

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

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e SÉANCE

Séance du jeudi 9 janvier 1992

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 13).
2. **Rappels au règlement** (p. 13).
MM. Adrien Gouteyron, Ivan Renar, le président.
3. **Candidatures à un organisme extraparlimentaire** (p. 14).
4. **Administration territoriale de la République.** - Discussion d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 14).

Discussion générale : MM. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur ; Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales ; Paul Graziani, rapporteur de la commission des lois ; Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques.

Suspension et reprise de la séance (p. 25)

5. **Nomination de membres d'un organisme extraparlimentaire** (p. 25).
6. **Administration territoriale de la République.** - Suite de la discussion d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 26).

Discussion générale (*suite*) : Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. René Régnauld, Jean Roger, Jean-Pierre Fourcade, Jean Huchon, Ivan Renar.

MM. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales ; Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des finances ; René Régnauld.

Clôture de la discussion générale.

M. le président.

Demande de priorité (p. 39)

Demande de priorité des chapitres III (articles 53 à 53 *undecies*) et IV (articles 54 B à 54 *quaterdecies*). - M. Paul Graziani, rapporteur de la commission des lois. - La priorité est ordonnée.

Suspension et reprise de la séance (p. 39)

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

Intitulé du chapitre III avant l'article 53 (p. 40)

Amendement n° 111 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat.

Suspension et reprise de la séance (p. 39)

Adoption de l'amendement n° 111 constituant l'intitulé modifié.

Article 53 (p. 40)

Amendements identiques n°s 112 de la commission et 222 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis ; amendements n°s 223 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, 243 et 244 de M. René Régnauld. - MM. le rapporteur, Louis Minetti, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. René Régnauld, le secrétaire d'Etat. - Adoption des amendements n°s 112 et 222 supprimant l'article, les amendements n°s 223, 243 et 244 devenant sans objet.

Article 53 *bis* (*supprimé*) (p. 41)

Amendement n° 113 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *ter* (*supprimé*) (p. 42)

Amendement n° 114 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *quater* (*supprimé*) (p. 42)

Amendement n° 115 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *quinquies* (*supprimé*) (p. 42)

Amendement n° 116 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *sexies* (*supprimé*) (p. 42)

Amendement n° 117 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *septies* (*supprimé*) (p. 43)

Amendement n° 118 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *octies* (*supprimé*) (p. 43)

Amendement n° 119 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *nonies* (*supprimé*) (p. 43)

Amendement n° 120 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *decies* (*supprimé*) (p. 44)

Amendement n° 121 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 53 *undecies* (*supprimé*) (p. 44)

Amendement n° 122 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Intitulé du chapitre IV avant l'article 54 A (p. 44)

Amendement n° 123 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant l'intitulé modifié.

Article 54 B (p. 44)

Amendement n° 124 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 54 (p. 44)

Amendements identiques nos 125 de la commission et 224 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis ; amendements nos 245 de M. René Régnauld et 225 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. - M. le rapporteur, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. René Régnauld, le secrétaire d'Etat. - Adoption des amendements nos 125 et 224 supprimant l'article, les amendements nos 245 et 225 devant sans objet.

Article 54 bis A (p. 46)

Amendement n° 126 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 54 bis (supprimé) (p. 46)

Amendement n° 127 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 ter (supprimé) (p. 47)

Amendement n° 128 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 quater (supprimé) (p. 47)

Amendement n° 129 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 quinquies (supprimé) (p. 47)

Amendement n° 130 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 sexies (supprimé) (p. 48)

Amendement n° 131 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 septies (supprimé) (p. 48)

Amendement n° 132 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 octies (supprimé) (p. 48)

Amendement n° 133 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 nonies (supprimé) (p. 48)

Amendement n° 134 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 decies (supprimé) (p. 49)

Amendement n° 135 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 undecies (supprimé) (p. 49)

Amendement n° 136 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 duodecies (supprimé) (p. 49)

Amendement n° 137 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 terdecies (supprimé) (p. 50)

Amendement n° 138 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article 54 quaterdecies (supprimé) (p. 50)

Amendement n° 139 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Article additionnel avant l'article 1^{er} (p. 50)

Amendement n° 204 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. - Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Article 1^{er} (p. 50)

Amendement n° 1 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 2 (p. 51)

Amendement n° 2 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 2 bis (p. 52)

Amendement n° 3 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 3 (p. 52)

Amendement n° 4 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 4 (p. 52)

Amendements nos 205 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et 5 de la commission. - MM. Louis Minetti, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Emmanuel Hamel. - Rejet de l'amendement n° 205 ; adoption de l'amendement n° 5.

Adoption de l'article modifié.

Article 5 (p. 53)

Amendement n° 6 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 5 bis (p. 53)

Amendement n° 7 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 6 (p. 53)

Amendements nos 8 et 9 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption des deux amendements.

Adoption de l'article modifié.

Article 6 bis (p. 54)

Amendement n° 10 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 6 ter (supprimé) (p. 54)

Amendement n° 11 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement rétablissant l'article.

Titre I^{er} bis (*supprimé*) (p. 54)

Article 6 *quater* (*supprimé*) (p. 54)

Article 7 (*supprimé*) (p. 55)

M. Louis Minetti.

Amendement n° 12 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Louis Minetti, René Régnauld. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 8 (p. 56)

Amendement n° 13 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Christian Bonnet, René Régnauld. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 9 (p. 57)

Amendement n° 14 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 15 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 16 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 17 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendements identiques n°s 18 de la commission et 163 de M. Paul Girod, rapporteur pour avis. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendements n°s 254 du Gouvernement et 261 de la commission. - MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur. - Adoption de l'amendement n° 261, l'amendement n° 254 devenant sans objet.

Amendement n° 241 de M. René Régnauld. - MM. René Régnauld, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 19 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 10 (p. 59)

Amendement n° 20 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 21 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 (p. 60)

Amendement n° 22 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 23 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 bis (*supprimé*) (p. 60)

Article 12 (p. 60)

Amendement n° 24 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 25 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 12 bis (p. 60)

Amendement n° 26 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 13 (p. 61)

Amendements n°s 27 à 31 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption des cinq amendements.

Adoption de l'article modifié.

Article 14 (p. 61)

Amendements n°s 32 et 33 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption des deux amendements.

Adoption de l'article modifié.

Article 15 (p. 62)

Amendement n° 34 rectifié de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement constituant l'article modifié.

Article 16 (p. 62)

Intitulé du chapitre V du titre II du livre I^{er} du code des communes (p. 62)

Amendement n° 35 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. René Régnauld. - Adoption de l'amendement constituant l'intitulé.

Article L. 125-1 du code des communes (p. 62)

Amendement n° 206 de Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis et sous-amendement n° 263 de M. René Régnauld ; amendement n° 36 rectifié de la commission et sous-amendement n° 264 de M. René Régnauld. - Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, René Régnauld, Michel Dreyfus-Schmidt. - Retrait du sous-amendement n° 263 ; rejet de l'amendement n° 206 et, par scrutin public, du sous-amendement n° 264 ; adoption de l'amendement n° 36 rectifié.

Adoption, par scrutin public, de l'article du code, modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. **Transmission d'un projet de loi organique** (p. 66).

8. **Ordre du jour** (p. 65).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures cinq.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. Adrien Gouteyron. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Adrien Gouteyron. Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 36, alinéa 3, de notre règlement.

Je voudrais, comme hier nos collègues de l'Assemblée nationale, m'étonner que l'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement ne prévoie pas au moins un débat sur les problèmes de l'audiovisuel. Le ministre délégué à la communication était convenu de la nécessité d'un tel débat, débat qu'il nous avait annoncé pour la session de printemps.

Depuis, la situation dramatique de La Cinq a mis en évidence l'urgence de ce débat.

Le Parlement étant convoqué en session extraordinaire, ce débat peut donc avoir lieu sans délai.

