond pas à l'attente de la très grande majorité des élus locaux. Je regrette que le Gouvernement n'ait tenu aucun compte des échecs passés, rencontrés lors des tentatives de fusions des communes. C'est dommage.

Je me réjouis de voir que mon analyse rejoint celle de la commission des lois, qui, par la voix de son excellent rapporteur, M. Paul Graziani, propose des dispositions qui relancent cette coopération tout en préservant l'autonomie communale.

Dans ces conditions, je voterai le projet de loi tel qu'il sera amendé par la commission. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Roger Rigaudière. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention portera essentiellement sur le titre III du projet de loi qui nous est soumis.

Certes, la coopération locale est indispensable, mais elle n'est efficace que si elle obtient le consentement des intéressés, que si elle est réalisée sans contrainte et laissée à l'initiative des collectivités locales.

Le Gouvernement a donc présenté un projet de loi portant sur l'administration territoriale de la République dans les régions et dans les communes.

S'agissant des communes, l'Etat propose de nouveaux instruments de coopération, alors que la coopération intercommunale existe déjà. Il s'agit d'une coopération productive, libérée de la tutelle de l'Etat. Dans la plupart des cas, elle se porte bien, mais elle se porterait encore mieux si elle disposait des moyens financiers et humains suffisants pour se développer davantage.

Les collectivités territoriales ont prouvé, depuis plus de dix ans, qu'elles pouvaient faire mieux que l'Etat dans certains domaines, notamment pour traiter de certains problèmes locaux.

Pourquoi ne pas les laisser œuvrer ? Pourquoi ne pas les stimuler dans ce sens ? Ces collectivités ont acquis une expérience. Pourquoi ne pas mettre celle-ci à profit ?

Il faut développer la coopération, certes, mais une coopération volontaire !

Depuis dix ans, ces collectivités ont su collaborer sur leur propre initiative. L'initiative intercommunale appartient et doit appartenir aux élus, non à l'Etat.

Ce projet de loi remet en cause la libre administration communale, en créant un système trop contraignant.

L'Etat ne semble pas prendre conscience qu'il existe une identité communale, un pouvoir local en place, qui risque d'être déstabilisé, voire paralysé.

Ce projet de loi limite l'autonomie et la liberté des communes.

Il serait profondément désolant que ne soit pas reconnu aux communes le droit de participer ou non à une structure de coopération.

Personnellement, je ne m'oppose pas au principe de coopération intercommunale, étant moi-même à la tête d'un Sivom. Reconnaissez tout de même que la gestion d'une commune nécessite flexibilité et souplesse, et que la coopération n'est vraiment efficace que si elle est réalisée sans contrainte.

Respectons donc les aspirations locales qui sont le plus souvent la source spontanée d'une réussite en matière de coopération.

S'agissant des régions, je me permettrai, en tant qu' élu régional, de vous parler de la coopération interrégionale.

Je préciserai tout d'abord que les structures actuelles à vocation ponctuelle permettent une coopération souple entre les collectivités et qu'il n'est donc pas nécessaire d'instituer leur fusion.

Imposer un nouvel échelon d'administration territoriale n'est pas indispensable.

En revanche, il serait intéressant de développer les structures existantes qui offrent les possibilités d'une coopération flexible.

Dans ce domaine, il est absolument nécessaire d'établir une clarification des compétences entre les différents niveaux d'administration.

Le cadre d'évolution du département et de la région doit être expressément fixé.

Ainsi, en matière d'aménagement du territoire, les pouvoirs de l'Etat et de la région sont confus : la région est dépourvue de responsabilité directe en matière d'urbanisme, domaine qui relève de la compétence de la commune.

Je prendrai un autre exemple, qui concerne l'enseignement : diverses collectivités locales sont responsables du bâti et de la maintenance alors que l'Etat est responsable de la pédagogie et du personnel.

Afin de ne plus retrouver d'interférences et d'imbrications de responsabilités, il faut avant tout établir une claire redistribution des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes.

Pour que la décentralisation soit sur une bonne voie, j'entends celle de la démocratie, il est nécessaire de transférer des compétences et des attributions nouvelles aux régions. Tel devrait être le cas pour la formation professionnelle, la culture, l'environnement, les transports et l'enseignement.

Cependant, il ne faudrait pas que l'Etat continue de considérer les régions comme des « tiroirs-caisses » susceptibles de compléter des apports insuffisants, voire de se substituer à lui.

En d'autres termes, tout transfert de compétences devra être assorti d'un véritable transfert de ressources.

Avant de conclure, je tenais à préciser qu'en matière de limites territoriales on ne peut assimiler la dimension d'une région à ses compétences.

Il paraît évident qu'on ne peut définir de modèle régional idéal au sein d'une communauté européenne.

Renforcer la coopération locale, oui ! Mais il faut, pour cela, rester proche des entreprises, des personnes qui sont et qui font la richesse de la vie d'une région.

Le fait de créer, avec autorité, de nouveaux instruments de coopération ouvre le chemin de l'affaiblissement des collectivités territoriales et de la déstabilisation de la vie locale.

La seule voie pour préserver une identité locale est le développement de la coopération volontaire. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jacques Bimbenet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je souhaiterais intervenir sur l'esprit qui a inspiré ce projet de loi plus que sur le dispositif lui-même, excellemment apprécié, étudié et amendé par nos deux commissions respectivement saisies au fond et pour avis.

A travers deux siècles écoulés, la tentation jacobine est toujours aussi fascinante, me semble-t-il. L'hégémonie du pouvoir centralisateur transgresse les idéologies. L'appartenance à un système de références, fût-il de droite ou de gauche, achoppe sur la délégation de pouvoir.

Les exécutifs locaux seraient-ils suspects d'atteinte à l'unité et à l'indivisibilité de la République ? La frilosité des attitudes, malgré les avancées induites par un déterminisme que certains de nos collègues qualifieraient d'historique, traduit une méfiance.

A-t-elle son fondement dans un inconscient collectif où sont inscrites la guerre folle et la révolte des Grands inspirée par celle à qui nous devons ce palais ? Toujours est-il que, trente ans après la création de la Communauté économique européenne et à la veille d'une Europe entrée dans les faits, il conviendrait que chacun se conduise en adulte, exerçant ses droits et assumant ses devoirs.

A l'Etat, la défense, la justice, la monnaie, la politique étrangère et l'énoncé de certains grands principes. Pour le reste, que l'on cesse de considérer les élus locaux comme des incapables, au sens juridique du terme, et qu'on les laisse apprécier, inciter et mettre en place les réponses qui leur paraissent les mieux adaptées à une situation qui, convenez-en, ne saurait être mieux évaluée que par eux.

Aussi, ce qui prévaut pour l'Europe ne serait-il pas bien pour l'Hexagone ? Le principe de subsidiarité paraît avoir été quelque peu occulté dans ce projet de loi. Pourquoi conserver dans pratiquement toutes les administrations une superposition des services régionaux et départementaux ? Quitte à réformer, on aurait pu faire l'économie d'une ou plusieurs étapes et rationaliser, ce qui se serait traduit en termes de réduction de coûts et de gains de productivité.

Mais je pense qu'ici, comme ailleurs, les choix idéologiques l'emportent sur les choix économiques. Pour être précis, mon « ailleurs » fait référence aux nationalisations : 51 p. 100 auraient suffi pour prendre le contrôle, mais 100 p. 100 étaient symboliques. Ce Dantzig version 1981 aura coûté à la France pratiquement le tiers de son budget national annuel. Tout cela pour revenir à une gestion qui intègre le profit.

La réalité reste le meilleur révélateur. En effet, quitte à partager, autant se répartir autre chose que la bonne parole.

A cet égard, je souhaiterais faire une incidente, que m'inspire l'actualité, sur l'interventionnisme de l'Etat, à savoir le relèvement du taux de la T.V.A. dans les domaines touristique et horticole. Il est maintenant acquis que plus une activité est taxée par l'Etat, plus elle ralentit et plus les recettes fiscales diminuent. Nous nous serions bien passés de cette illustration à venir.

Voilà un instant, j'évoquais le maintien de la cascade d'échelons. Si déconcentration et décentralisation vont de pair, pourquoi donner l'impression de vouloir doubler les élus locaux par un représentant de l'Etat ? Plus précisément, quelle est, aujourd'hui, la justification de l'arrondissement ? En fait, si l'on allait jusqu'au bout de la décentralisation, avec des compétences clairement définies, des moyens accordés et un contrôle juridictionnel forcé, la déconcentration se justifierait-elle encore ? Puisqu'un rapport au Parlement est prévu, il serait mal venu de jouer les Cassandre. Attendons !

Toutefois, le renforcement des pouvoirs du préfet de région aggrave mal l'évolution et le rôle qu'est supposée avoir cette entité. Que ce soit sur le plan culturel ou au niveau écono-

mique, la région est la dimension de demain. Les structures fédéralistes l'ont bien compris. La mise en commun de moyens n'exclut pas la compétition interne, facteur de stimulation face à d'autres blocs en quête de marchés. Il faut donc leur laisser pleine capacité de contracter à l'intérieur des frontières comme à l'extérieur.

Le titre II du projet de loi prévoit une meilleure information des habitants, notamment par la publicité des travaux des conseils municipaux et une participation à la vie communale par voie consultative.

Il convient de moduler avec discernement les procédures, en fonction de l'importance de la population. La démocratie directe a ses vertus, mais, en dehors de deux ou trois cantons suisses de haute montagne qui la pratiquent encore, elle a quand même été abandonnée ! Contentons-nous donc d'une démocratie représentative, là où elle fonctionne le mieux. Le monde rural et l'univers urbain et suburbain ont des approches et des vécus différents de la perception et de la gestion des équipes municipales. L'interconnaissance qui prévaut dans le premier autorise une absence de formalisation et permet une coopération volontaire intercommunale dans des cadres voulus. Je laisse à mes collègues élus de villes importantes le soin d'apprécier ce qui est proposé en la matière, l'expérience étant le meilleur révélateur.

Pour suivre le cheminement du texte, dans le chapitre II du titre III, il est prévu que la commission départementale de coopération intercommunale soit présidée par le préfet du département. Pour les raisons que j'ai exposées précédemment, il paraîtrait plus fondé que le président soit élu parmi et par les membres de la commission, cette dernière étant composée aux quatre cinquièmes d'élus locaux. Que l'Etat opère un contrôle, soit. Mais laissons chacun exercer le mandat pour lequel il a été désigné.

A cet égard, je m'interroge sur la nécessité d'introduire à nouveau un cadre défini par le législateur pour la coopération communale. Chat échaudé craint l'eau froide ! Les tentatives précédentes n'ont pas été couronnées de succès, soit parce qu'elles étaient trop rigides, soit parce qu'elles sont restées lettre morte. Le terrain nous révèle, aux uns et aux autres, puisque la majorité d'entre nous a une première charge municipale, que les communes sont capables, quand le besoin s'en fait sentir, de mettre en place les structures leur permettant de traiter en commun les problèmes qui sont les leurs.

Il ne faut d'ailleurs pas perdre de vue que les règlements s'autogèrent. De lois en décrets, puis en arrêtés, l'univers kafkaïen est vite créé. La consistance du projet de loi appelant un montage plutôt qu'un autre, la souplesse d'évolution est un gage d'efficacité.

Je souhaiterais conclure sur l'importance de la vie locale dans une société où l'on s'accorde à lier son dérèglement aux difficultés de communication. L'interconnaissance, qui a son revers également, a tout de même une grande vertu : elle conserve à tout individu sa dignité, son histoire s'inscrit dans celle du lieu. Rien n'est plus angoissant que l'anonymat des grandes métropoles, où l'effacement d'un homme ne laisse pas plus de trace qu'une bulle à la surface de l'eau, l'onde se refermant, sans plus.

La réalité du tissu urbain et celle du milieu rural ne peuvent être confondues. Elles commandent une approche différente d'où doit être absente toute tentation normative. C'est dans cet esprit que j'aborde l'examen du présent projet de loi, rejoignant en cela nos commissions. Mon vote final dépendra donc du sort qui sera réservé aux amendements proposés. *(Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.)*

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux, pour les reprendre à quinze heures. *(Assentiment.)*

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

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

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, quelques grands textes ont jalonné l'aventure de la République française depuis que les révolutionnaires de 1789, les constituants, ont eu la belle ambition et le beau projet - des textes devaient ensuite les concrétiser - de faire en sorte que tous les hommes et toutes les femmes de France puissent devenir des citoyens disposant d'un pouvoir sur les décisions concernant leur vie quotidienne comme l'avenir de leur pays.

Certes, pour les femmes, il a fallu attendre 1945 ! Cela montre que le mûrissement a été lent depuis la première loi proposée par Mirabeau, dans un débat important auquel participaient Sieyès et Thouret, pour que les 38 000 paroisses d'alors deviennent des communes. Aujourd'hui donc, la France est composée de 37 633 communes et notre territoire national ne peut pas être comparé aux autres quant à la dispersion des communes !

Ensuite, la loi de 1884 a constitué, après dix ans de conciliabules, de débats publics ou de recherches de solutions particulières et privées dans les couloirs, un texte qui nous régit encore.

Enfin, en 1982, la loi Defferre a marqué, chacun le sait, notre histoire, ce qui confère au Président de la République et à nous-mêmes un titre de gloire certain dans l'évolution vers plus de démocratie vivante dans notre pays.

Cependant, aujourd'hui, j'ai le sentiment que votre texte, monsieur le secrétaire d'Etat, s'inscrit dans cette lignée. Cela lui donne une très grande importance, qui justifierait, de la part de chacun d'entre nous, une analyse détaillée et complète, mais j'estime que vous l'avez faite pour nous, monsieur le secrétaire d'Etat. Quant à mes camarades et amis Guy Allouche et René Régnauld, ainsi que certains orateurs ils sont déjà intervenus sur des points plus particuliers.

Dans mon propos, je me bornerai donc à poser une question : la loi apporte-t-elle un progrès dans l'élargissement et l'approfondissement de la participation des citoyens, de ce droit essentiel et fondamental que leur donne le suffrage universel pour, premièrement, désigner en connaissance de cause celui ou ceux auxquels ils délèguent un pouvoir pour décider à leur place et pour, deuxièmement, suivre de façon claire l'usage de l'impôt qu'ils acceptent de payer ?

Si je me pose cette question, c'est parce que, face à ces 36 733 communes, on s'est aperçu que, pour l'efficacité, la solution résidait dans les regroupements, les syndicats de communes ou les districts, auxquels vous avez ajouté les communautés de communes et les communautés de villes.

Le plus remarquable, c'est que toutes ces structures sont gérées par des hommes et des femmes désignés au second degré. Certes, ce n'est pas dans le secret, mais c'est, le plus souvent, dans le vide d'une réunion du conseil municipal. C'est à dessein que j'emploie le mot « vide », car trop peu de citoyens assistent aux débats.

Par conséquent, dans une certaine mesure, ceux qui prennent les décisions à ces niveaux-là ne sont pas soumis à la sanction des habitants au moment où ils ont à voter. Les citoyens ne donnent pas leur avis - approbation ou critique - sur les décisions qui ont été ainsi prises.

Mais peut-être est-ce la bonne démarche, d'abord, pour que les décisions soient mieux adaptées aux situations et, ensuite, pour reprendre une formule de mon ami M. Saunier, afin qu'elles impriment davantage leur marque sur les comportements et les pratiques dans ces bassins de vie que sont, en définitive, ces lieux d'activité et ces territoires qui se jouent tellement que personne ne sait plus, quand il passe de l'un à l'autre, où est la frontière séparant telle commune de telle autre ?

Il en est ainsi ! Mais l'on peut tout de même se demander si cette délégation au second degré s'inscrit dans ce pouvoir que, depuis de longues années, nous nous efforçons - moi-même et bien d'autres - d'affermir, d'amplifier, de préciser, non seulement grâce à l'information, mais également par la prise des décisions en public.

En effet, les différences de fonctionnement sont assez fortes entre ces structures, dont les membres sont désignés au second degré, et les structures initiales.

Mais ce qui m'inquiète peut-être le plus c'est qu'en définitive, au nom de l'efficacité, on rend illusoire la réalité des composantes. En effet, les syndicats intercommunaux, les communautés de communes ou les communautés de villes

sont composés d'hommes et de femmes capables de répondre, parce qu'ils disposent des moyens, aux besoins d'une population. Or les citoyens ne disposeront, éventuellement, que de compte rendus laconiques des réunions.

Si un comité consultatif peut être créé dans une commune, à l'instar des commissions extramunicipales auxquelles peuvent participer les citoyens, il reste apparemment difficile - et je ne crois pas que le texte le prévoit - de concevoir des comités ou des commissions extrasyndicales, extradistrictales, extracommunautés de communes ou de villes pour que les citoyens puissent participer aux débats.

Je crains donc que ces deux nouvelles structures n'aient deux conséquences fort perverses.

Tout d'abord, dans les communautés de communes, on risque de rendre illusoires les pouvoirs de celui qui est élu au suffrage universel, tous ses pouvoirs étant en fait transférés à d'autres structures. Voilà le leurre !

Par ailleurs, il est difficile, dans une communauté de villes, d'accepter de donner à une agglomération principale la tentation de s'agrandir, d'absorber les autres et de transformer en quartiers les communes de banlieue qui l'entourent. Or c'est ce qu'on observe parfois aujourd'hui dans les communautés urbaines où les petites entités doivent fortement défendre leur identité communale, tout en jouant autant qu'elles le peuvent et aussi à fond que possible la solidarité avec l'agglomération.

Mais, là aussi, le dégagement de pouvoir s'effectue en faveur d'hommes et de femmes, élus certes, mais désignés selon certaines règles.

Ce problème est important, non seulement pour moi, mais aussi pour d'autres. Il me semble, en effet, qu'on aurait pu imaginer des élections au suffrage universel prenant en compte la topographie des « bassins de vie ».

Peut me trompé-je ! Peut être suis-je trop impatient de voir cette importante transformation permettant au citoyen de disposer du pouvoir réel de désigner ceux qui prennent les décisions !

Peut-être que, de même que pour les mutations génétiques, qui sont lentes mais qui arrivent toujours un jour à modifier l'espèce humaine, les mutations politiques ont besoin de mûrir !

Je tenais à présenter ces remarques. J'ajoute en conclusion que si, avec mon ami M. Autain, nous présentons un amendement visant à faire élire au suffrage universel les membres de ces comités, quel que soit le sort qui lui sera réservé, je vous suivrai et voterai ce projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Boyer.

M. Jean Boyer. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le cadre jugé trop étroit de nos communes démontre à lui seul la nécessité d'une coopération intercommunale. Chacun s'accorde à penser, aujourd'hui, que la réalisation de projets d'intérêt supracommunal, comme la satisfaction de l'intérêt général, véritable critère du service public, passent par l'entraide et la réunion des communes entre elles.

Si l'idée de légiférer dans ce domaine est communément acceptée au Parlement, c'est néanmoins dans le respect de certains principes intangibles dont les deux assemblées, particulièrement le Sénat, en sa qualité de représentant des collectivités locales, se sont toujours fait les porte-parole et les ardents défenseurs.

C'est en référence à ces quelques principes que j'estime ce texte inutile quant aux formules qu'il adopte et dangereux quant à leur contenu.

Ce texte est tout d'abord inutile, parce qu'il va manifestement à l'encontre des principes de simplicité et de responsabilité, principes que le Sénat a toujours cherché à promouvoir en matière de législation relative aux collectivités locales.

La coopération locale existe, monsieur le secrétaire d'Etat ; permettez-moi de rappeler à cet égard quelques chiffres, qui sont édifiants : 9 communautés urbaines, 165 districts, 2 286 Sivom, 12 907 S.I.V.U. sont autant d'exemples qui prouvent la réalité de la coopération. En 1961 - voilà donc trente ans - j'ai créé dans mon département de l'Isère le premier district rural de France, qui regroupe, aujourd'hui, 19 communes et plus de 15 000 habitants. Les faits sont là.

Or, de 1890, date de création des syndicats de communes, à 1966, année de création des communautés urbaines, le législateur a construit l'édifice institutionnel de la coopération intercommunale au rythme des nécessités et de l'évolution des réalités territoriales du pays.

La création des communautés de villes et des communautés de communes correspond-elle à cette démarche pragmatique ?

Je crains, au contraire, qu'elle ne représente un chaos anachronique dans l'histoire de la décentralisation. Aujourd'hui, en effet, il n'est pas contestable que les communes disposent de toutes les formules nécessaires pour se regrouper et pour coopérer efficacement.

Sans doute le droit positif actuel nécessite-t-il quelques modifications et modernisations. Le Parlement s'y est attaché en 1988, en adoptant la loi d'amélioration de la décentralisation, qui crée notamment les syndicats à la carte et permet à une commune d'adhérer à un syndicat, pour partie seulement de ses compétences.

Mais la création de deux nouvelles formules de coopération ne va-t-elle pas alourdir à l'excès le droit des collectivités territoriales ? A cette solution complexe, les élus préfèrent, à n'en pas douter, conserver le droit actuel modifié dans le sens d'une plus grande clarté et, surtout, d'une plus grande souplesse. La contractualisation des rapports entre collectivités locales, par exemple, prônée par la mission d'information conduite par nos collègues MM. Charles Pasqua et Daniel Hoefel, est une solution.

Par ailleurs - le Sénat l'a toujours affirmé - aucune législation sur la coopération intercommunale ne devra intervenir sans avoir préalablement traité l'éternel problème des finances locales. Permettez-moi de citer à cet égard M. Duraufour, ancien ministre de la fonction publique ; ce dernier, lors des débats préparatoires à la loi de 1971 relative aux regroupements et aux fusions de communes, expliquait, dans une critique somme toute prémonitrice, que « tout projet concernant les collectivités locales qui n'aborde pas en premier lieu le problème des finances est, au départ, vidé de sa substance et presque de son intérêt. »

Voilà donc un texte inutile ; il est de surcroît dangereux. En effet, il est attentatoire, quoique l'on puisse dire, au principe de la libre coopération et du respect de l'autonomie communale.

Il n'est pas contestable que la méthode la plus respectueuse des libertés locales et des droits des élus consisterait à leur faire prendre conscience de la nécessité d'une plus grande coopération.

Ce n'est pas la méthode choisie par le Gouvernement, qui préfère inciter ces élus, plus ou moins ouvertement et de manière plus ou moins contraignante, à se regrouper.

De toute évidence, le spectre de la loi de 1971 réapparaît dans ce texte.

En effet, le terme de « communauté » est déjà, par lui-même, ambigu et symbolique des désirs cachés du Gouvernement : « commune » et « communauté » ont la même étymologie, leur signification est identique...

En outre, la présence d'une commission départementale, présidée par un représentant de l'Etat et arrêtant un schéma contraignant n'inspire vraiment pas confiance.

Cette procédure dirigiste, qui écarte, par exemple, la consultation pour avis du conseil général, ne va dans le sens ni d'une clarification des procédures de coopération ni d'une reconnaissance de la libre volonté des communes au regard du regroupement.

C'est pourquoi je rejette cette méthode et condamne fermement, au nom du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales, cette commission qui n'a de souple ni ses missions ni même sa composition.

Je vois finalement un seul mérite au titre III de votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat : celui de montrer ce qu'il ne faut pas faire ! (*M. le secrétaire d'Etat rit.*)

S'agissant tout d'abord des institutions nouvelles, si la représentation de toutes les communes au sein du conseil de communautés est, évidemment, une disposition indispensable, il n'en demeure pas moins qu'elle est insuffisante.

La présence des maires des communes membres apparaît en effet souhaitable, dans un souci de renforcement de la défense des intérêts de celles-ci.

Plus grave est l'absence de système requérant l'unanimité dans la procédure de création des communautés : le système actuel permettra, en effet, d'inclure de force les communes non désireuses de se regrouper. L'importance des compétences transférées et des moyens financiers mis à la disposition des communautés de communes et des communautés de villes n'aurait-elle pas exigé une procédure de création originale et exorbitante du droit commun ?

Au niveau des compétences, ensuite, il est manifeste que, dans ce texte, l'unité prime le pluralisme. Les solidarités locales ne seront encouragées qu'en tant qu'elles participeront aux activités de l'Etat : aménagement, environnement... Il s'agirait donc, en quelque sorte, de donner à l'Etat les partenaires qu'il mérite en changeant ses interlocuteurs, les seules communes regroupées ayant désormais grâce à ses yeux !

En ce qui concerne la fiscalité, il est vrai que l'incitation financière est le meilleur moyen pour dynamiser les processus de coopération intercommunale. Cependant, n'y a-t-il pas une certaine incohérence à poser le principe de spécialisation, puis à admettre que les communautés pourront percevoir des taxes additionnelles aux impôts sur les ménages ?

Finalement, ce que je reproche le plus à ce texte, monsieur le secrétaire d'Etat, ce sont ses non-dits : la gêne, voire la honte à avouer clairement que l'on souhaite des communes regroupées au sein de régions fortes - cela ne serait pas forcément absurde - démontre, à l'évidence, le manque de confiance du Gouvernement dans sa politique.

Pour notre part, nous disons oui à la coopération intercommunale librement consentie par les élus, mais toujours dans le respect de l'autonomie communale ; en effet, c'est dans la commune, véritable école de la démocratie, comme le soulignait déjà Tocqueville, que « réside la force des peuples libres ». (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Pierre Dumas. Monsieur le secrétaire d'Etat, comme vous l'avez compris à l'approche du terme de cette discussion générale, ce que nous sommes nombreux ici à reprocher au texte que vous êtes chargé de défendre seul - il semble en effet que M. le ministre de l'intérieur soit durablement retenu à Mantes-la-Jolie ! - ce sont moins les dispositions que nous y trouvons, et qui sont modifiables par voie d'amendement, comme l'ont bien montré les excellents rapporteurs, que celles que nous n'y trouvons pas. C'est, en tout cas, ce que je tiens à vous démontrer, me plaçant du point de vue de la région.

Je limiterai en effet mon propos à la région, car nombre de mes collègues ont déjà excellemment traité des départements et des communes. Ne croyez donc pas du tout que je méconnaisse l'importance de ces deux types de collectivités territoriales : conseiller général pendant vingt-sept ans, maire pendant vingt-quatre ans et n'ayant dû renoncer à ces mandats qu'en raison de la loi sur les cumuls, j'apprécie depuis longtemps le rôle irremplaçable de ces collectivités de proximité.

Cependant, la région, parce qu'elle est la dernière-née des collectivités territoriales, me paraît poser aujourd'hui un problème spécifique particulièrement pressant. Elle est d'ailleurs plus récente que l'on ne pourrait le croire : après avoir existé onze ans sous la forme d'un établissement public, qui était une sorte de syndicat interdépartemental - la formule est défendable - ou une caisse mutuelle complétant le financement des investissements des communes, de l'Etat et des départements, ce qui a créé le système du contestable et très embrouillé financièrement croisé, la région n'a commencé, en fait, à prendre une autre dimension qu'en 1983 ; mais elle n'est devenue réellement une collectivité territoriale à part entière et n'a acquis une légitimité et une volonté politique propre qu'avec la première élection du conseil régional au suffrage universel direct, en 1986.

Après cinq années, la période de rodage se termine et le moment est venu de procéder à une révision et à une mise au point. Effectivement, les cinq dernières années de pratique nouvelle ont bien mis en lumière la nécessité d'ajustements, laquelle est éprouvée tant par les régions que par l'Etat lui-même, ce dernier ayant, en de nombreux cas, accepté et même souvent sollicité l'intervention des régions au-delà de ce qui était prévu et organisé, d'où la confusion.

Je prendrai deux exemples à cet égard.

S'agissant tout d'abord des lycées, il y a eu - c'est évident - non seulement insuffisance du transfert de crédits - dans leur ensemble, les régions ont en effet dépensé, en 1990, trois fois plus que ce que l'Etat leur a transféré et, pour beaucoup d'entre elles, dont la mienne, la proportion est bien plus élevée encore - mais aussi insuffisance du transfert de la responsabilité des bâtiments : en effet, les textes n'autorisent pas les régions à intervenir de façon égale pour tous les bâtiments, ruinant indirectement, par là même, le principe de la liberté de choix, dans la mesure où les familles, à terme, seront condamnées à choisir entre des établissements publics de plus en plus équipés et bien entretenus et des établissements privés de plus en plus médiocres et en mauvais état.

Mais il y a eu surtout insuffisance du transfert de compétences ; en effet, en limitant ce dernier aux bâtiments, vous n'avez pas pour autant déchargé les régions d'une responsabilité qu'elles se sentent, que tout le monde leur accorde et que les plus hautes autorités de l'Etat n'ont pas manqué de mettre en cause lorsque les lycéens ont énoncé des griefs, voilà quelques mois ; c'est ainsi que, s'en souvenant, une région comme Rhône-Alpes a pris récemment une initiative pour mettre à la disposition des établissements des moyens pédagogiques supplémentaires et des encouragements à la formation par alternance, faisant ainsi appel à la décentralisation et donc à l'initiative et à la responsabilité, en vue de réagir contre le blocage du système de l'éducation.

Il est un fait que la mauvaise conception du partage des rôles actuels entretient la confusion et participe à la faillite de l'ensemble du système éducatif. Il doit donc être réexaminé et corrigé. Quant à la formation professionnelle et à l'apprentissage, qui sont déjà très largement supportés par les régions, ils doivent s'inscrire pleinement dans le champ de leurs compétences. Monsieur le secrétaire d'Etat, il vaudrait mieux le prévoir, l'organiser et l'harmoniser plutôt que d'être obligé de le faire ou de le laisser faire en ordre dispersé.

L'Etat, pour sa part, a attribué aux régions de nouveaux secteurs d'intervention sans en tirer les conséquences logiques. Je prendrai comme exemple un sujet que je connais bien : les voies de communication et les transports. La loi d'orientation des transports intérieurs, la L.O.T.I., donnait aux régions la faculté de conclure des conventions avec la S.N.C.F. Des pressions vigoureuses exercées pendant de nombreuses années ont transformé cette faculté en une obligation à laquelle toutes les régions de France, les unes après les autres, certaines plus tardivement que d'autres, ont dû se soumettre.

Mais l'exemple le plus manifeste me paraît être apporté par les contrats de plan Etat-région. En effet, par ces derniers, les régions sont amenées à financer, souvent à concurrence de 50 p. 100, non plus des routes d'intérêt régional mais des grandes routes nationales.

Ce transfert partiel de compétences s'est effectué dans des conditions extrêmement critiquables, qui ont été relevées, dès juillet 1987, par notre excellent collègue M. Jacques Braconnier dans un rapport d'information. Celui-ci faisait apparaître que ces contrats avaient été élaborés dans de mauvaises conditions, compte tenu de l'existence d'un double niveau de négociations de la part de l'Etat.

A cet égard, je vous en donne acte, la déconcentration que vous opérez grâce au présent texte - tel est son principal objet et son mérite essentiel - peut apporter un élément positif.

Mais il apparaissait aussi que la région ne pouvait plus contrôler non seulement les évaluations qui ont été, depuis lors, révisées de 40 p. 100, 100 p. 100, voire 200 p. 100, selon les cas, mais aussi l'exécution des opérations inscrites dans les contrats de plan. Le manque de sélectivité et de précision de ces derniers confirme que, lorsqu'on s'écarte du principe selon lequel qui paie commande, on dilue la responsabilité et, par conséquent, on rend très difficile une bonne gestion.

Tout cela, monsieur le secrétaire d'Etat, n'a pas été fait par hasard. Si l'Etat a éprouvé le besoin d'écarter les régions du domaine initial de leurs interventions, c'est parce qu'il souhaitait que ces dernières le déchargent d'un certain nombre de ses tâches, ce qui le rendrait plus disponible pour assumer pleinement celles qui lui reviennent - nul ne le conteste - mais qu'il ne remplit pas toujours le mieux. Je pense, par exemple, à la sécurité ou à la justice.

Voilà pourquoi on peut s'étonner qu'aucune disposition ne figure dans votre texte et qu'aucune annonce n'ait été faite à l'occasion de sa présentation pour transférer les ressources et les compétences correspondant au rôle de plus en plus important que les régions sont amenées à assumer dans certains domaines.

A un faux partenariat déséquilibré qui ne pouvait être acceptable qu'à titre transitoire et expérimental, il paraît nécessaire de substituer des transferts de compétences clairs. Or, j'y insiste, nous ne trouvons rien, à ce propos, dans le texte.

Le projet de loi ne prévoit pas non plus une définition pourtant indispensable des compétences de la région par rapport à celles des autres collectivités territoriales, bien que la clarté et la précision soient indispensables pour éviter les doubles emplois, les conflits de compétences et, par conséquent, les gaspillages. C'est l'intérêt général, celui de chacun - il est peut-être opportun de le souligner - et, bien entendu, celui de tous ceux qui sont, à juste titre, attachés à la notion de département. En effet, le meilleur moyen d'empêcher l'im-mixtion dans des questions que les départements sont les mieux à même de traiter et d'éviter ainsi les conflits de compétences, les surenchères et les gaspillages consiste à assigner à la région des missions spécifiques, déchargeant l'Etat des tâches dont, de l'avis général, il devrait se libérer.

Si d'aventure, monsieur le secrétaire d'Etat - je ne veux pas le croire - des conseillers auprès des administrations centrales vous faisaient remarquer qu'après tout un certain désordre et une certaine petite guerre entre les collectivités territoriales seraient profitables au renforcement des administrations centrales, je n'aurais pas besoin de vous détromper...

L'élu local et le militant politique que vous êtes le savent bien : le Gouvernement a voulu attacher son image à la décentralisation. Par conséquent, tout mauvais fonctionnement des collectivités territoriales, et à plus forte raison de celles qui ont été érigées comme telles récemment, vous serait imputé comme un échec.

Or, à cette nécessité impérieuse de mettre au point la décentralisation, particulièrement pour cette dernière-née des collectivités qu'est la région, votre texte n'apporte comme réponse que le chapitre premier du titre III, ce qui n'en est évidemment pas une.

S'il s'agissait de redécouper les régions, alors, à l'évidence, cette question mériterait un débat et un texte particulier. Mais s'il ne s'agit que d'aménager une coopération déjà possible, vous ne feriez qu'aggraver les incertitudes que je viens de décrire, compte tenu de l'impuissance à laquelle une succession de scrutins proportionnels condamnerait probablement les organes responsables des nouvelles structures que vous voudriez créer.

Voilà pourquoi je souscris volontiers à la sage proposition de la commission tendant à supprimer le titre III. J'avais moi-même déposé un amendement de suppression de l'article 46 bis que l'Assemblée nationale avait cru bon d'y ajouter. En effet, s'appliquant à des ressources liées au transfert de charges prévu dans la loi de 1982, il ne peut, par conséquent, servir d'instrument de péréquation.

Son maintien signifierait que, non content d'avoir transféré des crédits insuffisants pour correspondre aux compétences transférées s'agissant des lycées, on abandonnerait aujourd'hui le principe même de la compensation. Telles ne sont pas, j'en suis convaincu, monsieur le secrétaire d'Etat, les intentions du Gouvernement. N'étant d'ailleurs pas l'auteur de ce texte, il acceptera sans doute volontiers sa suppression.

Il en sera certainement de même pour l'article 56 *nonies*, introduit par l'Assemblée nationale et relatif aux services publics locaux du gaz. Ce problème est bien trop important pour être ainsi traité à la sauvette. Il mérite aussi d'être inscrit dans un texte spécifique et de faire l'objet d'un débat.

Bref, monsieur le secrétaire d'Etat, je ne perçois pas dans votre texte quelles pourraient être les avancées pour les régions.

Voilà pourquoi je préfère voir supprimer le chapitre qui leur est consacré afin d'éviter les faux-semblants. Il faut que l'on sache que le problème de la région reste à traiter, qu'il s'agisse de préciser et parfois de compléter ses compétences ou d'en fixer plus nettement les limites. S'agissant, par exemple, des relations internationales, j'estime que l'on ne peut pas laisser faire n'importe quoi.