C'est pourquoi, je le répète, je m'étonne que l'on ne semble pas y avoir songé au plus haut niveau de l'Etat, mais, tous comptes faits, je m'en étonne moins que je viens de le dire, car peut-être ne tient-on pas à ce que ce débat ait lieu, peut-être préfère-t-on, comme nous avons pu le constater ces derniers jours, esquiver les responsabilités...

J'ai même entendu, mes chers collègues, comme certains d'entre vous sans doute, des personnalités de l'actuelle majorité, à commencer d'ailleurs par le ministre de la culture, accuser le Sénat de s'être opposé à tout assouplissement de la réglementation audiovisuelle.

On voudrait faire croire que c'est le Sénat qui veut tuer La Cinq : il fallait y penser !

M. Claude Estier. Mais non !

M. Adrien Gouteyron. Je tiens donc à rappeler que, loin de nous opposer à cet assouplissement, nous avons au contraire adopté un texte qui, en ce domaine, allait bien au-delà de celui retenu par l'Assemblée nationale.

Nous avons en effet voté un amendement qui non seulement permettait de moduler les obligations des chaînes - et de le faire, je le précise, dans le respect de la Constitution, car, sur ce point, le texte de l'Assemblée nationale avait suscité des critiques, vous vous en souvenez, y compris de la part du président de la commission compétente - mais qui, surtout, permettait de différer d'un an l'application aux services autorisés des « superquotas ».

On nous annonçait une réflexion, il nous semblait donc logique de reporter la décision à l'issue de cette réflexion que nous avons été les premiers à demander.

J'ajoute que ce délai présentait à nos yeux l'énorme avantage de permettre à toutes les chaînes de « souffler » et de passer le moins mal possible le cap d'une conjoncture économique difficile.

Le Sénat n'a pas été entendu. Je le regrette. Je regrette aussi qu'on ne veuille pas davantage l'entendre aujourd'hui. Le silence qu'on nous impose et les faux procès qu'on nous fait ressemblent fort à une nouvelle tentative du Gouvernement pour se décharger - sur le Sénat cette fois - de ses responsabilités ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. Claude Estier. Pourquoi avez-vous présenté un recours devant le Conseil constitutionnel ?

M. Ivan Renar. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Ivan Renar. Monsieur le président, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 36, alinéa 3, de notre règlement, déjà évoqué par notre collègue Adrien Gouteyron et relatif à l'organisation de nos travaux.

Mes amis André Lajoinie et Hélène Luc, présidents des groupes parlementaires communistes, ont adressé hier une lettre à Mme le Premier ministre au sujet de la très grave crise qui « secoue » la cinquième chaîne de télévision. Ensemble, ils ont saisi le Gouvernement d'une demande d'inscription à l'ordre du jour de la présente session extraordinaire d'un débat sur l'état et l'avenir du paysage audiovisuel français.

Ce débat est nécessaire. L'échec de La Cinq marque un échec important de la télévision privée. Les conséquences sociales en sont dramatiques. Les parlementaires communistes l'ont maintes fois affirmé : la mainmise des intérêts privés sur l'audiovisuel dessert l'épanouissement de ce secteur.

Asservir ainsi la télévision au principe de la rentabilité financière aboutit à la situation d'aujourd'hui. Selon l'état de la conjoncture, on crée, on gère ou on ferme une chaîne.

Cette conception de l'audiovisuel est contraire au principe, pourtant maintenu par les lois de 1986 et de 1989, de mission d'intérêt général, mission qui s'impose aux chaînes privées comme aux chaînes publiques.

La chute de La Cinq, l'échec d'Hachette, c'est l'échec de la privatisation !

Cela étant, les sénateurs du groupe communiste et apparenté estiment qu'abaisser encore le seuil des quotas de diffusion d'œuvres d'expression française, accroître donc la déréglementation, n'est pas la voie à suivre. Si cette voie était prise, tous les problèmes s'en trouveraient aggravés.

Ce qu'il faut, c'est reconstituer un secteur public fort.

Mme Hélène Luc. Très bien !

M. Ivan Renar. Redynamiser le secteur public est le seul moyen de relancer la production française. En effet, comment respecter les quotas que j'ai évoqués sans une production française au niveau requis.

La solution pour les 850 salariés de La Cinq dont l'emploi est menacé aujourd'hui et dont nous partageons l'inquiétude ne pourra se trouver que dans un paysage audiovisuel débarrassé de la course aux profits, de la loi de l'argent et de sa traduction audiovisuelle qu'est l'audimat.

Le Gouvernement ne peut se dégager de ses responsabilités, comme il tente de le faire en ce moment.

En 1982, une voie dangereuse pour l'avenir du paysage audiovisuel français a été prise, confirmée par la création de La Cinq en 1984. Nous en constatons aujourd'hui les résultats négatifs.

La situation actuelle mérite donc un débat. Nous souhaitons que le Gouvernement prenne la décision d'organiser dans les jours à venir cette discussion. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Je vous donne acte, mes chers collègues, de vos rappels au règlement. Le Gouvernement, auquel ils me paraissent s'adresser, les aura certainement entendus.

3

CANDIDATURES A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle au Sénat que Mme le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de ses représentants au sein d'un organisme extraparlamentaire.

La commission des affaires économiques et du Plan a fait connaître qu'elle propose les candidatures de M. Pierre Jeambrun comme membre titulaire et de M. Louis Virapoullé comme membre suppléant du conseil supérieur de l'aviation marchande.

Ces candidatures ont été affichées et seront ratifiées, s'il n'y a pas d'opposition, à l'expiration du délai d'une heure, conformément à l'article 9 du règlement.

4

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Discussion d'un projet de loi en deuxième lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture du projet de loi d'orientation (n° 117, 1991-1992), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, relatif à l'administration territoriale de la République.

[Rapport n° 230 (1991-1992) et avis [nos 231 et 232 (1991-1992).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, votre assemblée a adopté en première lecture, voilà un peu plus de six mois, ce projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, et ce à l'issue d'un débat qui a montré tout l'intérêt que vous portez à ces dispositions et à leurs enjeux pour l'avenir de notre organisation territoriale.

Le texte que je vous présente aujourd'hui est issu des débats de la deuxième lecture de l'Assemblée nationale, qui ont conforté la cohérence et la logique de ce projet de loi en

rétablissant deux des thèmes centraux du projet de loi initialement présenté, la déconcentration et la création de nouvelles formules de coopération entre les régions, d'une part, et entre les communes, d'autre part.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté et enrichi un amendement déposé par le Gouvernement, que, bien évidemment, la Haute Assemblée n'a pu examiner, et visant à créer une dotation de développement rural de façon à renforcer, en cohérence avec « l'intercommunalité », la solidarité à l'égard du monde rural, ce monde auquel les sénateurs sont particulièrement attachés.

Cet ajout permet de mieux souligner le caractère tout à fait novateur d'un texte dont nous allons aujourd'hui commencer la deuxième lecture devant le Sénat.

La décentralisation a dix ans. Avec l'expérience, surtout celle que confère l'exercice de plusieurs mandats - je pense aux présidents de conseils généraux qui siègent dans cet hémicycle - chacun se plaît, avec le recul du temps, à reconnaître la nécessité et la pertinence de cette décentralisation.

Fort de cet acquis considérable, le Gouvernement entend approfondir la décentralisation dans un cadre renouvelé, qui s'organise autour des quatre axes prioritaires que sont la déconcentration, le renforcement de la démocratie locale, la coopération locale et la solidarité entre collectivités.

La déconcentration doit, comme l'a souligné le Président de la République à Moulins, devenir le principe de droit commun des interventions de l'Etat afin de permettre à celui-ci d'exercer avec plus d'efficacité ses missions de sécurité et de cohésion sociale de la nation.

Le Gouvernement s'est engagé résolument dans cette voie : la déconcentration des crédits d'investissement, la mise en place des centres de responsabilité dans les services déconcentrés de l'Etat, la départementalisation de la police nationale illustrent ce mouvement qu'il importe désormais d'approfondir.

C'est pourquoi, même si - je l'ai reconnu bien volontiers à plusieurs reprises - la mise en œuvre de la déconcentration dépend essentiellement de mesures d'ordre réglementaire, il est important que le principe de la déconcentration trouve son expression législative dans le texte que vous examinez aujourd'hui.

Dès la publication de la loi sur l'administration territoriale de la République - si elle est votée, bien évidemment - le Conseil d'Etat sera saisi du projet de charte de déconcentration, qui définira à titre principal les attributions des services déconcentrés, et seulement - j'insiste sur ce point - à titre subsidiaire les compétences des administrations centrales.

Chacun d'entre vous aura saisi cette nuance, qui n'est pas seulement symbolique, mais qui est une marque de volonté politique : la charte définira à titre principal les attributions des services déconcentrés et à titre subsidiaire les compétences des administrations centrales.

Ce puissant mouvement de déconcentration permettra le renforcement de notre administration territoriale conçue comme un ensemble cohérent comprenant les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements.

Je n'insisterai pas davantage sur ce premier point, car il a été longuement examiné par le Sénat lors de la première lecture du projet de loi. En outre, même si certains sont très attachés - comment pourrais-je les critiquer ? - à de grands principes juridiques rappelant que l'application dépend de mesures réglementaires, j'ai constaté que, dans les deux assemblées, un large accord s'était dessiné sur le principe même de la déconcentration.

L'approfondissement de la démocratie locale constitue le deuxième axe de ce projet de loi.

Vous avez montré, en première lecture, mesdames, messieurs les sénateurs, votre souci de rénover le cadre d'exercice de la démocratie locale, en assurant une meilleure information des citoyens, un renforcement des règles de contrôle sur les actes budgétaires et une plus grande transparence, en particulier en matière financière, des décisions des collectivités décentralisées.

Je sais que des divergences sont apparues entre les deux assemblées sur telle ou telle disposition, en particulier sur le seuil de population à partir duquel s'appliqueront la

plupart des mesures qui sont proposées. Le Gouvernement, comme au cours des précédentes lectures, s'en remettra sur ce point à la sagesse du Parlement.

L'approfondissement de la démocratie locale passe aussi par un renforcement des droits des élus et les dispositions contenues dans le projet de loi que nous examinons aujourd'hui anticipent sur le projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux - il est attendu par le Sénat et par l'Assemblée nationale, mais aussi par les grandes associations d'élus - que vous examinerez en première lecture dans quelques jours. J'aurai, avec M. Jean-Pierre Sueur, la grande satisfaction de vous le présenter.

Je suis sûr que nous aurons, à cette occasion, un débat extrêmement intéressant et je sais que le Sénat sera sensible à un certain nombre de chapitres de ce projet de loi. Je pense, en particulier, à celui qui concerne les conditions d'exercice de leur mandat par les maires, et notamment par les maires des 23 000 ou 25 000 petites et moyennes communes de notre pays.

Le troisième axe prioritaire du projet de loi concerne la coopération locale.

Nos concitoyens, comme nous tous ici, sont très attachés à leur commune, échelon de base de la démocratie.

Pourtant, nous ne pouvons à la fois souhaiter - et croyez bien que celui qui vous parle le souhaite - le maintien de 36 000 communes dans notre pays et refuser la coopération intercommunale. En effet, l'aménagement du territoire, le développement économique ne peuvent être efficacement poursuivis que si une coopération plus poussée et plus performante s'instaure entre les collectivités territoriales.

L'Assemblée nationale a confirmé le principe de la création de nouvelles catégories d'établissements publics de coopération intercommunale : les communautés de communes, plus spécifiquement destinées aux petites communes, et les communautés de villes, nouvel outil de coopération pour les agglomérations urbaines.

Le rôle et les compétences de ces organismes de coopération sont désormais mieux spécifiés et une grande souplesse est laissée aux communes pour définir le contenu des compétences transférées aux communautés de communes.

L'Assemblée nationale - vous le savez - a introduit pour les nouvelles communautés un bloc de compétences exercées à titre obligatoire : l'aménagement de l'espace et le développement économique. L'exercice de ces compétences obligatoires est en parfaite cohérence avec le dispositif fiscal et financier qui est prévu.

L'unification progressive des taux de taxe professionnelle - elle devient un impôt communautaire pour les communautés de villes - et l'instauration d'une taxe professionnelle de zone pour les communautés de communes sont le gage incontestable d'une réponse aux impératifs de développement économique et de solidarité fiscale.

Par ailleurs, les communautés de communes et les communautés de villes devront choisir un groupe de compétences optionnelles parmi les quatre qui sont proposées pour adapter leur intervention à d'autres préoccupations des collectivités.

Je le répète avec force devant votre assemblée : les nouvelles structures de coopération ne comportent pas de contraintes. Les communes seront amenées à présenter leurs propositions de regroupement à la commission départementale de la coopération et à délibérer de la modification du périmètre des structures de coopération existantes ou de leur adhésion à des organismes de coopération, selon les règles traditionnelles de majorité qualifiée prévues par le droit de la coopération depuis 1959. Ces règles régissent, notamment, la création des syndicats intercommunaux à vocation multiple, les Sivom, dont nous connaissons, bien sûr, le fonctionnement et auxquels, à l'heure actuelle, beaucoup d'entre nous participent.

Ce nouvel élan de la coopération locale sera donc précédé d'un très large débat au sein de la commission départementale de la coopération. Cette dernière sera l'émanation des différentes catégories de collectivités et des établissements de coopération concernés.

Toujours dans le même esprit de renforcement des coopérations locales, le Gouvernement ne peut que se réjouir du rétablissement, par l'Assemblée nationale, des ententes inter-

régionales. Ces ententes traduisent, en effet, de manière institutionnelle, la libre volonté de plusieurs régions limitrophes de s'associer pour exercer en commun, et d'une manière plus efficace, certaines de leurs compétences.

Cette possibilité nouvelle qui est offerte à nos régions d'exercer, d'une façon souple et pragmatique, leurs attributions dans un espace de taille optimale au plan géographique, démographique et économique, apparaît déterminante dans la perspective de l'achèvement de la construction européenne. Les régions restent des régions, mais s'unissent pour mener certaines actions et, ainsi, atteignent une dimension tout à fait intéressante à l'échelon européen.

Le quatrième axe prioritaire - c'est une novation par rapport au texte que vous avez examiné et adopté en première lecture - concerne le renforcement des mécanismes de solidarité, notamment en direction des collectivités rurales.

Le renforcement de la solidarité entre les collectivités locales est nécessaire. Les disparités entre communes sont évidentes et les mécanismes de péréquation existants ne sont pas totalement aptes à corriger ces déséquilibres. Cela a conduit le Gouvernement à proposer, conformément d'ailleurs aux orientations fixées par M. le Président de la République à Bron, la création d'une dotation de solidarité urbaine, qui a été instituée par la loi du 13 mai 1991.

Dès 1991 - je me permets de le rappeler - 700 millions de francs ont été répartis au profit de quelque 400 communes défavorisées et, en 1992, cet effort de solidarité doit être porté à 1,2 milliard de francs.

Par ailleurs, lors de l'examen de cette loi du 13 mai 1991, le Parlement a demandé au Gouvernement de déposer un rapport sur les conditions dans lesquelles la répartition de la dotation globale de fonctionnement pourrait être modifiée en faveur des communes rurales.

Le Président de la République en a fixé le cadre à Chinon, le 12 septembre dernier, à l'occasion des assises nationales des petites villes de France, et a invité le Gouvernement à formuler rapidement des propositions.

Au cours des trois derniers mois, le Gouvernement s'est attaché à présenter les différentes hypothèses en faveur de l'utilisation de mécanismes de solidarité pour les communes rurales, et un rapport a pu être déposé sur le bureau des deux assemblées le 28 octobre dernier.

Avant d'aborder avec les élus et les associations représentatives les voies possibles d'une réforme, un état des lieux des dotations aux collectivités, et plus particulièrement de la dotation globale de fonctionnement, a été dressé.