Au terme de ce débat, nous attendons de vous, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous fixiez au Sénat un rendez-vous pour l'examen d'un autre texte qui permettrait véritablement de mettre au point cette collectivité nouvelle qu'est la région et qui susciterait un réel et un vaste débat sur la décentralisation, en comparant, comme dans le rapport de notre distingué collègue, M. Daniel Hoefel, d'une part, les transferts de compétences, les transferts de ressources et de charges qui en ont résulté et, d'autre part, les allègements compensatoires à l'échelon de l'Etat.

Nous serions ainsi plus à l'aise pour voter, après les avoir améliorées, certaines dispositions de ce projet de loi qui pourraient être considérées comme des aménagements acceptables dès lors qu'elles s'inséreraient dans un dessein plus large et plus cohérent. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. La parole est à M. du Luart.

M. Roland du Luart. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la présentation générale du présent projet de loi a été excellemment faite par nos deux rapporteurs ; je ne puis qu'approuver les orientations qu'ils ont tracées.

Pour ma part, je voudrais aborder ce qui constitue, à n'en pas douter, le cœur du projet de loi, à savoir le dispositif relatif à la coopération intercommunale.

En la matière, il nous est proposé de créer deux nouveaux instruments, l'un plus particulièrement destiné aux agglomérations de quelque importance - les communautés de villes - l'autre - les communautés de communes - plutôt mis en place afin de permettre aux communes rurales de se regrouper autour d'un projet commun de développement.

La création de ces nouveaux groupements était-elle nécessaire ? Telle est la première question qu'il faut se poser.

Ces nouveaux organismes répondent-ils aux attentes des élus et des citoyens, en ville comme en milieu rural ?

Sont-ils conçus d'une manière telle qu'ils puissent véritablement constituer une amélioration par rapport aux systèmes existants, dont le succès n'est plus à démontrer, même si de nouvelles missions sont indéniablement apparues depuis leur création ?

En ma qualité de rapporteur de la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural, vous comprendrez, monsieur le secrétaire d'Etat, que je m'attache, avant tout, à tenter de répondre à ces questions à la lumière des attentes que nous avons tous ressenties à l'occasion des travaux de cette mission, notamment lors du colloque de Bordeaux où j'ai eu l'honneur d'être rapporteur de la table ronde consacrée à la fiscalité.

Il en résulte une dernière question : le texte qui nous est soumis aujourd'hui constitue-t-il un début de réponse aux besoins qui s'expriment dans l'ensemble du monde rural, confronté à la fois à un manque de moyens financiers et à l'absence de projets ?

S'agissant de la première question, relative à l'opportunité de créer de nouveaux organismes de coopération intercommunale, l'excellent rapporteur de la commission des finances a déjà, en partie, répondu.

Il existe, d'ores et déjà, un ensemble d'organismes de regroupement, plus ou moins achevé et ambitieux, qui permettent d'offrir aux communes qui le désirent un vaste choix de possibilités de mise en commun de compétences et, si ces communes en décident ainsi, de ressources.

Certes, me direz-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, le développement économique n'est pas la compétence la plus fréquemment exercée par ces groupements et tous ne relèvent pas d'une réelle volonté de coordonner des actions dans ce domaine.

Fallait-il pour autant s'engager dans la voie d'une réforme en profondeur de la coopération intercommunale ? La réponse, à mon sens, ne peut être que négative, sauf à mettre en place des procédures de contrainte des collectivités locales, ce qui serait pour le moins paradoxal à l'heure où tout le monde se félicite et se réclame de la décentralisation ! J'entends bien qu'une révision des compétences et des modes d'intervention des groupements existants était sans doute nécessaire. C'est la voie qu'a choisie la commission des lois et je m'en réjouis.

Monsieur le secrétaire d'Etat, dans ce domaine qui touche de si près la vie de l'ensemble de nos concitoyens, aucune démarche ne peut aboutir si elle est vécue comme une obligation que l'Etat impose au nom d'on ne sait quelle perception des intérêts des communes à la place des intéressés.

La coopération intercommunale sera librement consentie ou ne sera pas. C'est pourquoi le texte qui nous est soumis aujourd'hui ne pouvait être adopté en l'état.

En effet, même au nom de l'avenir et du nécessaire développement économique de nos communes, on ne peut vider celles-ci de l'essentiel de leur substance. L'extraordinaire différence qui existe entre le grand nombre de communes françaises - nombre qui n'a pratiquement pas évolué depuis 1789 - et la réduction drastique du nombre des collectivités locales intervenue au cours des deux dernières décennies dans les autres pays d'Europe est trop bien connue pour qu'il soit opportun ou besoin de s'y attarder. Mais, si les choses évoluent en ce domaine, le changement ne pourra être que très progressif, car nous sommes tous attachés à la survie de nos communes, aussi petites soient-elles.

Monsieur le secrétaire d'Etat, parce qu'il ne leur offrait pour seule perspective que de ne plus être que des lieux de vie uniquement chargés de l'état-civil et dont l'essentiel des compétences aurait été transféré à des groupements nouvellement mis en place, en matière de coopération intercommunale votre projet ne pouvait être accepté tel qu'il nous arrive de l'Assemblée nationale.

Faut-il pour autant en conclure qu'il ne comporte pas des avancées intéressantes ? Je ne le crois pas, tout au moins en ce qui concerne la fiscalité.

M. Paul Girod a hier rappelé les ambiguïtés du présent projet de loi en ce domaine. Cependant, lors du colloque de Bordeaux, que j'évoquais précédemment, j'avais eu l'occasion de tracer un certain nombre de pistes de réflexion à propos de la fiscalité. Force est de constater que, sur plusieurs points, nous pouvons nous rejoindre.

Trop souvent, une commune ne peut agir seule, faute de moyens. Fréquemment, un projet de développement, par exemple la création d'une zone artisanale ou industrielle, un aménagement touristique, dépassent le strict cadre communal, et cela d'autant que les disparités qui existent en matière de taux de taxe professionnelle entre communes voisines accentuent cette solitude et la nécessité de se doter d'instruments permettant la mise en œuvre de projets conçus et menés en commun.

Certes, des formules existent déjà, notamment en ce qui concerne la mise en commun du produit de la taxe professionnelle perçue sur une zone de développement. C'est ce que nous envisageons de faire très prochainement dans le département de la Sarthe.

Mais il n'est pas inutile d'aller plus loin. Puisque le projet de loi ouvre de nouvelles possibilités, autant garder ce qui peut l'être.

Si les districts le souhaitent, ils pourront désormais, ainsi que les communautés urbaines, opter pour une taxe professionnelle unique sur une zone économique, voire pour une taxe professionnelle unifiée sur l'ensemble de leur territoire.

Il s'agit là d'un point très important. Mais ne perdons pas de vue que l'essentiel réside, en la matière, dans la volonté des hommes et des élus de concevoir et de mener à bien ensemble des projets qui profiteront à toute la collectivité.

Ainsi dotée de nouveaux outils, et même si d'autres chantiers doivent encore être mis en œuvre, en ce qui concerne, par exemple, une meilleure péréquation des dotations versées par l'Etat aux communes, la coopération intercommunale peut constituer un instrument intéressant au service de la collectivité.

Ni forcée ni décidée par l'Etat, mais correspondant à un réel besoin et dotée de vrais moyens, la coopération intercommunale peut être une réussite et préserver la liberté de nos communes. Le développement repose sur des hommes et des projets ; les structures importent peu. Evitons donc de détourner nos énergies dans des réflexions secondaires par rapport aux enjeux qui nous attendent ! *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.P.R.)*

M. le président. La parole est à M. Philippe François.

M. Philippe François. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui est soumis à l'examen de la Haute Assemblée me conduit à exposer un certain nombre de réflexions qui vont dans le sens des brillantes interventions de nos rapporteurs MM. Paul Graziani et Paul Girod.

Le titre III du texte, qui est consacré à la coopération locale, traite notamment de la coopération intercommunale et a pour ambition de modifier profondément les règles applicables en la matière.

A la lecture du rapport de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, nous avons pu prendre connaissance des motifs de la réforme. Le nombre élevé de communes - plus de 36 500 - est le signe d'un émiettement communal, source d'inconvénients majeurs : une administration insuffisante et coûteuse, la persistance de disparités qualifiées d'insupportables et de problèmes qui ne peuvent trouver de solution en raison de l'exiguïté du périmètre communal. Soit, je l'accepte !

Les remèdes doivent en être recherchés dans la coopération intercommunale. Soit, je l'accepte aussi !

Le cadre actuel de la coopération apparaît insuffisamment efficace. Ce caractère est accentué par plusieurs facteurs : l'effectivité de la décentralisation, la concurrence de jour en jour plus acharnée avec nos partenaires européens, la demande des élus locaux. Soit, je l'accepte encore !

Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, il ne faudrait pas oublier que nos 36 500 communes constituent une richesse unique pour notre pays, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, la richesse c'est aussi et peut-être surtout la diversité. De plus, la commune est et doit demeurer, à terme, la cellule de base de l'organisation politique et territoriale de la nation. Ensuite, nos communes sont, en général, à l'échelle humaine et les Français tiennent à une administration de proximité. Enfin, les quelque 500 000 élus locaux, pour la plupart bénévoles, fondent une vie démocratique tout à fait exceptionnelle.

De surcroît, monsieur le secrétaire d'Etat, peut-on passer sous silence, ou du moins amoindrir, l'œuvre déjà accomplie en matière de coopération ?

Les milliers de syndicats à vocation unique ou multiple, les districts et les communautés urbaines ont pourtant fait leurs preuves en matière d'aménagement du territoire, de mise en place et de gestion de services et d'équipements publics ou encore de développement économique.

Au nom de quelles motivations nihilistes prétendre faire table rase du passé et envoyer aux oubliettes ces structures pour les remplacer par de nouvelles, dont les noms sont redondants et pléonastiques, je pense aux « communautés de communes » ?

J'ai été, voilà près de vingt ans, l'initiateur de la création du district de Lizy-sur-Ourcq, au nord-est de la Seine-et-Marne, et je préside, depuis lors, à sa destinée.

Vous ne trouverez donc pas en moi, monsieur le secrétaire d'Etat, un adversaire de la coopération intercommunale. J'en suis bien au contraire son fervent défenseur et promoteur. Mais encore convient-il de ne pas détourner la coopération de ses objectifs !

A ce titre, qu'il me soit permis de préciser les principes fondamentaux qui me semblent devoir guider la réflexion du législateur.

Le premier principe est le consensus. C'est le corollaire de la souveraineté communale, principe auquel le Sénat, « Grand Conseil des communes de France », est pleinement et nécessairement attaché.

En effet, avant de devenir, par une sorte de novation, une institution, un groupement est d'abord un contrat entre plusieurs communes. Les conseils municipaux, assemblées délibérantes, doivent se prononcer sur le projet de coopération. Leur consentement doit, à cette occasion, être libre et éclairé.

Libre, cela exclut toute coercition ou incitation excessive. Eclairé, cela suppose une information complète et préalable.

Dans la pratique, on imagine difficilement qu'un groupement puisse fonctionner sans le consentement des communes membres !

Le deuxième principe est la solidarité. Elle constitue le ferment de la coopération. En effet, un groupement ne peut se résumer à la seule fonctionnalité, c'est-à-dire à la mise en place et à la gestion d'équipements et de services publics.

Sur un plan général, c'est également un lieu privilégié de contact et de concertation. Sur le plan financier, c'est, en tout cas pour partie, un pot commun.

Il doit donc être laissée une large liberté aux groupements, notamment en matière d'évaluation des transferts et de péréquation.

La solidarité ne se décrète pas, elle se construit lentement, étape par étape, et sur le terrain.

Le troisième principe est l'adaptabilité. Les 36 500 communes sont autant de cas particuliers. Il en va de même de tous leurs groupements. Imposer un carcan rigide serait absurde et conduirait nécessairement à l'échec.

Il convient donc, dans la mesure du possible, de mettre en place un cadre souple, susceptible de nombreuses adaptations à chaque cas pratique.

Les structures existantes doivent subsister, quitte à voir leur statut évoluer.

Certaines dispositions, notamment en matière financière, pourraient, dans le même esprit, recevoir un caractère subsidiaire, c'est-à-dire ne s'appliquer qu'en cas de silence des statuts du groupement.

Je ne manquerai pas, au cours de la discussion du texte, de défendre et de développer ces principes auxquels je suis, comme probablement la plupart de mes collègues présidents de groupements, irrémédiablement attaché. J'ai la conviction, monsieur le secrétaire d'Etat, que le soudain regain d'intérêt porté à la coopération intercommunale mérite toute notre attention. C'est évident.

Le fait de permettre le développement de structures de coopération « sur mesure » et de leur confier de nouveaux objectifs dans un cadre rénové constitue une importante initiative. Mais, une fois de plus, j'ai le regret de constater que votre projet de loi, loin de répondre aux attentes des élus et aux impératifs de notre temps, obéit avant tout à des préoccupations d'uniformisation centralisatrices, d'idéologie socialiste, contrairement, comme chacun le sait maintenant, à l'intérêt national affiché.

La Haute Assemblée se fera un devoir, j'en suis convaincu, de donner à ce texte la portée et le souffle qu'il mérite. *(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. Othily.

M. Georges Othily. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'approfondissement du dispositif de décentralisation et de déconcentration établi en 1982 s'impose compte tenu des ajustements nécessités par les pratiques forgées à force d'empirisme.

Il est tout à fait naturel de renforcer l'autonomie des collectivités locales et de leurs élus, tout en dotant le représentant de l'Etat, sur le plan local, de véritables moyens pour parfaire les grands principes de 1982 et 1983.

L'extension à la vie locale de ces principes par la publicité et la transparence, facilitées par une meilleure information du citoyen administré, constitue un complément heureux à l'autonomie et au nouvel équilibre entre l'Etat et les collectivités qui sont apportés par le projet de loi en discussion.

L'impératif qui consiste à rapprocher les structures administratives françaises des modes de fonctionnement des régions, des provinces et des communes européennes justifie également le renouveau de l'architecture législative de 1982.

Pour toutes ces raisons, les améliorations contenues dans ce projet de loi, que ne manqueront pas de bonifier les amendements apportés par les élus confrontés quotidiennement à certains dysfonctionnements, devraient conforter le dispositif de premières lois de décentralisation et de déconcentration.

C'est dans cet esprit que s'inscrivent mes propos, qui seront volontairement limités à la coopération décentralisée compte tenu des particularismes des régions d'outre-mer : les Antilles au sein de la Caraïbe, la Guyane en Amérique du Sud et la Réunion dans l'océan Indien.

Je ferai part rapidement de la nécessité d'approfondir la déconcentration administrative en Guyane, et ce au moins pour trois raisons.

Premièrement, il faut placer, auprès de chaque institution décentralisée, un échelon de l'Etat doté de pouvoirs réels pour être un interlocuteur de qualité auprès des collectivités territoriales.

Deuxièmement, face à des collectivités territoriales aux pouvoirs accrus, la cohésion des services de l'Etat doit être renforcée pour surmonter les rigidités administratives et budgétaires, en mobilisant au mieux les agents des différents services.

Enfin, troisièmement, il convient de développer une véritable action en matière de gestion de personnel et de crédits, en raison de l'éloignement de la Guyane des services centraux.

La déconcentration des services extérieurs s'impose compte tenu de l'échec de la grande région Antilles-Guyane. En tant que circonscription administrative de l'Etat, la Guyane fait parfois figure de parent pauvre car, moins bien pourvue que ses voisines, la Guadeloupe et la Martinique, elle ne bénéficie, pour certains services extérieurs, que de mesures de déconcentration en pointillé.

C'est pourquoi il conviendrait de déconcentrer, en Martinique, les principaux grands services extérieurs de l'Etat : justice, éducation nationale, Trésor, aviation civile, administration régionale des pêches, puisque nous avons le plus beau et le plus grand plateau continental marin.

Pour être efficace, cette déconcentration administrative doit s'accompagner d'une gestion moderne et dynamique de l'administration, d'un transfert de moyens à l'échelon local pour faire face aux responsabilités nouvelles.

Il est donc urgent de revoir le recrutement des fonctionnaires de toutes catégories, en priorité de ceux qui appartiennent à la catégorie D, pour lesquels un effort particulier de formation devra être entrepris.

Déconcentration administrative et déconcentration de la gestion des personnels supposent également une déconcentration des crédits.

Pour obtenir un partenariat efficace avec les collectivités, la globalisation et la déconcentration des crédits de fonctionnement et des crédits affectés à une politique interministérielle doivent être mises en place afin de doter les services extérieurs de véritables budgets locaux.

Par exemple, les sections départementale et régionale du F.I.D.O.M. - fonds d'investissement des départements d'outre-mer - étant décentralisées, le F.I.D.O.M. général doit également faire l'objet d'une déconcentration, de façon à permettre à l'Etat d'intervenir avec une plus grande efficacité, l'absence de déconcentration entraînant une sous-consommation des crédits, source de difficultés et de rigidités.

Je ne peux m'empêcher de souligner un aspect particulier du texte qui semble générer un paradoxe, voire un recul, par rapport à l'économie générale du projet de loi, pour nos régions monodépartementales.

Je ne doute pas de la bonne intention des rédacteurs de ce projet de loi, mais j'éprouve quelques craintes à voir renforcer les pouvoirs des préfets de région, à qui sont attribués, en outre, les pouvoirs réservés, en métropole, à leurs collègues préfets de département.

Ne risque-t-on pas d'obtenir un résultat inverse aux objectifs de souplesse de fonctionnement et de rapidité d'exécution qui sont recherchés ?

Une fois de plus, nous butons sur l'écueil de la structure hybride de nos régions d'outre-mer, où les pouvoirs sont, d'une part, concentrés entre les mains des représentants de l'Etat et, d'autre part, superposés entre les collectivités régionale et départementale.

L'autre point de mon exposé se nourrit d'ailleurs de la spécificité géographique de nos régions et de leur environnement régional.

Le contexte particulier des Antilles, de la Guyane et de la Réunion semble rendre plus complexes les dispositions prévues en matière de coopération décentralisée.

Nos régions - Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion - ont comme dénominateur commun d'être entourées de pays en voie de développement ou de pays A.C.P. - Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Elles ont aussi une vocation naturelle à coopérer avec leurs voisins immédiats. Or le texte privilégie des rapports de proximité que l'insularité ou la dimension continentale leur interdit.

Comment pourront-elles engager une telle coopération décentralisée compte tenu de leurs limites ?

Il n'est pas question de discuter le droit régalién de l'Etat, consacré par ailleurs de façon claire par le droit international public. Mais on ne peut s'empêcher de relever, à la fois, l'imprécision des articles 65 et 66 et les restrictions qu'ils émettent à l'égard du champ d'application et du domaine des compétences dans lesquels doit s'exercer la coopération décentralisée dans nos régions.

La rédaction proposée retient une terminologie plus libérale que celle de l'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, puisqu'il est désormais question non plus de « coopération transfrontalière » mais de « coopération décentralisée ».

Le domaine de cette coopération reste néanmoins imprécis, car le cadre des actions exercées à ce titre n'est pas clairement établi.

L'action du conseil régional reste en effet quelque peu tribulaire du représentant de l'Etat et de la commission nationale de la coopération décentralisée, prévue par le nouveau texte en son article 66.

Comment seront représentées nos régions d'outre-mer dans cette nouvelle structure ?

Il nous semble que les collectivités locales, singulièrement le conseil régional, sont tout à fait à même de conclure des conventions avec leurs homologues étrangers dès lors que ces conventions n'engagent pas l'Etat français.

Le nouveau type de rapports avec les collectivités étrangères ne peut s'établir sur la base d'une ambiguïté ou d'un manque de confiance. Il doit résulter d'une volonté claire de déléguer à nos régions une large compétence pour passer des conventions avec les collectivités qu'elles estiment les plus appropriées à la bonne fin de leurs accords de coopération décentralisée, véritable enjeu d'une intégration réussie dans leur zone géographique.

L'architecture du texte de 1982, amélioré par le projet de réforme de l'administration territoriale de la République, suppose la reconnaissance des élus et des collectivités locales comme des partenaires responsables, menant avec le représentant de l'Etat une action commune d'intérêt public.

La coopération décentralisée participe à cette grande entreprise et la République peut trouver intérêt à propulser les régions d'outre-mer comme interlocuteur privilégié auprès de leurs voisins, pour renforcer des liens économiques, techniques et culturels, dans leur environnement régional.

Monsieur le secrétaire d'Etat, permettez-moi d'attirer votre attention sur la nouvelle rédaction de l'article 18 du projet de loi portant sur la consultation des comités consultatifs régionaux par le département. Les frais de fonctionnement, notamment les indemnités des élus et les frais de personnels, de ces comités sont encore aujourd'hui assurés par une dotation des conseils régionaux. Quelle disposition financière peut-on prévoir pour éviter une dépense supplémentaire aux collectivités régionales ?

Je vous remercie par avance, monsieur le secrétaire d'Etat, des précisions que vous voudrez bien me donner sur l'ensemble des propos que je viens de tenir. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Lucien Neuwirth. Monsieur le secrétaire d'Etat, peut-on traiter de l'administration territoriale de la République sans aborder les problèmes des hommes et des femmes qui la servent ? Avons-nous affaire à une guérilla néo-jacobine ou bien à une simple négligence ? Telle est la question qu'on est en droit de se poser lorsqu'on examine le sort fait à la fonction publique territoriale.

En effet, la situation qui est faite à certaines catégories de cette fonction publique territoriale n'est désormais plus acceptable. Ainsi que vous le savez tous, mes chers collègues, un certain nombre d'agents des services de la direction départementale de l'équipement et de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt devront prochainement exercer leur droit d'option et choisir entre leur intégration dans les services du département ou leur retour dans leur administration d'origine.

Dans cette perspective, il convient d'offrir aux agents concernés un régime indemnitaire d'un montant équivalent à celui auquel ils peuvent prétendre dans les services de l'Etat.

En ce qui concerne les cadres techniques, bien que l'application de l'article 30 ait été différée d'un an, il apparaît nécessaire de définir, dès à présent, le régime indemnitaire applicable au sein des services du département, afin de permettre aux agents concernés d'envisager l'exercice de leur droit d'option en toute connaissance de cause et, surtout, en toute liberté.

Je le rappelle, la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale précise en son article 13 - c'est un point fondamental - que « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale fixe les régimes indemnitaires de ses personnels dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ». La législation est donc sans équivoque sur ce point.

Or, si les traitements des agents de la fonction publique d'Etat ou de celle des collectivités territoriales sont identiques, il n'en va pas de même des rémunérations annexes, autrement dit des primes, qui varient d'un ministère à l'autre, et que l'Etat entend réglementer par décret dans les collectivités locales, ce qui n'est normal qu'en apparence, car certains juristes contestent ce point.

En tout état de cause, ce qui n'est pas normal et qui relève - je le dis sans ambages - de la tricherie, accompagnée d'un fumet de pression qui ressemble à un chantage, c'est que les montants de prime sont fixés pour les collectivités locales à un niveau particulièrement bas par rapport à ce que perçoivent les agents de l'Etat, notamment dans les ministères techniques, et ce, bien entendu, au moment où ces agents vont avoir à opter entre l'Etat et les collectivités locales.

C'est la carte forcée, ou - si je puis me permettre d'employer un langage plus populaire - c'est le célèbre : « Viens chez moi y'a du feu. »

Voulez-vous des exemples ?

Les primes des ingénieurs de la D.D.E. - direction départementale de l'équipement - peuvent atteindre 100 p. 100 du traitement, alors qu'un ingénieur qui aurait opté pour la fonction publique territoriale se verrait appliquer un plafond fixé à 40 p. 100 de manière impérative par le statut de ladite fonction publique territoriale.

Il en va de même pour les techniciens de tous grades, et ce, bien sûr, à des taux différents depuis le dessinateur jusqu'à l'ingénieur en chef première catégorie, en passant par les techniciens territoriaux et les ingénieurs subdivisionnaires.

Je citerai un autre exemple que nous rencontrons tous les jours : je veux parler du statut particulier et de l'échelonnement indiciaire des sages-femmes de la fonction publique hospitalière, qui ont été modifiés par les décrets du 26 octobre 1990. Ces décrets prévoient, notamment, le classement des sages-femmes en catégorie A. Soit.

Or, comme la filière sociale de la fonction publique territoriale n'est pas établie ni pour les sages-femmes, ni pour les assistantes sociales, ni pour les éducateurs, ni pour les psychologues, ce sont autant de catégories lésées injustement. Et nous pouvons vraiment nous demander pourquoi !

Devant une telle situation - croyez-le, très mal vécue dans nos départements - à l'occasion de la discussion de notre récente DM1 - décision modificative du budget - j'ai proposé au conseil général de la Loire, qui l'a votée à l'unanimité, la création d'une prime départementale technique.

D'autre part, j'ai proposé au comité technique paritaire - qui l'a accepté le lundi 10 juin - d'étendre aux sages-femmes les dispositions de la fonction publique hospitalière ; j'espère que la filière sociale de la fonction publique territoriale deviendra officielle avant le jugement du tribunal administratif, où le contrôle de légalité va me conduire.

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous le demande : comment voulez-vous qu'un tel projet relatif à l'administration territoriale de la République, alors que les hommes et les femmes qui sont appelés à servir cette administration éprouvent, pour nombre d'entre eux, aujourd'hui, un amer sentiment d'injustice, puisse recueillir notre assentiment ?

Le Gouvernement affiche - et il a raison - son ambition de résorber les inégalités. Commencez donc par celles qui touchent nos personnels ! En tout cas, pour l'instant, nous ne pouvons plus vous faire crédit. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. Mes chers collègues, le groupe du R.P.R. a épuisé son temps de parole. Néanmoins, en vertu de mon pouvoir discrétionnaire, je vais donner la parole à M. Trégouët, pour cinq ou six minutes.

J'indique dès maintenant que je ferai de même pour M. Régnauld, bien que le groupe socialiste ne dispose plus, dans la discussion générale, que de deux minutes.

La parole est donc à M. Trégouët.

M. René Trégouët. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si nous reprenons le titre et l'exposé des motifs du document d'origine, le projet de loi dont nous commençons aujourd'hui l'examen devrait être un texte majeur pour l'avenir de l'administration territoriale de la France.

En effet, aborder dans un même texte l'organisation des services de l'Etat, la modernisation et la démocratisation de la vie locale, la coopération intercommunale et la définition du cadre à l'intérieur duquel les collectivités territoriales françaises peuvent conclure des conventions avec les collectivités territoriales étrangères permet de poser des questions qu'il était grand temps de se poser, mais les réponses apportées sont trop souvent inadaptées par rapport à la réalité de la situation.

Mais, avant d'aborder les problèmes de fond, je voudrais dire, comme certains intervenants l'ont fait avant moi, que je regrette sincèrement que ce texte fondamental qui concerne avant tout nos collectivités territoriales n'ait pas été examiné par le Sénat avant de l'être par l'Assemblée nationale.

J'en arrive maintenant au fond.

En août 1990, quand j'ai lu pour la première fois l'exposé des motifs qui précédait la présentation du projet de loi que nous examinons aujourd'hui, j'avais été favorablement impressionné par un terme, celui de « subsidiarité », et par une phrase : « Le renouveau de la coopération est avant tout fondé sur le volontariat et sur une étroite concertation entre les élus locaux. » Mais, en prenant connaissance du projet de loi lui-même, j'ai rapidement constaté combien était grande la distance séparant l'intention de la réalité.

La subsidiarité veut dire qu'on aurait dû laisser aux communes la possibilité de décider seules ce qu'elles désirent réaliser en commun avec d'autres collectivités territoriales, prenant conscience, face aux défis nouveaux et nombreux qu'elles doivent affronter, qu'elles ne peuvent plus être isolées pour résoudre tous les problèmes qui les assaillent.

Loin de cette définition fondamentale de la subsidiarité, si le texte actuel était maintenu, c'est l'Etat et non les communes elles-mêmes qui, dans de nombreux cas, déciderait quelles sont les communes qui doivent travailler ensemble, et qui préciserait même ce qu'elles pourraient faire ensemble.

Comme nous sommes loin de ce postulat précisant que le renouveau de la coopération est avant tout fondé sur le volontariat et sur une étroite concertation entre les élus locaux !

J'entends déjà votre réponse, monsieur le secrétaire d'Etat, dans laquelle vous nous affirmerez que ce projet de loi est parfaitement cohérent avec l'exposé des motifs et que les communes disposeront, avec ce texte, d'une réelle liberté pour décider de travailler ensemble !

Si vous empruntez cette voie, monsieur le secrétaire d'Etat, faites-nous l'honneur d'aller jusqu'au bout de votre raisonnement et dites-nous, vous qui voulez comme nous protéger le droit des minorités, comment vous respecterez la volonté du tiers des communes qui pourront se voir imposer l'adhésion à des communautés de communes ou à des communautés de villes, même si leurs conseils municipaux, même si leurs populations, qui auront pu être consultées selon le nouveau texte, se sont prononcées préalablement contre cette adhésion ?

Lors de la discussion des articles, je vous présenterai des amendements afin que la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes, comme le précise avec clarté notre rapporteur, M. Graziani, au nom de la commission des lois, dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 48 de ce projet de loi.

Par ailleurs, le texte qui nous est aujourd'hui proposé est profondément injuste, car il ne traite pas pareillement toutes les communes. Je ne citerai qu'un exemple pour illustrer cette affirmation : lors de la discussion devant l'Assemblée nationale, vous avez vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, au nom du Gouvernement, proposé un amendement

n° 735 qui, dans son dernier alinéa, précise : « Toutefois, il ne peut être passé outre à la délibération d'une commune qui propose de participer à un autre établissement public de coopération intercommunale dont le territoire est contigu au sien ».

Loin de moi l'idée de vouloir retirer aux communes périphériques des communautés cette parcelle de liberté qu'elles ont conquise lors du débat à l'Assemblée nationale, mais comment expliquerez-vous aux communes qui n'ont pas la chance d'être ainsi placées à la périphérie d'un établissement public de coopération intercommunale qu'elles ne peuvent pas disposer, elles aussi, de cet espace de liberté ?

Un autre aspect de ce projet de loi doit attirer notre attention et nous obliger à rester vigilants.

En effet, ce texte, qui semble ne pas avoir été jusqu'au bout de sa logique, traite de l'organisation déconcentrée de l'Etat, du renforcement des pouvoirs des préfets de région, de la coopération interrégionale et de la coopération intercommunale en incitant les plus petites communes à se regrouper, mais il ignore totalement le conseil général, qui assure pourtant, dans la vie de notre pays, un rôle fondamental de solidarité à l'intérieur du département. L'une de ses missions essentielles n'est-elle pas d'assurer une péréquation financière entre les communes riches et les communes pauvres ?

Ne serait-on pas là au début d'une démarche qui aurait comme ambition de mettre en place une organisation du territoire de la République fondamentalement différente de l'organisation actuelle ? Cette nouvelle organisation territoriale n'aurait-elle pas comme finalité de faire disparaître, à terme, les départements et les petites communes ?

Voilà une question claire, à laquelle je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de répondre en des termes aussi clairs que ceux que j'emploie.

Si je me permets d'aborder ce sujet aussi fondamental, c'est parce que chacun de nous connaît l'organisation territoriale de beaucoup d'autres pays d'Europe et que, sans le dire, rien ne contredit, dans le texte qui nous est aujourd'hui proposé, cette nouvelle organisation de notre territoire.

Le renforcement du pouvoir des préfets de région et la possibilité de coopération interrégionale n'ont-ils pas pour but profond de donner aux régions l'exclusivité de la programmation des schémas d'éducation, de formation, d'aménagement du territoire, et des moyens de réalisation des investissements structurants ?

Des groupements de communes de plus en plus puissants pourraient, peu à peu, phagocytter les petites communes et les prendraient en charge toute la vie quotidienne du citoyen, même au niveau de l'aide sociale.

S'il en était ainsi, à l'encontre de ceux qui affirment que ce qui est bon pour l'Allemagne est obligatoirement bon pour la France, je pense très sincèrement que cette démarche serait un véritable gâchis pour rendre notre pays encore plus compétitif face aux nombreux défis qu'il va devoir affronter.

Le département se situe à un nœud essentiel pour faire jouer la solidarité et réaliser au mieux l'aménagement du territoire à échelle humaine. A l'encontre de ce que nous pouvons entendre de plus en plus souvent venant de technocrates qui auraient encore plus de pouvoirs s'ils n'avaient face à eux qu'un nombre plus restreint de responsables de collectivités - qui pourraient eux-mêmes être, pourquoi pas, fonctionnaires - je suis intimement convaincu que les 500 000 élus locaux sont une véritable chance pour la France.

Il nous faut penser à ces centaines de milliers de personnes dévouées au service du bien public et souvent bénévoles qui remplissent des missions essentielles pour le bon fonctionnement de notre pays.

Le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui est muet sur le statut des élus et des fonctionnaires qui travailleront dans ces nouvelles communautés de communes ou de villes. On peut ainsi croire que ce texte n'a pas été jusqu'au bout de sa logique.

Arrivé à cet instant de mon intervention, je ne voudrais pas que vous puissiez penser que je vais me cantonner dans une analyse négative de votre texte, monsieur le secrétaire d'Etat.

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui proposé contient plusieurs points positifs. Il en est ainsi, en particulier, du système de ressources fiscales, surtout au niveau de la taxe professionnelle, car il incitera certainement beaucoup de communes qui ne le faisaient pas encore à s'impliquer davantage

dans la coopération intercommunale. Cette incitation permettra certainement l'émergence d'une dynamique pour mieux affronter l'avenir.

Cette transition me permet d'aborder les diverses propositions que je vous ferai tout au long des débats.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Tréguët : vous avez épuisé vos six minutes.

M. René Tréguët. Je n'en ai plus que pour deux minutes, monsieur le président.

M. Emmanuel Hamel. C'est dommage de terminer si vite : c'est si intéressant !

M. René Tréguët. Tous les amendements que j'ai déposés, et que je défendrai tout au long de la semaine, ont un fil conducteur unique : nous entrons dans une ère où il est toujours préférable de convaincre plutôt que de contraindre.

Ainsi, pour les communes qui sont unanimement prêtes à coopérer - souvent au travers de syndicats intercommunaux ou de diverses structures intercommunales souples, conviviales, efficaces - et qui désirent encore amplifier cette coopération compte tenu des incitations fiscales contenues dans ce texte, il est tout à fait pertinent qu'elles puissent le faire le plus rapidement possible. Le seul écueil qu'elles devront éviter, avec notre aide, sera de rendre impossible la mise en place d'un supermaire intercommunal à la tête d'un superconseil intercommunal qui voudrait, peu à peu, dicter ses conditions aux maires des communes.

C'est pourquoi je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de préparer des textes qui obligeront les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à ne pas grignoter peu à peu des compétences qui peuvent être exercées avec la même efficacité par le maire de la commune de base, ce qui nécessite de ne mettre en commun que ce qu'on ne peut pas faire seul.

Par ailleurs, il nous faudra rester vigilants sur le mode d'élection des présidents de ces établissements intercommunaux. Si, un jour, nous acceptions de les faire élire au suffrage universel, nous troublerions d'une façon irrémédiable l'image de nos maires, qui est celle qui est la mieux perçue et la plus appréciée par nos concitoyens dans la grande période de trouble - sinon de confusion - que nous traversons aujourd'hui.

M. Marc Lauriol. Très bien !

M. René Tréguët. En revanche, et je voudrais vous rendre attentifs sur ce point, pour les communes qui, aujourd'hui, ne sont pas prêtes à travailler ensemble, je suis fermement convaincu que ce serait une terrible erreur que de vouloir les contraindre. Nous donnerions alors la priorité à la forme par rapport au fond.

A ces communes qui ne sont pas convaincues de la nécessité de la coopération intercommunale, il faut tenir un langage responsable en leur disant dès aujourd'hui que cette évolution est inéluctable, mais il faut leur laisser un temps de réflexion - je propose un maximum de cinq ans - qui devra obligatoirement être réservé à la préparation de schémas, de plans de développement, à la mise au point de méthodes de travail en commun.

Ces travaux préparatoires, avant le saut vers la coopération intercommunale avec délégation de compétences, ne seront que plus enrichissants si les communes, qui apprendront ainsi à travailler ensemble, associent à leurs travaux les richesses vives de leurs populations.

Si notre assemblée prend la décision, fondamentale à mon avis, de laisser ce temps de réflexion aux communes qui ne sont pas convaincues dès maintenant de la nécessité de coopérer, il nous faudra aller jusqu'au bout de notre démarche en leur donnant la possibilité d'obtenir des moyens financiers pour réaliser les études et préparer les plans de développement intercommunaux.

Si je fais cette proposition qui semble s'appuyer sur le simple bon sens, c'est parce que, comme moi, vous êtes nombreux ici à avoir constaté combien se développaient dans de meilleures conditions les relations intercommunales lorsque nous avons appris à nous connaître, après plusieurs années d'approche parfois, lors de la préparation des plans d'aménagement rural, des contrats de pays, des chartes de développement, des plans de développement des zones fragiles, des

opérations groupées d'aménagement foncier, des opérations programmées d'amélioration de l'habitat, des contrats de développement touristique, etc.

Si nous acceptions de laisser ce temps de réflexion de cinq ans au maximum - en précisant dès l'origine que ce délai ne pourrait pas être prolongé - je suis certain qu'un souffle profond prendrait naissance dans notre pays et que nous pourrions tout entreprendre pour que l'esprit de clocher disparaisse et que, très vite, se dégage tout l'intérêt qu'il peut y avoir à travailler ensemble, sans qu'un esprit systématique de domination de l'un sur l'autre l'emporte.

Cette démarche pragmatique, qui passerait par la volonté de convaincre et non de contraindre, aurait l'immense avantage de donner des chances à cette coopération intercommunale qui devrait permettre la création de syndicats intercommunaux, de districts ou de communautés urbaines, et de réellement déboucher sur une démarche concrète et positive pour l'avenir de notre pays.

En effet, sans cette volonté de convaincre, qui pourrait croire, dans cette assemblée, que nous pourrions voir se développer dans des conditions harmonieuses et efficaces permettant d'aborder l'avenir avec plus de chance des communautés de communes ou de villes dans lesquelles un tiers des membres pourraient siéger par contrainte ?

Les conditions qui ont parfois prévalu lors de la création de certaines communautés urbaines et qui concernaient des compétences dont l'exercice en commun devenait impérieux tant ces grandes villes se dirigeaient vers le chaos ne sont pas transposables aux petites villes et à notre monde rural.

Si vous acceptez, lors de la discussion des articles, cette notion de temps de réflexion permettant de convaincre et non de contraindre, alors, tout le reste du texte se déclinera facilement, dans la clarté, et sera beaucoup plus facilement accepté, j'en suis convaincu, par l'ensemble des responsables des collectivités territoriales de notre pays.

M. Bernard Barbier. Très bien !

M. le président. Monsieur Tréguët, il faut maintenant conclure : vous parlez depuis douze minutes et vingt secondes.

M. Emmanuel Hamel. C'est une intervention d'une telle qualité !

M. le président. J'en suis sûr, et c'est bien pour cela que j'ai attendu jusqu'à maintenant ! Néanmoins, monsieur Tréguët, permettez-moi de vous dire que vous ne respectez pas notre contrat !

M. René Tréguët. En tant que « voiture-balai », ce n'est pas facile !

Je conclus donc : ceux qui désireront dès maintenant coopérer pourront, pendant ces cinq prochaines années, le faire en créant, par un vote unanime, des établissements publics de coopération intercommunale.

Ceux qui désireront prendre un temps de réflexion pour bien apprendre à travailler ensemble pourront le prendre, en sachant toutefois qu'il leur faudra adhérer à cette coopération intercommunale dans un délai maximal de cinq ans.

Certes, pendant les cinq premières années, le plan national de coopération sera « mité ». Mais, très vite, ces trous se rempliront.

Quand l'ensemble du pays, par la conviction, aura accepté la coopération intercommunale, nous serons fiers, tous ensemble, du travail que nous aurons fait ici.

Si, en revanche, oubliant les leçons du passé, nous pensons que nous avons le droit de contraindre des élus à travailler ensemble, alors que certains le refusent, nous risquons de rater une occasion importante de donner à notre pays les structures qui lui permettront d'aborder avec plus de chance les terribles défis qu'il devra affronter dans ces prochaines années. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. Mes chers collègues, le rôle du président de séance n'est pas toujours facile ; il souhaite, bien entendu, que chacun puisse s'exprimer ; mais, je le répète, la conférence des présidents a organisé le présent débat et fixé la durée de la discussion générale à cinq heures.

Monsieur Trégouët, le temps de parole de votre groupe étant épuisé, je vous avais demandé de vous en tenir à cinq minutes, au lieu des dix que vous aviez prévues. Or vous avez parlé treize minutes.

M. Marc Lauriol. Cela porte bonheur, monsieur le président !

M. le président. Comme il reste un orateur socialiste inscrit, qui, lui, ne dispose plus que de deux minutes, vous voyez, mes chers collègues, dans quelle situation je me trouve ! (*Sourires.*)

M. René Trégouët. Il a tout à fait le droit de parler six minutes, monsieur le président.

M. Marc Lauriol. Il suffit de prolonger le temps de parole de l'orateur socialiste !

M. René-Georges Laurin. Voilà !

M. le président. Nous verrons s'il respecte son temps de parole de six minutes.

M. René Trégouët. J'espère que vous ne l'interromprez pas, monsieur le président.

M. le président. Si, au bout de treize minutes, en tout cas ! (*Sourires.*)

La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans cette discussion générale, je veux ajouter aux observations et questions déjà formulées par le groupe socialiste les remarques qui suivent, me dispensant, bien entendu, d'émettre des appréciations d'ordre général que j'ai eu l'occasion de formuler hier soir.

Accompagnement indispensable de la décentralisation, la déconcentration de l'Etat doit permettre d'en accroître l'efficacité.

Les préfets, investis des pouvoirs et des moyens nécessaires, représentent l'avancée essentielle du dispositif. Notre souhait est que leurs compétences soient exclusivement limitées aux actions découlant des politiques de l'Etat.

Mais n'existe-t-il pas un risque que le préfet de région ne devienne un relais, au nom de l'Etat, entre l'Etat parisien et le représentant de l'Etat dans le département ? Cette démarche est préoccupante car, pour les élus territoriaux, elle aboutirait à placer devant eux deux niveaux de concertation successifs. En ce cas, rien ne serait véritablement changé.

La décentralisation, pour gagner en efficacité, doit gagner en rapidité ; cela suppose des interlocuteurs moins nombreux, plus proches et investis des pouvoirs et responsabilités leur permettant d'engager l'Etat.

Si deux relais doivent être maintenus, que le second interlocuteur soit à Paris ou au chef-lieu de la région ne change pas grand-chose.

Votre avis sur cette question m'intéresse tout particulièrement, monsieur le secrétaire d'Etat. Je souhaite surtout que mes observations trouvent leur traduction dans la charte de la déconcentration.

Si je partage totalement les préoccupations de mes collègues sur la limitation du nombre de régions concernées par une entente, je veux préciser un point de vue sur cet aspect de l'interrégionalité.

Demain, l'Europe, que je souhaite une Europe des régions, va confronter nos régions françaises à d'autres régions de l'ensemble européen. Or, nos collectivités territoriales régionales sont souvent plus petites, donc plus faibles, que leurs concurrentes. Aussi, parce que je pense à la future planification régionale européenne mais aussi à la nécessaire politique d'aménagement du territoire européen, je crois qu'il faut une organisation suprarégionale.

S'agissant de l'intercommunalité, je veux vous soumettre quelques suggestions et vous poser quelques questions.

Les agglomérations de moins de 20 000 habitants pourront choisir de s'ériger en communautés de villes ; j'aimerais, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous puissiez m'éclairer sur la notion d'agglomération. Quelle est sa définition précise ?

En ce qui concerne les mesures fiscales et financières, la commission d'évaluation des charges prévue pour les communautés de villes peut, dans ses conclusions, être en désaccord avec les communes, ou certaines communes. Comment, par

quels moyens sortir de ce désaccord ? La situation me semble insuffisamment élaborée. Le conseil de communauté ne doit-il pas intervenir ?

La réforme de la taxe professionnelle est engagée ; spécialisation et unicité dominant la démarche et répondent aux difficultés et effets pervers rencontrés.

La majorité sénatoriale propose d'adopter ces dispositions au bénéfice de certains établissements publics de coopération existants. Nous pouvons soutenir cette démarche, car il faudra bien que nous allions vers une réforme générale de la taxe professionnelle, laquelle devra rechercher et apporter des réponses aux problèmes posés par les assujettis - assiette, taux, etc.

Ainsi se trouve engagée la réforme de la fiscalité locale, fiscalité devenue obsolète, archaïque, inadaptée et génératrice d'inégalités croissantes.

Je veux, monsieur le secrétaire d'Etat, vous rendre attentif à la poursuite de ce « grand chantier » pour que, au sein du Gouvernement, vous en encouragiez l'accélération.

L'éligibilité aux dotations de l'Etat des communautés de villes et de communes, des districts à fiscalité propre est une bonne mesure, de même que celle qui vise à accélérer le versement du fonds de compensation de la T.V.A., à le verser l'année n plutôt que l'année $n+2$. La généralisation de cette disposition est vivement souhaitable.

S'agissant de la D.G.F., je ne peux pas suivre M. le rapporteur pour avis de la commission des finances, qui voudrait que les structures intercommunales désignées reçoivent une D.G.F. pour compétences transférées par les communes, alors que ces dernières se verraient maintenir leur dotation de fonctionnement.

Qui plus est, le verrouillage proposé, s'il était retenu, ferait que la dotation des établissements publics éligibles diminuerait en fonction du développement de ces structures intercommunales. Ce serait contradictoire avec la volonté de renforcer la coopération et, à terme, ce serait l'asphyxie de cette coopération.

Enfin, je veux revenir sur deux amendements adoptés par l'Assemblée nationale, l'un sur le monopole de la distribution du gaz, l'autre concernant les sapeurs-pompiers.

Le premier, dont nous reparlerons lors de la discussion des articles, n'est pas venu par hasard. En effet, des problèmes se posent. Il faudra que nous en discutions et que, chemin faisant, nous examinions les aspects structurants - aménagement du territoire, environnement économique - et autres de la distribution de cette forme d'énergie.

Les positions actuelles de l'entreprise, ses raisons, les positions de son tuteur, l'Etat, le partenariat actuel et à venir entre les acteurs possibles seront au nombre des problèmes que nous soulèverons pour obtenir des réponses. Ce sera nécessaire pour éclairer la position du groupe socialiste du Sénat préalablement à la suppression de cette disposition.

Quant au second amendement, qui a trait aux sapeurs-pompiers, je crains que l'analyse des avantages et des inconvénients, des conséquences pour les collectivités territoriales, des incidences sur l'autorité des maires en matière de sécurité et de protection civile n'ait pas été suffisamment approfondie, évaluée.

Votre sentiment sur ces quelques interrogations nous intéresse beaucoup, monsieur le secrétaire d'Etat. Je vous remercie des réponses que vous voudrez bien nous apporter et je vous confirme le soutien du groupe socialiste. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le débat qui vient de se dérouler - chacun a pu le mesurer - a été extrêmement riche. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que, sur un tel sujet, le Sénat apporte une contribution de très haute qualité.

Je m'efforcerais de répondre à un certain nombre de questions et objections qui ont été soulevées successivement par les différents orateurs, sans prétendre toutefois, vous le comprendrez, à l'exhaustivité ; la discussion des articles nous fournira, de toute façon, l'occasion de revenir sur de nombreux points.

Je tiens, tout d'abord, à remercier les rapporteurs, ainsi que M. Bury, qui nous a fait bénéficier des analyses du Conseil économique et social.

Monsieur Graziani, je vous remercie tout particulièrement de l'important travail que vous avez effectué. En réponse à vos remarques, je limiterai mon intervention à deux points particuliers, étant bien conscient d'être par trop lapidaire.

S'agissant de la déconcentration, vous nous avez dit, monsieur le rapporteur, que vous étiez favorable à l'idée de « limiter la graisse au bénéfice du muscle ». Le Gouvernement partage tout à fait cette opinion. Il doit y avoir une vraie dialectique entre la décentralisation et la déconcentration, car un Etat ankylosé ne serait pas efficace. L'Etat doit s'appliquer à exercer les prérogatives qui sont les siennes, la décentralisation occupant tout l'espace qui lui revient.

Au-delà du débat constitutionnel, le Gouvernement estime, monsieur le rapporteur, qu'un large accord du Parlement est nécessaire pour vaincre les résistances qui peuvent apparaître ici ou là, vous le savez bien, dans les administrations à l'encontre de la déconcentration.

L'avant-projet de décret relatif à la charte de déconcentration fait actuellement l'objet d'un travail interministériel. Il a été examiné lors d'un séminaire gouvernemental au mois d'avril dernier. Il n'y aura donc pas de retard à cet égard.

Vous avez évoqué la multiplication des structures de coopération. En réalité, le débat est ouvert depuis longtemps.

La vraie question à laquelle nous sommes confrontés est la suivante : s'il y a accord pour développer la coopération, faut-il réformer les structures existantes, au risque d'en changer la forme, voire de les dénaturer, ou faut-il créer de nouveaux instruments juridiques ?

Si l'on réforme les outils existants, on risque de jeter le trouble à l'intérieur d'institutions qui marchent bien ; si l'on crée de nouveaux outils, on risque de multiplier le nombre des formules.

Chaque solution avait ses avantages et ses inconvénients. Le Gouvernement a choisi une approche pragmatique : offrir des outils de coopération nouveaux pour les parties du territoire où la coopération n'est pas à la mesure des enjeux du développement local et ne pas s'opposer à la diversité, qui très souvent, vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, est source de richesse.

Monsieur Paul Girod, vous nous avez dit : « Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? » C'était en quelque sorte une antiphrase, si j'ai bien compris votre pensée.

C'est une des vertus du bicaméralisme, dans notre pays, que de corriger, d'améliorer les textes, et je suis sûr que tous les efforts du Sénat tendront à accroître cette clarté et cette simplicité dont vous vous êtes fait, monsieur le rapporteur pour avis, l'ardent défenseur.

Je note que, sur le dispositif financier et fiscal, vos remarques ne sont pas très éloignées de la position du Gouvernement.

Selon vous, la dotation globale de fonctionnement, vous l'avez dit avec beaucoup de flamme, n'est pas une dotation de l'Etat. Elle doit tout de même l'être un peu puisqu'elle est prélevée sur les recettes de la T.V.A. et que, comme vous le savez, elle est votée en même temps que le budget de l'Etat !

Pour ce qui est du financement des groupements de communes par la D.G.F., il est proposé de faire pour les structures nouvelles ce qui se fait aujourd'hui, c'est-à-dire d'accorder une dotation aux groupements, mais en remplaçant le plafond actuel de l'enveloppe réservée aux groupements par un plancher. Ce faisant, aucune commune ne sera spoliée. Sinon, cela voudrait dire que les groupements de communes sont seulement générateurs de coûts, ce qui, bien sûr, n'est pas le cas puisque, par le biais des compétences transférées, l'existence de ces groupements permet d'alléger les charges des communes.

Autrement dit, le raisonnement fonctionne dans les deux sens, monsieur Girod.

Quand au fonds de compensation pour la T.V.A., le F.C.T.V.A., je rappelle que le versement de la compensation dès la première année à toutes les communes coûterait de l'ordre de 45 milliards de francs au budget de l'Etat.

J'ai pris note avec intérêt de votre suggestion, monsieur le rapporteur pour avis, mais vous pouvez mesurer que son coût ne serait pas négligeable. C'est pourquoi le Gouvernement estime qu'il n'est pas envisageable d'y souscrire dans l'état actuel des choses.

M. François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan, a montré avec beaucoup de conviction que l'aménagement de l'espace et le développement local doivent être au cœur de nos préoccupations.

Le Gouvernement propose de légiférer sur ce qui relève du domaine de la loi - les structures juridiques de la coopération locale - mais sans empiéter sur ce qui ressortit à l'initiative locale : la définition des conditions de développement adaptées à chaque pays, à chaque bassin d'emploi, à chaque secteur géographique que seuls les élus connaissent bien sur le terrain. Or, c'est bien là l'essentiel.

La loi offre des outils ; ces outils ne serviraient à rien sans les initiatives locales dont M. François-Poncet s'est fait l'ardent défenseur.

En conséquence, le Gouvernement sera très attentif aux amendements qui seront déposés dans le sens de l'intervention de M. François-Poncet, sur le développement rural, s'agissant notamment des services publics.

Je vous indique que le développement rural fera l'objet, à l'initiative du ministre d'Etat, M. Delebarre, d'un prochain comité interministériel d'aménagement du territoire.

M. Larché, président de la commission des lois, a rendu hommage au travail des commissions. Bien entendu, le Gouvernement s'associe à cet hommage. Les commissions saisies ont eu deux mois pour travailler sur le projet de loi. Il est vrai que l'Assemblée nationale, saisie au début de la dernière session d'automne, n'en a débattu qu'en session extraordinaire.

Je me permets, cependant, de faire observer que la guerre du Golfe ayant retenu l'attention tant de l'opinion publique que des parlementaires pendant toute sa durée, le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui fut, durant cette période, peu évoqué.

Monsieur Larché, jamais, pour ma part, je n'ai brocardé ce que vous avez appelé « le syndicat des écharpes ». Maire, comme nombre d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, je m'honore de porter cette écharpe, expression du mandat qui nous a été confié par les citoyens, par le suffrage universel. Elle représente l'intérêt commun et l'intérêt général, dont nous nous efforçons, les uns et les autres, malgré nos différences, d'être les défenseurs. Je considère que cette écharpe n'est nullement le signe d'un quelconque corporatisme !

L'institut de la décentralisation - je m'empresse de le préciser, mais vous l'aviez, bien entendu, déjà compris ! - n'a nullement l'ambition anticonstitutionnelle de concurrencer le Sénat. Il s'agit simplement de créer un outil nouveau d'études et de recherche.

Les collectivités locales occupent une place si importante dans la vie de notre pays qu'il nous est apparu opportun de créer un institut d'études et de recherche de haut niveau qui se consacre principalement aux problèmes intellectuels, théoriques, d'analyse statistique relatifs aux collectivités. Créer un tel institut est une manière de rendre hommage à l'action des collectivités, action qui devient de plus en plus compliquée, qui fait appel à des instruments techniques, statistiques, théoriques nouveaux et toujours plus nombreux.

M. Poncelet, président de la commission des finances, nous a indiqué que la coopération entre les communes ne pouvait se fonder sur les seules incitations fiscales ou financières et qu'il fallait une volonté de coopérer sur un projet commun.

Je partage totalement ce point de vue. Ne négligeons pas toutefois les incitations fiscales, ce serait hypocrite. Si elles existent dans le texte du Gouvernement, c'est parce que nous leur attribuons une valeur incitative. Mais nous savons bien qu'aucune incitation fiscale n'aura d'effet sans la volonté de mettre en œuvre une action intercommunale.

M. Poncelet a également parlé de « stratification des échelons de l'administration et des impôts ».

J'appelle votre attention, mesdames, messieurs les sénateurs, sur le fait que, pour la première fois, il vous est proposé d'aller vers une simplification de la fiscalité locale par l'unification de la taxe professionnelle dans les communautés de villes, et par l'institution d'une taxe professionnelle de zone pour les communautés de communes.

La simplification de notre fiscalité, vous le savez tous, est un serpent de mer. Je préfère, chaque fois qu'il est proposé de franchir une étape, prendre en compte cette étape plutôt que d'attendre l'ensemble d'une hypothétique réforme globale dont on parle toujours et qui n'arrive jamais.

S'agissant de la commission d'évaluation des charges, je rappelle qu'elle a pour mission le contrôle du financement des compétences transférées par les lois de décentralisation. M. Poncelet nous propose d'étendre certaines de ses compétences. Pourquoi pas ? Il faut y réfléchir et en débattre.

Monsieur Hoeffel, j'ai déjà eu l'occasion de saluer le travail très important accompli par la mission sénatoriale sur la décentralisation, même si je ne partage pas toutes les conclusions de votre rapport. Je partage, en revanche, l'essentiel des principes que vous avez bien voulu évoquer.

La déconcentration est le complément et non le substitut de la décentralisation. La consultation locale, pas plus que le renforcement du contrôle de la légalité, ne doivent être des marques de défiance vis-à-vis des élus.

Je note d'ailleurs que très peu d'actes sont déferés. Les élus que nous sommes aurai-ent quelque intérêt à ce que soit publié le nombre des actes qui sont déferés par rapport au nombre immense de ceux qui ne le sont pas. Les statistiques montreraient que les élus, dans leur grande majorité, font leur travail dans des conditions qui ne souffrent aucune critique, voire aucune interrogation quant à la légalité de leurs actes.

S'agissant de la coopération interrégionale, cette nouvelle modalité n'empêche en aucun cas la signature de conventions. Celles-ci restent possibles. Le nouvel établissement public de coopération interrégionale n'est pas un carcan ; c'est une possibilité qui est librement offerte à l'ensemble des régions.

Il serait d'ailleurs paradoxal, monsieur Hoeffel, de refuser de telles ententes, alors qu'en lisant la presse nous pouvons constater, presque chaque semaine, que des collectivités, qu'il s'agisse de villes, de départements ou de régions, envisagent librement de nouvelles formes de coopération, d'associations pour tel ou tel objectif d'intérêt commun.

D'une certaine façon, les propositions contenues à cet effet dans le projet de loi prennent acte d'un mouvement qui est en train de se produire. A cet égard, il me semble que ce texte arrive à son heure.

Selon M. Haenel, aucune réflexion d'ensemble n'aurait eu lieu préalablement à l'élaboration de ce texte.

Ce reproche me paraît quelque peu injuste. La concertation menée, tout d'abord, à l'initiative de M. Joxe, puis de MM. Baylet et Marchand avec toutes les associations d'élus a été intensifiée. D'ailleurs, nombreux sont ceux d'entre vous qui y ont participé à tel ou tel titre. Un travail important a été accompli par l'Assemblée nationale comme par le Sénat. L'épaisseur des rapports, à elle seule, est un indice significatif. Une nouvelle lecture aura lieu tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Par conséquent, je crois que l'on ne peut par reprocher l'absence de concertation.

M. Haenel m'a posé une question sur la possibilité de prévoir des consultations à l'échelon intercommunal. J'y réponds avec beaucoup de clarté : cela n'est pas prévu par le projet de loi. C'est peut-être un sujet de réflexion pour l'avenir, mais, dans l'économie de ce projet de loi, l'absence de suffrage universel pour élire le conseil des communautés de villes ou de communes est cohérent avec le texte. Il s'agit de désignations au second degré, comme pour les communautés urbaines, les districts, les Sivom. Il y a donc cohérence entre le système retenu pour une telle consultation et le suffrage universel prévu pour l'élection à d'autres mandats.

Il faut être attentif à cet égard. Il serait peut-être paradoxal qu'une assemblée qui n'est pas élue au suffrage direct puisse décider d'organiser des consultations au suffrage direct. En tout cas, je livre ce paradoxe à votre réflexion.

M. Haenel m'a interrogé sur le statut de l'écu. Il s'agit là d'un sujet qui commence à ressembler à un serpent de mer, je vous en donne acte.

Le Gouvernement fera connaître très rapidement ses propositions, conformément à l'engagement pris par Mme Edith Cresson, Premier ministre, lors de la déclaration de politique générale qui a été lue récemment devant votre assemblée. Ces propositions seront naturellement soumises au Parlement dans les meilleurs délais.

M. Berchet nous a dit se méfier des intentions qui seraient celles du Gouvernement concernant le devenir des départements face aux régions et ce qu'il a appelé le « retour en force » de l'administration préfectorale. Sur ce point, je répondrai également très clairement.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je n'ai jamais estimé que le préfet puisse être considéré, en matière d'institutions communales, départementales, régionales, en matière de décentralisation et d'aménagement du territoire, comme un intrus ou comme un figurant. Il ne serait pas acceptable que l'on développe une conception de la décentralisation qui aboutirait à considérer que le représentant de l'Etat est quelqu'un qui n'a plus sa place dans un certain nombre de débats qui concernent la société tout entière et qui se traitent, comme il est heureux que cela soit le cas, au niveau décentralisé.

Par conséquent, nous disons oui à la décentralisation, oui à la déconcentration et les deux piliers sont importants l'un et l'autre.

Ce serait trahir la démarche que de considérer que la décentralisation puisse s'appuyer sur un affaiblissement de l'Etat.

M. Delfau a parlé du rôle des sous-préfets dans le développement local. Je souscris complètement à ses appréciations. Le rôle du sous-préfet doit être réaffirmé.

C'est d'ailleurs pourquoi une initiative récente a consisté à mettre en place des « sous-préfets développeurs », des sous-préfets dotés d'une mission spécifique en rapport avec le développement local, le développement économique, comme d'autres sous-préfets ont été chargés d'une mission spécifique s'agissant de la politique des villes et des problèmes qui se posent dans un certain nombre de quartiers difficiles.

M. Delfau a aussi parlé du maintien nécessaire des droits des petites communes et m'a interrogé sur les garanties de ces droits.

Le dispositif prévu pour les communautés de communes garantit le droit des communes membres, puisque toute commune, quelle que soit sa taille, même si elle ne comprend que dix, vingt ou trente habitants - nous savons tous qu'il y en a un grand nombre - sera obligatoirement représentée au sein du conseil de la communauté.

Enfin, M. Delfau a abordé l'importante question de savoir si ce dispositif législatif devait ou non s'appliquer à la région d'Ile-de-France. Je lui répondrai que le Gouvernement examinera avec un grand intérêt les amendements qu'il déposera à ce sujet.

M. Renar a fait état d'un manque de concertation. Je me suis déjà expliqué sur ce point. Le Gouvernement a tenu compte très largement des résultats de la concertation, notamment en ce qui concerne les seuils démographiques de 3 500 habitants et de 10 000 habitants qui ont été modifiés. De même, la concertation s'est prolongée sur bien d'autres aspects.

Vous pouvez mesurer à quel point le texte qui est issu des travaux de l'Assemblée nationale est différent du texte qui avait été proposé primitivement par le Gouvernement. Je ne doute pas que cette évolution se poursuivra. C'est pourquoi je pense que cette démarche de concertation sera réelle et positive.

M. Barbier a appelé notre attention sur les syndicats à la carte, qui ont été créés par la loi du 5 janvier 1988 sur la proposition du groupe de travail mis en place par M. Barbier lui-même.

Je tiens à le rassurer et à lui indiquer que le projet de loi ne supprime, en aucun cas, ces syndicats à la carte. Il introduit des instruments nouveaux pour élargir la gamme des formules de coopération intercommunale. Cela s'inscrit explicitement dans le prolongement du rapport de M. Barbier.

M. Barbier a également craint que les formules de coopération qui existent aujourd'hui ne soient l'objet de discriminations sur le plan de la fiscalité et sur le plan des dotations de l'Etat.

Le dispositif qui est présenté comprend, au moins, deux avancées non négligeables, qui concernent non seulement les nouvelles formules - communautés de villes ou communautés de communes - mais aussi les formules existantes.

Tout d'abord, les communautés urbaines et les districts à fiscalité propre pourront disposer du régime fiscal des communautés de villes et des communautés de communes, avec la mise en commun de la taxe professionnelle sur le périmètre intercommunal ou sur le périmètre des zones d'activités intercommunales selon qu'il s'agit de communautés de villes ou de communautés de communes.

Ensuite, les communautés urbaines et les districts pourront recevoir la dotation globale de fonctionnement dès l'année de leur création. C'est une bonne nouvelle, non seulement pour les futures institutions, mais aussi pour celles qui existent déjà.

M. Barbier a rendu un hommage très émouvant aux 500 000 élus locaux de ce pays. Permettez-moi d'y associer sans réserve le Gouvernement tout entier, car ces femmes et ces hommes qui œuvrent bénévolement pour l'intérêt général sont finalement les acteurs les plus efficaces de l'aménagement du territoire, de l'occupation de l'espace, ceux qui luttent le mieux contre la désertification et pour une société à taille humaine. Je remercie M. Barbier de ses propos.

M. Huchon a appelé notre attention sur les risques qu'il y aurait à imposer aux communes rurales des dispositifs trop contraignants au regard du fonctionnement de leur conseil municipal. Je tiens à le rassurer à cet égard. Le texte s'inspire en grande partie d'initiatives déjà prises par de nombreuses communes. L'objectif est d'offrir un cadre législatif permettant de renforcer la démocratie locale et de favoriser la participation des citoyens. De plus, je le rappelle, nombre de dispositions de ce texte ne sont pas applicables aux communes de moins de 3 500 habitants.

Je reconnais - cela a d'ailleurs été un élément non négligeable des travaux de l'Assemblée nationale - que telle ou telle disposition figurant dans le texte en son état actuel peut apparaître comme trop complexe ou trop contraignante au regard des moyens dont disposent les petites communes, voire les communes de taille moyenne.

A cet égard, le Sénat fera, je pense, d'utiles propositions qui seront de nature à améliorer le texte dans le sens d'un total réalisme afin de ne pas imposer des charges qui apparaîtraient excessives.

M. Oudin a fait part de son émotion à la suite d'un article paru récemment dans un grand hebdomadaire. Il ne s'agit pas, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, de remettre en cause la décentralisation intervenue en matière d'urbanisme ni le pouvoir des maires des communes dotées d'un plan d'occupation des sols d'accorder les autorisations de construire.

Nous sommes en présence d'un problème difficile et d'un impératif national de protection du littoral. La loi littoral du 3 janvier 1986 confère déjà à l'Etat de larges pouvoirs d'intervention. La responsabilité de la préservation de nos rivages maritimes est donc l'affaire de tous, élus et représentants de l'Etat.

En vertu de la loi de 1986, le Gouvernement va prochainement relancer son action en ce qui concerne notamment la mise en place des schémas de mise en valeur de la mer, la publication des décrets d'application de la loi littoral, en particulier ceux qui sont relatifs au classement des communes, et il confirmera aux préfets leurs instructions toujours fermes en matière de contrôle de légalité à cet égard.

La pression qu'exercent certains promoteurs - chacun le sait - sur les communes et la concurrence qui existe parfois entre les communes dans l'aménagement du littoral sont des problèmes mal résolus.

Le Gouvernement souhaite que les communes sachent utiliser les compétences en matière d'aménagement spatial que le présent projet de loi tend à conférer aux communautés de villes et aux communautés de communes pour programmer, de façon concertée, tant l'aménagement touristique que la protection du littoral.

Je puis vous assurer que l'Etat exercera toutes les responsabilités qui sont les siennes à cet égard et je suis convaincu qu'elles ne sont pas contradictoires avec les prérogatives et les préoccupations des maires. Nous sommes tous très attachés au patrimoine inestimable qu'est notre littoral et nous voulons tous qu'il soit préservé.

M. René Rognault. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. M. Mouly a indiqué que les dispositions législatives sur la déconcentration ne régleraient pas tous les problèmes. La loi ne règle jamais tous les problèmes et le projet de loi qui vous est soumis n'ambitionne donc pas de régler, du jour au lendemain, toutes les difficultés locales que l'on constate. Il traduit cependant une volonté de mettre en œuvre avec réalisme et avec détermination cette nécessaire déconcentration.

M. Mouly m'a également interrogé sur les contrats de plan Etat-région et la nécessité de moduler la participation de l'Etat en fonction de la richesse des régions. Il a raison et je partage entièrement sa préoccupation.

Lors de la préparation des derniers contrats de plan, l'Etat a modulé son intervention financière en fonction des ressources et du niveau de développement des régions. C'est le signe que, contrairement à ce qui a été dit ici ou là, l'Etat n'entend pas se désengager de ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire. Cela sera confirmé lors des prochaines réunions du comité interministériel pour l'aménagement du territoire.

M. René Rognault. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. M. Saunier a mis l'accent dans son intervention sur le fait qu'une loi était nécessaire pour accompagner ce qui existe déjà en matière de démocratie locale et a cité à la fois les commissions extramunicipales et les droits des élus minoritaires. Je partage entièrement son sentiment. La loi a souvent pour objet de consacrer une évolution et permet ainsi de progresser.

M. Saunier a également mis l'accent sur l'intérêt que présentent les chartes intercommunales. Le Gouvernement se félicite comme lui de leur vitalité. Ces chartes sont un outil de rencontre des élus de communes proches, permettant de mettre en œuvre le dialogue et la réflexion.

Mais quand il faut passer à la coopération par l'exercice effectif de compétences mises en commun, des structures de qualité, optionnelles et évolutives sont nécessaires. A cet égard, les nouvelles dispositions présentées s'inscrivent dans le droit-fil de la démarche de ces chartes intercommunales.

Mme Fost a craint que l'entité communale ne soit menacée par le projet de loi. Je me suis déjà expliqué, hier, à ce sujet. Contrairement à de précédentes initiatives, dont nous gardons tous le souvenir, il ne s'agit, en aucun cas, de supprimer, ne fût-ce qu'une commune, à l'intérieur de cet ensemble de 36 700 communes que compte notre pays. Aucune fusion ne sera imposée. Il s'agit donc de respecter l'identité, la spécificité, la personnalité de chaque commune et de s'appuyer sur le volontariat pour mettre en œuvre les futures communautés de villes ou communautés de communes au côté des dispositifs actuels.

Comme l'a dit Mme Fost, l'existence de nos 36 700 communes est une chance pour notre pays. En effet, ces 36 700 conseils municipaux lui rendent grandement service. Néanmoins, ce service sera encore meilleur s'ils acceptent, librement, de s'engager dans la voie de la coopération intercommunale, qui est, bien entendu, le pendant nécessaire de cette multiplicité de communes à laquelle nous sommes tous attachés.

M. Puech a évoqué de nombreux problèmes qui préoccupent les élus et, en particulier, les conseils généraux, lesquels retiennent, comme chacun le sait, toute notre attention. Il a abordé les problèmes de la gestion de fait et du délit d'ingérence. A cet égard, je voudrais apporter un certain nombre de précisions.

En ce qui concerne la gestion de fait, je tiens à vous confirmer toute l'importance que le Gouvernement attache à un traitement rapide de cette question, comme cela a déjà été dit, à l'Assemblée nationale, par le ministre de l'intérieur M. Philippe Marchand. C'est pourquoi je compte travailler ce sujet pour être en mesure d'avancer utilement. Mais, bien entendu, j'examinerai toute proposition constructive.

Quant au délit d'ingérence, actuellement régi par l'article 175 du code pénal, il fera l'objet d'une meilleure adaptation aux réalités actuelles à l'occasion du projet de réforme de ce code, en cours de préparation.

Toutefois, je vous précise, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'un article du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est consacré à ce problème. Ce texte, qui est en cours d'examen à l'Assemblée nationale, vous sera présenté, dans les prochains jours, par M. Charasse. Vous aurez alors l'occasion d'évoquer cette importante question.

M. Puech a également abordé la question des transferts de compétences. Comme vous le savez, la loi du 7 janvier 1983 a posé le principe selon lequel les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales se font sous le contrôle d'une commission, que vous connaissez bien : la commission consultative d'évaluation des chartes.

Celle-ci s'est réunie une trentaine de fois. Elle a examiné, pour chacun des transferts de compétences, les modalités d'évaluation des accroissements et des diminutions de charges en résultant, ainsi que les projets d'arrêtés fixant le droit à compensation pour chaque collectivité.

Si, à l'avenir, de nouveaux transferts devaient être opérés, la commission trouverait naturellement matière à un nouvel examen.