Les nombreuses simulations qui ont été réalisées ont montré la difficulté de réformer la dotation globale de fonctionnement du fait de l'existence de la garantie de progression minimale qui assure à chaque commune une progression annuelle de sa dotation. Dans ces conditions, toute mesure tendant à modifier le système de répartition en faveur des communes rurales aurait pénalisé incontestablement les communes urbaines disposant de faibles ressources, les communes les plus riches étant protégées par ce mécanisme de garantie.

De même, les simulations réalisées sur la création de mécanismes de solidarité rurale calqués sur ceux qui ont été retenus précédemment pour la dotation de solidarité urbaine ont montré les limites d'une semblable démarche, puisque 30 000 communes auraient été amenées à se partager une somme de l'ordre de 85 millions de francs.

Il a fallu, en conséquence, s'orienter vers un autre dispositif au profit des communes rurales en conciliant deux impératifs.

Le premier est la nécessité - je suis convaincu que vous en serez d'accord - d'éviter l'écueil d'un saupoudrage des moyens financiers, que nous savons, par expérience, inefficace. La mise en œuvre d'une solidarité active en faveur des collectivités locales du milieu rural doit s'inscrire en cohérence avec les grandes orientations de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Le second impératif consiste à s'attacher à mettre en œuvre une solidarité dynamique et non une solidarité d'assistance, c'est-à-dire à faire bénéficier de cette solidarité en priorité les groupements de communes qui s'engageront dans des projets de développement économique. Il s'agit, en quelque sorte, d'assister ceux qui ont la volonté de s'unir pour promouvoir des actions de développement.

Le Gouvernement a donc proposé, et l'Assemblée nationale l'a suivi dans cette voie, en y apportant toutefois des modifications substantielles, la création d'une nouvelle part au sein du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, laquelle constituera la dotation de développement rural.

Cette nouvelle part sera scindée en deux fractions.

La première sera destinée aux groupements de communes à fiscalité propre dont la population est inférieure à 35 000 habitants et dont la population de la commune la plus peuplée n'excède pas 25 000 habitants et exerçant des compétences dans les domaines du développement économique et de l'aménagement de l'espace. Je pense ainsi aux communautés de communes prévues par le texte que vous examinez, mais aussi aux districts à fiscalité propre exerçant les compétences que je viens d'évoquer.

Afin de tenir compte au mieux des réalités locales et d'associer les élus à cette démarche, il nous est apparu opportun que l'attribution des crédits de cette fraction de la dotation de développement rural soit déconcentrée au niveau du préfet, dans le cadre des orientations fixées par une commission d'élus, à l'image de la solution retenue pour la D.G.E., deuxième part.

Il est enfin apparu nécessaire que cette dotation puisse être utilisée pour financer des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, car chacun sait qu'un projet de développement intercommunal peut générer l'une ou l'autre catégorie de dépenses. Cette souplesse est donc apparue indispensable.

La seconde fraction de cette nouvelle part du fonds est consacrée aux petites villes-centres, qui concentrent souvent les équipements collectifs et les services de proximité et qui, à ce titre, supportent des charges importantes, parfois génératrices de situations financières délicates.

La sélection des bénéficiaires sera opérée sur des critères de population - communes non périurbaines de moins de 10 000 habitants - de richesse fiscale et de centralité : chefs-lieux de cantons et communes les plus peuplées du canton lorsqu'elles n'en sont pas le chef-lieu, ce qui est parfois le cas.

La répartition des ressources de cette fraction sera effectuée en fonction de la population, du potentiel fiscal et de l'effort fiscal des bénéficiaires.

Il était important d'inscrire cette dotation dans le mouvement de l'intercommunalité, qui est le cadre privilégié du développement des solidarités. Pour autant, le Gouvernement a tenu à prendre en compte le rôle structurant des petites villes rurales. Encore fallait-il que les ressources affectées à la dotation de développement rural soient suffisamment importantes pour favoriser l'émergence de projets significatifs.

Pour ce qui est des moyens mis en œuvre, le Gouvernement propose d'affecter à terme, c'est-à-dire en 1994, un milliard de francs à cette dotation, en y consacrant le produit de l'accroissement annuel de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Pour cette année, cet accroissement sera de l'ordre, au plus, de 300 millions de francs ; sur trois ans, une somme de l'ordre de un milliard de francs pourrait ainsi être dégagée.

Ces mesures s'inscrivent totalement dans les priorités qui ont été fixées par le Gouvernement en faveur de l'aménagement du territoire.

Le comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre dernier consacré à l'espace rural les a retenues comme éléments essentiels de la politique de développement local.

Ce mécanisme que je viens de décrire complète à l'évidence le dispositif qui vous est proposé par ce projet de loi sur l'administration territoriale de la République.

Il offrira un cadre rénové pour l'exercice des responsabilités des collectivités. Les communes rurales, elles aussi, y trouveront désormais des instruments nouveaux pour mener à bien leurs programmes. L'intercommunalité librement consentie et de nouveaux moyens financiers renforcés par la dotation de développement rural en sont les principaux.

Le Gouvernement, mesdames et messieurs les sénateurs, sera très attentif aux réflexions et aux propositions de votre Haute Assemblée, notamment en matière de solidarité rurale. Il me semble en effet, au regard des difficultés que connaissent certaines petites communes, qu'il y a là un élément nouveau susceptible d'apporter une réponse à certains problèmes du monde rural.

Je voudrais, au terme de cette présentation relativement brève, puisque le sujet est maintenant bien connu de vous, insister, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les sénateurs, sur l'importance de ce texte pour l'avenir de nos collectivités territoriales.

Celles-ci ont besoin d'un cadre renouvelé pour l'exercice de leurs compétences, et c'est le sens profond de ce texte, dont les différents volets - déconcentration de l'action de l'Etat, coopération intercommunale, solidarité financière entre collectivités, renforcement et rénovation de la démocratie locale - constituent les toutes premières priorités de l'action du Gouvernement. Vous me permettez d'ajouter qu'ils forment un tout avec le texte sur l'exercice des mandats locaux qui sera soumis à votre examen la semaine prochaine.

Près de dix ans après la promulgation des premiers textes de cette réforme sans précédent, nous devons poursuivre l'œuvre législative initiée par Gaston Defferre, afin de l'enraciner définitivement dans nos institutions territoriales.

Les travaux législatifs ayant trait aux collectivités locales ont connu depuis un an une forte intensité. J'en donnerai pour exemple les textes relatifs au statut de la Corse, à la politique de la ville et à la solidarité urbaine.

Le projet de loi que vous allez examiner en deuxième lecture représente l'une des dernières pierres de cet édifice, avec le projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux dont je parlais à l'instant et dont l'examen était déjà annoncé dans la loi de 1982.

Je disais tout à l'heure que ce texte était attendu. J'en veux pour preuve que cela fait malheureusement dix ans qu'il était annoncé...

M. Christian Bonnet. Douze ou treize ans, monsieur le ministre ! Il préexistait dans le texte, qui a été voté par le Sénat, relatif à la décentralisation, dont un chapitre traitait de l'exercice des mandats locaux.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. C'est parfaitement exact, monsieur le sénateur.

Que ce soit vous qui le rappeliez me paraît tout à fait normal.

Mes prédécesseurs - ils sont peu nombreux, car j'ai constaté que les ministres de l'intérieur exerçaient cette fonction difficile et ô combien exaltante pendant des durées assez longues - réclamaient ce texte. C'était votre cas, monsieur Bonnet. Il est vrai que vous aviez annoncé ce texte.

Je me souviens d'ailleurs qu'assistant à une réunion animée par M. Bécam - j'étais alors conseiller général - j'avais entendu parler de ce projet de loi. Mais je ne l'ai vu mentionné pour la première fois que dans le projet de loi de 1982 présenté par Gaston Defferre, votre successeur. Je m'honore d'ailleurs de l'avoir voté et je suis fier d'en assurer maintenant l'ultime phase d'exécution.

Voilà donc des textes que je pourrais qualifier de passionnants et qui montrent, au-delà des engagements des uns et des autres, que règne dorénavant une ambiance dans laquelle chacun certes s'interroge, mais pas sur les principes de la décentralisation et sur la nécessité d'organiser l'exercice des mandats locaux.

Je pourrais d'ailleurs citer ici le travail de M. Pierre Joxe, ainsi que les tentatives tout à fait louables, même si elles n'ont pas abouti, car ce n'était peut-être pas encore le moment, de M. Raymond Marcellin.

Tout cela nous permet d'engager des débats extrêmement intéressants, des débats politiques au sens noble du terme.

Mme Hélène Luc. Vous n'avez pas que de bonnes références, monsieur le ministre !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Elles sont très bonnes !

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Je me réjouis à cet égard, lorsque je participe aux travaux du Sivom de ma région, de constater que toutes les formations politiques qui y sont représentées, dont bien évidemment des élus qui appartiennent à votre formation politique, madame Luc, participent à ces travaux.

Mme Hélène Luc. Nous sommes pour la coopération, c'est clair !

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. En terminant, je voudrais vous faire une confiance. C'est peut-être malheureux, mais c'est ainsi, dans ce Sivom où je siège depuis douze ans, au-delà heureusement de nos divergences politiques, quand il s'agit de gérer, j'ai souvent constaté, sans doute parce que les uns et les autres ont la volonté de mettre la gestion en avant, qu'il existait un fort esprit de coopération pour la gestion de la régie intercommunale des pompes funèbres, l'entretien des chemins, les problèmes de l'eau, etc.

Nous discutons et j'ai constaté - et ce Sivom ne présente pas une originalité particulière - que nous nous retrouvons dans le travail ; pour moi, c'est essentiel.

C'est donc avec une grande satisfaction que je me retrouve au Sénat pour travailler, puisque nous allons maintenant, pendant près de quinze jours, M. Jean-Pierre Sueur et moi-même, être à vos côtés, mesdames et messieurs les sénateurs. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

Mme Hélène Luc. Il ne faut pas mettre la liberté communale en cause !

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, comme vient de l'exposer M. le ministre de l'intérieur, nous allons fêter cette année le dixième anniversaire des grandes lois fondatrices de la décentralisation.

Ce texte, qui vous est soumis en deuxième lecture, vise - est-il besoin de le rappeler ? - à prolonger cette œuvre magnifique de la décentralisation.

M. Félix Leyzour. En recentralisant !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Ce texte s'inscrit en tout cas dans le droit-fil de la volonté décentralisatrice qui s'est exprimée à travers de très nombreux textes au cours des dix années écoulées.

Voilà quelques semaines, messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les sénateurs, nous avons eu, au Sénat, un dialogue que je crois très constructif sur ce texte, chaque article ayant alors fait l'objet d'un débat approfondi.

Ce texte a été examiné en deuxième lecture par l'Assemblée nationale et, à cette occasion, il a encore évolué. D'ores et déjà, il apparaît que le Parlement fait bien son travail, qui consiste à peaufiner lecture après lecture - ce texte n'a effectivement pas été déclaré d'urgence - afin de parvenir aux meilleurs résultats possibles.

Je voudrais maintenant compléter sur trois points les propos tenus voilà quelques instants par M. Philippe Marchand.

Le premier a trait à l'intercommunalité. A cet égard, plusieurs approches étaient possibles. La première aurait consisté - comme vous le savez, les précédents sont nombreux - à s'interroger sur le nombre de communes, que compte notre pays. Nous n'avons pas retenu cette approche. Nous avons choisi de respecter nos 36 700 communes que, nous aimons tous, j'en suis convaincu ; notre République, en ce qu'elle a de plus profond, trouve l'une de ses origines fondamentales dans chacune d'elles.

M. Robert Vizet. C'est pourquoi il faut les conserver !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. La volonté du Gouvernement - sur ce point, il faut être très clair - est donc de conserver ces communes...

Mme Hélène Luc. Et leur autonomie !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... ainsi que leur autonomie, madame Luc, vous avez raison. Sur ce point, nous sommes d'accord et j'espère que cet accord pourra se concrétiser.

Mme Hélène Luc. On en reparlera !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. C'est pourquoi - et je tiens à le redire ici avec beaucoup de vigueur - si nous sommes d'accord pour conserver ce tissu de 36 700 communes auquel nous tenons tous, nous devons, en même temps, à l'heure de l'Europe, soutenir - j'insiste sur ces termes - une plus grande intercommunalité.

En effet, nombre de projets qui sollicitent nos collectivités locales requièrent, vous le savez bien, une coopération entre les communes appartenant au même secteur géographique.

Le premier choix consiste donc à respecter les communes.

Le second choix tient au volontariat.

On aurait pu imaginer que la loi comprendrait des dispositions contraignant les communes à la coopération.

Après tout, il y a des précédents. Ainsi, mais vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, les communautés urbaines ont été créées par la loi sans que les populations ou les élus concernés aient été consultés. De même, il n'eût pas été illégitime de considérer que la loi était l'instrument le plus adéquat pour mettre en œuvre tel ou tel regroupement de communes. Pourtant, nous n'avons pas choisi cette voie.

En effet, comme cela a été affirmé avec une grande netteté par M. Joxe d'abord puis par M. Marchand à l'Assemblée nationale, et comme j'ai eu l'occasion de le redire devant le Sénat et devant l'Assemblée nationale - de surcroît les deux chambres ont adopté un certain nombre d'amendements de manière qu'il n'y ait aucun doute là-dessus - il n'y a, dans ce texte, aucune forme de contrainte.

M. Félix Leyzour. Sauf financière !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur Leyzour, si vous trouvez dans l'un quelconque des articles une forme de contrainte, je suis prêt à en débattre, mais vous savez bien qu'il n'y en a pas.

Cette coopération, sous la forme de communautés de villes ou de communautés de communes, suppose l'accord, dans un périmètre géographique considéré, de la moitié des communes correspondant aux deux tiers de la population...

M. Robert Vizet. Et le reste alors ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... ou des deux tiers des communes correspondant à la moitié de la population. Monsieur Vizet, nous avons un grand respect pour ce que vous appelez « le reste ».

La règle de la majorité qualifiée régit aujourd'hui les milliers de syndicats intercommunaux à vocation unique ou à vocation multiple qui existent.

M. Robert Vizet. Non !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Les 220 districts de notre pays sont tous, je dis bien « tous », constitués en vertu de cette règle, laquelle n'est pas, que je sache, antidémocratique ! En tout cas, elle est acceptée sans aucune exception par toutes les formations politiques représentées dans cette enceinte, lesquelles la vivent tous les jours au sein des structures intercommunales qui existent. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Robert Vizet. Vous mélangez tout !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Pour les nouvelles structures, les mêmes règles de constitution prévaudront. Cependant, il est incontestable que, d'une part, ces nouvelles structures seront distinctes de celles qui existent et que, d'autre part, nous encourageons l'intercommunalité.

M. Félix Leyzour. Et voilà !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Nous ne nous excusons pas devant vous, mesdames et messieurs les sénateurs. Nous revendiquons qu'il puisse y avoir des incitations ! C'est un choix politique.

M. Félix Leyzour. Ce sont des contraintes !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Non, ne parlez pas de contraintes !

M. Félix Leyzour. Mais si !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Chacun voit bien que l'incitation est une chose et que la contrainte en est une autre.

M. Félix Leyzour. Nous ne sommes tout de même pas des analphabètes !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. On peut inciter sans contraindre !

M. Robert Vizet. Les communes paient !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. J'en viens au second point relatif à l'intercommunalité.

Un choix était possible, qui aurait consisté à substituer aux formes de l'intercommunalité existantes - les Sivom, les S.I.V.U., les communautés urbaines et les syndicats d'aménagement des villes nouvelles - des communautés de villes et des communautés de communes. Ainsi, ce qui existe aurait été supprimé au profit de formules nouvelles.

Une fois de plus, le choix du Gouvernement - de M. Pierre Joxe, de M. Philippe Marchand - a été très clair : c'est celui du pragmatisme. Il consiste à respecter ce qui existe - les formes d'intercommunalité que se sont données, finalement, nos collectivités par un choix souverain - et à offrir à ceux qui le veulent les moyens d'aller plus loin. Il s'agit donc, là encore, de proposer.