Il reste à réfléchir sur l'intérêt d'instances qui auraient vocation à jouer un rôle régulateur des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Le législateur lui-même, au demeurant, en a déjà instituées. En effet, vous vous en souvenez, mesdames, messieurs les sénateurs, cela a été le cas à l'occasion du projet de loi instaurant le revenu minimum d'insertion.

Il n'en demeure pas moins que ce sujet est important et, en ma qualité de secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, je suis ouvert aux propositions que vous voudrez bien formuler à cet égard.

Enfin, M. Puech a évoqué le retard pris dans le partage financier concernant les D.D.E. Comme vous le savez, le délai butoir a été fixé au 1^{er} janvier 1992. Un décret en ce sens a été soumis au comité des finances locales, lors de sa dernière séance du 25 avril ; l'avis favorable que celui-ci a émis a permis de transmettre le texte en question au Conseil d'Etat. Je suis donc heureux de vous informer que l'affaire suit son cours et que nous devrions en voir le terme dans un délai que j'espère le plus bref possible.

M. Moutet a craint que l'application de notre projet de loi ne conduise à la disparition des petites communes. Je crois avoir déjà répondu sur ce point. Les dispositions relatives aux communautés de communes prévoient la représentation de chaque commune, quelle que soit sa taille. Par ailleurs, en ce qui concerne le dispositif volontariste qui est retenu, toutes les communes seront amenées à s'exprimer et à choisir de faire ou non partie des nouvelles structures.

M. Rigaudière a mis l'accent sur la coopération interrégionale. Le processus mis en place lui paraît trop coercitif. Là encore, la lettre et, je pense, l'esprit du texte sont de nature à le rassurer pleinement. Il s'agit de faire appel au volontariat. Il n'y a aucune contrainte d'aucune sorte. L'existence des régions n'est pas remise en cause.

M. Bimbenet souhaite savoir si le cadre de l'arrondissement est encore justifié. Il ouvre ainsi un nouveau champ d'interrogations. On peut avoir de grands débats sur ce sujet. Le Gouvernement est attaché, comme la plupart des élus, au maintien de l'arrondissement et au rôle du sous-préfet. Ce rôle doit être accru en ce qui concerne le développement local et la politique des villes, comme je l'ai indiqué tout à l'heure.

M. Bimbenet s'est également interrogé sur la présidence par le préfet de la commission de coopération intercommunale. Sur ce point, une extrême clarté s'impose. Il ne s'agit pas, en confiant cette présidence au préfet, d'exercer une nouvelle tutelle sur les collectivités. Cela serait d'ailleurs illusoire puisque la commission, à l'exception du préfet, n'est composée que d'élus.

Mais il est bien clair que le Gouvernement ne saurait donner son assentiment à une orientation qui tendrait à supprimer le pouvoir du préfet ou à faire en sorte que ce dernier n'ait, au sein de cette commission, qu'un simple rôle de façade, donc un rôle mineur.

Le préfet est un arbitre. Il est bien placé pour exercer cette mission et son autorité à cet égard est reconnue par les élus. Chacun peut le mesurer sur le terrain. Il s'agit donc de demander au préfet de jouer pleinement son rôle d'arbitre.

M. Sérusclat souhaite savoir si l'on peut envisager l'élection au suffrage universel direct des élus des communautés de villes et des communautés de communes. Là encore, c'est un vaste sujet ! Une telle disposition a été préconisée dans de nombreux débats. Si elle était ajoutée au dispositif actuel, elle introduirait un nouveau niveau où auraient lieu des élections au suffrage universel. On pourrait alors craindre que le nombre de niveaux ne soit excessif.

C'est pourquoi l'économie du texte est extrêmement claire à cet égard. Elle respecte l'autonomie des communes. Les représentants des communes sont élus dans le cadre municipal et les structures que nous proposons de créer sont des instances au second degré, reposant sur la libre coopération des collectivités concernées.

M. Jean Boyer a fait observer que le projet de loi ne traitait pas suffisamment des finances locales. Certes, on aurait pu en parler davantage. Mais vous reconnaîtrez, mesdames, messieurs les sénateurs, que la question est déjà exposée de manière non négligeable. C'est d'ailleurs ce qui a conduit la commission des finances du Sénat à se saisir pour avis de ce projet de loi.

Je vous renvoie donc, monsieur Jean Boyer, aux dispositions du chapitre VI du titre III, dont nous aurons l'occasion de débattre amplement dans les prochains jours.

Par ailleurs, vous avez craint que l'avis du conseil général ne soit pas pris en considération en ce qui concerne les nouvelles formes de coopération intercommunale. Je voudrais, sur ce point aussi, vous rassurer en vous faisant observer qu'un avis du conseil général sur le schéma départemental de coopération intercommunale est explicitement prévu par le projet de loi.

M. Dumas nous a interrogés sur les transferts des lycées aux régions. Je lui rappellerai que ce transfert fait l'objet d'une compensation : d'une part, pour les dépenses de fonctionnement, dans le cadre de la dotation générale de décentralisation, comme vous le savez, et, d'autre part, pour les dépenses d'équipement, dans le cadre de la dotation régionale d'équipement scolaire.

Cette dernière est répartie, chaque année, entre les régions, en fonction de critères objectifs qui tiennent compte, pour 60 p. 100, de la capacité d'accueil des établissements et, pour 40 p. 100, de l'évolution de la population scolarisable. A ces ressources est venue s'ajouter une dotation exceptionnelle de 1,2 milliard de francs, qui a été versée au titre de 1988 et de 1989.

Puisque M. Dumas s'est beaucoup intéressé au Nord-Pas-de-Calais, ce qui n'est d'ailleurs pas surprenant, je lui indiquerai que la dotation régionale d'équipement scolaire de cette région se situe, à l'échelon national, au troisième rang, derrière celles de la région d'Ile-de-France et de la région Rhône-Alpes, et qu'elle s'élève, pour 1991, à 174 millions de francs.

M. du Luart, rapporteur de la mission sénatoriale sur l'espace rural, a tenu des propos extrêmement pertinents sur nombre de questions, ...

M. Emmanuel Hamel. Comme toujours !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... comme toujours, en effet, notamment sur les avancées permises par le projet de loi dans le domaine de la péréquation de la taxe professionnelle.

Je ne partage pas son inquiétude sur les risques que feraient courir, pour l'entité communale, les dispositions concernant la coopération.

Les communes ne seront jamais réduites à ne s'occuper que du seul état civil. Il s'agit simplement de leur donner des moyens nouveaux qui ne peuvent exister que s'il y a coopération intercommunale.

Comme vous le savez, les moyens techniques d'une commune de quelques dizaines ou centaines d'habitants sont extrêmement limités. Il est facile de considérer que l'autonomie communale est le remède à toutes les difficultés. Bien souvent, cette autonomie ou cet isolement de la commune peut aussi être synonyme d'impuissance ou d'inefficacité si l'on refuse la coopération qui, dans un certain nombre de cas, est absolument nécessaire pour traiter les problèmes auxquels les collectivités sont confrontées.

M. Philippe François a déclaré que la solidarité ne se décrétait pas, qu'elle se construisait patiemment.

Qu'il me soit permis de lui dire que, dans sa rédaction actuelle, le projet de loi prévoit une longue période de concertation, d'une année au minimum, au cours de laquelle les communes pourront librement proposer à la commission départementale la forme de coopération qu'elles souhaiteront.

Puis, la commission se réunira ; elle présentera des propositions qui seront soumises aux communes, aux établissements de coopération intercommunale, au conseil général.

Ensuite, chaque commune sera amenée à réfléchir, à discuter, à décider.

Il s'agit donc, non seulement d'accompagner ce temps de réflexion, mais aussi d'aboutir à une décision, car c'est bien le souci de l'efficacité qui doit nous animer.

Monsieur Othily, vous avez rappelé l'importance de la déconcentration pour les départements d'outre-mer. Je partage entièrement votre sentiment : le renforcement de la déconcentration est - c'est évident du fait de leur éloignement - une nécessité absolue pour les départements d'outre-mer.

Vous avez aussi évoqué, monsieur le sénateur, quelques inquiétudes relatives à la coopération décentralisée.

A cet égard, je voudrais vous rassurer : des possibilités nouvelles sont offertes aux collectivités locales par les derniers articles du projet de loi. Elles traduisent une grande avancée par rapport au cadre actuel.

L'Etat conserve, bien entendu, des compétences, puisque la coopération décentralisée doit respecter les engagements internationaux de la France ; le rôle du préfet sera d'ailleurs d'y veiller. Mais l'élément premier sera, bien entendu, l'action des collectivités.

Ces dispositions s'inscrivent dans la suite logique des mesures qui ont été prises, voilà un certain nombre d'années, lorsque nous avons supprimé la tutelle *a priori*.

S'agissant du F.I.D.O.M., sa décentralisation est déjà réalisée et la déconcentration est en cours.

M. Neuwirth m'a interrogé sur un sujet très important, à savoir les dispositions indemnitaires concernant la fonction publique territoriale.

Une loi récente a donné des droits aux conseils municipaux, comme aux conseils généraux et aux conseils régionaux. De plus, il est apparu absolument nécessaire au Gouvernement de préparer un décret afin que l'application du texte ne donne pas lieu à des disparités qui paraîtraient vite insupportables et qui pourraient se retourner contre les intéressés eux-mêmes.

Il convient d'éviter deux types de disparités : les disparités entre les fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités territoriales, d'une part, et les disparités entre les fonctionnaires des différentes collectivités territoriales, d'autre part.

Un projet de décret a été d'ores et déjà élaboré. Il a été présenté lors de la dernière réunion du conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

En raison de l'opposition que ce texte a suscitée, tant de la part des élus que de la part des représentants des syndicats, j'ai été amené à suspendre la discussion. Mais j'espère pouvoir être en mesure de présenter de nouvelles propositions dans les semaines qui viennent.

Je tenais à indiquer à M. Neuwirth que le Gouvernement est attaché au respect du principe de la parité, ce qui doit entraîner un certain nombre d'ajustements.

M. Neuwirth a parlé des ingénieurs et j'ai bien écouté ce qu'il a dit à cet égard. Cependant, il est sans doute légitime de prendre en compte un certain nombre de spécificités de la fonction publique territoriale, à l'intérieur même de ce principe de parité.

Là encore, tout est question d'équilibre. J'espère que nous y parviendrons, en concertation avec les différentes associations d'élus et avec les diverses associations syndicales.

M. Trégouët juge insupportable le fait que, sur un espace géographique déterminé, si un tiers des communes étaient hostiles à la forme de coopération majoritairement retenue, elles se verraient cependant imposer le dispositif en question.

Soyons parfaitement clairs : on peut considérer que les textes qui régissent actuellement la constitution des districts, des syndicats intercommunaux à vocation unique ou à vocation multiple sont contraignants, qu'ils ne respectent pas l'autonomie communale et il faut alors en proposer la réforme.

En réalité, vous le savez bien, ces textes sont le fruit d'une conception équilibrée. Si l'on veut atteindre à l'unanimité de l'ensemble des conseils municipaux concernés pour prendre une décision relative à une structure de coopération intercommunale, on se trouve pratiquement dans le cas de structures européennes que nous avons connues, où l'on ne pouvait rien faire s'il n'y avait pas unanimité des décideurs.

Dès lors, autant dire qu'on est résolument hostile à toute forme de coopération intercommunale dans un secteur géographique donné ; autant dire aussi que les districts, les différents syndicats de communes existants, ainsi que leurs règles de constitutions sont inadaptes et mauvais. Or je constate que personne ne défend cette thèse.

Par conséquent, pour mettre en œuvre les nouvelles formules de coopération, il me semble totalement légitime de s'inspirer du même dispositif, et non d'un dispositif si peu

que ce soit plus contraignant et dont je rappelle le principe : les deux tiers des communes correspondant à la moitié de la population ou la moitié des communes correspondant aux deux tiers de la population.

Il est vrai que l'on ne respecte pas, ni dans les districts, ni dans les différents syndicats, ni dans ces nouvelles formules, la totalité des avis de la totalité des communes concernées dans la totalité des cas ! Mais on respecte l'avis de la majorité, et même d'une majorité particulièrement qualifiée. Cela ne me paraît pas contraire à la démocratie ; je dirai même que cela me semble être l'une de ses applications.

S'agissant de l'entente interrégionale, monsieur Trégouët, je tiens à vous rassurer : cette structure donnera aux régions qui décideront librement d'en faire partie les pouvoirs qu'elles voudront bien se donner. En aucun cas cette disposition ne portera atteinte, si peu que ce soit, aux pouvoirs et aux prérogatives des départements.

Le département n'est d'ailleurs pas ignoré dans les procédures qui sont mises en œuvre, puisqu'il est nécessairement consulté sur le schéma départemental de coopération intercommunale.

J'en arrive, enfin, aux remarques de M. René Régault.

Monsieur le sénateur, vous avez craint que les nouveaux pouvoirs dévolus aux préfets de région n'aient pour conséquence d'instaurer, en quelque sorte, un nouvel échelon qui contraindrait les élus à se tourner successivement vers deux interlocuteurs, le préfet de département, d'une part, le préfet de région, d'autre part, pour traiter des mêmes dossiers.

S'il en était ainsi, monsieur le sénateur, cela signifierait que notre volonté de déconcentration aurait complètement échoué.

Il s'agit non de déconcentrer en alourdissant les dispositifs, mais de déconcentrer en apportant des allègements successifs.

Par conséquent, il est clair que, en vertu du principe de subsidiarité dont nous avons déjà parlé à plusieurs reprises, l'Etat ne fera que ce qui lui revient explicitement en vertu des textes. L'échelon régional correspondra à des prérogatives très précises et bien identifiées. Quant à l'échelon départemental, il assumera une masse importante d'activités relevant de l'Etat de manière que ce dispositif - vous avez eu raison d'appeler notre attention sur ce point - apporte une réelle simplification.

Monsieur Régault, vous avez posé une vraie question et le texte transmis par l'Assemblée nationale ne permet pas d'y répondre.

Votre question porte sur les désaccords entre la commission d'évaluation des charges et une, plusieurs ou l'ensemble des communes faisant partie d'une communauté de villes ou d'une communauté de communes.

Il est vrai - je ne peux pas dire le contraire - que le texte ne répond pas à cette question. Dans sa sagesse, le Sénat, je l'espère, réparera ce manque et prévoiera le dispositif qui fait notoirement défaut.

Monsieur Régault, vous avez également parlé des critères qui permettent de définir une agglomération. Nous nous fondons sur la définition de l'I.N.S.E.E. Mais l'un des intérêts de la commission départementale de coopération intercommunale sera de tenir compte des réalités.

Qu'est-ce qu'une agglomération ? Au sein du Sivom dont je suis le président, nous engageons des débats récurrents pour savoir si telle ou telle commune doit entrer ou ne doit pas entrer dans le syndicat, si elle fait partie ou non de l'agglomération !

Mais ce débat sans fin, on ne peut le traiter que sur le terrain, en tenant très précisément compte des réalités locales.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, quelques-unes des réponses que je souhaitais vous apporter.

En réalité, s'agissant de la coopération intercommunale, voici la principale question qui a sous-entendu nos débats : faut-il créer des instruments nouveaux de coopération intercommunale ? Ou, autrement dit : les instruments existants suffiront-ils ?

Derrière cette question, s'en cache une autre : faut-il donner une nouvelle impulsion à la coopération intercommunale ? Le Gouvernement répond clairement oui, et ce pour des raisons liées à l'aménagement du territoire et au développement économique.

Certes, ces instruments existent. Remarquons que, très souvent ceux-ci, tels les syndicats intercommunaux, se sont constitués en vue de gérer à plusieurs tel ou tel équipement.

Aujourd'hui, il existe une nécessité accrue de mieux maîtriser la gestion de l'espace ; il faut éviter la désertification, le mitage, la prolifération des banlieues.

Il y a aussi une nécessité de développement économique, qui s'accommode mal de la marqueterie très fine, mais trop souvent arbitraire, de nos taux de taxe professionnelle.

Un développement économique décentralisé et efficace est nécessaire à l'heure où l'horizon européen appelle, à l'évidence, des changements d'échelle.

Si tel est notre objectif et si nous le considérons comme important, il faut alors nous doter d'outils nouveaux et ne pas nous contenter de vivre sur la vitesse acquise.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, le débat de fond qui, à mon sens, nous est aujourd'hui posé et que nous allons continuer d'approfondir dans les prochains jours. Telle est, sans nul doute, la discussion principale qui nourrira nombre de nos débats.

Qu'il me soit permis, mesdames, messieurs les sénateurs, pour conclure tout à fait, de vous prier de m'excuser de n'avoir pas pu répondre à toutes vos interrogations ; mais nous reviendrons sur chacun de ces points, lors de la discussion des articles.

Je tiens également à remercier l'ensemble des orateurs du Sénat qui, dans la diversité de leurs points de vue, ont incontestablement permis, au cours des dernières heures, d'enrichir les termes de ce débat essentiel pour la société française d'aujourd'hui et de demain. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

La discussion générale est close.

Mes chers collègues, avant d'aborder l'examen des 67 articles du projet de loi et des 441 amendements qui ont été déposés sur ce texte, je vous propose d'interrompre nos travaux pendant une quinzaine de minutes. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quarante-cinq, est reprise à dix-huit heures.*)

M. le président. La séance est reprise.

Nous passons à la discussion des articles.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 10 rectifié, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Leyzour, Bécart et Souffrin, Mme Fost, MM. Renar et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« La libre administration des collectivités territoriales, l'aménagement équilibré du territoire, le renforcement de la démocratie locale et la modernisation du service public sont les conditions de l'approfondissement de la démocratie.

« Une véritable décentralisation des pouvoirs est indispensable pour créer des rapports nouveaux entre les citoyens et les assemblées élues qui les représentent.

« Elle doit impulser un important essor de la démocratie directe et associer la conquête de nouveaux droits et pouvoirs d'intervention des citoyens ainsi que l'organisation de coopérations et concertations démocratiques.

« Elle repose dans l'unité de la République, sur l'autonomie et la coopération librement consentie des collectivités territoriales pour garantir et promouvoir les droits et conditions de vie de tous les habitants. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. En présentant cet amendement, les sénateurs du groupe communiste et apparenté proposent d'affirmer, au début de ce projet de loi, des principes posant les fondements d'une conception démocratique de l'administration territoriale de la République. Cette conception, il faut bien le reconnaître, ne correspond nullement au texte que nous examinons. Mes collègues et amis qui sont intervenus avant moi l'ont clairement démontré.

Notre amendement détermine, en premier lieu, les orientations nécessaires à l'approfondissement de la démocratie, à savoir la libre administration des collectivités locales, l'aménagement équilibré du territoire, le renforcement de la démocratie locale et la modernisation du service public.

En effet, comment peut-on prétendre démocratiser les différents échelons d'institutions si l'on impose aux collectivités territoriales, notamment aux communes, un carcan entravant leur libre administration et si l'aménagement du territoire est conçu, d'abord, pour réaliser quelques mégapoles privilégiées de la rentabilité financière avec, pour corollaire, une désindustrialisation et une désertification massives ?

De même, la démocratie peut-elle s'accommoder de services publics affaiblis auxquels est désormais assignée la mission de traiter l'utilisateur en client ?

Elle doit, au contraire, s'appuyer sur des services publics modernisés sur le fondement des trois principes suivants : l'égalité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire, l'égalité de situation des personnels fondée sur des garanties sociales progressistes et le renforcement des bases économiques, scientifiques et technologiques de notre indépendance nationale.

En second lieu, surtout dans une période où s'affaiblit l'intérêt des Français pour une vie politique dont la moralisation relève de l'urgence, nous affirmons la nécessité de créer des rapports nouveaux entre les citoyens et leurs représentants. Cela suppose de s'orienter, notamment, vers une véritable décentralisation des pouvoirs et non vers l'affaiblissement des assemblées territoriales.

C'est ainsi que pourra être impulsé l'indispensable essor de la démocratie directe, qui ne peut pas reposer sur des dispositions artificielles et sur une conception étroite de la participation des citoyens. Elle doit, au contraire, être mise en œuvre en association avec la conquête de nouveaux droits et de nouveaux pouvoirs d'intervention.

Enfin, il est plus que jamais indispensable d'affirmer qu'une conception moderne et progressiste de la décentralisation, capable de promouvoir les conditions de vie de tous les habitants, repose sur la garantie du respect de l'autonomie des collectivités territoriales qui doivent ainsi pouvoir librement coopérer.

Telles sont les orientations majeures sur lesquelles doit s'appuyer l'administration territoriale de la République pour répondre aux besoins et aux aspirations de notre peuple.

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

M. Paul Graziani, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. La commission a estimé que ces dispositions relevaient de l'exposé des motifs. Elle a donc émis un avis défavorable sur l'amendement n° 10 rectifié.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Cet amendement comprend un certain nombre de considérations à caractère général qui ne se heurtent, bien entendu, à aucune hostilité de la part du Gouvernement mais qui sont, en grande partie, déjà incluses dans l'article 1^{er}.

Aussi le Gouvernement est-il défavorable à cet amendement de principe, qui reprend ce qui est déjà écrit dans le projet de loi.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat.

« Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 74, présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois, vise à supprimer cet article.

Le deuxième, n° 378, déposé par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., tend, dans le premier alinéa de cet article, à remplacer les mots : « services déconcentrés de l'Etat » par les mots : « services extérieurs déconcentrés de l'Etat ».

Le troisième, n° 11, présenté par Mme Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Leyzour, Bécart et Souffrin, Mme Fost, MM. Renar et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet de remplacer le second alinéa de cet article par deux alinéas ainsi rédigés :

« Elle est organisée dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales de manière à concourir à l'amélioration de la décentralisation, à favoriser la modernisation du service public.

« Les collectivités territoriales concourent avec les services déconcentrés de l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique et social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 74.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement - je m'en suis déjà expliqué hier lors de mon propos introductif - tend à supprimer l'article 1^{er}. En fait, nous estimons que cet article pose des principes très généraux sans valeur normative et relevant surtout de l'exposé des motifs.

Je rappelle que le Premier ministre, dans une circulaire du 21 mai 1985 relative aux règles en matière d'élaboration, de signature et de publication de textes, avait lui-même écrit : « Il faut éviter d'introduire dans les projets des dispositions sans contenu normatif, généralement consacrées à des déclarations de principe ou à la présentation de la philosophie du texte. »

M. le président. La parole est à M. Seillier, pour défendre l'amendement n° 378.

M. Bernard Seillier. Cet amendement apporte une modification rédactionnelle qui me semble mineure par rapport à l'amendement n° 74. Je me rallie donc à ce dernier et je retire l'amendement n° 378.

M. le président. L'amendement n° 378 est retiré.

La parole est à M. Pagès, pour défendre l'amendement n° 11.

M. Robert Pagès. L'article 1^{er}, en épigraphe du projet de loi, a pour objet d'affirmer les principes fondamentaux qui doivent régir l'administration territoriale de la République.

Si le premier alinéa, en précisant le rôle complémentaire des services de l'Etat et des collectivités territoriales, prend acte des acquis de la décentralisation, il n'en reste pas moins que le mouvement de décentralisation est déjà depuis longtemps perverti, voire contrecarré, et que ce projet de loi, loin de le rétablir et de le conforter, tend, au contraire, à dessaisir les communes de l'essentiel de leurs droits, de leurs prérogatives et de leurs ressources.

Il ne suffit donc pas d'affirmer des principes, encore faut-il les respecter et avoir la volonté de les mettre en œuvre !

Cette remarque vaut également pour la principale modification adoptée au second alinéa de l'article 1^{er} par l'Assemblée nationale.

En effet, si la libre administration des collectivités territoriales est non plus simplement, comme le prévoyait la rédaction initiale, l'un des objectifs de l'administration territoriale, mais un principe que celle-ci doit respecter, force est de constater que les dispositions essentielles du texte, notamment celles qui sont contenues dans le titre III, vident de son sens ce principe même.

Respecter la libre administration des collectivités territoriales supposerait, à l'évidence, de renoncer à les encadrer et à les inciter, voire à les contraindre, à des regroupements figés et systématiques.

Cette démarche nocive et antidémocratique du texte est clairement affirmée dans les missions assignées à la décentralisation et à la déconcentration, telles qu'elles figurent dans le second alinéa de l'article 1^{er}.

La prédominance de la mission de mise en œuvre de l'aménagement du territoire, au point d'exclure toutes les autres missions auxquelles pourtant concourent les collecti-

vités territoriales, amorce bien un processus de redéfinition des dispositions prévues par les lois de décentralisation. Nous ne saurions accepter une telle démarche.

Voilà pourquoi nous estimons nécessaire d'indiquer explicitement à l'article 1^{er} que les collectivités territoriales concourent, avec les services déconcentrés de l'Etat, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique et social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

Ainsi opposons-nous à une conception régressive, qui instaure une coupure entre la gestion du social et les choix qui sont faits en matière d'aménagement et d'activités économiques, une conception progressiste qui lie étroitement la création de richesses nouvelles et le développement des droits et des capacités humaines, sans élitisme, ni exclusion. Tel est l'objet de notre amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 11 ?

M. Paul Graziani, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 74 et 11 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 11. En effet, si l'on veut énumérer les objectifs de l'administration territoriale, la liste peut être longue. Aussi n'est-il sans doute pas opportun d'effectuer un tel exercice.

S'agissant de l'amendement n° 74, monsieur le rapporteur, vous poussez très loin le refus de tout article introductif. Vous le savez, l'article 1^{er}, qui définit les principes de l'organisation de l'administration territoriale, donne son unité au texte et contribue ainsi à son intelligibilité.

Voilà pourquoi le Gouvernement est également défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 74.

M. René Régnauld. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. L'article 1^{er}, dont la commission nous propose la suppression, éclaire, d'abord, l'ensemble du titre 1^{er}, ainsi que tous les débats qui se sont instaurés à propos de l'amélioration de la décentralisation.

Pour que la décentralisation se fasse dans de bonnes conditions, les collectivités territoriales doivent pouvoir négocier et agir avec l'Etat, devenu lui-même un partenaire plus accessible et donc plus efficace.

L'article 1^{er} donne également un éclairage sur la déconcentration grâce à des dispositions législatives.

Sans y revenir, certains des sujets qui ont été abordés cet après-midi - je pense précisément au régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux - montrent à l'évidence que le législateur avait raison. Mais sans doute n'a-t-il pas été assez précis puisqu'il n'a pas été parfaitement entendu.

L'article 1^{er} nous permet donc, par voie législative, de préciser les conditions de la déconcentration. Il me semble que nous devrions tous nous réjouir d'une disposition particulièrement heureuse ! En effet, le Gouvernement aurait pu, c'est vrai, monsieur le rapporteur, se contenter de régler tout cela par voie réglementaire !

Je me félicite donc qu'à travers cette disposition et quelques autres qui suivront il soit offert au Parlement d'exercer pleinement sa souveraineté. C'est pourquoi je comprends mal que l'on veuille supprimer cet article 1^{er}.

Mes chers collègues, il est encore temps, selon moi, de revoir vos positions et de repousser l'amendement n° 74.

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Pagès. L'amendement n° 74 part du principe que l'article 1^{er} est une déclaration d'intention, qui relève plus de l'exposé des motifs que de la loi. Ce que l'on peut reprocher à l'article 1^{er}, je pense, c'est de n'aborder que la

mission d'aménagement du territoire, au détriment, monsieur le secrétaire d'Etat, des autres missions auxquelles, pourtant, concourent les collectivités territoriales.

C'est pourquoi nous proposons de réécrire cet article. Il s'agit non pas d'établir une liste exhaustive, mais d'enrichir votre formule. De plus, un tel article trouve, à mon avis, toute sa place dans une loi d'orientation. Nous ne pouvons donc pas, vous le comprendrez, voter l'amendement n° 74, qui tend à la suppression de l'article 1^{er}.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 74, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé et l'amendement n° 11 n'a plus d'objet.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 12 rectifié, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Leyzour, Bécart et Souffrin, Mme Fost, MM. Renar et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 1^{er}, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les collectivités disposent des moyens nécessaires pour assumer les compétences qui leur sont confiées par la loi.

« A ce titre est créée une commission chargée d'établir un bilan de la décentralisation engagée depuis 1982, d'évaluer les conséquences des transferts de compétences sur les collectivités décentralisées, notamment les conséquences financières, et de proposer les mesures adaptées pour corriger les éventuels déséquilibres constatés et les transferts de charges.

« La commission formulera toute proposition permettant de poursuivre et améliorer la décentralisation.

« Un décret en Conseil d'Etat déterminera la composition et les modalités de mises en œuvre de cette commission. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Voici un amendement qui a toutes les raisons d'être adopté par le Sénat.

En premier lieu, il pose un principe essentiel : « Les collectivités disposent des moyens nécessaires pour assurer les compétences qui leur sont confiées par la loi. » Ce principe a le mérite de la clarté ; je n'ai donc pas à l'explicitier.

En second lieu, notre amendement donne le moyen de procéder à un bilan de la décentralisation engagée depuis 1982, et tout particulièrement d'évaluer les conséquences, notamment sur le plan financier, des transferts de compétences sur les collectivités décentralisées.

Ce bilan pourra utilement s'appuyer sur les travaux déjà réalisés par les collectivités locales elles-mêmes, par les associations d'élus ou par divers organismes, ainsi, bien sûr, que sur ceux de la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation, dont notre collègue Daniel Hoeffel a établi le rapport.

Bien que ne partageant pas nombre des analyses et des perspectives qui y figurent, je dois souligner que le bilan des transferts de compétences qu'il contient est particulièrement édifiant.

A sa lecture, il apparaît que, incontestablement, le phénomène des transferts de charges heurte les principes qui fondent la décentralisation tels qu'ils furent dégagés en 1982 et en 1983. Nombre d'exemples en font la démonstration. Je n'en citerai brièvement que deux.

Le premier a trait au domaine de l'éducation.

Le mauvais état, je dirai même l'état déplorable du patrimoine scolaire mis à la disposition des conseils généraux et régionaux en 1986, comme les besoins en constructions neuves, ont conduit les départements et les régions à multiplier leurs investissements dans ce domaine par plus de cinq pour les collèges et par plus de douze pour les lycées.

Ces investissements ont été, pour une part croissante, financés par les collectivités locales elles-mêmes, car leur taux de couverture par les dotations de l'Etat destinées à compenser le transfert de charges a constamment diminué pour ne plus s'établir, en 1989, qu'au quart environ des dépenses.

Le second exemple, qui concerne les transferts non plus légaux, comme le précédent, mais implicites, est celui de la voirie nationale.

Alors que cette dernière constitue, par essence, une de ses compétences, l'effort de l'Etat dans ce domaine a diminué de plus d'un cinquième en moins de dix ans. Dans le même temps, les fonds de concours versés par les collectivités territoriales ont quadruplé. Le même phénomène est constaté dans bien d'autres domaines, en particulier ceux de l'action sociale - nous le voyons bien dans les conseils généraux - et de l'action culturelle.

Concernant les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, là aussi, le bilan dressé dans le rapport d'information par la mission sénatoriale est sans équivoque : « Les principes initialement définis ont été substantiellement altérés ». Cette citation figure à la page 70 du rapport.

Qu'il s'agisse de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement, des versements du fonds de compensation pour la T.V.A., de la compensation des allègements de taxe professionnelle ou encore de la dotation globale d'équipement, les collectivités locales n'y retrouveront pas leur compte, loin de là !

Cela se traduit, notamment, par une augmentation de la fiscalité locale principalement portée à la charge des familles, puisque la taxe professionnelle a bénéficié d'allègements importants.

Si les élus locaux sont unanimes à dénoncer les transferts de compétences opérés sans les transferts financiers correspondants, notre Haute Assemblée se doit de ne pas en rester à un simple constat. Il lui faut, au contraire, prendre les dispositions nécessaires.

C'est pourquoi, en troisième lieu, il est prévu dans notre amendement que le bilan de la décentralisation s'accompagne de propositions permettant de corriger les déséquilibres constatés et de poursuivre la décentralisation.

Tels sont, mes chers collègues, les objectifs que se fixe notre amendement. S'agissant d'un texte dont le Gouvernement affirme qu'il se situe dans le prolongement du mouvement de décentralisation, il paraît évident que les dispositions prévues par notre amendement doivent y figurer.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Les objectifs poursuivis par l'amendement n° 12 rectifié étant en partie satisfaits par l'amendement n° 146 de la commission, qui introduit un article additionnel après l'article 36, celle-ci émet un avis défavorable.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. La proposition qui nous est faite par le groupe communiste consiste à créer une commission chargée d'établir un bilan de la décentralisation.

Monsieur le sénateur, vous savez qu'il existe déjà de nombreuses commissions : la commission d'évaluation des charges, qui évalue les transferts de compétences et les charges induites, le comité des finances locales, qui, lors de chacune de ses réunions, étudie les conséquences financières de la décentralisation, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui a aussi l'occasion d'évaluer les conséquences de la décentralisation en matière de fonction publique territoriale. D'autres commissions ont également été mises en œuvre, pour l'évaluation du R.M.I. par exemple.

Leur nombre étant déjà important, il ne semble pas opportun au Gouvernement d'en créer d'autres. C'est pourquoi il est défavorable à l'amendement n° 12 rectifié.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 12 rectifié.

M. René Régault. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régault. Il est vrai que cet amendement n'est pas inintéressant, mais, comme vient de le dire à l'instant M. le secrétaire d'Etat, il existe déjà beaucoup de commissions qui permettent d'établir des bilans.

De plus, ce n'est pas en multipliant leur nombre que nous verrons plus clair.

Enfin, j'ai entendu M. le rapporteur nous dire, voilà un instant, qu'une solution serait proposée après l'article 36, article qui crée un institut des collectivités territoriales et des services publics locaux. Je ne peux donc m'empêcher de penser que l'examen d'un tel article sera un moment opportun pour réfléchir à toutes ces questions.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous ne voterons pas l'amendement n° 12 rectifié.

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole.

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

M. Emmanuel Hamel. Je souhaite demander à notre collègue M. Pagès si le pluriel de l'expression « mises en œuvre », qui figure à la dernière ligne de son amendement, résulte d'une faute de frappe ou signifie, au contraire, qu'il y aurait plusieurs possibilités de mise en œuvre de la commission.

M. Robert Pagès. Je demande la parole.

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

M. Robert Pagès. Monsieur Hamel, je vous ferai plaisir en retirant ce pluriel, qui ne se justifie effectivement pas.

Pour un instituteur, il est dommage de se sentir ainsi visé dans son honneur ! (*Sourires.*)

M. Emmanuel Hamel. Je l'ai fait très amicalement !

M. Robert Pagès. J'entends bien. Disons que c'était une faute de frappe !

M. le président. C'était effectivement une coquille ; n'en parlons plus !

M. Robert Pagès. Permettez-moi maintenant de rappeler que cet amendement comprend deux parties.

La première précise que « les collectivités disposent des moyens nécessaires pour assumer les compétences qui leur sont confiées par la loi ». Une telle affirmation n'est pas, me semble-t-il, une mauvaise chose, compte tenu de ce que nous savons de la gestion de nos collectivités territoriales. Cette partie devrait donc faire l'unanimité au sein de notre Haute Assemblée.

Quant à la seconde, qui porte sur la création d'une commission, sans être des partisans à tous crins de la multiplication des commissions, nous voyons bien que celles qui existent n'ont pas, jusqu'à présent, donné grande satisfaction ! En effet, encore aujourd'hui, nous constatons un mauvais équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales.

C'est la raison pour laquelle nous proposons la création d'une telle commission, laquelle est également chargée « de proposer les mesures adaptées pour corriger les éventuels déséquilibres constatés et les transferts de charges ».

Elle « formulera toute proposition permettant de poursuivre et améliorer la décentralisation ».

Cette seconde partie, compte tenu des éléments nouveaux qu'elle apporte, devrait, je crois, être votée à l'unanimité par notre Haute Assemblée.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

TITRE I^{er}

DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Placées sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, les administrations civiles de l'Etat se composent d'administrations centrales et de services déconcentrés.

« La répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'organise selon les principes fixés par la présente loi.

« Sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial.

« Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés dans les conditions fixées par les articles 34 et 79 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Cet article 2 a pour objet de définir les modalités d'organisation des administrations civiles de l'Etat ainsi que les missions imparties aux différentes structures qui le composent.

Si la déconcentration est nécessaire pour accompagner la décentralisation, encore convient-il de préciser ce que nous en attendons.

Tous les rapports officiels publiés sur la déconcentration soulignent qu'elle n'a pas atteint les objectifs qui lui étaient fixés.

Les dispositions prévues par ce texte ne sont pas de nature à modifier cette situation car, plus qu'une déconcentration, c'est une adaptation des structures au service de l'Etat qui en sort renforcée.

Si cette déconcentration avait pour objet la mise en œuvre des politiques nationales afin de rapprocher les moyens financiers, administratifs et techniques de l'Etat, d'une part, des collectivités territoriales et, d'autre part, des citoyens, pour concourir, dans le respect de leur autonomie, à la concrétisation de leurs politiques locales, nous ne pourrions qu'être d'accord !

Mais, hélas ! votre conception de la déconcentration n'est pas celle-là. Vous présentez la déconcentration comme l'adaptation des services de l'Etat à la décentralisation.

Or la réalité est tout autre. Non seulement les principes et les conditions de la décentralisation sont loin d'être respectés et remplis, mais cette réorganisation de l'administration territoriale tend à déposséder encore davantage les collectivités territoriales de leurs prérogatives.

Dans ce contexte de recul des compétences des assemblées territoriales, la déconcentration constitue, en réalité, un renforcement du pouvoir de l'Etat.

D'ailleurs, ce projet de loi ne présente aucune mesure significative qui tendrait à rapprocher l'administration d'Etat des administrés et des élus locaux.

Notre conception du service public, ouvert à tous, nous conduit à rechercher des solutions pour une meilleure prise en compte des réalités du terrain en respectant deux grands principes inhérents au rôle et à l'efficacité du service public, à savoir l'égalité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire et l'égalité de situation des personnels fondée sur des garanties sociales progressistes.

Pour autant, l'Etat ne peut se décharger d'un certain nombre de responsabilités décisives dans certains domaines tels que l'éducation nationale, par exemple. En effet, il doit conserver des responsabilités dans le domaine de l'organisation pédagogique, dans la définition des contenus de formation et des diplômes, dans l'organisation des enseignements, mais aussi dans le recrutement, la gestion, les carrières et la rémunération des personnels.

Notre inquiétude porte particulièrement sur le recrutement des enseignants.

En effet, la déconcentration du recrutement des enseignants du second degré pourrait aboutir à un accroissement des inégalités entre les régions, y compris dans le développement des formations supérieures.

Ainsi, l'unité du service public et l'égalité des usagers devant ce service public pourraient-elles être gravement mises en cause.

Nos craintes concernent d'ailleurs l'ensemble des fonctionnaires et sont justifiées, comme en témoigne le rapport de la commission du Plan présidée par M. de Closets : « Le statut général des fonctionnaires, combiné à la jurisprudence administrative, constitue un monolithe impressionnant. » Ce même rapport poursuit : « Cette adaptation ne prendra peut-être pas les formes d'une modification du statut général des fonctionnaires, mais la création d'espaces administratifs européens conduira nécessairement à se poser la question de la différenciation de certaines règles de recrutement et d'avancement... »

Dans ce contexte, l'article 2 du projet de loi - son troisième alinéa notamment - risque de rendre pratiquement impossible le maintien de l'unité du service public. C'est pourquoi le groupe communiste et apparenté y est hostile. Il en est de même pour l'article 3.

Il importe de rappeler que nous sommes très attachés au statut de la fonction publique française, qui, certes, doit être modernisé, mais constitue une grande conquête démocratique et a fait la preuve de son efficacité.

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

Le premier, n° 75, présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois, vise à supprimer l'article 2.

Le second, n° 379, déposé par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., est ainsi rédigé :

« I. - A la fin du premier alinéa de l'article 2, remplacer les mots : "services déconcentrés" par les mots : "services extérieurs de l'Etat".

« II. - En conséquence, procéder à la même substitution dans le deuxième et dans le dernier alinéa de cet article. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 75.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'article 2 du projet de loi concerne la répartition des missions entre les administrations centrales et les services extérieurs. La commission propose au Sénat de le supprimer, suivant en cela la ligne de conduite qu'elle s'est fixée. En effet, nous estimons que tout ce qui est du domaine réglementaire ou qui n'est pas obligatoirement du domaine législatif doit être retiré du projet de loi.

Nous sommes d'accord sur le fond, mais, en l'occurrence, l'intervention du législateur n'est pas nécessaire ; il n'est nul besoin de son accord pour procéder à la nouvelle répartition. L'intervention du législateur ne peut que retarder celle-ci.

Par ailleurs, cette disposition ne témoigne guère que d'une bonne volonté gouvernementale qui n'aura de sens que si les crédits sont déconcentrés, ainsi que les personnels.

Sur ce dernier point, la commission redoute que la déconcentration n'entraîne aucun « dégraissage » des administrations centrales, surtout si l'on juge par ce qui s'est produit jusqu'à maintenant.

M. le président. La parole est à M. Seillier, pour défendre l'amendement n° 379.

M. Bernard Seillier. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 379 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 75 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, vous proposez de supprimer un article très important du projet de loi. Votre argumentation se fonde sur le fait qu'il s'agirait de dispositions relevant du pouvoir réglementaire ; je tiens à vous répondre sur ce point.

Sur un plan strictement juridique, je relève qu'aux termes de la jurisprudence du Conseil constitutionnel les articles 34 et 37 de notre Constitution ne limitent nullement la faculté pour le Gouvernement de soumettre au Parlement les orientations majeures de sa politique, afin qu'elles reçoivent la sanction de la représentation nationale, ou d'accepter dans un texte soumis au Parlement une disposition réglementaire, pour en accroître l'intelligibilité.

J'en viens maintenant au fond. Comment peut-on estimer qu'une matière aussi importante que l'organisation du dispositif de l'Etat à l'intérieur de la nation ne relèverait pas des prérogatives du Parlement ?

Il s'agit vraiment d'une matière principale et certainement pas d'une matière secondaire. Un principe très fort est affirmé dans cet article : le principe de subsidiarité, qui donnera les plus larges prérogatives aux échelons les plus déconcentrés de l'Etat dans l'ordre de leurs compétences.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. En fait, la commission estime que, si le Gouvernement veut procéder à cette organisation, il peut le faire tout simplement ; c'est tout.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 75.

M. René Régnauld. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. J'ai déjà quelque peu répondu par anticipation sur cet amendement, il y a un instant. Je voudrais cependant affirmer une nouvelle fois que la libre administration des collectivités territoriales doit être définie dans le respect de la souveraineté et de l'unité de l'Etat.

Il est donc nécessaire de procéder à cette organisation de l'Etat et de définir le cas dans lequel s'exerce la libre administration des collectivités territoriales. C'est ce que nous invite à faire l'article 2. Je crois que c'est une bonne chose que la loi fixe le cadre administratif dans lequel s'exerce cette liberté.

Le débat qui vient de s'instaurer autour de cet article soulève le problème de la fonction publique. Je rappellerai, avec tout le respect que je lui porte et l'admiration que j'ai pour elle, qu'elle est au service de l'intérêt général, au service du public. Ce faisant, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'elle accompagne notre société dans son évolution, dans sa modernisation.

Cette adaptation impliquerait - j'ai cru entendre l'expression d'une crainte à ce sujet, voilà un instant - une redistribution des moyens financiers et humains. Des effectifs devraient être transférés de certains niveaux à d'autres niveaux pour que soient assurées les missions déconcentrées.

Je veux croire que, pour les fonctionnaires, les provinces de France ne sont pas moins fréquentables que les services administratifs parisiens.

Cette réorganisation impliquerait également qu'entre services centraux et services extérieurs les différences de traitement des agents concernés ne soient pas trop importantes.

Par vos propos, monsieur Pagès, vous avez ouvert des pistes de réflexion qui mériteraient certainement d'être explorées.

En tout cas, selon moi, l'appartenance à la fonction publique et le fait d'être ainsi au service de l'intérêt général doivent être perçus par ceux qui en ont fait profession comme aussi nobles dans un service central que dans un service extérieur, en province qu'à Paris. Ainsi, la fonction publique continuera-t-elle d'honorer, comme elle a su le faire jusqu'à présent, sa mission, qui consiste à servir l'Etat à tous les échelons, la nation dans toutes ses composantes.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 75, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est supprimé.

Article additionnel après l'article 2

M. le président. Par amendement n° 13 rectifié, Mme Frayse-Cazalis, MM. Vizet, Leyzour, Bécart et Souffrin, Mme Fost, MM. Renar et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

« La déconcentration des services de l'Etat a pour objet, outre la mise en œuvre des politiques nationales, de rapprocher les moyens financiers, administratifs et techniques de l'Etat, au plus près des collectivités territoriales, afin de concourir dans le respect de leur autonomie, à la concrétisation de leurs politiques locales et des choix exprimés par les électeurs. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Par cet amendement, les sénateurs communistes et apparentés souhaitent définir expressément ce qu'ils attendent de la déconcentration des services de l'Etat.

Nous considérons, en effet, que la déconcentration doit permettre un rapprochement des moyens financiers, humains, techniques et administratifs de l'Etat, en direction des collectivités territoriales, donc au plus près des citoyens et des élus qui les représentent, cela pour permettre la mise en œuvre rapide et efficace des politiques locales, dans l'intérêt des habitants.

Les élus et les populations ont besoin non pas d'une tutelle renforcée de l'Etat, mais de plus de liberté et donc d'obtenir des moyens pour l'exercer.

Notre conception de la déconcentration s'oppose aux objectifs que vous fixez dans le présent projet de loi et qui sont longuement présentés dans le rapport de la commission « Efficacité de l'Etat » du X^e Plan, présidée par M. de Closets.

Loin d'être un progrès, la déconcentration proposée dans ce projet de loi constitue, en réalité, un grave retour en arrière s'agissant, notamment, des prérogatives des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire, de fiscalité et de politique économique.

C'est pourquoi nous proposons au Sénat d'adopter l'amendement n° 13 rectifié, qui définit notre conception de la déconcentration pour répondre aux besoins des citoyens et des collectivités.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Considérant qu'il ne fait qu'émettre un vœu pieux, la commission est défavorable à l'amendement n° 13 rectifié.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, le Gouvernement estime que la déconcentration relève de la loi. En revanche, le contenu de l'amendement n° 13 rectifié relève, lui, de l'exposé des motifs. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 2 bis

M. le président. « Art. 2 bis. - Dans tous les textes législatifs et réglementaires, la référence à "services extérieurs" est remplacée par celle à "service déconcentrés". »

Par amendement n° 76, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. La substitution de l'expression « services déconcentrés » à l'expression « services extérieurs » a paru inutile à la commission. En outre, s'il est réellement procédé à la déconcentration, l'expression « services déconcentrés » rappellera toujours un état de fait ancien.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement. Il ne s'agit pas là d'une simple question de sémantique : sans doute l'appellation « services extérieurs » est-elle conforme à la tradition, mais elle souligne, en outre, le caractère principal de l'administration centrale, alors même que l'objet du titre 1^{er} est d'affirmer que l'échelon déconcentré est l'échelon de droit commun de l'administration de l'Etat.

Le Gouvernement est donc attaché au maintien de cet article et, par conséquent, défavorable à cet amendement de suppression.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 76, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 bis est supprimé.

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Pour exercer leurs missions, les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont, sauf disposition législative contraire ou exception prévue par décret en Conseil d'Etat, organisés dans le cadre des circonscriptions territoriales suivantes :

- « - circonscription régionale ;
- « - circonscription départementale ;
- « - circonscription d'arrondissement. »

Par amendement n° 77, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission des lois, considérant que l'article 3 n'apporte rien de nouveau par rapport au droit existant, en propose la suppression.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement. Pour des raisons que j'ai déjà développées à l'occasion de l'examen de l'article 2, je considère que ces différents services ressortissent au domaine législatif.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 77.

M. René Régnauld. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. Derrière cet amendement, se profile une question très importante, qui a souvent été au cœur des différentes interventions dans la discussion générale.

Nous souhaitons que ne soit délégué aux préfets de région que ce qui doit l'être, et M. le secrétaire d'Etat a été très clair à ce sujet, tout à l'heure, dans sa réponse.

Nous souhaitons, en revanche, que puissent être déléguées aux préfets, et donc à l'échelon du département, toutes les compétences qui peuvent l'être.

Nous souhaitons également, nous avons tenu à le rappeler dans la discussion générale, que l'arrondissement soit, dans le dispositif, un échelon important de déconcentration et que, ainsi, puissent être déléguées aux sous-préfets des compétences leur permettant de mieux animer un certain nombre de politiques.

Voilà pourquoi nous tenons beaucoup au maintien de cet article particulièrement pertinent, et nous regrettons que le Sénat s'emploie à vouloir le supprimer.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 77, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 3 est supprimé.

Article additionnel après l'article 3

M. le président. Par amendement n° 78, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Le premier alinéa du paragraphe I de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est complété *in fine* par les mots : "sur proposition du Premier ministre". »

« II. - Le début du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 34 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est ainsi rédigé : "Placé sous l'autorité du Premier ministre, il représente..." »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit d'aller jusqu'au bout de la logique qui est suivie par le Gouvernement.

Les préfets vont devenir les chefs hiérarchiques, les responsables de tous les services extérieurs de l'administration. En fait, ils seront les patrons de tous les responsables relevant de l'Etat dans le département. Pourquoi, dans ces conditions, ces hauts fonctionnaires seraient-ils placés sous l'autorité de l'un des ministres du Gouvernement et non sous l'autorité du Premier ministre, comme le sont, par exemple, les administrateurs civils, qui ont également une vocation interministérielle ?

L'amendement de la commission des lois a donc pour objet de placer les préfets sous l'autorité du Premier ministre.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, il s'agit d'un point tout à fait important et vous me permettez d'essayer de le traiter de manière plus exhaustive que pour les amendements précédents.

Aux termes de l'article 34 de la loi du 2 mars 1982, le préfet représente chacun des ministres et dirige les services de l'Etat dans le département. Le décret du 10 mai 1982 précise qu'il est dépositaire de l'autorité de l'Etat ; en tant que délégué du Gouvernement, il est représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres.

Eu égard au caractère interministériel incontestable de la fonction de préfet, l'amendement que vous proposez vise à confier la gestion du corps préfectoral au Premier ministre, tant il est vrai que le pouvoir de proposition est inséparable de la gestion des personnels en cause.

Je rappelle à cet égard que les préfets sont nommés par décret du Président de la République, contresigné par le Premier ministre et par le ministre de l'intérieur. De ce seul fait, il ne saurait y avoir nomination d'un préfet sans l'accord du Premier ministre.

L'objectif principal poursuivi par l'amendement est donc d'ores et déjà atteint. Aller au-delà ne serait d'ailleurs pas sans inconvénient. Je suis moi-même secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et vous comprendrez que je sois particulièrement sensible aux prérogatives de ce ministère.

Permettez-moi de souligner devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, les responsabilités particulières du ministère de l'intérieur en matière d'organisation administrative, de déconcentration et, surtout, de sécurité et d'ordre public. S'agissant de l'une des compétences essentielles des préfets, vous comprendrez que le Gouvernement n'envisage pas de modifier le système actuel.

Je ne sais pas si un seul des ministres de l'intérieur qui ont exercé leurs fonctions dans les gouvernements successifs accepterait une telle proposition. Certains sont d'ailleurs devenus des membres éminents de votre Haute Assemblée, et j'appelle leur attention sur la manière dont pourrait être considérée, au regard des prérogatives du ministère de l'intérieur, de ses responsabilités et de l'ensemble de ses personnels, une telle disposition.

J'ajoute, monsieur le rapporteur, que je suis quelque peu étonné que vous défendiez cet amendement compte tenu des arguments que vous avez invoqués pour défendre les amendements de suppression précédents.

M. René Régnauld. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Vous nous avez expliqué que les articles 1^{er} et 2 relevaient du pouvoir réglementaire, ce que nous contestons. En revanche, l'amendement que vous nous proposez maintenant visant les conditions dans lesquelles doit être pris un décret, lui, relève assurément du pouvoir réglementaire.

Par conséquent, monsieur le rapporteur, si vous maintenez cet amendement, il me semble qu'il faudrait peut-être que vous proposiez au Sénat de rétablir les articles que vous lui avez préalablement demandé de supprimer, afin que votre raisonnement soit parfaitement cohérent.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement est défavorable à cet amendement. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement n'a d'autre objet - je l'ai dit, mais je préfère le répéter - que d'aller jusqu'au bout de la logique suivie par le Gouvernement. Qu'on le veuille ou non, ce problème se posera ! S'il ne se pose pas maintenant, ce sera dans quelque temps. Il est bien évident que la vraie question - il ne faut pas avoir peur de le dire - consiste à savoir si, dans un Etat décentralisé, il y a encore place pour un ministère de l'intérieur tel qu'il a été conçu dans un Etat très centralisé. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. François Autain. Vous anticipez !

M. Paul Graziani, rapporteur. Tel est le seul objet de cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 78.

M. Gérard Delfau. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Gérard Delfau. Les déclarations que nous venons d'entendre méritent d'être soulignées. Estimer que le ministère de l'intérieur n'a plus de raison d'être, le dire froidement, sans argument, le proposer au détour d'un amendement tendant à insérer un article additionnel après un article dont on a proposé la suppression, je ne crois pas, je le dis comme je le pense, que ce soit tout à fait du niveau des débats de notre Haute Assemblée.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Je n'ai pas dit que le ministère de l'intérieur n'avait plus sa raison d'être ! J'ai simplement dit qu'il faudrait peut-être réfléchir à une structure différente pour s'occuper de ce type d'affaires.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je prends acte des explications qui viennent d'être données par M. le rapporteur. En effet, monsieur Graziani, j'avais cru vous entendre vous interroger sur le point de savoir si le ministère de l'intérieur avait encore sa raison d'être dans nos institutions compte tenu des nouvelles évolutions qui sont en cours.

Vous comprendrez que je tiens à réaffirmer devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, le rôle irremplaçable du ministère de l'intérieur dans ses différentes fonctions, qu'il s'agisse des fonctions de sécurité et de police, dont chacun s'accorde, au sein de cette assemblée, à reconnaître l'impérieuse nécessité...

M. Emmanuel Hamel. Assumez-les mieux !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... ou des fonctions qui relèvent de la déconcentration de l'administration territoriale de l'Etat, dans lesquelles le ministère de l'intérieur joue depuis toujours un rôle important.

J'ai plaidé devant vous avec suffisamment de force pour qu'il soit inutile d'y revenir : la décentralisation doit aller de pair avec cette nécessaire déconcentration, dans laquelle le ministère de l'intérieur se trouve au premier chef impliqué. Voilà pourquoi je suis surpris qu'une telle question soit ainsi formulée, compte tenu des responsabilités qui échoient aujourd'hui au ministère de l'intérieur.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. J'arrêterai là cette discussion, bien qu'il s'agisse d'une discussion de fond, car ce problème se posera, je le répète, de toute façon.

Je précise que je n'ai jamais dit que le ministère de l'intérieur n'avait plus sa place dans nos institutions. Je me suis seulement posé la question de savoir si, dans un Etat décentralisé, un ministère de l'intérieur conçu à un moment où l'Etat était centralisé avait sa place. Voilà ce que j'ai dit, et c'est très clair.

Rien ne s'oppose à ce que subsiste un ministère chargé de la police et de la sécurité, c'est évident ! Mais, dès lors que vous proposez vous-même, dans votre projet de loi, que tous les services extérieurs soient placés sous l'autorité hiérarchique du préfet, je vais au bout du raisonnement et je me demande pourquoi les préfets ne sont pas eux-mêmes placés sous l'autorité du Premier ministre, comme les administrateurs civils.

Cela dit, il appartient au Sénat de se déterminer !

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Nous sommes entrés, me semble-t-il, dans un débat quelque peu différent de celui auquel nous étions invités, mais comment ne pas y participer ?

Non pas que je m'étonne que l'on défende un amendement qui vise à rattacher un article additionnel à un article qui a été supprimé ou que l'on doive rappeler que le préfet est bien le représentant direct et permanent du Premier ministre et de chacun des ministres ; cela a été dit.

En fait, je me demande si nous ne sommes pas entrés dans un débat d'ordre constitutionnel. En effet, il faudrait, à l'évidence, réécrire toute la partie de la Constitution relative au Premier ministre.

Le Premier ministre est avant tout un arbitre entre les ministères techniques. Or, si nous suivions la démarche de la commission, cela signifierait qu'une administration de l'Etat dépendant d'un ministère technique serait directement rattachée au Premier ministre.

Ou bien toutes les administrations de l'Etat seraient, de la même manière, rattachées au Premier ministre, auquel cas le problème de la hiérarchie entre elles serait réglé, ou bien une administration de l'Etat rattachée directement au Premier ministre ferait l'objet de la part du Gouvernement d'une attention particulière, différente de celle qui est portée aux autres administrations.

Autrement dit, si nous suivions cette démarche, l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat devraient être rattachés aussi au Premier ministre. Vous imaginez ce que deviendraient les ministères techniques et le Gouvernement !

Nous orienterions-nous vers un pays qui ne serait qu'une fédération de régions ? Ou bien alors, nous dirigerions-nous vers un rôle différent du Premier ministre ?

Ce sont là autant de questions qui ressortent du débat qui s'est engagé. Il faudrait, mes chers collègues, que nous nous référions à la Constitution.

Nous serions sages, ce soir, d'en revenir aux questions qui concernent les collectivités locales et de considérer que le dispositif que nous connaissons est bon, qu'il a fait ses preuves et qu'il conviendrait de s'y tenir.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Daniel Hoeffel. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Daniel Hoeffel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cet amendement est important, mais il est incontestable que, pour certains d'entre nous, il pose un cas de conscience.

Notre rapporteur a eu parfaitement raison de poser le problème, car le dispositif qu'il a présenté se situe dans la droite ligne des objectifs que l'on assigne à la déconcentration. Peut-on, pour autant, y aboutir sans étapes ? C'est toute la question.

Quant à moi, je fais confiance à M. le rapporteur, le problème étant posé, pour dégager une conclusion qui nous permettrait de bien y réfléchir (*Très bien ! sur les travées socialistes*) et d'arriver à un consensus sur ce point fondamental.

M. René Régnauld. Qu'il retire l'amendement !

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Personnellement, je n'en fais pas une maladie. J'ai simplement dit que la logique était d'arriver à cela. J'accepte donc de retirer l'amendement ; il n'en reste pas moins vrai que le problème est posé.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. le président. L'amendement n° 78 est retiré.

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est complété par les dispositions suivantes :

« A ce titre, il met en œuvre les politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Dans ces domaines, les représentants de l'Etat dans les départements compris dans la circonscription régionale prennent des décisions conformes aux orientations qu'il fixe et lui en rendent compte.

« Il anime et coordonne la politique culturelle ainsi que la politique de la ville et de l'environnement dans la région. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. L'article 4 est tout à fait essentiel. Il est particulièrement dangereux dans la mesure où il a pour objet de donner des pouvoirs démesurés, selon nous, aux préfets de région.

Ces derniers auraient désormais la responsabilité d'appliquer les politiques non plus seulement nationales mais également communautaires, et ce dans le cadre d'un véritable pouvoir de direction qu'ils exerceraient sur les préfets des départements et sur les communes.

Outre le fait, très contestable, de la suprématie d'une circonscription territoriale de l'Etat, en l'occurrence la région, sur d'autres collectivités territoriales, à savoir le département et la commune, il est clair que le rôle dévolu au préfet de région souligne votre objectif d'intégration accélérée de la France dans la Communauté européenne, monsieur le secrétaire d'Etat.

Ainsi, le préfet de région aura en charge de faire appliquer d'autorité les politiques communautaires, décidées à Bruxelles, et ce - pardonnez-moi l'expression - « par-dessus » les départements et les communes, dont les élus devront se plier aux orientations qu'il aura fixées.

Selon la même logique, il devra, par incitation ou par contrainte, assurer la création de nouveaux espaces - super-régions, super-communes - semblables à ceux qui existent dans différents pays de la Communauté européenne, notamment en Allemagne et en Grande-Bretagne.

A cet égard, la région constitue l'échelon le mieux adapté pour l'intégration européenne, qui est un des objectifs majeurs de ce texte.

C'est d'ailleurs ce que MM. les ministres Joxe et Marchand écrivaient dans un éditorial spécial du journal *Démocratie locale* d'octobre 1990 : « La conception d'une nouvelle organisation de l'espace territorial constitue l'un des axes majeurs de ce texte. Le renforcement de la coopération inter-régionale et intercommunale doit permettre de répondre efficacement aux défis européens. »

On est loin d'une quelconque adaptation à la décentralisation ou d'une amélioration de la démocratie locale, comme vous le dites !

Ce que vous proposez n'a rien à voir avec l'esprit de la décentralisation telle que nous la concevons, une décentralisation des pouvoirs de l'Etat au plus près des citoyens pour répondre à leurs besoins.

Permettez-moi, monsieur le secrétaire d'Etat, de souligner la curieuse conception que vous avez de la démocratie, à propos de cet article 4, dont la suppression avait été votée à l'Assemblée nationale par 289 voix contre 277 et que vous avez réintroduit lors d'une seconde délibération.

Je ne peux pas croire que le Sénat, grand conseil des communes, comme l'on dit, et représentant, par nature, l'ensemble des collectivités territoriales, acceptera de telles dispositions.

Pour ce qui concerne le groupe communiste et apparenté, nous sommes résolument opposés à cet article 4, dont nous demanderons la suppression.

M. le président. Sur l'article 4, je suis saisi de cinq amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 14, présenté par Mme Fraysse-Cazalis, MM. Vizet, Leyzour, Bécart et Souffrin, Mme Fost, MM. Renar et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à supprimer cet article.

Le deuxième, n° 79, déposé par M. Graziani, au nom de la commission des lois, vise à rédiger comme suit ce même article :

« I. - Le premier alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est complété *in fine* par les mots : "sur proposition du Premier ministre".

« II. - Le début du deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est ainsi rédigé : "Placé sous l'autorité du Premier ministre, il représente..."

« III. - Après le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée sont insérés les alinéas suivants :

« A ce titre, il met en œuvre les politiques concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Dans ces domaines, les représentants de l'Etat dans les départements compris dans la circonscrip-

tion régionale prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le représentant de l'Etat dans la région et lui en rendent compte.

« Il anime et coordonne la politique culturelle ainsi que la politique de la ville et de l'environnement dans la région. »

Le troisième, n° 380, présenté par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., a pour objet, à la fin de la première phrase du premier alinéa du texte proposé par l'article 4 pour le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, d'ajouter les mots : « et de l'espace rural ».

Le quatrième, n° 340, déposé par MM. Estier, Régnauld, Allouche, Autain, Delfau, Saunier, les membres du groupe socialiste et apparentés, tend à rédiger comme suit le second alinéa du texte proposé par l'article 4 pour être inséré après le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 :

« Il anime et coordonne dans la région les politiques de l'Etat en matière culturelle, d'environnement, ainsi que celle relative à la ville. »

Le cinquième, n° 3 rectifié, présenté par MM. Berchet, Bernard Legrand, Laffitte, Cartigny, Jeambrun et Bimbenet, vise à compléter, *in fine*, le texte proposé par l'article 4 pour être inséré après le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 par la phrase suivante : « Les fonctions de représentant de l'Etat dans la région sont incompatibles avec celles du représentant de l'Etat dans le département. »

La parole est à M. Pagès, pour défendre l'amendement n° 14.

M. Robert Pagès. L'article 4 renforce considérablement le rôle des préfets de région à un double titre.

D'abord, les préfets de région auront en charge la mise en œuvre non seulement des politiques nationales mais également des politiques communautaires, ce qui confirme clairement l'objectif du Gouvernement : faire appliquer à marche forcée les politiques communautaires décidées à Bruxelles, fût-ce au prix d'atteintes graves aux traditions démocratiques de notre pays.

Ensuite, les départements et les communes seront placés sous la tutelle des préfets de région. Ainsi ces deux collectivités territoriales devront-elles, aux termes de l'article 4, prendre des décisions conformes aux orientations que le préfet de région fixera et - ce n'est pas tout - lui rendre compte.

L'article 4 porte donc un coup très grave à l'organisation démocratique de notre territoire et à ses assemblées locales.

Compte tenu de l'importance de ce qui est en cause, nous demandons au Sénat de supprimer cet article en adoptant l'amendement n° 14 par scrutin public.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 79.

M. Paul Graziani, rapporteur. Monsieur le président, afin de tenir compte du retrait de l'amendement n° 78, il convient que je rectifie cet amendement en supprimant les paragraphes I et II du texte proposé et, bien sûr, le chiffre « III », dont la présence est désormais superflue.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 79 rectifié, présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois, et visant à rédiger comme suit l'article 4 :

« Après le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée sont insérés les alinéas suivants :

« A ce titre, il met en œuvre les politiques concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Dans ces domaines, les représentants de l'Etat dans les départements compris dans la circonscription régionale prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le représentant de l'Etat dans la région et lui en rendent compte.

« Il anime et coordonne la politique culturelle ainsi que la politique de la ville et de l'environnement dans la région. »

Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. En fait, l'amendement n° 79 rectifié a la même finalité que l'article 4, à savoir assurer, dans certains domaines d'actions, un pouvoir de direction du préfet de région sur les préfets de département.

Il tend toutefois à supprimer la référence à la mise en œuvre des politiques communautaires, partant du principe que les préfets ne peuvent mettre en œuvre que la politique nationale, laquelle, bien sûr, tient compte des politiques communautaires.

M. le président. La parole est à M. Seillier, pour défendre l'amendement n° 380.

M. Bernard Seillier. Je souhaite transformer cet amendement en un sous-amendement à l'amendement n° 79 rectifié de la commission, en ajoutant les mots : « et de l'espace rural » après les mots : « aménagement du territoire ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 380 rectifié, présenté par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., et tendant, à la fin de la première phrase du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 79 rectifié pour le troisième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, à ajouter les mots : « et de l'espace rural ».

Veuillez poursuivre, monsieur Seillier.

M. Bernard Seillier. C'est parce que nous voulons souligner l'importance de la politique de l'espace rural dans la politique d'aménagement du territoire que cet ajout nous paraît nécessaire.

M. le président. La parole est à M. Régnauld, pour défendre l'amendement n° 340.

M. René Régnauld. Même s'il est clair que nous ne remettons pas en cause, loin s'en faut, la décentralisation, nous tenons à préciser clairement la mission du préfet de région dans la région, et ce dans le droit-fil de la réponse que nous a faite tout à l'heure M. le secrétaire d'Etat.

La précision que nous apportons nous paraissant particulièrement importante, nous formons le vœu que le Sénat veuille bien la retenir.

M. le président. La parole est à M. Berchet, pour défendre l'amendement n° 3 rectifié.

M. Georges Berchet. Nous proposons de rendre incompatibles la fonction de préfet de région et celle de préfet de département.

Vous avez expliqué tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat, que le préfet de région était le chef hiérarchique de tous les services, donc des préfets de département. De plus, bien souvent, vous le savez, le préfet de région est juge et partie dans les conférences administratives régionales. Or, il nous paraît souhaitable d'éviter tout lien de subordination entre les membres de la conférence administrative régionale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les trois amendements et le sous-amendement ?

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission est défavorable à l'amendement n° 14, qui est contraire à la position qu'elle a adoptée par son amendement n° 79 rectifié.

En revanche, elle est favorable au sous-amendement n° 380 rectifié et à l'amendement n° 340, qu'il conviendrait peut-être de transformer en un sous-amendement à l'amendement n° 79 rectifié.

Enfin, après en avoir débattu, elle a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 3 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les quatre amendements et le sous-amendement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. S'agissant de l'amendement n° 14, qui est un amendement de suppression, je rappelle que la déconcentration est l'objet même de l'article 4. Le Gouvernement tient donc absolument à ce que l'on indique dans le texte de la loi quelles sont les prérogatives du préfet de région par rapport aux services centralisés de l'Etat, d'un côté, et aux préfets de département, de l'autre. Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

S'agissant de l'amendement n° 79 rectifié, l'avis du Gouvernement est favorable puisque la commission a modifié son texte d'origine qui faisait dépendre les préfets du Premier ministre, étant précisé que les mots : « les politiques concernant le développement économique et social et l'aménage-

ment du territoire » couvrent selon le Gouvernement, à la fois la politique nationale et les politiques communautaires qui, naturellement, s'appliquent dans le cadre des dispositions relatives aux institutions européennes.

Par le sous-amendement n° 380 rectifié, M. Seillier propose d'ajouter les mots : « et l'espace rural ».

Le Gouvernement est défavorable à ce sous-amendement, non pas pour manifester une quelconque hostilité à l'égard de l'espace rural. En effet, les termes « aménagement du territoire » recouvrent, à la fois, l'espace urbain, rural, la montagne et le littoral, bref, l'ensemble du territoire. En conséquence, si l'on fait référence à l'espace rural, il faut également mentionner les autres espaces.

Voilà tout simplement pourquoi le Gouvernement n'est pas favorable à ce sous-amendement.

Quant à l'amendement n° 340, défendu par M. Régnauld, il peut prêter à confusion. En effet, le préfet met en œuvre les politiques culturelles, d'environnement ainsi que celle qui est relative à la ville, en ce qu'elles relèvent de l'Etat. C'est clair. Par ailleurs, il est également clair que le conseil régional ou le conseil général mettent en œuvre ces politiques en ce qu'elles relèvent de leurs prérogatives.

C'est pourquoi nous considérons qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'ajouter une telle précision, qui pourrait être source de quelque confusion. L'avis du Gouvernement est donc défavorable.

Quant à l'amendement n° 3 rectifié, il prévoit que les fonctions de représentant de l'Etat dans la région sont incompatibles avec celles de représentant de l'Etat dans le département.

L'adoption de cet amendement aurait naturellement pour effet immédiat de créer vingt-deux postes supplémentaires de préfets. Il va de soi que cela accroîtrait les charges publiques. En conséquence, cet amendement me paraît irrecevable aux termes de l'article 40 de la Constitution, que j'invoque.

Les réflexions qui ont eu lieu sur la modernisation de la fonction publique ne vont pas dans le sens de cet amendement quelque peu inflationniste. Lorsque se tient une conférence administrative régionale, c'est le secrétaire général du département où se trouve la préfecture de région qui représente ce département.

M. le président. Monsieur Caron, l'article 40 de la Constitution est-il applicable à l'amendement n° 3 rectifié ?

M. Paul Caron, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Il est applicable, monsieur le président, puisqu'il y a création de postes, donc dépense supplémentaire.

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 3 rectifié n'est pas recevable.

Monsieur le rapporteur, la commission a donné un avis favorable sur l'amendement n° 340 et suggéré qu'il soit transformé en un sous-amendement à l'amendement n° 79 rectifié.

En cet instant, la présidence n'est saisie d'aucun texte.

M. Paul Graziani, rapporteur. Monsieur le président, la commission modifie son amendement n° 79 rectifié en remplaçant le dernier alinéa de celui-ci par la rédaction proposée par M. Régnauld dans son amendement n° 340.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 79 rectifié *bis*, présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois, et tendant à rédiger comme suit l'article 4 :

« Après le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« A ce titre, il met en œuvre les politiques concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Dans ces domaines, les représentants de l'Etat dans les départements compris dans la circonscription régionale prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le représentant de l'Etat dans la région et lui en rendent compte.