Une question se pose aussitôt, qui a été maintes fois évoquée lors de la première lecture : est-il opportun de proposer de nouvelles dispositions alors qu'il en existe déjà beaucoup d'autres ? Oui ! Pourquoi ? Parce que, dans deux domaines, il faut nous doter de formes d'intercommunalité plus efficaces que celles qui existent : dans le domaine de l'aménagement de l'espace et dans celui du développement économique. C'est pourquoi les communautés de villes et les communautés de communes - selon le texte qui vous revient de la deuxième lecture par l'Assemblée nationale - se caractérisent par le fait qu'il y a, dans les deux cas, deux vocations obligatoires, à savoir l'aménagement de l'espace et le développement économique. Au regard d'un certain nombre de dispositifs, on peut en effet parler d'incitation, je pense notamment au remboursement de la T.V.A. l'année même des travaux, mais, surtout pour les communautés de villes, à la mise en œuvre progressive d'une taxe professionnelle unique.

Vous le savez bien, mesdames, messieurs les sénateurs, les grands méfaits des disparités excessives et injustifiées des taux de taxe professionnelle à l'intérieur du même espace urbain entraînent une réelle difficulté à maîtriser l'aménagement de l'espace. Dans la mesure où les entreprises sont incitées - pour le coup, c'est un mot qui convient bien - à s'implanter dans les communes où le taux de taxe professionnelle est plus faible, et dans la mesure où ces communes sont souvent situées à la périphérie, la périphérie augmente et, de proche en proche, l'occupation de l'espace n'est pas du tout maîtrisée. On pourrait, chiffres à l'appui, démontrer les effets des disparités excessives des taux de taxe professionnelle sur l'extension du mitage dans le paysage urbain ou rural de ce pays, sur la difficulté à établir des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme qui aient la cohérence requise. C'est pourquoi chacun sait bien ici que cette question de l'harmonisation des taux de taxe professionnelle - harmonisation progressive, car il faut être réaliste - est une vraie question.

Il y a donc cohérence entre, d'une part, les vocations nouvelles des communautés de villes ou communautés de communes et, d'autre part, le dispositif fiscal, l'harmonisation progressive des taux de taxe professionnelle, qui vous est proposé.

Pour ce qui est des communautés de communes - vous l'aurez noté, mesdames et messieurs les sénateurs - le dispositif est différent, puisque celles-ci ont vocation à être créées dans l'espace rural. Il serait, bien sûr, peu raisonnable de vouloir unifier les taux de taxe professionnelle dans l'espace rural de la même manière que dans l'espace urbain. C'est pourquoi il n'est pas prévu, sauf majorité des trois quarts - c'est-à-dire majorité très forte - le demandant, d'unifier les taux de taxe professionnelle à l'intérieur des communautés de communes.

Il est prévu, en revanche, la possibilité de constituer une taxe professionnelle de zone qui pourrait s'appliquer à un parc d'activités, à une zone industrielle, et qui serait portée par l'intercommunalité à l'intérieur de l'espace rural.

Je conclus sur ces deux points, mesdames, messieurs les sénateurs : il y a non pas des contraintes, mais un grand respect de ce qui existe et une volonté de proposer des outils nouveaux et plus forts en ce qui concerne tant l'aménagement du territoire que le développement économique.

J'en viens maintenant au dernier point : la dotation de développement rural.

Lors de la discussion du projet la loi portant création de la dotation de solidarité urbaine, nombreux étaient à l'Assemblée nationale comme au Sénat - vous le savez, mesdames et messieurs les sénateurs - celles et ceux qui ont demandé que soit mis en œuvre, pour les espaces ruraux, un effort de solidarité du même type que celui dont ont pu bénéficier les espaces urbains.

C'est la raison pour laquelle la loi portant création de la D.S.U. prévoyait, dans l'un de ses articles, que le Gouvernement fournirait un rapport sur les modifications de la dotation globale de fonctionnement qui étaient susceptibles d'être mises en œuvre, afin d'aider les espaces ruraux dans leurs efforts de développement.

Ce rapport a été présenté par le Gouvernement au mois de novembre dernier. Vous avez pu le lire ; vous avez pu le méditer. D'ailleurs, je dois vous le dire, le Gouvernement a tiré le meilleur parti des travaux du Sénat - je pense tout particulièrement à la mission présidée par M. François-Poncet, qui a fait de très utiles suggestions en matière de développement de l'espace rural.

Mesdames et messieurs les sénateurs, c'est ce qui nous a conduits à vous proposer un dispositif pour la dotation de développement rural, lequel vient d'être décrit par M. Philippe Marchand.

La philosophie qui inspire le projet que nous vous soumettons est la suivante : la dotation repose sur l'intercommunalité pour une part essentielle. En effet, dès lors que, comme je le crois, nous sommes tous d'accord pour aider nos zones rurales et nos communes rurales, nous sommes confrontés à la question de savoir si cette aide doit passer par « le saupoudrage ».

On pourrait imaginer des dispositifs accordant aux 32 000 communes rurales de ce pays quelques subsides supplémentaires, en clair quelques miettes. Si ces dispositifs pouvaient alimenter quelques discours, je les crois très franchement dépourvus de toute crédibilité.

C'est la raison pour laquelle le choix qui vous est proposé est différent. Nous avons opté pour l'aménagement du territoire. En effet, pour que le monde rural se développe, il faut certainement soutenir les projets de développement dans tous les domaines, qu'ils concernent l'économie, l'entreprise, les P.M.E., les P.M.I., le tourisme, l'agriculture, l'artisanat, y compris les services, pourvu que ces domaines soient porteurs d'un projet pour un espace rural déterminé et que de tels projets soient portés par plusieurs communes qui se regrouperaient pour les définir et pour les mettre en œuvre.

A partir de ce moment-là, nous sommes dans la logique non pas de l'émiettement, du saupoudrage ou de la démagogie, mais, disons-le clairement, de l'aménagement du territoire. Ce choix est le nôtre, et nous vous le présentons aujourd'hui.

Nous avons donc choisi de mettre en œuvre une dotation de développement rural qui aurait deux cibles.

La première est l'intercommunalité : les projets de développement seront portés par l'intercommunalité.

La seconde concerne les bourgs-centres.

En effet, mettre trop exclusivement l'accent sur l'intercommunalité aurait pu nous être reproché ou apparaître comme une sorte d'incitation trop forte. Il existe en effet des pôles structurants à l'intérieur de l'espace rural, qu'il convient de conforter, surtout quand ils ne disposent pas des moyens nécessaires.

C'est pourquoi nous avons imaginé un dispositif dans lequel, sous certains critères de potentiel fiscal, nous verserions une partie de cette dotation de développement rural au chef-lieu de canton et, dans le cas où ce dernier n'est pas la commune la plus importante du canton, aux communes plus peuplées dès lors que l'on reste avec les mêmes critères de potentiel fiscal.

Je sais que cette définition crée quelques dysfonctionnements. M. Paul Girod connaît très bien le département de l'Aisne. Je sais qu'il pense - nous y pensons tous - à tel ou tel canton qui présente à cet égard une situation aberrante.

Je citerai d'emblée, puisque tout le monde y pense ici, le canton de Craonne auquel nous sommes tous très attachés. En effet, cette commune, qui est située sur le Chemin des Dames, a gagné sa notoriété pendant la guerre de 1914-1918, si douloureuse pour toute cette région, qui a payé un lourd tribut durant cette période.

Il se trouve que le chef-lieu de ce canton est précisément la commune la plus petite du canton.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Presque !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Vous m'accorderez que c'est un cas tout à fait exceptionnel.

Il faut assurément trouver un dispositif pour remédier à cet état de fait. Je suis certain, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'avec un peu de bonne volonté nous y parviendrons ensemble.

Par conséquent, si ce dispositif mérite, certes, d'être peaufiné - et nous allons nous y employer - sur le fond, cette idée de développement rural et d'intercommunalité est pour nous fondamentale.