« Il anime et coordonne dans la région les politiques de l'Etat en matière culturelle, d'environnement, ainsi que celle relative à la ville. »

En conséquence, l'amendement n° 340 n'a plus d'objet.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 14, 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 dépouillement du scrutin n° 112 :

Nombre des votants	318
Nombre des suffrages exprimés	318
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption	16
Contre	302

Le Sénat n'a pas adopté.

Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 380 rectifié.

M. Daniel Hoeffel. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Daniel Hoeffel. Ce sous-amendement permet de bien équilibrer le texte de l'amendement n° 79 rectifié *bis*. Si la ville fait partie des missions du préfet de région, il est normal de mentionner aussi l'espace rural.

Ce sous-amendement est important sur le plan psychologique afin de marquer que les préoccupations de l'espace rural à un moment particulièrement difficile figurent parmi nos priorités. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et de l'U.R.E.I.*)

M. François Autain. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. François Autain. Afin de satisfaire tout le monde, ne serait-il pas plus simple, monsieur le président, que la commission introduise dans son amendement n° 79 rectifié *bis* les mots « et d'espace rural » après les mots « ainsi que celle relative à la ville » ?

M. Gérard Delfau. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Gérard Delfau. Je ne reprendrai pas ce que vient de dire M. Hoeffel. Je partage tout à fait les raisons de fond et les raisons psychologiques selon lesquelles le Parlement doit réaffirmer son attachement à une politique spécifique en faveur de l'espace rural.

Je me rallie à la suggestion faite par mon collègue M. François Autain, qui concilie la proposition de notre collègue M. Bernard Seillier et celle de la commission.

Je souhaiterais que le Gouvernement l'accepte ou, en tout cas, s'en remette à la sagesse du Sénat.

M. Bernard Seillier. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Bernard Seillier. Je remercie notre collègue M. Hoeffel de l'argumentation excellente qu'il a présentée pour soutenir le sous-amendement n° 380 rectifié.

En ce qui me concerne, je ne vois aucun inconvénient à me rallier à la suggestion de notre collègue M. Autain, l'essentiel étant que cette politique de l'espace rurale soit affirmée dans les missions prioritaires du préfet de région.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Dans un souci de simplification, je reprends, dans l'amendement n° 79 rectifié *bis*, la proposition formulée tant par M. Seillier dans son sous-amendement n° 380 rectifié que par M. Autain.

M. le président. Je suis donc saisi, par M. Graziani, au nom de la commission des lois, d'un amendement n° 79 rectifié *ter*, qui vise à rédiger comme suit l'article 4 :

« Après le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« A ce titre, il met en œuvre les politiques concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Dans ces domaines, les représentants de l'Etat dans les départements compris dans la circonscription régionale prennent des décisions conformes aux orientations fixées par le représentant de l'Etat dans la région et lui en rendent compte.

« Il anime et coordonne dans la région les politiques de l'Etat en matière culturelle, d'environnement, ainsi que celles relatives à la ville et à l'espace rural. »

En conséquence, le sous-amendement n° 380 rectifié n'a plus d'objet.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 79 rectifié *ter* ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 79 rectifié *ter*.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Nous nous réjouissons que l'amendement n° 340 ait été repris dans l'amendement de la commission. Cela répond aux suggestions qui ont été faites par certains d'entre nous.

Dans ces conditions, nous voterons l'amendement de la commission, qui, je l'espère, fera l'unanimité.

M. Hubert Haenel. Merci, monsieur Régnauld.

M. Robert Pagès. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Pagès. L'article 4 tel qu'il a été réécrit par la commission est fidèle dans son esprit à l'article 4 tel qu'il résulte des travaux de l'Assemblée nationale. Vous êtes tous d'accord, chers collègues de la majorité sénatoriale, avec le Gouvernement !

Outre que le représentant de l'Etat dans le département devra prendre les décisions conformes aux orientations fixées par le représentant de l'Etat dans la région, il devra lui en rendre compte. Vous aussi, vous faites tout pour les préfets de région.

Ainsi, il revient au préfet de région la tâche de mettre en œuvre les politiques nationales concernant le développement économique national et l'aménagement du territoire.

Son rôle de direction sur les préfets de département implique nécessairement la suprématie d'une circonscription territoriale de l'Etat sur une autre, bref, la mise sous tutelle du département par la région.

En aucun cas, nous ne saurions accepter cela. Vous voulez tout simplement, comme le Gouvernement, supprimer un échelon territorial, à savoir le département.

M. René Régnauld. Non !

M. Robert Pagès. Ce que je vous dis, je pourrais le dire dans les mêmes termes concernant l'actuel article 4 du projet de loi.

Le consensus entre vous est clair sur ce point. Nous ne voterons pas cet amendement et, par voie de conséquence, nous ne voterons pas l'article 4 même modifié.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je voudrais simplement apporter une précision à M. Pagès.

La loi du 2 mars 1982 précise clairement qu'il n'y a pas de tutelle de la région sur le département ou du département sur les communes. On ne peut pas en déduire une argumentation relative à l'organisation de l'Etat, puisque celui-ci, par principe, est un.

On vous demande de légiférer sur l'organisation de cette unité de l'Etat, qui se traduit par des prérogatives des ministres, des préfets de région et des préfets de département. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

Je mets aux voix l'amendement n° 79 rectifié *ter*, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. Robert Pagès. Le groupe communiste vote contre. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5

M. le président. « Art. 5 - Pour l'application des dispositions de la présente loi et notamment des articles 2 et 3, un décret en Conseil d'Etat portant charte de la déconcentration précisera les modalités des transferts d'attributions des administrations centrales aux services extérieurs des administrations civiles de l'Etat ainsi que les principes d'organisation des services extérieurs des administrations civiles de l'Etat.

« Ce décret devra intervenir dans un délai de six mois suivant la publication de la présente loi. »

Par amendement n° 80, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Le décret portant charte de la déconcentration étant d'ores et déjà prêt, il ne paraît pas nécessaire d'en retarder la promulgation jusqu'à la publication de la loi que nous sommes en train d'élaborer.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement pour les raisons qui ont déjà été exposées lors de la discussion des articles 1^{er}, 2 et 3.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 80.

M. René Régnauld. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. Nous sommes trop attachés à la charte de la déconcentration, dont nous n'ignorons pas l'état de préparation, pour ne pas nous opposer très vivement à cet amendement, qui vise à supprimer cette charte extrêmement importante dans le texte qui nous est soumis.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Je voudrais préciser à M. Régnauld que l'amendement n° 80 ne vise en aucune façon à supprimer la charte de la déconcentration.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 80, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 5 est supprimé.

Article additionnel après l'article 5

M. le président. Par amendement n° 304 rectifié, MM. Collard, Cartigny et Moutet proposent d'insérer, après l'article 5, un article additionnel ainsi rédigé :

« Pour faciliter l'exercice de leurs compétences respectives, chaque collectivité territoriale peut conclure avec l'Etat des contrats les engageant conjointement pour une durée déterminée sur la réalisation d'objectifs et la mise en œuvre de moyens financiers. »

La parole est à M. Moutet.

M. Jacques Moutet. Cet amendement se justifie par son texte même.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Faut-il favoriser la conclusion des contrats collectivités-Etat, qui entraînent la multiplication des financements croisés et la confusion des compétences ? On ne peut se passer de financements croisés mais, de là à les favoriser, il y a tout de même un long chemin.

En conséquence, la commission est défavorable à cet amendement.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. D'une part, cet amendement a trait à la déconcentration de l'organisation administrative de l'Etat. Par conséquent, il aurait sa place dans une autre partie du texte.

D'autre part, tel qu'il est rédigé, l'amendement poserait quelques problèmes au regard du principe de l'annualité budgétaire.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. L'amendement est-il maintenu, monsieur Moutet ?

M. Jacques Moutet. Je le retire monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 304 rectifié est retiré.

Article 5 bis

M. le président. « Art. 5 bis. - Les services déconcentrés de l'Etat peuvent concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération qui en font la demande. »

Par amendement n° 81, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, au début de cet article, de remplacer le mot : « déconcentrés » par le mot : « extérieurs ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 81, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 68, M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I. proposent, dans l'article 5 bis, de remplacer les mots : « peuvent concourir » par le mot : « concourent ».

La parole est à M. Seillier.

M. Bernard Seillier. Il s'agit de faire du concours apporté par les services extérieurs de l'Etat aux collectivités territoriales une obligation dès lors que les présidents de conseil général ou les maires le demandent.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, car il paraît difficile d'envisager une obligation législative qui contraindrait les services extérieurs de l'Etat à apporter, en toutes circonstances, leur concours aux collectivités territoriales.

Certes, des textes prévoient les circonstances dans lesquelles les services de l'Etat peuvent ou doivent apporter leur concours à ces collectivités. Mais, naturellement, il faut des textes précis, faute de quoi nous serions dans une sphère extrêmement vague, ce qui serait préjudiciable à la claire définition des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales.

M. Michel Moreigne. Très juste.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 68, repoussé par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 341, MM. Estier, Régnauld, Allouche, Autain, Delfau, Saunier et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'insérer, dans l'article 5 bis, après les mots : « établissements publics de coopération », les mots : « ainsi que de leurs associations de développement économique local ».

La parole est à M. Delfau.

M. Gérard Delfau. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cet article 5 bis a pour objet d'inscrire dans la loi des pratiques qui se développent et par lesquelles les services déconcentrés de l'Etat apportent leur appui technique à toutes les formes de développement local.

Cet article précise que cet appui concerne les projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération.

Or nombre d'associations de développement économique local bénéficient aussi de cet appui et sont également des acteurs en matière de développement économique. Je citerai notamment les chartes, les comités d'expansion, les comités de bassin d'emplois. Je propose que cela soit inscrit dans la loi.

A ce sujet, je rectifie cet amendement, monsieur le président, afin de remplacer les mots : « de leurs associations » par les mots : « des associations ». En effet, souvent régies par la loi de 1901, ces associations sont indépendantes des collectivités territoriales et des établissements publics.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 341 rectifié, présenté par MM. Estier, Régnauld, Allouche, Autain, Delfau, Saunier, les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant à insérer, dans l'article 5 bis, après les mots : « établissements publics de coopération » les mots : « ainsi que des associations de développement économique local ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Graziani, rapporteur. Défavorable.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement comprend tout à fait l'esprit dans lequel cet amendement est présenté. Mais il tient à appeler l'attention du Sénat sur le fait que, dans des domaines très précis, l'Etat apporte son concours aux collectivités territoriales. Cela est indiqué explicitement dans les textes.

Les associations de développement économique, qui peuvent être régies par la loi de 1901, sont extrêmement diverses dans leur composition, leurs prérogatives et leurs perspectives au regard du développement économique.

Il nous paraît difficile d'accepter un tel amendement car il pourrait étendre à de très nombreux domaines la possibilité, ou le devoir dans certaines circonstances, pour l'Etat d'apporter son concours. D'ailleurs, si la disposition était étendue aux associations de développement économique local, pourquoi ne le serait-elle pas aux associations qui œuvrent en matière d'environnement, d'aménagement ou de culture ? On aboutirait ainsi à une rédaction extrêmement vague et floue. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 341 rectifié.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Marcel Rudloff. Je suis contre cet amendement parce qu'il est inutile. En effet, en l'occurrence, il s'agit d'associations. Or elles ne sont pas soumises aux dispositions du présent projet de loi.

Dans chaque cas, l'Etat examinera s'il peut passer un contrat avec une association. Mais il est inutile d'apporter une telle précision. Il faut, au contraire, préciser les possibilités de contrat avec les collectivités territoriales qui, elles, n'ont pas la compétence absolue de traiter avec l'Etat. En

revanche, une association, même privée, peut traiter avec l'Etat, s'il le souhaite. Par conséquent cet amendement est inutile.

M. Gérard Delfau. Je demande la parole.

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

M. Gérard Delfau. J'ai écouté attentivement les propos de M. le secrétaire d'Etat. Je conçois que la variété du tissu associatif fasse hésiter. Mais parmi cette multitude d'associations, certaines sont reconnues par la loi, comme les chartes, d'autres le sont par décret : je pense aux comités de bassin d'emplois et aux comités d'expansion économique.

Au-delà de ce débat, ce qui est en jeu, c'est la nouvelle étape du développement local. J'admets tout à fait que, dans un titre qui concerne la déconcentration, notre propos vienne un peu de façon adjacente. Mais je voulais saisir cette occasion pour souligner que cette pratique devra, d'une façon ou d'une autre, être consacrée un jour par la loi, comme elle l'est dans la pratique puisque, effectivement, il y a convention.

M. Marcel Rudloff. Elle est reconnue dans les faits !

M. Gérard Delfau. Certes, mon cher collègue, mais la loi lui donnera une autre légitimité.

Après avoir donné ces explications, toujours persuadé que cette étape devra être franchie, mais considérant que ce n'est peut-être pas le meilleur moment pour le faire, je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 341 rectifié est retiré.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je voudrais dire à MM. Delfau et Régnauld l'accord du Gouvernement sur l'esprit de la démarche qui est la leur. Il est clair que le représentant de l'Etat doit coopérer avec les comités de bassin d'emplois, que vous avez cités, avec les instances qui contribuent au développement économique local et avec toutes celles - je pense aux chartes - qui contribuent au développement de l'espace rural. Je tenais à le réaffirmer pour que cela figure au procès-verbal, ...

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... afin qu'il ne soit pas dit que la position du Gouvernement par rapport à votre amendement est restrictive quant au rôle du représentant de l'Etat en ce qui concerne toutes ces initiatives. Le Gouvernement souhaite que la législation soit très précise afin que l'on ne puisse pas déduire, à partir d'un texte qui serait trop vague, que l'Etat doit apporter son concours à nombre d'associations dont les objectifs ne seraient pas clairement définis.

M. Gérard Delfau. Très bien ! Vous m'avez convaincu, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. le président. Par amendement n° 82, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de compléter l'article 5 bis par une phrase ainsi rédigée :

« Cet appui est fourni dans des conditions définies par convention passée entre le représentant de l'Etat et, selon le cas, le président du conseil régional, le président du conseil général, le maire ou le président de l'établissement public de coopération. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement vise à préciser que l'appui technique des services extérieurs de l'Etat aux collectivités territoriales qui le demandent pour leur projet de développement est fourni dans des conditions fixées par une convention.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Favorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 82, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 5 bis, modifié.

(L'article 5 bis est adopté.)

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux, pour les reprendre à vingt-deux heures. (Assentiment.)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures dix, sous la présidence de M. Etienne Dailly.)

PRÉSIDENCE DE M. ETIENNE DAILLY vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à deux amendements tendant à insérer des articles additionnels après l'article 5 bis.

Articles additionnels après l'article 5 bis

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

Le premier, n° 337, présenté par M. Vecten, vise à insérer, après l'article 5 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« En application des articles 7 et 8 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les services de la direction départementale de l'équipement, chargés de la mise en œuvre de compétences relevant du département, notamment pour la voirie départementale et les bâtiments transférés, lui sont transférés. Une convention conclue entre le préfet et le président du conseil général définit les modalités de ce transfert.

« Dans l'hypothèse où le conseil général souhaite le maintien de services de l'Etat mis à disposition du département dans les conditions précisées à l'article 10 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, une convention d'une durée de cinq ans renouvelable est conclue entre le préfet et le président du conseil général.

« Dans l'hypothèse où le conseil général souhaite le maintien de services mis à disposition sans recourir à l'article 10 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, le département peut exiger l'affectation à son profit de la masse financière antérieurement consacrée par l'Etat à l'exercice de ses compétences en s'engageant à recourir aux services de l'équipement pour l'exécution des prestations correspondantes, dans des limites et selon une évolution précisée par décret. A cette fin, l'Etat et le département peuvent convenir d'avoir recours à la procédure du compte de commerce intitulé "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement". »

Le second, n° 381, déposé par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., tend à insérer, toujours après l'article 5 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« En application des articles 7 et 8 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, les services de la direction départementale de l'équipement, chargés de la mise en œuvre de compétences relevant du département, notamment pour la voirie départementale et les bâtiments transférés, lui sont transférés selon des modalités déterminées par une convention conclue entre le préfet et le président du conseil général.

« Si le département en exprime le souhait, cette convention peut prévoir le maintien de services de l'Etat mis à disposition du département dans les conditions précisées à l'article 10 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, pour une durée de cinq ans renouvelable.

« Dans l'hypothèse du maintien de services mis à disposition, et en dehors des conditions de l'article 10 précité, le département peut exiger l'affectation à son profit de la masse financière antérieurement consacrée par l'Etat à l'exercice de ses compétences en s'engageant à recourir aux services de l'équipement pour l'exécution des prestations correspondantes dans des limites et selon une évolution précisée par décret.

« A cette fin, l'Etat et le département peuvent convenir d'avoir recours à la procédure du compte de commerce intitulé "Opérations industrielles et commerciales des directions départementales de l'équipement". »

L'amendement n° 337 est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

La parole est à M. Seillier, pour défendre l'amendement n° 381.

M. Bernard Seillier. Cet amendement vise à compléter le dispositif prévu pour les partitions des directions départementales de l'équipement.

Le principe de la partition est posé, pour tous les services de l'Etat, par l'article 30 de la loi du 2 mars 1992. Par ailleurs, cette partition est organisée par les articles 7 et 8 de la loi du 7 janvier 1983.

Mais cette procédure a soulevé quelques difficultés d'application et ne donne pas entièrement satisfaction dans tous les départements. En effet, contrairement aux villes, les départements n'ont pas les moyens de gérer leur patrimoine routier et immobilier, qui représente souvent un tiers de leur budget. Ils sont donc actuellement dans la situation du client obligé payant, par le biais des fonds de concours indexés, des moyens techniques trop souvent en diminution.

Les communes rurales, de leur côté, craignent une tutelle des départements ou un désengagement accru de l'Etat si les départements exercent de manière tout à fait autonome leurs responsabilités sur la voirie et sur leur patrimoine immobilier.

Compte tenu de la diversité des situations, il serait souhaitable qu'il soit possible à chaque département de choisir entre trois solutions que je vais maintenant présenter.

Tout d'abord, la poursuite de la situation antérieure de mise à disposition, donc sans partage ni financier ni technique, comme le prévoit un dispositif de la convention signée en application des articles 7 et 8 de la loi de 1983.

Ensuite, la partition totale, solution d'ailleurs prévue par les lois, qui recueille le plus souvent la faveur des départements et qui a fait l'objet de deux expérimentations réussies, l'une dans le Haut-Rhin et l'autre dans la Marne. Il s'agit alors d'une partition à la fois financière et technique.

Enfin, l'amendement que je présente envisage une troisième solution, qui instituerait une sorte de compte de commerce généralisé. Cette solution inédite consisterait à clarifier la situation de client à fournisseur et, d'une certaine manière, elle fait l'objet d'une expérimentation dans dix départements pour les parcs des directions départementales de l'équipement. Les lois de finances de 1989 et 1990 en ont, en effet, posé les principes.

Dans tous les cas, une solution contractuelle permettrait aux communes d'exercer leur libre choix entre l'Etat, le département et les entreprises privées.

Telles est la philosophie de l'amendement n° 381.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Monsieur le président, la commission entendait donner un avis favorable sur l'amendement n° 337, l'amendement n° 381 étant, en conséquence, satisfait.

Dès l'instant que l'amendement n° 337 n'a pas été défendu, la commission émet un avis favorable sur l'amendement n° 381.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement ne peut retenir cet amendement. En effet, il considère que la conception, la mise en œuvre et l'amélioration d'un réseau cohérent de communications routières constituent l'une des missions de l'Etat.

En conséquence, le Gouvernement estime que les subdivisions territoriales et les parcs des directions départementales de l'équipement ne peuvent être considérés comme chargés à titre principal de la mise en œuvre d'une compétence du département.

De plus, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences fait explicitement obstacle au transfert des services ou parties de services nécessaires à l'exercice des compétences relevant des communes, ce qui est le cas des subdivisions territoriales et du parc des directions départementales de l'équipement.

En outre, monsieur le président, il est clair que, si cet amendement était adopté, il aurait pour effet d'augmenter les dépenses de l'Etat. C'est pourquoi j'invoque l'article 40 de la Constitution.

M. le président. L'article 40 de la Constitution est-il applicable, monsieur Régnauld ?

M. René Régnauld, au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, cet article est applicable.

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 381 n'est pas recevable.

Article 6

M. le président. « Art. 6. - Dans les dix-huit mois suivant la publication de la présente loi, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport sur la répartition des attributions et les transferts intervenus entre administrations centrales et services déconcentrés de l'Etat. »

Sur cet article, je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 272, présenté par M. Daniel Hoeffel et les membres du groupe de l'union centriste, vise à rédiger comme suit cet article :

« Tous les ans à compter de la publication du décret mentionné à l'article 5 de la présente loi, le Gouvernement sera tenu d'adresser au Parlement un rapport sur les attributions et les transferts intervenus entre administrations centrales et services déconcentrés de l'Etat. Ce rapport devra comporter des données financières précises concernant ces attributions et transferts. »

Le deuxième, n° 382, déposé par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., tend à rédiger comme suit le début de cet article :

« Tous les ans, à compter de la publication du décret mentionné à l'article 5, à l'ouverture de la deuxième session ordinaire, le Gouvernement... »

Le troisième, n° 83, et le quatrième, n° 84, sont présentés par M. Graziani, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 83 a pour objet, au début de cet article, de remplacer les mots : « Dans les dix-huit mois suivant la publication de la présente loi » par les mots : « Avant le 31 décembre 1992, ».

L'amendement n° 84 vise, à la fin de cet article, à remplacer le mot : « déconcentrés » par le mot : « extérieurs ».

La parole est à M. Caron, pour défendre l'amendement n° 272.

M. Paul Caron. Cet amendement a pour objet de permettre au Parlement de connaître des transferts et des attributions effectués entre les administrations centrales et les services déconcentrés, et ce régulièrement, afin de pouvoir en évaluer les résultats.

M. le président. La parole est à M. Seillier, pour défendre l'amendement n° 382.

M. Bernard Seillier. L'amendement n° 272, que vient de présenter M. Caron, étant plus précis et plus complet que celui que j'ai déposé, je retire ce dernier à son profit.

M. le président. L'amendement n° 382 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 272 et pour défendre les amendements nos 83 et 84.

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission a, bien évidemment, examiné avec attention l'amendement n° 272.

L'idée d'un rapport annuel sur la déconcentration est, certes, séduisante, mais il s'agirait d'un rapport supplémentaire, qui risquerait de devenir purement formel.

En tout état de cause, pour une question de forme, cet amendement ne pourrait être accepté en l'état, puisqu'il se réfère à l'article 5 du projet de loi, qui a été supprimé.

Dans ces conditions, la commission ne peut qu'être défavorable à cet amendement, même si, je le répète, elle reconnaît l'intérêt de l'idée d'un rapport annuel sur la déconcentration.

L'amendement n° 83 vise à ne pas lier le délai dans lequel le Gouvernement doit adresser un rapport au Parlement à la date de publication de la présente loi.

L'amendement n° 84, quant à lui, est un amendement de coordination.

M. le président. Monsieur Caron, l'amendement n° 272 fait référence à l'article 5 qui a été supprimé par le Sénat, sur proposition de la commission. Il conviendrait donc que vous le rectifiez.

M. Paul Caron. La commission étant, de toute façon, défavorable à cet amendement, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 272 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 83 et 84 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat sur ces deux amendements.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 83.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Mes chers collègues, nous suivrons l'avis de la commission, mais il est une question que je me permets de soulever. M. le rapporteur fait allusion au délai à courir à partir de la date de la promulgation de la loi. Or nous ne savons pas quand elle sera promulguée. Elle peut l'être - c'est peu probable - dans quelques semaines, dans quelques mois - c'est un peu plus certain - voire au début de l'année 1992. Or, compte tenu du rythme de nos travaux, il se peut que nous prenions du retard.

Est-il donc raisonnable de prévoir un délai aussi rapproché par rapport à une date de promulgation que nous ignorons ? Le délai de cinq ans proposé par le Gouvernement est trop lointain pour analyser les conséquences de la déconcentration ; celui d'un an, tout comme la date du 31 décembre 1992, est trop rapproché.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 83, 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° 84, pour lequel le Gouvernement s'en remet également 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 additionnel après l'article 6

M. le président. Par amendement n° 383, M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I. proposent d'insérer, après l'article 6, un article additionnel ainsi rédigé :

« Il est créé, dans chacune des deux assemblées du Parlement, une délégation parlementaire pour la déconcentration et pour la décentralisation. Chacune de ces délégations comporte quinze membres.

« Les membres des délégations sont désignés en leur sein par chacune des deux assemblées à la proportionnelle des groupes politiques.

« La délégation de l'Assemblée nationale est désignée au début de la législature pour la durée de celle-ci.

« La délégation du Sénat est désignée après chaque renouvellement partiel de cette assemblée.

« Le mandat des délégués prend fin avec le mandat parlementaire.

« Chaque année, les délégations adressent à leur assemblée respective un rapport sur l'avancement de la déconcentration qui est remis avant l'ouverture du débat budgétaire. »

La parole est à M. Seillier.

M. Bernard Seillier. Cet amendement tend à créer dans les deux assemblées du Parlement une délégation parlementaire pour la déconcentration et la décentralisation. Chacune de ces délégations sera chargée de suivre, chaque année, l'avancement tant de la déconcentration que de la décentralisation.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission a estimé que l'amendement de M. Seillier était satisfait dans la mesure où la création d'une délégation parlementaire fait l'objet d'un amendement qui viendra ultérieurement en discussion. La commission a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Puisqu'il s'agit de la création de deux délégations parlementaires au sein de chacune des assemblées, le Gouvernement, bien entendu, s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. Bernard Seillier. Je demande la parole.

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

M. Bernard Seillier. Monsieur le président, je retire l'amendement n° 383. Quand nous l'avons déposé, nous ignorions que la commission allait présenter un amendement allant dans le même sens.

M. le président. L'amendement n° 383 est retiré.

Article 6 bis

M. le président. « Art. 6 bis. - Dans le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 73-06 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, après les mots : " personne physique ", sont insérés les mots : " ou morale ".

« La deuxième phrase du premier alinéa du même article est supprimée. »

Par amendement n° 85, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Nous abordons le problème de la saisine du médiateur par les personnes morales. Nous n'y sommes pas fondamentalement opposés, mais pourquoi ne pas laisser la marge d'appréciation assez grande du droit actuel ? En outre, cette disposition constitue incontestablement un cavalier. La commission propose donc de supprimer l'article 6 bis.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. L'article 6 bis, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet de renforcer le rôle du médiateur et d'accroître les droits des personnes morales qui pourraient souhaiter le saisir directement.

Voilà pourquoi le Gouvernement a accueilli favorablement cette disposition lorsqu'elle a été présentée à l'Assemblée nationale. Il est donc défavorable à cet amendement de suppression.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 85, repoussé par le Gouvernement.

M. René Rénault. Le groupe socialiste vote contre.

(Après une première épreuve à main levée, déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)

M. le président. En conséquence, l'article 6 bis est supprimé.

Article additionnel après l'article 6 bis

M. le président. Par amendement n° 86, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 6 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans chaque département, une commission chargée d'examiner l'organisation, le fonctionnement et l'amélioration de l'ensemble des services publics, qu'ils résultent de directives et de décisions nationales ou locales, est créée.

« Cette commission est tenue informée de tous projets tendant à redéfinir le rôle et les missions des services publics et la présence de ceux-ci dans les différentes zones géographiques.

« Elle émet un avis sur ces projets et propose, le cas échéant, au représentant de l'Etat dans le département et au président du conseil général les mesures propres à améliorer l'implantation et le fonctionnement desdits services.

« Présidée par le préfet, cette commission est composée de représentants des maires, du conseil général et des différents services de l'Etat.

« II. - A. - Le premier alinéa de l'article 15 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne est abrogé.

« B. - Le début du deuxième alinéa dudit article est ainsi rédigé :

« Les mesures propres à améliorer l'implantation et le fonctionnement des services publics proposées par la commission visée à l'article de la loi d'orientation n° du relative à l'administration territoriale de la République peuvent ... »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement a pour objet d'étendre à tous les départements la création d'une commission départementale chargée d'examiner l'organisation et l'implantation des services publics, telle qu'elle est actuellement prévue dans les seuls départements de montagne. Il s'agit, en fait, de la reprise d'une proposition de loi de nos collègues Hubert Haenel, Jean Faure et Paul Alduy.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Cette proposition est le fruit des travaux de la commission, qui a été présidée par M. Jean François-Poncet, sur la France rurale.

Cette disposition, vous le savez, existe en vertu de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Il est prévu la possibilité de créer, dans les zones de montagne, des commissions chargées d'examiner l'amélioration des services publics. Il s'agit d'une bonne disposition pour les zones de montagne. Il est proposé de l'étendre à l'ensemble des zones rurales. Le Gouvernement y est favorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 86.

M. Félix Leyzour. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Félix Leyzour. *A priori*, nous ne sommes pas hostiles à cette disposition. Toutefois, étant moi-même un élu d'un département rural, je constate bien souvent que, en dépit des grandes déclarations relatives à la nécessité de maintenir les services en milieu rural, chaque ministère se comporte comme si elles n'avaient jamais été faites et des services publics sont supprimés.

Par conséquent, avant de nous prononcer sur cet amendement, nous souhaiterions, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous nous apportiez quelques éclaircissements sur la composition de cette commission.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, telle qu'elle est prévue par les dispositions de la loi « montagne », cette commission comprend d'abord des élus, ensuite des représentants des usagers et, enfin, des représentants des différents services publics qui sont impliqués.

Il s'agit d'évaluer la réalité du service public dans un secteur de montagne, qui est, en général, un secteur rural, et ce afin d'étudier, dans une optique très pragmatique, les améliorations à apporter.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 86, 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, après l'article 6 bis.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Nous venons d'achever la discussion du titre I^{er}, qui s'intitule : « De l'organisation territoriale de l'Etat ». Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je me permets d'appeler votre attention sur l'état de ce titre à l'issue de vos travaux.

Monsieur le rapporteur, les dispositions introduites par les articles 1^{er}, 2, 3 et 5 revêtant, selon vous, un caractère réglementaire, ces articles ont été supprimés. Pourtant, l'article 4 est demeuré, alors que, comme vous le savez, le même argument aurait pu lui être opposé.

N'est-il pas, par conséquent, quelque peu paradoxal, dans un titre intitulé « De l'organisation territoriale de l'Etat », de n'avoir plus, en définitive, qu'un seul article traitant des prérogatives du préfet de région ?

Je tenais à faire cette observation afin que, la réflexion progressant, vous pensiez, en vue des prochaines lectures, à la façon de raccrocher cet article aux autres dispositions.

L'économie de ce texte sur la déconcentration, auquel le Gouvernement tient beaucoup, vise précisément à articuler un ensemble de propositions afin de bien mettre en évidence que l'appareil de l'Etat fonctionnera désormais de telle manière qu'à l'échelon le plus près du terrain, l'échelon départemental, le maximum de compétences et de prérogatives sera assumé.

D'autres le seront au niveau régional ; elles sont précisées dans le texte que vous avez d'ailleurs amélioré, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, au terme d'un fructueux débat.

S'agissant de l'échelon national, en revanche, les dispositions ayant disparu, il manque naturellement un morceau de la chaîne ! Il faudra, sous une forme ou sous une autre, rétablir l'harmonie générale du dispositif, faute de quoi, si l'on ne s'appuyait que sur le seul argument du recours au règlement, il faudrait naturellement tout supprimer. Or, j'ai bien vu, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, que telle n'était pas votre intention.

MM. René Régnauld et Guy Allouche. Très bien !

Division et article additionnels après l'article 6 bis

M. le président. Par amendement n° 282, MM. de Rohan, Amelin, d'Andigné, Chauty, Collette, Dejoie, Debavelaere, Descours, Duboscq, Fortier, Gouteyron, Husson, Le Grand, Masson, Moreau, Neuwirth, Prouvoyeur, Rufin et les membres du groupe du R.P.R. proposent d'insérer, après l'article 6 bis, une division additionnelle ainsi rédigée :

« Titre I bis.

« Du statut de l'élu local. »

Monsieur le rapporteur, cet amendement ne devrait-il pas être réservé jusqu'après l'examen de l'amendement n° 283 ? En effet, si le contenu n'était pas adopté, à quoi bon établir le contenant ?

M. Paul Graziani, rapporteur. Tout à fait, monsieur le président. Je demande effectivement la réserve de l'amendement n° 282.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. La réserve est ordonnée.

Par amendement n° 283, MM. de Rohan, Amelin, d'Andigné, Chauty, Collette, Dejoie, Debavelaere, Descours, Duboscq, Fortier, Gouteyron, Husson, Le Grand, Masson, Moreau, Neuwirth, Prouvoyeur, Rufin et les membres du groupe du R.P.R. proposent d'insérer, après l'article 6 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Les maires ayant exercé leurs fonctions pendant au moins deux mandats bénéficient d'une indemnité de retraite complémentaire minimale.

« Le montant de cette indemnité est fixé, pour l'année 1989, à 18 000 francs. Il est, pour les exercices ultérieurs, majoré d'un taux égal au taux de progression des pensions civiles de l'Etat pour les exercices considérés.

« Ce montant est porté à 24 000 francs pour les maires ayant exercé leurs fonctions pendant au moins trois mandats.

« L'indemnité est versée par le régime de retraite mentionné à l'article premier de la loi n° 72-1201 portant affiliation des maires et des adjoints au régime de retraite complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques du 23 décembre 1972.

« Lorsque les droits acquis au titre du régime de retraite mentionné à l'article qui précède sont insuffisants pour atteindre les montants prévus aux deuxième et troisième alinéas du présent article, une indemnité différentielle est versée par l'Etat.

« II. - La charge entraînée pour l'Etat par l'application des dispositions du paragraphe I est compensée par le relèvement à due concurrence du taux de la taxe sur les métaux précieux mentionné à l'article 302 bis du code général des impôts. »

La parole est à M. Tréguët.

M. René Tréguët. Les maires et leurs adjoints bénéficient, depuis l'intervention de la loi du 23 décembre 1972, d'une retraite complémentaire servie par l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, l'I.R.C.A.N.T.E.C.

Les droits que sont susceptibles d'acquérir les maires à ce titre sont fonction de plusieurs paramètres : le montant des indemnités perçues pendant la durée des fonctions, le nombre d'années d'exercice du mandat et, enfin, la valeur du point du régime de l'I.R.C.A.N.T.E.C.

Il apparaît à l'usage que ce dispositif est très insuffisant pour de nombreux maires de petites communes. Pour certains, la retraite mensuelle est nettement inférieure à 1 000 francs ; elle peut même être inexistante si les fonctions ont été exercées avant 1973.

Cette situation est très injuste. De plus, elle frappe souvent des personnes dont les ressources sont faibles et qui ont consacré à la gestion de leur commune un temps important.

Cet amendement vise à remédier à une telle injustice.

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

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

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il serait logique de réserver à cet amendement le même sort qu'à l'amendement précédent. En effet, il est clair que les dispositions relatives à la retraite des élus sont partie intégrante d'un éventuel dispositif relatif au statut des élus.

M. René Tréguët. C'est bien le titre !

M. Emmanuel Hamel. Il ne faut pas que ce soit éventuel !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. En tout état de cause, le Gouvernement est défavorable aux deux amendements, car, comme vous le savez, il envisage de déposer prochainement un projet de loi sur ce qu'il est convenu d'appeler le statut de l'élu.

M. Robert Pagès. L'Arlésienne !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il s'agira plus précisément des conditions d'exercice des mandats locaux.

Il est clair que les dispositions relatives à la retraite seront partie intégrante d'un tel projet de loi. Le Gouvernement ne peut donc accepter que l'on se prononce sur un sujet qu'il entend bientôt traiter dans son ensemble.

M. Emmanuel Hamel. Cela fait si longtemps que vous l'envisagez ! Il serait temps de passer aux actes !

M. le président. Monsieur le rapporteur, maintenant que vous avez entendu le Gouvernement, pouvez-vous nous donner l'avis de la commission ?

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 283.

M. Guy Allouche. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Guy Allouche. Monsieur le président, je vais faire un peu de peine à mon ami M. René Tréguët.

M. le président. Pourquoi un peu ?

M. Guy Allouche. Parce que je suis opposé à un amendement qui a pourtant toute sa valeur !

Nous sommes d'accord pour que, très vite, un projet de loi sur le statut de l'élu soit adopté au Parlement. C'est un point qui a fait l'objet d'un débat intéressant en commission ce matin et, comme convenu, notre rapporteur s'en remet à la sagesse du Sénat.

Mes chers collègues, lors de la lecture de la déclaration de Mme le Premier ministre, qui a été faite ici par M. Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, nous avons appris que le Gouvernement s'engageait à déposer, à l'automne prochain, un projet de loi sur le statut de l'élu. D'après ce que nous savons, l'ensemble des dispositions ont fait l'objet d'un accord. Il est cependant un point qui pose un problème : celui du financement, lequel est évalué à 4 milliards de francs.

Ces 4 milliards de francs seront-ils à la charge de l'Etat ou à celle des collectivités locales ? Un débat est engagé. Les principales associations seront consultées sur ce sujet. Il serait donc prématuré que le Sénat adoptât un amendement fixant déjà le principe et les modalités de la retraite des maires, et cela d'autant qu'il n'y a pas que la retraite des maires, il y a aussi celle de tous les élus locaux quels qu'ils soient ; il n'y a pas non plus que le versement d'une retraite, il y a aussi celui des indemnités. Il y a les congés pour absence...

En conséquence, mes chers collègues, n'anticipons pas. Il serait bon que nous nous en tenions à l'engagement que vient de prendre le Gouvernement, à savoir qu'il déposera très prochainement un projet de loi. Nous aurons alors tout le temps de débattre, d'approuver ou de rejeter les dispositions qui nous seront proposées.

M. Emmanuel Hamel. Quatre milliards, cela ne représente que six fois la subvention à l'Opéra de Paris !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Etant, depuis au moins dix ans, ...

M. Guy Allouche. Au moins !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis ... de ceux qui réclament l'institution d'un statut de l'élu, nous ne pouvons être totalement opposés à la proposition qui nous est faite.

Toutefois, le problème est abordé, à travers l'amendement n° 283, de manière restrictive dans la mesure où il s'agit essentiellement des élus retraités. Nous considérons qu'il faut l'envisager de manière beaucoup plus globale et beaucoup plus offensive. Le groupe communiste proposera d'ailleurs d'insérer un article additionnel après l'article 22, afin de traiter cette question de manière complète. Nous estimons, en effet, que ces dispositions doivent trouver leur place dans le chapitre relatif aux droits des élus.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous avons entendu vos assurances et nous en sommes heureux. Mais, depuis dix ans, on nous fait les mêmes promesses ! Vous nous permettez donc de considérer que cet amendement auquel je viens de faire allusion non seulement ne perd rien de son intérêt, mais permettrait de passer du discours au concret.

M. Jacques Oudin. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jacques Oudin. Il est tout de même étonnant d'entendre aujourd'hui nos collègues socialistes demander de reporter une décision de cette nature, alors que, voilà quelques années, on les a entendus demander avec insistance qu'intervienne un statut de l'élu assorti d'une retraite des maires.

Le moment est maintenant venu de nous prononcer et de prendre ne serait-ce qu'une décision de principe.

L'amendement n° 283 tend à accorder une retraite d'un montant de 18 000 francs à des personnes qui ont exercé trois mandats. Dans cette affaire, il faut marquer notre volonté de voir reconnus les services des maires, surtout après tant de dévouement !

Je voudrais simplement dire, à l'intention tant de la commission que de nos collègues, qu'au moment où nous discutons d'un projet de loi qui traite de l'intercommunalité il paraît nécessaire de s'occuper non seulement des maires, mais également des présidents d'organismes intercommunaux, qui peuvent, eux, avoir exercé deux, trois, voire quatre mandats.

Dans ces conditions, lorsque le projet global interviendra, il ne faudra pas oublier les responsables d'organismes de coopération intercommunale.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Je voudrais dire mon étonnement quant à la procédure suivie, et je rappellerai à mes collègues de la majorité sénatoriale que, depuis le début du débat - même avant qu'il ne commence - j'ai souvent entendu regretter, concernant le projet de loi dont nous discutons, que le temps ait manqué pour son élaboration. Or voici que ce soir, au hasard de l'articulation entre deux titres, on nous propose d'aborder des dispositions qui concernent un grand nombre de personnes et dont on sait bien que leur mise en place demandera une réflexion approfondie !

En effet, monsieur Oudin, elles devront être longues et difficiles ces réflexions : il y a si longtemps que l'on parle du sujet, si longtemps qu'il en est question au sein de gouvernements appartenant à une majorité ou à une autre ! Jusqu'à présent, aucun statut des élus n'a vu le jour.

Il n'y a pas si longtemps, un Premier ministre que vous connaissez bien, plutôt que de vous encourager ce soir à déposer un amendement, aurait pu tout simplement déposer, sur le bureau du Parlement, un projet de loi portant réforme du statut des élus. Si cela n'a pas été fait, c'est pour de bonnes raisons dont nous pourrions sans doute débattre.

On ne peut pas, à mon sens, régler ce problème par le biais d'une disposition qui ne viserait qu'un point particulier. Si les retraités sont confrontés à des problèmes, et qu'ils demandent que leur engagement et leurs efforts soient aujourd'hui reconnus, pour autant il demeure des élus en activité qui, eux aussi, sont confrontés à des difficultés grandissantes. La décentralisation aidant, il faudra quand même que l'on traite aussi de cela.

Je pense que nous devons nous attendre à bien des difficultés si nous persévérons à vouloir, par un seul texte, régler le problème de tous les élus. En effet, il y a des élus dont les problèmes sont réglés ou pour lesquels ne se pose pas de problème. Ce sont les élus de grandes collectivités, qu'il s'agisse de communes, de départements ou de régions. Je me demande s'il ne faudra pas, au moins, régler au plus vite le problème du statut des maires et, surtout, celui des maires des plus petites communes.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne saurais trop vous encourager à réfléchir à cette orientation que je suggère. S'il le fallait, le groupe socialiste serait prêt à déposer une proposition de loi concernant, par exemple, les élus des communes de moins de 3 500 habitants. Si nous nous y prenions de cette manière, j'ai le sentiment que nous ferions avancer les choses de façon tout à fait considérable, car c'est à ce niveau que se posent les problèmes. En agissant de la sorte, nous ne rencontrerions pas d'opposition de la part des élus des grandes collectivités, qui n'ont que faire d'un projet de statut, considérant sans doute qu'ils ont plus à y perdre qu'à y gagner.

Voilà toutes les raisons pour lesquelles il me semble difficile, ce soir, sur la base d'un amendement, de nous engager dans une telle voie. Il serait sage de renvoyer l'étude du problème du financement à une discussion ultérieure, que nous devons aborder, courageusement. En effet, les finances des collectivités locales seront concernées, il faut en avoir conscience.

M. Daniel Hoeffel. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Daniel Hoeffel. Cet amendement aborde une question importante dont nous sommes tous conscients. La mission d'information sur la décentralisation a déjà mis l'accent sur les divers aspects du problème du statut des élus.

Cet amendement, en effet, ne traite qu'un de ces aspects, celui de la retraite, mais il y a tous les autres, comme l'auto-risation d'absence ou l'indemnité. A cet égard, nous savons que le financement n'est pas un problème simple et que nous aurons à trouver des solutions, mais ce soir nous devons, je crois, exprimer une volonté.

MM. Emmanuel Hamel et René Trégouët. Très bien !

M. Daniel Hoeffel. Cet amendement n'a pas d'autre objet. Il n'y a pas de raison de douter de la parole du Gouvernement, qui nous promet le dépôt d'un projet de loi au cours de la prochaine session d'automne, mais je propose que, aujourd'hui, en première lecture, nous adoptions cet amendement. Lors de la deuxième lecture, cet automne, nous serons à même de vérifier si le projet de loi promis aura ou non été déposé et nous en tirerons alors les conséquences quant au maintien ou non de la disposition en cause.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Mes chers collègues, ne pensez-vous pas que le statut de l'élu mérite mieux qu'un simple article additionnel ?

De deux choses l'une : ou bien cette question est très importante, et elle ne peut pas être traitée par le biais d'un simple article additionnel, ou bien elle ne l'est pas et, effectivement, on peut la traiter de la sorte. Or, à vous entendre, chacun reconnaît que c'est une question importante et délicate.

S'il s'était agi de demander au Gouvernement de déposer très rapidement un projet sur le statut de l'élu, nous aurions voté l'amendement, encore que l'on ne puisse faire une telle injonction au Gouvernement, mais l'amendement qui nous est proposé ne touche qu'une seule catégorie d'élus. Par ailleurs, le statut de l'élu ne se résume pas à la retraite ; il doit comprendre bien autre chose !

Notre ancien collègue Marcel Debarge, auteur d'un rapport sur le statut de l'élu, a présidé, voilà quelques mois, une commission à laquelle participaient bon nombre de nos collègues, notamment M. Christian Bonnet. Cette commission est parvenue à déposer un rapport, unanimement approuvé. Je rappelle que c'est toujours la question du financement qui demeure en suspens.

Mes chers collègues, pensez-vous que donner 1 500 francs par mois comme retraite à un maire ayant exercé deux mandats soit suffisant ?

Une solution est envisagée pour assurer le financement de la mesure. C'est une idée intéressante ; les auteurs de l'amendement proposent d'augmenter la taxe sur les métaux précieux. Je pensais que la majorité sénatoriale était défavorable à toute fiscalisation nouvelle ! Je m'aperçois maintenant qu'elle donne des idées à M. Michel Charasse, qui, lorsqu'il lira cette suggestion se dira : « Tiens ! je n'avais pas pensé à cela ! Puisque l'idée m'est suggérée par la majorité sénatoriale, le jour où je la lui proposerai, j'espère qu'elle m'approuvera ! »

M. Emmanuel Hamel. C'est une bonne base, les métaux précieux !

M. Guy Allouche. Mon explication de vote est simple : sur le principe, nous sommes tous d'accord ; nous-mêmes, socialistes, sommes demandeurs d'un statut de l'élu, mais nous ne voulons pas qu'il soit discuté de cette façon-là.

M. Emmanuel Hamel. Il faut enclencher le mouvement !

M. Henri Collard. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Henri Collard. Le statut de l'élu local donnera lieu, c'est vrai, à de longs débats. Le texte comportera certainement plusieurs titres, dont l'un sera consacré à la retraite. Puisque cet amendement nous donne l'occasion d'en parler ce soir, il me semble bon de l'adopter afin qu'au moins nous ayons la certitude de pouvoir débattre le plus rapidement possible du statut de l'élu.

C'est la raison pour laquelle je voterai cet amendement.

M. René Trégouët. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Trégouët. Cet amendement, chacun d'entre nous le reconnaît, suscite beaucoup de questions. Il a déjà la vertu de nous avoir permis d'entendre M. le secrétaire d'Etat nous indiquer que, très prochainement, nous débattrions d'un statut de l'élu local, mais l'expérience montre que, très souvent, ont été pris des engagements de cette nature !

Puis, nous avons entendu nos collègues du groupe socialiste nous dire qu'ils déposeraient très rapidement une proposition de loi. Ainsi, à partir de cet amendement, on a pu déjà susciter un mouvement.

Notre collègue M. Allouche pense que le statut de l'élu local mériterait un autre traitement. Je suis d'accord avec lui. Mais, au moins, par cet amendement, on s'engage à donner à des maires qui ont rempli trois mandats, c'est-à-dire qui ont été pendant dix-huit ans à la disposition de la collectivité, 24 000 francs par an. Actuellement, certains maires reçoivent moins de 1 000 francs, il en est même certains, qui exerçaient avant 1973, qui ne perçoivent rien. Croyez-vous qu'en cet instant nous puissions repousser cet amendement qui concerne des hommes aujourd'hui âgés de 65 ans, 70 ans ou 75 ans, et qui ont été, pendant dix-huit ans, au service de leur commune ?

Très sincèrement, je crois que nous devons l'adopter, même s'il ne constitue qu'un premier pas.

M. Bernard Seillier. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Bernard Seillier. Certes, cet amendement ne résout pas tout. Toutefois, comme il reprend, pour l'essentiel, les dispositions d'une proposition de loi déposée par notre collègue M. Christian Bonnet et les membres du groupe de l'U.R.E.I., il va de soi que les membres de mon groupe le voteront.

M. Félix Leyzour. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Félix Leyzour. Tout à l'heure, Mme Fraysse-Cazalis a indiqué que cet amendement, qui concerne la retraite des maires, ne réglait pas, bien entendu, la totalité des problèmes concernant les élus. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé, à l'article 22, un amendement dont nous débattrons ultérieurement.

Toutefois, il s'agit ici d'affirmer une intention, et qui peut le plus peut le moins. Par conséquent, pour notre part, nous voterons cet amendement, et j'espère que celui que nous présenterons plus tard trouvera auprès du Sénat un écho tout à fait favorable.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. La plupart des propos que nous venons d'entendre procèdent de la même forme d'argumentation.

Si j'ai bien compris, il s'agit d'un amendement présentant un caractère proclamatoire, qui fonctionne comme un manifeste destiné à affirmer un attachement au statut de l'élu.

Le Gouvernement a pris conscience de cette préoccupation. En effet, je répète qu'il envisage de présenter au Parlement, dans les meilleurs délais, un projet de loi qui, enfin, résoudra ce problème du statut de l'élu.

Je rappelle que Mme le Premier ministre a mis le statut de l'élu au titre des priorités de son action dans le discours qui a été lu dans cette enceinte voilà quelques jours.

Le Gouvernement est défavorable à l'amendement pour plusieurs raisons.

En effet, on ne peut pas traiter cette question d'une manière aussi partielle. Le problème de la retraite concerne bien des élus, autres les maires.

Par ailleurs, le gage qui accompagne les dispositions n'est pas forcément congruent avec un dispositif devant garantir une cohérence entre les collectivités locales et l'Etat, compte tenu des sommes qui sont en jeu.

Je renouvelle donc ce que j'ai dit : nous sommes attachés à ce que ce serpent de mer cesse d'en être un, à ce que cette Arlésienne cesse d'en être une - encore que nous ayons tous de la considération pour les Arlésiens et pour les Arlésiennes (*Sourires*) -, mais nous ne pouvons accepter cet amendement tel qu'il est rédigé, pour les raisons que je viens d'indiquer.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 283, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe du R.P.R.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 113 :

Nombre des votants	319
Nombre des suffrages exprimés	319
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption	254
Contre	65

Le Sénat a adopté.

En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 6 bis.

Nous en revenons à l'amendement n° 282, qui avait été précédemment réservé.

La parole est à M. Trégouët, pour le défendre.

M. René Trégouët. Après avoir adopté le contenu, nous pouvons maintenant adopter le contenant - « Du statut de l'élu local » - en espérant qu'il prendra beaucoup d'importance à l'avenir.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Favorable.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 282, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, une division additionnelle ainsi rédigée est insérée dans le projet de loi après l'article 6 bis.

Articles additionnels après l'article 6 bis ou après l'article 56 quaterdecies

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

Le premier, n° 335, présenté par M. Vecten, vise à insérer, après l'article 56 quaterdecies, un article additionnel ainsi rédigé :

« A l'article 175 du code pénal, après les mots : "aura pris ou reçu", sont insérés les mots suivants : "avec une véritable volonté délictueuse." »

Le second, n° 384 rectifié, déposé par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., tend à insérer, après l'article 6 bis, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les deux premiers alinéas de l'article 175 du code pénal sont ainsi rédigés :

« Tout fonctionnaire, officier public ou agent du Gouvernement, qui, soit ouvertement, soit par un acte simulé, soit par interposition de personnes, aura pris ou reçu avec une véritable volonté délictueuse quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il a ou avait au temps de l'acte, en tout ou en

partie, l'administration ou la surveillance, sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et sera condamné à une amende qui ne pourra excéder le quart des restitutions et des indemnités ni être en dessous du douzième.

« Il sera, de plus, déclaré à jamais incapable d'exercer aucune fonction publique. »

L'amendement n° 335 est-il soutenu ?...

Je constate qu'il ne l'est pas.

La parole est à M. Seillier, pour défendre l'amendement n° 384 rectifié.

M. Bernard Seillier. Cet amendement concerne une question importante et délicate, le délit d'ingérence.

A l'heure actuelle, l'article 175 du code pénal réprime ce délit en le définissant de la façon suivante :

« Tout fonctionnaire, tout officier public, tout agent du Gouvernement, qui, soit ouvertement, soit par acte simulé, soit par interposition de personnes, aura pris ou reçu quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il a ou avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance, sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de deux ans au plus, et sera condamné à une amende qui ne pourra excéder le quart des restitutions et des indemnités ni être au-dessous du douzième.

« Il sera, de plus, déclaré à jamais incapable d'exercer aucune fonction publique. »

Nous souhaitons préciser que ce délit n'est constitué que lorsqu'une véritable volonté délictueuse a été constatée. En effet, les réalités actuelles de la gestion locale peuvent placer dans les situations visées par l'article 175 un élu qui n'a pas recherché d'une manière volontaire à commettre le délit dont il s'est rendu inconsciemment coupable.

Des aménagements apparaissent donc nécessaires.

Sans remettre en cause le principe d'une incrimination préventive destinée à moraliser la vie administrative, les modalités d'incrimination doivent notamment être revues.

L'ingérence est caractérisée dès lors que l'agent - tout fonctionnaire, tout officier public, tout agent du Gouvernement - accomplit un acte incompatible avec les fonctions publiques qu'il assume.

L'article 175 exige que l'agent trouve un intérêt à l'affaire. L'intérêt visé s'entend aussi bien d'un intérêt matériel, moral, politique ou affectif que d'un intérêt personnel ou collectif.

Point n'est besoin, dès lors, que l'agent ait recherché un intérêt pécuniaire.

Quant à la prise d'intérêt, elle est conçue de façon tellement extensive qu'il suffit que l'agent s'expose aux soupçons des tiers pour que le délit soit constitué.

Mais, surtout, la définition de ce délit est sévère en ce qu'il est constitué par un acte, sans considération de l'intention de celui qui l'a commis.

L'ingérence n'exige pas la preuve d'un dol spécial, l'article 175 peut trouver à s'appliquer quand bien même l'agent n'aurait pas eu la volonté de rechercher un profit personnel.

Il convient donc que l'article 175 soit modifié, afin que la preuve d'un élément intentionnel, c'est-à-dire d'une véritable volonté délictueuse, soit exigée pour la condamnation.

Il faut que les intentions de l'auteur soient prises en considération, car les sanctions de l'article 175 du code pénal sont très sévères. En effet, en ce qui concerne l'acte proprement dit, il faut rappeler qu'il peut faire l'objet d'un recours en annulation. Quant à l'élu, il peut faire l'objet de sanctions civiles et pénales - amende, emprisonnement - et être déclaré inéligible à vie.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission a étudié l'amendement n° 384 rectifié avec une grande attention et elle a considéré qu'il soulevait un vrai problème. Cependant, elle s'est demandé si la solution proposée était véritablement la bonne.

Par ailleurs, elle s'est interrogée sur la signification de la « véritable volonté délictueuse ». A quel moment une volonté délictueuse devient-elle véritable ? Il s'agit là d'un problème

qui a provoqué une certaine perplexité au sein de la commission ; celle-ci a estimé que le mieux serait peut-être d'attendre l'examen du livre IV du code pénal.

Dans ces conditions, la commission a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 384 rectifié.

M. René Régnauld. Tout à fait ! C'est une bonne position !

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement partage totalement le point de vue de la commission. En effet, il y a là un véritable problème, que vous avez d'ailleurs parfaitement exposé, monsieur Seillier.

Vous savez que, actuellement, le délit d'ingérence est constitué même en l'absence d'une intention délictueuse de son auteur, ce qui place nombre d'élus dans une situation effectivement délicate. Il faut donc réformer ce dispositif, c'est clair ; mais nous ne pouvons sans doute pas le faire à la faveur de l'examen d'un article additionnel !

Ce problème mérite une réflexion globale, et c'est à cet exercice que nous vous proposerons de vous livrer prochainement, puisque, comme l'a rappelé M. le rapporteur, le projet de loi modifiant le livre IV du code pénal - notamment son article 175 - est en cours de préparation.

C'est donc non le fond de cet amendement mais son opportunité qui justifie que le Gouvernement en demande le rejet, vous renvoyant, monsieur Seillier, au prochain débat sur le livre IV du code pénal.

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

M. Bernard Seillier. Compte tenu des précisions que viennent d'apporter tant M. le rapporteur que M. le secrétaire d'Etat, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 384 rectifié est retiré.

TITRE II DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

CHAPITRE I^{er}

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce dans les conditions prévues au présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs. »

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Au moment d'aborder l'examen du titre II, je voudrais souligner que l'objectif qu'il est supposé atteindre - démocratiser la vie locale - s'insère bien mal dans un projet qui engage un processus de liquidation du fait communal et éloigne les citoyens des centres de décision.

Favoriser un essor de la démocratie directe suppose une véritable décentralisation des pouvoirs, seule susceptible de créer des rapports nouveaux entre le citoyen et les assemblées élues, entre les citoyens et leurs représentants.

Or les principales dispositions de ce texte visent, au contraire, à distendre ces liens, voire à les faire disparaître.

Face à la dépolitisation croissante et à l'aggravation du phénomène absentionniste qui affaiblissent la démocratie, la commune constitue un maillon résistant, comme en témoignent les taux de participation aux élections municipales. C'est ce maillon, déjà confronté à de multiples difficultés mais fortement enraciné dans notre histoire sociale et politique, que le projet de loi vise à vider de tout pouvoir.

De longue date, les élus communistes ont été les animateurs d'une riche vie démocratique dans leurs communes, en favorisant la vie associative et en sollicitant les habitants pour qu'ils interviennent dans la gestion locale.

Ainsi, les programmes municipaux sur lesquels ont été élues les municipalités de gauche qu'ils dirigent n'ont pas été concoctés dans le secret de quelque bureau. Ils sont le fruit de milliers de rencontres, et les habitants peuvent s'y recon-

naître. Il serait inadmissible que cette démarche et ces choix des électeurs deviennent caducs parce que les communes seraient privées de l'essentiel de leurs ressources, parce que les décisions les concernant seraient prises ailleurs.

Il n'est pas possible de mettre en place des structures figées et contraignantes, qui conduiront à ce que les habitants d'une commune voient des décisions importantes pour leur vie quotidienne et pour l'avenir de leur commune être désormais prises par des assemblées qu'ils n'auront pas élus directement, et, dans le même temps, prétendre développer la démocratie locale.

Les limites des dispositions du titre II sont parfaitement révélatrices de cette contradiction.

Ainsi en est-il des consultations de la population présentées comme la principale innovation en la matière. Chacun sait bien ici qu'il n'existe actuellement aucune entrave juridique à la réalisation de consultations de la population et que de nombreuses municipalités ont su mettre en œuvre ces pratiques sous des formes diversifiées, adaptées au sujet, aux traditions et aux conditions de vie locale.

Or, ce projet de loi en fixe les modalités de manière si restrictive que nombre de consultations actuellement possibles seraient désormais exclues. Nous y reviendrons plus précisément en défendant l'amendement déposé par mon groupe sur l'article 16.

De même, si sont prévues quelques dispositions garantissant le droit des élus minoritaires, chacun sait bien que les modes de regroupement proposés entraîneront un filtrage et même une exclusion des minorités.

Il est tout aussi révélateur que ce texte, tout en prétendant s'inscrire dans la continuité des lois de décentralisation, soit muet - nous en avons vu tout à l'heure un exemple - sur le statut de l'élu, dont l'élaboration était prévue dans la loi du 2 mars 1982.

En effet, la démarche est claire : à quoi bon octroyer aux élus territoriaux, notamment aux conseillers municipaux, le temps et les moyens d'exercer leur mandat, puisque ce texte est d'abord destiné à les dessaisir de responsabilités essentielles ?

Tout cela souligne à quel point le titre II n'est, en fait, que le « faire-valoir » d'un projet de loi qui, sur le fond, est profondément antidémocratique.

M. le président. Par amendement n° 87, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de supprimer l'article 7.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. D'une part, la commission a considéré que l'article 7 était très ambigu. En effet, on y parle des droits des « habitants », alors que certaines dispositions, plus larges, concernent le public, et d'autres, plus restrictives, les électeurs seulement. D'autre part, elle a estimé qu'il était abusif de faire de la disposition contenue dans l'article 7 un principe essentiel de la démocratie locale.

C'est pourquoi la commission propose de supprimer cet article 7.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement ne partage pas l'analyse de la commission.

Il considère que l'article 7 est important parce qu'il réaffirme le droit à l'information des habitants de la commune, droit déjà reconnu par le code des communes et, d'une façon plus générale, par la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs.

En outre, cet article comporte une innovation essentielle, posant le principe que la participation aux décisions est l'un des droits des habitants d'une commune, tels qu'ils sont mis en œuvre par l'ensemble des dispositifs contenus dans le titre II du projet de loi.

Le Gouvernement est très attaché à ce principe qui constitue un pas en avant vers la pleine reconnaissance de la démocratie communale, et ce non pas au détriment des élus mais en faisant en sorte, par diverses procédures dont nous aurons à reparler, d'associer plus encore qu'aujourd'hui les citoyens aux décisions qui concernent leur vie quotidienne.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 87.

M. Guy Allouche. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Guy Allouche. C'est la première fois qu'un texte de loi affirme solennellement le droit des habitants à être informés des affaires de la commune et à participer aux décisions qui les concernent.

En assurant une plus grande transparence de la gestion municipale par le biais d'une meilleure information, en déterminant les modalités selon lesquelles peuvent être instituées les commissions extra-municipales et en fixant les conditions dans lesquelles les électeurs peuvent être consultés par le conseil municipal sur les affaires de la commune, ce projet de loi tend à rendre la démocratie locale plus effective.

Mes chers collègues, un peuple majeur est-il un peuple qui est appelé tous les ans à mettre un bulletin dans une urne, après que des candidats leur ont dit « Faites-nous confiance ! », ou est-il composé de citoyens régulièrement informés des affaires de leur commune et de l'action de leurs élus à quelque niveau que ce soit ?

Il ne faut pas se dissimuler pour autant que le problème de la participation est difficile, dans la mesure où ce terme évoque une intervention à la frontière de la consultation et de la décision. La participation est réelle si elle ouvre une chance de réforme du projet ou de la décision ; elle l'est encore si elle conduit à de nouvelles attitudes dans l'instruction des affaires, mais elle est incompatible avec la démocratie représentative si elle consiste à changer le décideur.

Ce texte de loi est très clair, car c'est par la voie d'aménagements administratifs plus que par des transferts de pouvoirs de décision que la participation peut-être construite, dans le respect de la tradition démocratique française.

Il est à noter que le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales a été examiné par le Sénat, mes chers collègues, en mai 1980. Ce texte, adopté par le Sénat, visait déjà à favoriser l'information et la participation des citoyens en prévoyant, notamment, la création dans les quartiers de mairies annexes placées sous la responsabilité d'un adjoint et où pourraient être déconcentrés certains services municipaux, la publication de documents simplifiés sur le budget de la commune dans le bulletin municipal ou un journal local. Mieux, ce texte adopté par le Sénat prévoyait l'institution d'une procédure de référendum communal !

Le pouvoir, nous le savons, c'est d'abord la détention de l'information. Si la participation est souhaitée, il faut donc mettre à la disposition de l'ensemble des habitants d'une commune tous les documents qui fondent l'action de l'équipe municipale.

Mes chers collègues, voilà un peu plus de dix ans, le Sénat souhaitait aller très loin. Aujourd'hui, on nous propose un texte de loi qui affirme le droit, pour les habitants, d'être régulièrement informés, au nom de la transparence que nous souhaitons tous ; on nous propose un texte de loi qui prévoit que les citoyens peuvent participer, dans des conditions bien précises, accordant toutes les garanties, afin de lutter contre la démagogie. Or, que fait le Sénat aujourd'hui ? Il refuse ce droit.

Autre temps, autres mœurs !

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Le débat qui s'instaure sur cet amendement n° 87, comme ceux d'ailleurs qui se sont instaurés sur d'autres amendements, est caractéristique d'une certaine confusion, d'abord sur la forme, ensuite sur le fond.

Nous sommes actuellement confrontés à une fâcheuse habitude : les auteurs de projets de lois, de plus en plus, croient pouvoir exorciser une situation en proclamant solennellement un droit, qu'ils le définissent ou qu'ils ne le définissent pas d'ailleurs.

Il faut quand même se rappeler qu'une loi ne consiste pas à affirmer solennellement, par exemple, le droit au logement, le droit à la vie, le droit à l'information, le droit à la liberté, etc., mais doit déterminer clairement les modalités d'exercice de ces droits. Tant qu'une loi se contente d'affirmer des droits, elle ne signifie rien, elle n'est pas applicable.

M. François Autain. Elle peut faire les deux !

M. Marcel Rudloff. Effectivement, elle peut faire les deux, et c'est le cas dans les articles suivants.

Ainsi, le débat se focalise toujours sur la déclaration de principe : les partisans du texte ou les partisans du Gouvernement commencent immédiatement par accuser les adversaires de cette affirmation solennelle de ne pas vouloir s'intéresser au fond du droit. Il faudrait, une fois pour toutes, se débarrasser de ce faux exorcisme des déclarations de principe, des affirmations solennelles, qui ne correspondent pas à la réalité.

Dans le cas présent, c'est flagrant. Si l'on affirme le droit à l'information, le droit à la participation, de manière solennelle, on est forcément amené à en discuter sur le fond ; c'est ce que nous ferons, notamment, quand nous examinerons les articles suivants du titre II.

Quelqu'un qui croit en cette affirmation solennelle, en ce mythe de la participation, sera abominablement déçu par ce qui lui est offert par la suite. M. Pagès l'a dit, il est abominablement déçu. Mieux vaut écrire que cet ensemble d'articles prévoit les conditions d'exercice de l'information des citoyens, et non pas affirmer un droit à la participation.

C'est la raison pour laquelle la commission a été sage de proposer la suppression de cet article 7, quitte, bien entendu, sur les articles suivants, à discuter des modalités précises de la participation et de l'information donnée aux habitants en dehors des périodes électorales. Nous y reviendrons.

M. Félix Leyzour. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Félix Leyzour. Mon collègue M. Pagès a expliqué, voilà quelques instants, notre conception de la vie municipale et de la démocratie locale. Ce qui est présenté ici comme une nouveauté est mis en œuvre depuis très longtemps tant par des élus communistes que par d'autres élus.

Le titre II, qui débute bien sûr avec l'article 7, vient après le titre I^{er} qui donne plus de pouvoirs au préfet de région, et avant le titre III, qui réduit, lui, les pouvoirs des élus.

Evidemment ce titre II, en particulier cet article 7, est placé à cet endroit pour conférer une couverture démocratique à l'ensemble du texte. Pour notre part, nous ne voterons pas l'amendement de suppression, parce qu'on pourrait accrédi-ter l'idée que nous sommes opposés au contenu de cet article, mais nous nous abstenons car nous considérons que nous appliquons déjà ce principe. Nous n'avons pas besoin de ce texte pour l'affirmer.

M. Robert Pagès. Très bien !

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Effectivement, lors de la discussion des articles subséquents, nous aurons l'occasion d'approfondir les propos de M. Rudloff.

Je me réjouis chaque fois que des lois précisent et affirment un droit nouveau, car cela est bon. C'est notre rôle de législateur de le faire.

Mes chers collègues, j'entends dire ici ou là que nous pratiquons depuis longtemps l'information. Personne n'a dit le contraire ! Mais de quelle façon cela se fait-il ? Les bulletins municipaux existent. A certaines périodes, de belles brochures comportant de très belles photos et des articles dithyrambiques sur l'action de l'élu municipal paraissent ! Mais ces bulletins rendent seulement compte de ce qui a été fait.

Je n'ai jamais lu dans un bulletin municipal : voilà ce que nous allons faire, donnez-nous votre avis. (*Protestations sur les travées communistes.*) Jamais !

M. Robert Pagès. Ce n'est pas sérieux !

M. Guy Allouche. Ce droit à l'information, tel que l'article 7 le prévoit, est un droit nouveau qu'il faut affirmer. Je ne comprends pas pourquoi certains se refusent à l'affirmer.

Alors que nous déplorons tous le phénomène d'abstention, si l'on veut, dans un souci de transparence, que les citoyens participent de nouveau à la vie locale, autant les intéresser non pas à ce qui s'est fait, mais surtout à ce qui va se faire.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Pourquoi vouloir supprimer l'article 7, alors qu'il a, de mon point de vue - je ne suis pas juriste ni un habitué du prétoire - ...

M. Emmanuel Hamel. Vous auriez fait un grand avocat !

M. René Régnauld. ... simplement pour objet d'éclairer les articles suivants.

Si j'ai bien compris notre collègue M. Marcel Rudloff, il est d'accord avec la démarche entreprise dans les articles qui suivent, mais il refuse d'allumer la lampe susceptible d'éclairer sa démarche. Moi, je préfère marcher sur une route éclairée que de m'engager à l'aveuglette.

En outre, je suis étonné aussi par ce que disent nos collègues communistes. Certes, il y a partout en France des collectivités locales qui ont déjà mis en œuvre une telle disposition.

La différence entre hier et demain tient au fait que ce qui est bon pour les uns, mais aléatoire pour les autres, deviendra bon pour tout le monde du fait de l'adoption de cette disposition. Par conséquent, au nom de la démocratie, personne ne pourra s'opposer à la généralisation de cette mesure.

Il s'agit de toute une série de dispositions novatrices, qui, dans leur ensemble, vont au-delà de ce qui se pratique aujourd'hui dans la plupart des cas, en ce qui concerne le droit à l'information des citoyens.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, je ne comprends pas la proposition de la commission. Nous devons considérer l'article 7 et nous mettre au travail pour améliorer, s'il le faut, les articles suivants.

Ainsi, nous serons en accord avec nous et nous éviterons ce mauvais débat, ce faux débat auquel nous participons depuis quelques instants.

Je vous demande donc, mes chers collègues, de renoncer à la proposition qui nous est faite de supprimer l'article 7.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Afin d'éviter tout malentendu, je précise que la commission des lois, en proposant de supprimer l'article 7, n'a pas voulu refuser le droit à l'information des habitants. Les nombreux responsables de collectivités territoriales qui siègent ici le savent très bien par expérience.

Je suis surpris de l'ampleur que prend le débat sur une telle disposition.

Nous demandons la suppression de l'article 7 parce qu'il s'agit d'un texte ambigu et parce qu'il est abusif de considérer que le droit à l'information des habitants est un principe essentiel de la démocratie.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 87, repoussé par le Gouvernement.

M. Félix Leyzour. Le groupe communiste s'abstient.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 7 est supprimé.

CHAPITRE I^{er} bis

De l'information des habitants sur les affaires locales

Article 8 (*réserve*)

M. le président. « Art. 8. - Les articles L. 212-1 et L. 261-3 du code des communes sont complétés par un second alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 121-10-1. »

Je suis, tout d'abord, saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 88, est présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois.

Le second, n° 385, est déposé par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I.

Tous deux tendent, dans le texte proposé par cet article pour compléter les articles L. 212-1 et L. 261-3 du code des communes, à remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre : « 10 000 ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 88.

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission propose de relever le seuil de 3 500 habitants à 10 000 habitants, afin de ne pas alourdir les obligations des communes de moins de 10 000 habitants pour les débats sur les orientations générales du budget.

M. le président. La parole est à M. Seillier, pour défendre l'amendement n° 385.

M. Bernard Seillier. Monsieur le président, je retire l'amendement n° 385 et me rallie à l'amendement n° 88 de la commission.