Mme Hélène Luc. Avant tout, c'est contre la désertification des campagnes qu'il faut agir, monsieur le secrétaire d'Etat !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je terminerai en vous indiquant, d'abord, que la part prise par l'intercommunalité à l'intérieur de la dotation de développement rural justifie pleinement la présence de ces mesures à l'intérieur de ce texte. En effet, il y a une parfaite cohérence entre, d'une part, les dispositions relatives à l'intercommunalité qu'il contient et, d'autre part, la conception que je viens de rappeler de la dotation de développement rural.

Par ailleurs, ainsi que l'a rappelé à l'instant M. Philippe Marchand, l'Assemblée nationale a adopté deux autres amendements inspirés par le rapport que nous avons présenté au Parlement : l'un prévoit quelques modifications à l'intérieur de la D.G.F., l'autre un rééquilibrage des deux parts de la D.G.E. au bénéfice des communes rurales.

Actuellement, vous le savez, la première part, qui concerne les communes urbaines, représente 60 p. 100 de la D.G.E. et la deuxième part, qui intéresse les communes rurales, 40 p. 100. Dans la mesure où il s'agit de passer à 50 p. 100 pour chacune des deux parts, le profit que retireront les communes rurales de cette disposition est incontestable.

A l'Assemblée nationale, le Gouvernement a donné son accord à cette proposition ; bien entendu, cette position sera réitérée devant le Sénat.

Est-il besoin de dire que, de la même manière, nous sommes tout à fait ouverts aux propositions que vous ferez, mesdames, messieurs les sénateurs, afin de compléter et d'améliorer ce dispositif de solidarité rurale, qui, sur le fond, j'en suis sûr, répond à votre attente et à celle d'un grand nombre d'élus de nos communes rurales ?

Il s'agit, à travers l'intercommunalité, de donner des chances supplémentaires à notre pays, dans le respect, bien sûr, de la spécificité de chaque commune.

Il s'agit également de promouvoir l'aménagement du territoire, non seulement dans les zones urbaines, où c'est évidemment nécessaire, mais aussi, à coup sûr, dans les zones rurales, de manière que notre pays ne connaisse pas un aménagement du territoire à deux vitesses, avec des zones urbaines où se concentreraient les progrès, cependant que les zones rurales subiraient une désertification accrue.

Nous sommes en effet convaincus que, en fin de compte, les difficultés des banlieues et la désertification des zones rurales se confortent mutuellement. C'est pourquoi il faut agir sur les deux phénomènes à la fois, faire en sorte que l'on vive mieux dans les banlieues et, en même temps, que notre pays soit habité de manière plus harmonieuse.

Tel est bien l'objectif du texte qui vous est soumis en deuxième lecture. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Paul Graziani, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, c'est à deux voix de majorité que l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République. Le résultat de ce vote sur l'ensemble, pour être meilleur qu'en première lecture - une voix de majorité - ne témoigne cependant pas d'un très grand enthousiasme pour ce projet.

La commission des lois, en première lecture, l'avait, vous vous en souvenez, d'ailleurs jugé plutôt décevant. Il ne s'agissait certes pas du second souffle, très attendu, de la décentralisation. Nombre de dispositions, notamment dans les titres I^{er} et II, lui avaient semblé d'une portée limitée et d'une utilité douteuse, du moins dans un texte législatif. Quant au renouveau de la coopération locale, il nous avait paru envisagé par la multiplication de structures concurrentes.

Dans le même temps, ce texte faisait apparaître de graves lacunes : rien n'y était prévu concernant les compétences des collectivités territoriales.

C'est pourquoi le Sénat, suivant les propositions de notre commission, avait considérablement modifié le texte.

Toutefois, l'Assemblée nationale, au cours de sa deuxième lecture, n'a tenu quasiment aucun compte des propositions de la Haute Assemblée. Elle a, certes, adopté la même position que le Sénat sur onze articles, mais cent soixante articles restent en navette.

Il est vrai que, sur les cent soixante articles sur lesquels le Sénat est appelé à statuer, trente-trois sont des articles nouveaux. Il s'agit notamment des dispositions introduites à l'initiative du Gouvernement pour créer une dotation de développement rural.

Il est tout à fait regrettable que tant de dispositions nouvelles, qui mériteraient une étude approfondie, soient proposées en deuxième lecture, ce qui limite leur examen à une lecture dans chaque assemblée, avant la réunion de la commission mixte paritaire, comme s'il s'agissait d'un texte pour lequel l'urgence a été déclarée.

Faut-il rappeler combien M. le ministre de l'intérieur, en première lecture, avait tenu à souligner qu'il n'aurait pas jugé convenable d'utiliser la procédure d'urgence pour ce projet de loi ?

L'Assemblée nationale ayant donc, hormis ces nouveaux articles, repris son texte de première lecture, les critiques qu'il avait soulevées au Sénat restent valables. La commission des lois demandera donc à celui-ci de confirmer, pour l'essentiel, les positions qu'il avait définies en première lecture.

Les principes qui avaient alors guidé le Sénat doivent être brièvement rappelés.

Il s'agit, d'abord, du refus d'intervenir pour insérer dans la loi des principes de la politique de déconcentration lorsque cette consécration législative n'aurait pour effet que de retarder l'engagement véritable du processus, ce qui conduit à supprimer nombre de dispositions du titre I^{er} et à n'en conserver, pour l'essentiel, que le renforcement du rôle de la représentation territoriale de l'Etat au niveau de la région par la reconnaissance au préfet de région d'un certain pouvoir de direction sur les préfets de département.

Notre deuxième principe est notre refus d'institutionnaliser des pratiques dites « de démocratie locale » lorsque l'instauration de procédures aurait pour effet de faire perdre toute souplesse aux pratiques actuelles, de créer des contraintes disproportionnées avec l'intérêt de la mesure ou de permettre la déstabilisation des majorités des organes délibérants des collectivités locales, ce qui conduit à élaguer le titre II de plusieurs mesures ayant seulement valeur d'affichage - retransmission audiovisuelle des débats des assemblées délibérantes des collectivités locales - ou créant des contraintes permanentes - comités consultatifs, commissions d'usagers - ou mettant en péril la démocratie locale sous couvert de la renforcer - questions orales ou généralisation des désignations à la proportionnelle.

Vient ensuite, en revanche, l'acceptation des mesures qui contribuent à assurer la « transparence » dans la gestion des collectivités et qui permettent de mieux apprécier leur situation financière : organisation d'un débat sur les orientations budgétaires, mise à disposition du public de diverses informations relatives à la situation financière de la collectivité en annexe aux documents budgétaires, amorce d'une évolution vers une présentation consolidée des comptes des collectivités locales et vers la prise en compte de tous les engagements extérieurs des collectivités pour apprécier leur situation financière et leur gestion.

Notre quatrième principe concerne la substitution d'une délégation parlementaire à un institut des collectivités territoriales et des services publics locaux aux missions plutôt floues. La délégation parlementaire à la décentralisation rem-

plirait de manière permanente le rôle qu'ont assumé les missions d'information successives créées, vous le savez, par la Haute Assemblée.

Cinquième principe : refus de créer le nouvel échelon d'administration territoriale que constituent les ententes interrégionales, car les institutions d'utilité commune actuelles permettent déjà une coopération souple entre ces collectivités et la création des ententes ne se justifie que si on les considère comme banc d'essai pour des fusions, processus dans lequel le Sénat refuse de s'engager.

Par ailleurs, nous sommes favorables à un aménagement de la procédure d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale de telle manière que le schéma définitif ne contienne que des propositions émanant des communes ou approuvées par ces dernières, ce qui autorise alors à demander aux communes de se prononcer sur lesdites propositions.

En effet, s'il est nécessaire d'inciter les communes à réfléchir à la coopération, à prendre des initiatives et à se prononcer, il n'est pas concevable de les contraindre, car la coopération intercommunale ne peut fonctionner que si elle repose sur le consentement des intéressés.

Un autre de nos principes consiste dans notre refus d'instituer deux nouvelles formes de coopération intercommunale en sus des structures actuelles.