M. le président. L'amendement n° 385 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 88 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement avait d'abord songé à retenir ce seuil de 10 000 habitants pour définir les communes dans lesquelles il y aurait lieu d'établir un débat sur les orientations générales du budget. De nombreuses associations ont été consultées. En définitive, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a proposé que ce seuil soit ramené à 3 500 habitants.

Le Gouvernement ayant pris initialement la position que je viens d'indiquer, il s'en remet pour cet amendement à la sagesse du Sénat.

M. René Trégouët. Très bien !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 88.

M. René Régnauld. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. Pour mieux comprendre le sens de cet amendement, il faut rappeler qu'il concerne en fin de compte le budget des communes, c'est-à-dire un élément essentiel de la vie des collectivités locales. En effet, s'il est des décisions qui intéressent au premier chef les administrés, parce qu'ils sont aussi des contribuables, c'est bien celles qui ont trait à l'usage qui est fait de leur argent.

Qu'on ne se méprenne pas sur la nature du débat sur les orientations générales du budget : il ne s'agit pas, comme je l'ai parfois entendu dire, d'un budget préalable au budget proprement dit. Il s'agit d'éclairer, par un débat, les orientations du budget de l'exercice à venir. Cette démarche instaure plus de démocratie dans la vie locale.

Si la démocratie consiste simplement à informer les habitants de détails insignifiants sans les intéresser aux décisions fondamentales prises par la collectivité, alors je ne comprends pas.

Ce débat sur les orientations générales du budget me paraît intéressant et plus facile à conduire qu'on ne l'imagine. Encore faut-il en avoir la volonté.

Cette disposition a été âprement discutée au sein de l'Association des maires de France, qui a pensé initialement retenir le seuil de 3 500 habitants, puis a estimé qu'il y avait lieu de porter ce seuil à 10 000 habitants.

La commission spéciale de l'Assemblée nationale, qui comprenait des représentants de toutes les familles politiques et de tous les types de collectivités territoriales, puis l'Assemblée nationale ont jugé opportun de s'en tenir au seuil de 3 500 habitants.

Nous souhaitons nous en tenir à ce seuil de 3 500 habitants et demandons au Sénat de repousser l'amendement de la commission.

M. René Trégouët. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Trégouët. Il ne faut pas laisser croire que, en relevant le seuil de 3 500 habitants à 10 000 habitants, nous voulions instaurer moins de démocratie dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Nous sommes tous des hommes pragmatiques et des gestionnaires de collectivités locales. Pour ces débats d'orientations générales du budget, les communes doivent recevoir les documents provenant des services de l'Etat en temps utile. Or vous savez pertinemment - cela fera d'ailleurs l'objet dans quelques instants d'un autre débat, puisque j'ai déposé deux amendements sur ce sujet - qu'il est déjà très difficile pour les départements et les communes importantes d'obtenir actuellement en temps utile les documents permettant de préparer ces débats.

A mon sens, vouloir fixer le seuil à 3 500 habitants aujourd'hui est tout à fait irréaliste. L'administration devra déjà relever des défis pour transmettre en temps utile ces documents aux communes de plus de 10 000 habitants.

M. Félix Leyzour. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Félix Leyzour. Cet amendement tend à relever le seuil de 3 500 habitants à 10 000 habitants pour les communes qui auront à instaurer un débat sur les orientations générales du budget.

Nous pensons que, dans ce domaine, il faut faire confiance aux élus, pour qu'ils puissent trouver les procédures qui conviennent lors de la préparation du budget.

Je suis maire d'une commune de 2 700 habitants. J'ai bien conscience que la préparation du budget ne va pas se faire de la même façon dans une commune de l'importance de la mienne et dans une commune de 100 000 habitants. Nous devons donc trouver les formes qui conviennent à ce type de communes pour associer les élus, la population et les associations, afin de préparer au mieux le budget.

Par conséquent, il faut permettre cette souplesse, ce que font en général tous les élus, selon des formes très adaptées. En tout cas, les petites et moyennes communes - car c'est de celles-là qu'il s'agit - doivent d'abord disposer des meilleurs services administratifs et techniques pour préparer leur budget.

Nous retrouvons là une discussion que nous avons tout à l'heure : les élus doivent aussi disposer du temps pour leur permettre de faire ce travail. Cela pose le problème des moyens et du statut des élus sur lequel nous reviendrons.

Mais je ne voudrais pas que, par le biais d'un tel amendement, on donne l'impression que, dans les communes de moins de 10 000 habitants, il n'y aurait pas lieu de conduire cette discussion.

C'est la raison pour laquelle nous voterons contre cet amendement, avec cet esprit de souplesse que nous voulons garder pour les petites et moyennes communes, en laissant les élus, avec la conception qu'ils ont de la démocratie, faire ce travail au niveau de leur collectivité.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Je suis d'accord avec certains des propos qui ont été tenus à l'instant. Je partage le sentiment selon lequel mieux les élus seront en situation d'assumer leurs responsabilités, précisément grâce à un statut qui doit leur en donner les moyens, et mieux leurs collaborateurs, ces fonctionnaires territoriaux qui les entourent, pourront travailler. Ces deux conditions sont effectivement de nature à faciliter l'exercice de leur mission et donc, indirectement, à améliorer le fonctionnement de la démocratie locale.

Monsieur Trégouët, c'est bien sur ce point qu'il y a désaccord. Quand nous vous écoutons, nous ne sommes plus dans un débat d'orientation budgétaire. En effet, vous parlez, vous, de l'épuration de votre budget. Or, en l'occurrence, il s'agit non pas d'une pré-préparation du budget, mais d'un débat d'orientation budgétaire.

Je suis maire d'une commune d'un peu plus de 10 000 habitants. Chaque année, dès le mois de janvier, sans attendre les informations des services de l'Etat dont nous nous servons le moment venu, nous essayons de consacrer

une ou deux séances du conseil municipal à un débat au cours duquel nous évoquons ce que pourraient être les éléments dominants du budget de l'exercice à venir.

Lorsque viennent les informations, forts de nos orientations et en fonction des moyens réels dont nous disposons, nous construisons notre projet de budget, puis nous l'examinons et le votons.

Certains confondent le budget et une esquisse de budget avec un débat d'orientation budgétaire. C'est la raison pour laquelle nous avons du mal à nous comprendre. C'est peut-être aussi pourquoi nous rencontrons ces difficultés à propos du seuil qui fait l'objet de l'amendement que nous examinons.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Je voterai cet amendement, mais je m'interroge sur la multiplication d'obligations et de contraintes imposées aux maires. Ces incitations à faire des débats en janvier ou en février sont excellentes s'il s'agit de conseils. En revanche, elles sont très mauvaises s'il y a obligation.

D'ailleurs, je ne trouve pas dans le texte - heureusement ! - de sanction à l'inobservation de la formalité d'un débat d'orientation budgétaire. Personne n'osera dire que sans débat d'orientation budgétaire, il sera impossible de faire le budget.

Dans ces conditions, tout ce qui peut faciliter la souplesse en la matière est bon. La position de la commission va dans ce sens et elle me paraît donc tout à fait raisonnable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 88, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(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° 451, présenté par M. Trégouët, a pour objet, dans l'alinéa proposé pour compléter les articles L. 212-1 et L. 261-3 du code des communes, de remplacer les mots : « dans un délai de deux mois précédant l'examen » par les mots : « dans un délai allant des trente jours aux soixante jours précédant l'examen ».

Le deuxième, n° 342, déposé par MM. Estier, Régnauld, Allouche, Autain, Delfau, Saunier, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise, dans le texte proposé par l'article 8 pour le second alinéa des articles L. 212-1 et L. 261-3 du code des communes, à remplacer les mots : « dans un délai de deux mois précédant l'examen » par les mots : « deux mois au moins avant l'examen ».

Le troisième, n° 386, présenté par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., tend, dans le texte proposé par cet article pour compléter les articles L. 212-1 et L. 261-3 du code des communes, à remplacer les mots : « de deux mois précédant » par les mots : « de deux mois au moins avant ».

La parole est à M. Trégouët, pour défendre l'amendement n° 451.

M. René Trégouët. Depuis le début de la soirée, nous avons employé à plusieurs reprises le mot « souplesse ». La rédaction utilisant l'expression « deux mois » est peut-être trop rigide. C'est pourquoi je vous propose un délai allant des trente jours aux soixante jours précédant l'examen.

Ce délai n'a pas été choisi à la légère : trente jours, c'est, à mon avis, le délai minimal pour ouvrir un débat d'orientation car l'information locale doit pouvoir circuler, descendre et remonter ; si le délai que je propose ne va pas au-delà des soixante jours précédant l'examen, c'est parce que je n'ai pas tout à fait la même approche que M. Régnauld en ce qui concerne le débat d'orientation. On ne peut véritablement faire un débat d'orientation qu'à partir du moment où l'on a connaissance des bases, afin d'élaborer le budget. Voilà pourquoi ce délai me semble être le meilleur.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La question des débats d'orientation budgétaire a provoqué des discussions intéressantes en commission. Nous sommes partis d'un principe assez simple : des débats d'orientation budgétaire sont déjà

organisés au sein des conseils généraux. Personnellement, j'ai eu à en conduire, pendant près de sept ans, dans un département important et je n'ai jamais rencontré la moindre difficulté.

Le délai de deux mois précédant l'examen nous a finalement paru extrêmement souple car il permet aux maires de choisir. Nous nous en sommes tenus à cette idée. C'est la raison pour laquelle la commission a eu la même réaction à propos de ces trois amendements qui font l'objet d'une discussion commune.

En ce qui concerne l'amendement n° 451, présenté par M. Trégouët, le dispositif me paraît plus restreint que le délai de deux mois prévu dans le projet de loi. En effet, lorsqu'on indique un délai de deux mois précédant l'examen, cela signifie que l'on dispose de deux mois, soit de un à soixante jours. En revanche, si l'on mentionne un délai de trente à soixante jours, on restreint le délai de trente jours. Dans ces conditions, la commission n'a pu qu'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Sur cet amendement comme sur les deux autres amendements qui font l'objet de la discussion commune, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. La parole est à M. Régnauld, pour défendre l'amendement n° 342.

M. René Régnauld. Nous commençons à mieux nous comprendre, monsieur Trégouët, même si vous n'en êtes pas tout à fait convaincu. Mais, comme vient de le dire à l'instant M. le rapporteur, votre amendement se rapproche de notre puisque vous prévoyez un délai de trente jours au minimum, soixante jours au plus.

Parce que nous faisons la différence entre la réflexion sur des orientations et l'examen d'un projet nous considérons que cette réflexion doit intervenir suffisamment en amont, suffisamment tôt. Nous préservons un espace de temps qui permet à nouveau l'échange et améliore encore l'éclairage du budget proprement dit. C'est pourquoi notre amendement prévoit un délai d'au moins deux mois avant l'examen.

M. le président. La parole est à M. Seillier, pour défendre l'amendement n° 386.

M. Bernard Seillier. Compte tenu des observations de M. le rapporteur, je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 386 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 342 ?

M. Paul Graziani, rapporteur. Toujours en vertu du même principe, il me paraît bon de conserver le délai de deux mois précédant l'examen.

La proposition qui est faite par le groupe socialiste ne présente plus aucun intérêt. En effet, si le délai est trop long, aucun chiffre ne sera disponible et le débat sera alors particulièrement creux. Par conséquent, la commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 342 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je me suis déjà exprimé, monsieur le président. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 451, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Après une première épreuve à main levée, déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis est levé, n'adopte pas l'amendement.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 342, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 387, M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I. proposent, à la fin du texte présenté par l'article 8 pour les articles L. 212-1 et

L. 261-3 du code des communes, de supprimer les mots : « et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 121-10-1 ».

La parole est à M. Seillier.

M. Bernard Seillier. Monsieur le président, il s'agit d'un amendement de coordination avec l'amendement n° 412 portant sur l'article 25 et prévoyant la suppression du caractère obligatoire du règlement intérieur.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission a admis l'existence du règlement intérieur. Or, cet amendement tend à le supprimer. Elle ne peut donc qu'y être défavorable.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement, est, lui aussi, opposé à cet amendement de coordination avec un amendement de suppression de l'article 25.

En effet, un règlement intérieur lui semble nécessaire.

M. Bernard Seillier. Je demande la parole.

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

M. Bernard Seillier. Monsieur le président, je demande la réserve du vote sur cet amendement jusqu'après l'examen de l'article 25.

M. René Rénault. Très bien !

M. le président. Monsieur Seillier, je vous ferai simplement remarquer que, dans la mesure où votre demande de réserve serait acceptée, le vote sur l'ensemble de l'article 8 serait, lui aussi, réservé jusqu'après l'examen de l'article 25. Il en irait de même des amendements n°s 388 et 452.

Quel est l'avis de la commission sur cette demande de réserve ?

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement s'en remet également à la sagesse du Sénat.

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

Je mets aux voix la demande de réserve formulée par M. Seillier, sur laquelle la commission et le Gouvernement s'en remettent à la sagesse du Sénat.

La réserve est ordonnée.

En conséquence, les amendements n°s 387, 388, 452 et le vote sur l'ensemble de l'article 8 sont réservés jusqu'après l'examen de l'article 25.

Article additionnel après l'article 8

M. le président. Par amendement n° 89, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après l'article 8, un article additionnel ainsi rédigé :

« Avant le premier alinéa de l'article 6 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée, sont insérés les deux alinéas suivants :

« Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un débat a lieu au conseil régional sur les orientations budgétaires.

« Le projet de budget de la région est préparé et présenté par le président du conseil régional qui est tenu de le communiquer aux membres du conseil régional avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Monsieur le président, un débat d'orientation budgétaire est organisé au conseil général mais pas au conseil régional. Le projet de loi prévoit l'extension au conseil régional des dispositions prévues pour le conseil général.

L'amendement prévoit plus explicitement l'application de cette disposition aux conseils régionaux, et apporte des précisions concernant l'élaboration du budget.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Favorable, monsieur le président.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 89.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Je voterai l'amendement n° 89, mais je souhaite attirer l'attention du Sénat sur les difficultés supplémentaires qu'il introduit, puisque le débat d'orientation du conseil régional doit être précédé d'un débat d'orientation au comité économique et social. Le délai entre le moment où les orientations budgétaires seront débattues et où le vote du budget pourra avoir lieu sera donc allongé.

Cela dit, je me rallie à cet amendement qui rend la procédure dans les conseils régionaux homologue de celle qui est applicable dans les conseils municipaux et les conseils généraux.

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Monsieur le président, nous sommes favorables à cet amendement de la commission. Je voudrais cependant faire observer à M. le rapporteur que son dernier alinéa est peut-être sans objet car, actuellement, il est fait obligation à l'exécutif - en l'occurrence à notre collègue M. Rudloff ! (*Sourires*) - d'envoyer les documents au moins onze jours avant une séance plénière. Il me paraît donc superfluitaire de proposer un délai de douze jours.

Pour ce qui est du débat sur les orientations budgétaires, nous y sommes favorables d'autant que presque toutes les régions l'ont prévu, notamment la mienne.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 89, 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, après l'article 8.

Article 9

M. le président. « Art 9. - I. - L'article L. 212-14 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 212-14. - Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis en annexe :

« 1° de données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

« 2° *Supprimé.*

« 3° des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions ;

« 4° de la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Cette mesure prend effet à compter de la production du compte administratif afférent à l'année 1992 ;

« 5° des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune ;

« 6° du bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 francs et à 50 p. 100 du budget de l'organisme ;

« 7° d'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement.

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

« II. - Dans le 1° de l'article L. 261-1 du code des communes, la référence à l'article L. 212-14 de ce même code est supprimée. »

Sur cet article, je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 90 rectifié *ter*, présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois, tend à rédiger comme suit le paragraphe I de cet article :

« I. - L'article L. 212-14 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 212-14. - Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

« Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

« Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis en annexe :

« 1° de données synthétiques sur la situation financière de la commune, comprenant au moins, indépendamment des informations supplémentaires que la municipalité entend fournir :

« - le montant des dépenses de fonctionnement par habitant ;

« - la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement ;

« - le montant des dépenses d'équipement par habitant ;

« - le montant des recettes fiscales par habitant ;

« - le montant des dotations versées par l'Etat par habitant ;

« 2° de données moyennes nationales et départementales de même nature relatives aux communes situées dans le même groupe démographique au sens de l'article L. 234-2. Ces données sont fournies par les services de l'Etat ;

« 3° de la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions ;

« 4° de la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Cette mesure prend effet à compter de la production du compte administratif afférent à l'année 1992 ;

« 5° des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune. Ces tableaux retracent notamment le montant des ressources de ces organismes perçues au titre des bases des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle dans la commune ;

« 6° du bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 francs ou représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme ;

« 7° d'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement.

« Dans ces mêmes communes de 10 000 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

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

Cet amendement est assorti de trois sous-amendements, déposés par le Gouvernement.

Le sous-amendement n° 467 vise, dans le dixième alinéa (2°) du texte proposé par l'amendement n° 90 rectifié *ter* pour l'article L. 212-14 du code des communes, à remplacer le mot : « départementales » par le mot : « régionales ».

Le sous-amendement n° 468 a pour objet, à la fin du douzième alinéa (4°) du texte proposé par l'amendement n° 90 rectifié *ter* pour l'article L. 212-14 du code des communes, de remplacer les mots : « à l'année 1992 ; » par les mots : « à l'exercice 1993 ; ».

Le sous-amendement n° 469 tend, à la fin du quatorzième alinéa (6°) du texte proposé par l'amendement n° 90 rectifié *ter* pour l'article L. 212-14 du code des communes, à supprimer les mots : « et représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme ».

Le deuxième amendement n° 328, présenté par MM. Moutet et Egu vise, dans le premier alinéa du texte proposé par l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes, à remplacer les mots : « du public » par les mots : « des habitants de la commune ».

Le troisième, n° 389, déposé par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., a pour objet, dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 212-14 du code des communes, de remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre : « 10 000 ».

Le quatrième, n° 390, également présenté par M. Seillier et les membres du groupe de l'U.R.E.I., a pour but, après le troisième alinéa (1°) du texte proposé par l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes, d'insérer un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« ... des éléments de même nature relatifs aux communes d'importance démographique comparable et portant sur le dernier exercice connu, ces éléments étant fournis par les services de l'Etat compétents. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 90 rectifié *ter*.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement porte sur les budgets et documents annexes mis à la disposition du public.

Il a pour objet, tout à la fois, de préciser que le public est averti de la mise à disposition par tout moyen de publicité au choix du maire, de remonter le seuil à partir duquel les documents doivent être annexés au budget, de préciser le contenu minimal des données synthétiques sur la situation financière de la commune, de rétablir les données comparatives à condition qu'elles soient fournies par l'Etat et que la commune puisse les assortir de justifications, de préciser que la récapitulation des concours aux associations doit figurer sur une liste distinguant chaque association, et, enfin, de prévoir que les données synthétiques sur la situation financière de la commune font l'objet, en outre, d'une insertion dans les publications locales.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 90 rectifié *ter* et pour défendre les sous-amendements n°s 467, 468 et 469.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. L'amendement n° 90 rectifié *ter* a pour objet d'élever de 3 500 à 10 000 habitants le seuil minimal de population communale pour l'application des dispositions relatives aux annexes obligatoires et de prévoir un certain nombre de dispositions nécessaires à la mise en œuvre de cette mesure. Le Gouvernement est favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption de trois sous-amendements sur lesquels je vais maintenant m'expliquer.

L'amendement de la commission dispose que les cinq informations obligatoires correspondent à des ratios calculés par le ministère de l'intérieur sur la base d'une moyenne départementale. Or, mesdames, messieurs les sénateurs, dans certains départements, le nombre des communes de plus de 10 000 habitants est relativement faible. Aussi, la moyenne des communes de 10 000 habitants n'aurait-elle, pour ces départements relativement peu peuplés, que très peu de signification.

C'est pourquoi le Gouvernement a déposé un sous-amendement n° 467, qui vise à substituer le mot « régionales » au mot « départementales » de telle manière que, dans tous les cas, la moyenne ait un sens.

Le sous-amendement n° 468 vise à substituer, à la fin du douzième alinéa - 4° - du texte proposé par l'amendement de la commission, aux mots « à l'année 1992 » les mots « à l'exercice 1993 ». En effet, le nouveau plan comptable des communes et de leurs établissements publics à caractère

administratif, qui est actuellement préparé par le comité consultatif installé à cet effet, doit entrer en application au 1^{er} janvier 1993.

Il apparaît donc logique que la disposition prévoyant une annexe relative à la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes s'applique lorsque les comptes communaux seront présentés selon la nouvelle nomenclature, ce qui ne sera possible qu'au terme de l'exercice 1993.

Enfin, le sous-amendement n° 469 vise le quatorzième alinéa - 6° - de l'amendement de la commission aux termes duquel devra notamment être annexé aux documents budgétaires le « bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 francs et représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme. ».

Le Gouvernement vous propose, par ce sous-amendement, de retirer le dernier membre de la phrase : « et représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme. ».

En effet, les organismes dont le bilan doit être annexé au budget de la collectivité doivent remplir l'une des trois conditions suivantes : soit la commune détient une part du capital, soit il s'agit d'organismes au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt, soit, enfin, il s'agit d'organismes au bénéfice desquels la commune a versé une subvention supérieure à 500 000 francs et à 50 p. 100 de leur propre budget.

Dans ce dernier cas, la condition relative à la part de la subvention dans le budget semble restreindre le nombre des organismes, car un certain nombre d'entre eux reçoivent effectivement une aide de plus de 500 000 francs de la commune, sans pour autant que ce montant dépasse 50 p. 100 de leur budget.

Autrement dit, dès lors qu'une commune verse à un organisme une somme supérieure à 500 000 francs, il nous paraît juste que les citoyens puissent avoir accès aux comptes de celui-ci même si cette somme ne représente pas 50 p. 100 du budget dudit organisme.

Ces trois sous-amendements apportent donc des précisions d'« ordre technique » qui complètent le dispositif sur le fond duquel le Gouvernement est d'accord.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission est défavorable au sous-amendement n° 467, puisqu'il prévoit aussi une comparaison avec la moyenne nationale.

Elle est hostile au sous-amendement n° 468, car le Gouvernement recule sur un texte résultant d'un des amendements qu'il a déposés à l'Assemblée nationale.

Elle est, enfin, défavorable au sous-amendement n° 469, estimant que les dispositions contenues dans le deuxième alinéa ne sont pas mauvaises.

Toutefois, la solution réside non pas nécessairement dans ce sous-amendement, mais dans la rectification effectuée au quatorzième alinéa - 6° - du texte proposé par l'amendement n° 90 rectifié *ter* pour l'article L. 212-14 du code des communes.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, compte tenu de la rectification intervenue à l'amendement n° 90 rectifié *ter*, le sous-amendement n° 469 est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Après avoir entendu les explications de M. le rapporteur, j'estime que l'esprit dans lequel le sous-amendement n° 469 a été déposé est respecté par cette rectification. Par conséquent, je retire ce sous-amendement.

M. le président. Le sous-amendement n° 469 est retiré.

La parole est à M. Moutet, pour défendre l'amendement n° 328.

M. Jacques Moutet. Cet amendement est d'ordre rédactionnel. Le titre du projet de loi est : « De la démocratie locale ». Or, l'article L. 212-14 du code des communes dispose : « Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public... ». Le mot « public » ainsi employé est vague. Il serait préférable de le remplacer par les mots : « les habitants de la commune » ou par les

mots : « les administrés ». En effet, je ne vois pas pourquoi les budgets de la commune intéresseraient le public en général.

M. le président. Monsieur Moutet, je vous ferai remarquer que si l'amendement n° 90 rectifié *ter* de la commission était adopté, le vôtre n'aurait plus d'objet. Dès lors, ne conviendrait-il pas de le transformer en un sous-amendement à l'amendement n° 90 rectifié *ter* ?

M. Jacques Moutet. Absolument, monsieur le président.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 328 rectifié, présenté par MM. Moutet et Egu, qui est ainsi rédigé :

« I. - Dans le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 90 rectifié *ter* pour l'article L. 212-14 du code des communes, remplacer les mots : « du public » par les mots : « des habitants de la commune ». »

« II. - Au deuxième alinéa du texte proposé par cet amendement pour l'article L. 212-14 du code des communes, remplacer les mots : « du public », par les mots : « des habitants de la commune ». »

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement n° 328 rectifié ?

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission y est défavorable. En effet, l'article 9 du projet de loi tend à la mise à disposition sur place, à la mairie, de certains documents. Le public peut y avoir accès.

En revanche, l'article L. 121-19 du code des communes vise la mise à disposition sans déplacement. Il est donc beaucoup plus restrictif puisqu'il concerne les habitants ou les contribuables. Tout cela me paraît un peu flou.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est tout à fait défavorable à ce sous-amendement. En effet, il est contraire aux termes de la loi du 17 juillet 1978 qui a institué, comme vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, le droit d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif.

Il est clair que le budget d'une commune fait partie des documents visés par ladite loi. Par conséquent, il peut être consulté par le public, au sens où l'on ne peut restreindre le droit de consultation du budget d'une commune aux seuls habitants de celle-ci. Vous pouvez demander à consulter le budget de n'importe quelle commune.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement est défavorable à ce sous-amendement n° 328 rectifié et tient particulièrement à la référence au public.

M. le président. La parole est à M. Seillier, pour défendre les amendements nos 389 et 390.

M. Bernard Seillier. Je les retire, monsieur le président.

M. le président. Les amendements nos 389 et 390 sont retirés.

Monsieur Moutet, le sous-amendement n° 328 rectifié est-il maintenu ?

M. Jacques Moutet. Oui, monsieur le président, il l'est.

Après avoir entendu les explications de M. le secrétaire d'Etat, je comprends tout à fait la position de la commission, qui a demandé la suppression de l'article 7.

Monsieur le secrétaire d'Etat, après avoir traité de la démocratie locale et du droit des habitants de la commune à être informés, vous parlez maintenant du droit du public à être informé. Il faut être cohérent !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le droit des habitants de la commune, tel qu'il est fondé par certaines dispositions du titre II que nous examinons, est un « plus ». Mais ce « plus » ne saurait être mis en œuvre au détriment de droits plus généraux qui s'appliquent à l'ensemble des citoyens de ce pays et qui ont été institués par la loi sur l'accès aux documents administratifs.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 328 rectifié.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Nous sommes hostiles à ce sous-amendement. Mais je voudrais surtout interroger son auteur. Je ne suis pas certain qu'il ait compris l'ampleur de la modification qu'il propose.

Si nous le suivions, tout citoyen n'habitant pas dans une commune, bien qu'il soit un contribuable et intéressé indirectement aux affaires de celle-ci, ne pourrait pas venir consulter ces documents. Il en serait de même des entreprises implantées dans une commune mais dont les responsables n'y résideraient pas.

Je suis persuadé, à bien y réfléchir, que telle n'est certainement pas votre intention. C'est la raison pour laquelle il serait vraiment sage de retirer ce sous-amendement. Nous n'aurions pas ainsi à nous prononcer contre.

M. Jacques Moutet. Je demande la parole.

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

M. Jacques Moutet. Je me rallie aux arguments qui ont été avancés et je le retire.

M. le président. Le sous-amendement n° 328 rectifié est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 467, repoussé par la commission.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 468, repoussé par la commission.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 90 rectifié *ter*, repoussé 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.)

M. le président. Mes chers collègues, nous voyageons sur un braquet modeste : nous avons examiné 27 amendements en deux heures et demie. C'est même un braquet de montagne ! *(Sourires.)* Il en reste 413...

Monsieur le rapporteur, je sais que la commission des lois doit se réunir à neuf heures pour poursuivre l'examen des amendements déposés sur ce texte. A quelle heure pensez-vous en avoir terminé ?

M. Paul Graziani, rapporteur. A dix heures trente, monsieur le président.

M. le président. Nous ouvrirons donc notre séance publique à dix heures trente.

3

DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Hubert Haenel attire tout particulièrement l'attention de M. le garde des sceaux, ministre de la justice, sur la situation alarmante, les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire. Il lui demande quels enseignements pratiques il compte tirer et quelles mesures il envisage de prendre à la suite du rapport de la commission de contrôle pour mettre fin au grave déséquilibre institutionnel constaté par cette commission. (N° 25.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

4

DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. André-Georges Voisin une proposition de loi visant à développer la récupération et la valorisation des déchets plastiques.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 378, 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 M. Marcel Rudloff une proposition de loi tendant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 afin de rétablir les droits acquis des travailleurs non salariés non agricoles en matière d'assurance maladie.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 379, 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. Marc Lauriol, Jean Chamant, Charles de Cuttoli et Louis Souvet une proposition de loi tendant à modifier l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 380, 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.)*

5

RENVOI POUR AVIS

M. le président. La commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence (n° 350, 1990-1991), dont la commission des affaires économiques et du Plan est saisie au fond.

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

Le renvoi, pour avis, est ordonné.

6

DÉPÔTS DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Christian Bonnet un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution de M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste tendant à la création d'une commission d'enquête sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sous la V^e République (n° 305, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 375 et distribué.

J'ai reçu de M. Gérard Larcher un rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant le code des postes et des télécommunications et la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications (n° 355, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le n° 376 et distribué.

J'ai reçu de M. Claude Huriet, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant réforme hospitalière.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 381 et distribué.

J'ai reçu de M. Claude Prouvoyer un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en

deuxième lecture, modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et relatif à l'Institution nationale des invalides (n° 369, 1990-1991).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 382 et distribué.

7

DÉPÔT D'UN RAPPORT D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Oudin un rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée sur la procédure budgétaire communautaire.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 377 et distribué.

8

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 13 juin 1991, à dix heures trente, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 269, 1990-1991) d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale.

Rapport n° 358 (1990-1991) de M. Paul Graziani, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis n° 364 (1990-1991) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

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

Délai limite général pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le jeudi 6 juin 1991 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite général pour le dépôt des amendements à tous les projets et propositions de loi ou de résolution inscrits jusqu'à la fin de la session ordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

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, déclaré d'urgence, relatif à la lutte contre la fièvre aphteuse et portant modification du code rural et du code pénal (n° 271, 1990-1991) est reporté au mardi 18 juin 1991, à douze heures.

2° au projet de loi d'orientation pour la ville, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence (n° 350, 1990-1991), est fixé au mardi 18 juin 1991, à treize heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole dans le débat consécutif à la déclaration du Gouvernement sur les orientations de la politique de défense devront être faites au service de la séance avant le lundi 17 juin 1991, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 13 juin 1991, à zéro heure trente.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 12 juin 1991

SCRUTIN (N° 112)

sur l'amendement n° 14, présenté par Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à supprimer l'article 4 du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale

Nombre de votants 318
Nombres de suffrages exprimés 318

Pour 16
Contre 302

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

Henri Bangou
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Danielle
Bidard-Reydet
Paulette Fost

Jacqueline
Fraysse-Cazalis
Jean Garcia
Charles Lederman
Félix Leyzour
Hélène Luc
Louis Minetti

Robert Pagès
Ivan Renar
Paul Souffrin
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Guy Allouche
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthus
Alphonse Arzel
François Autain
Germain Authié
Honoré Baillet
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Marie-Claude
Beaudeau
Henri Belcour
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Claude Belot
Jacques Bérard

Georges Berchet
Maryse
Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse
Jean Besson
André Bettencourt
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
Marc Bœuf
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Marcel Bony
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Raymond Bourgine
Philippe de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
André Boyer

Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette
Brisepierre
Louis Brives
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Jacques Carat
Paul Caron
Ernest Cartigny
Robert Castaing
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
William Chery
Roger Chinaud

Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Yvon Collin
Francisque Collomb
Claude Cornac
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
Maurice Couve
de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
Michel Darras
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
André Delelis
Gérard Delfau
François Delga
Jacques Delong
Jean-Pierre Demerliat
Charles Descours
Rodolphe Désiré
André Diligent
Michel Doublet
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert Durand-Chastel
Bernard Dussaut
André Egu
Jean-Paul Emin
Claude Estier
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Jean François-Poncet
Jean Garcia
Gérard Gaud
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton

Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginesy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Getschy
Jacques Golliet
Marie-Fanny
Gournay
Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Roland Grimaldi
Georges Gruillot
Yves Guéna
Robert Guillaume
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hautecloque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Paul Kauss
Philippe Labeyrie
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Tony Larue
Robert Laucournet
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Charles Lederman

Bernard Legrand
Jean-François
Le Grand
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
Roger Lise
Maurice Lombard
Paul Loridant
François Louisy
Pierre Louvet
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Philippe Madrelle
Kléber Malécot
Michel Manet
Hubert Martin
Jean-Pierre Masseret
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel Maurice-
Bokanowski
Jean-Luc Mélenchon
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moinard
René Monory
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
Georges Othily
Jacques Oudin
Sosefo Makapé
Papilio
Charles Pasqua

Bernard Pellarin
Albert Pen
Guy Penne
Jean Pépin
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Robert Pontillon
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourny
Claude Pradille
Claude Prouvoyeur
Jean Puech
Roger Quilliot
Henri de Raincourt
Albert Ramassamy
René Régnauld
Henri Revol

Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Jacques Roccaserra
Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Gérard Roujas
André Rouvière
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Claude Saunier
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet

Pierre-Christian
Taittinger
Fernand Tardy
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
André Vallet
Pierre Vallon
Albert Vecten
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Franz Duboscq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset
Paulette Fost
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jacqueline
Frayse-Cazalis
Jean Garcia
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginesy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Gœtschy
Jacques Golliet
Marie-Fanny
Gournay
Yves Goussebaire-
Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hauteclocque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson

André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Paul Kauss
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Christian
de La Malène
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Jean Lecanuet
Charles Lederman
Bernard Legrand
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
Félix Leyzour
Roger Lise
Maurice Lombard
Pierre Louvot
Roland du Luart
Hélène Luc
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Philippe Madrelle
Kléber Malécot
Hubert Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel Maurice-
Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Louis Minetti
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moinard
René Monory
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
Robert Pagès
Sosefo Makapà
Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Hubert Peyou
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourny
Claude Prouvoyeur
Jean Puech
Henri de Raincourt
Ivan Renar
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Jean Roger
Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Paul Souffrin
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Trégouët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Hector Viron
Robert Vizat
Albert Voilquin
André-Georges Voisin

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Ne peut prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution)

M. Marcel Debarge.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

SCRUTIN (N° 113)

sur l'amendement n° 283, présenté par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe du rassemblement pour la République, tendant à insérer un article additionnel après l'article 6 bis du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, adopté par l'Assemblée nationale.

Nombre de votants 318
Nombres de suffrages exprimés 318

Pour 253
Contre 65

La Sénat a adopté.

Ont voté pour

François Abadie
Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthus
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Balareello
René Ballayer
Henri Bangou
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Daniel Bernardet
Roger Besse

André Bettencourt
Danielle
Bidard-Reydet
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Marcel Bony
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
André Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette
Brisepierre
Louis Brives
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldauguès

Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Michel Chauty
Jean Chérioux
William Chervy
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Yvon Collin
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice Couve
de Murville

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Jean-Pierre Bayle
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Maryse
Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Marc Bœuf
Marcel Bony
Jacques Carat
Robert Castaing
William Chervy
Claude Cornac
Marcel Costes
Raymond Courrière

Ont voté contre

Roland Courteau
Michel Darras
André Delélis
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Rodolphe Désiré
Michel Dreyfus-
Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Aubert Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Paul Loridant
François Louisy
Philippe Madrelle

Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Michel Moreigne
Georges Othly
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Régnauld
Jacques Roccaserra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier

Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Fernand Tardy

André Vallet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux

André Vezinhet

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Etienne Dailly, qui présidait la séance.

Ne peut prendre part au vote

(En application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution)

M. Marcel Debarge.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	319
Nombre de suffrage exprimés	319
Majorité absolue des suffrages exprimés	160

Pour l'adoption	254
Contre	65

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.