Ces dernières doivent au contraire être adaptées, notamment pour les faire bénéficier de souplesses prévues par le projet de loi pour les communautés de communes ou de villes.

Le texte de l'Assemblée nationale paraît, en effet, de nature à compliquer à l'extrême la situation de la coopération intercommunale en France puisque les communautés de communes et les communautés de villes s'ajouteraient aux structures de coopération actuelles, lesquelles seraient cependant aménagées pour être rapprochées des nouvelles structures sans que le Gouvernement renonce totalement à privilégier ces dernières.

Cet « entassement » de structures concurrentes ne pourrait qu'obscurcir les conditions de choix d'une forme de coopération par les communes.

La cohérence veut que soient refusées les nouvelles structures et que soient maintenues les formes de coopération existantes, qui ont fait leurs preuves et qu'il convient seulement d'adapter aux nécessités actuelles de la coopération.

Nous approuvons le principe d'une large et souple coopération décentralisée, ce qui nécessite de supprimer la Commission nationale de la coopération décentralisée, nouvel organisme à l'utilité douteuse.

La commission souhaite, en outre, la mise en œuvre d'une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales par le retour aux principes originels de la décentralisation et par l'engagement de la décentralisation de l'enseignement supérieur.

En effet, vous le savez, mes chers collègues, l'Etat ne cesse de se décharger sur les collectivités locales du financement de ses missions parce qu'il n'est plus capable de l'assurer.

M. Jacques Sourdilte. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. D'une part, il est temps de revenir au principe simple mais fondamental des lois de décentralisation : « Qui paye, décide »...

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. ... et, pour mettre un terme aux transferts rampants de charges qui ne voient pas, pour autant, l'Etat se départir de son pouvoir de décision, nous demandons d'inscrire dans le projet de loi que toute participation financière imposée par la loi aux collectivités locales à l'exercice d'une mission de l'Etat doit emporter transfert de compétence.

D'autre part, un processus de décentralisation de l'enseignement supérieur doit incontestablement être engagé. Il s'agit en effet de l'un des domaines où les collectivités locales, notamment les régions et les départements, ont été le plus sollicitées et où elles ont été amenées à s'engager de plus en plus en raison de la conscience qu'elles ont de leurs responsabilités et de l'intérêt que représente un enseignement supérieur de qualité pour le développement du territoire qu'elles gèrent.

Il n'est pas tolérable que, dans cette situation, l'Etat, financièrement défaillant, ne cède pas une once de sa compétence.

Enfin, la commission des lois a estimé nécessaire l'instauration d'une véritable parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé par un assouplissement des possibilités de concours des collectivités territoriales, car la situation incohérente actuelle n'a que trop duré, et le Sénat ne peut plus se contenter de l'annonce vague de mesures qui ne voient jamais le jour.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Paul Graziani, rapporteur. Ces différents principes sont donc réaffirmés dans les amendements de la commission des lois, qui souhaite que la Haute Assemblée maintienne très fermement ses positions essentielles.

En outre, la commission des lois vous proposera une disposition nouvelle, destinée à faire échec à la remise en cause par la voie réglementaire de la liberté que le Parlement a voulu reconnaître, en 1990, aux collectivités locales quant à la détermination du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux.

Il faut rappeler que la loi du 28 novembre 1990, sur l'initiative du Sénat, a reconnu aux collectivités territoriales une grande liberté dans la fixation du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux, en disposant que « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe... les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. »

Or, depuis, le Gouvernement a constamment cherché à limiter le pouvoir ainsi reconnu aux assemblées délibérantes des collectivités locales.

La dernière manifestation de ce refus du Gouvernement d'admettre la décision de la représentation nationale est sa tentative d'encadrer le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale par la voie réglementaire.

Le décret du 6 septembre 1991 est plus restrictif que la loi qui avait fixé comme seul plafond aux indemnités pouvant être accordées aux fonctionnaires territoriaux les indemnités « dont bénéficient les différents services de l'Etat ».

L'article additionnel qu'il vous sera proposé d'introduire dans le texte permet, au contraire, de rétablir la liberté des collectivités territoriales en la matière et de préciser les conditions dans lesquelles celles-ci exercent le pouvoir qui leur est reconnu, définissant ainsi un cadre cohérent à l'échelon national.

Je précise enfin que, comme en première lecture, la commission des lois n'a pas procédé à l'examen des dispositions purement fiscales et financières de ce texte, à savoir l'article 46 bis et le chapitre VI du titre III, dont la commission des finances s'est saisie pour avis, ainsi que le chapitre VIII nouveau du titre III, relatif à la dotation de développement rural, dont la commission des finances et la commission des affaires économiques se sont saisies pour avis.

La commission vous demandera donc d'adopter le projet de loi modifié en fonction des observations que je viens de formuler. Les élus locaux disposeront ainsi d'un texte cohérent, préservant la souplesse qui leur est indispensable pour gérer leurs collectivités et pour faire vivre très concrètement la démocratie à l'échelon local.

Pour terminer, permettez-moi de formuler deux observations.

La première m'a été suggérée par notre collègue Christian Bonnet, qui, ne souhaitant pas intervenir, m'a indiqué que, dans le projet de loi de 1979, qui a été voté au Sénat après un examen de trois semaines - je n'étais pas sénateur à l'époque - et dont le rapporteur était M. de Tinguy du Pouët, un titre était consacré à l'exercice des mandats locaux. Je tenais à apporter cette précision pour rectifier, à la demande de notre collègue Christian Bonnet, une erreur qui a été faite tout à l'heure et pour rendre ainsi à César ce qui appartient à César. *(Sourires.)*

Ma seconde observation constituera en fait ma conclusion.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, vous connaissez mes convictions décentralisatrices. Elles ne sont pas récentes. Je suis de ceux qui considèrent que les réformes institutionnelles doivent être traitées en dehors de toute vision partisane. Pour ma part, je ferai tout

ce qui est en mon pouvoir - soyez-en sûrs - pour que ce texte débouche sur une avancée réelle de la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certains travées du R.D.E.*)

M. Jacques Sourdille. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Paul Girod, rapporteur pour avis.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des finances a étudié hier le texte qui est discuté aujourd'hui en séance publique.

Avant de traiter le sujet au fond, je tiens, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, à élever, au nom de la commission, une protestation sur la manière dont ce texte est soumis au Parlement, plus particulièrement au Sénat.

Voilà un texte qui concerne au premier chef les collectivités territoriales, dont nous sommes les représentants constitutionnels, et pour l'examen duquel la différence de traitement entre les deux assemblées peut être résumée de la façon suivante : l'Assemblée nationale a disposé de huit mois, le Sénat d'un mois et demi.

M. Lucien Lanier. C'est vrai !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Pour l'examen en deuxième lecture - je sais bien que les vacances d'été étaient comprises dans ce délai - l'Assemblée nationale a eu trois mois et demi ou quatre mois. Le texte est de nouveau déposé sur le bureau du Sénat en pleine discussion budgétaire alors que nous étions passablement occupés à autre chose. La fin de la session parlementaire arrivant, nous avons dû, comme toujours, examiner une série de textes très importants qui se sont succédé à un rythme impressionnant.

Puis, le 23 décembre, nous avons appris que nous serions convoqués le 8 janvier pour discuter d'urgence d'un texte qui, d'ailleurs, n'avait plus rien à voir avec celui que nous avions étudié. Nous pensions avoir tout l'hiver pour réfléchir tranquillement, discuter, procéder à des simulations ; en fait, nous avons eu quatre jours pour travailler.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je suis au regret de vous le dire : nous ne trouvons pas cela très convenable ! (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

Cette manière de procéder est d'autant plus étonnante qu'il avait été affiché à plusieurs reprises que ce texte ferait l'objet d'une extraordinaire concertation et qu'il ne serait pas déclaré d'urgence.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il ne l'est pas.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. En réalité, nous sommes en présence de deux textes en un, puisque, en deuxième lecture, l'Assemblée nationale a ajouté un volet complètement nouveau, comportant trente-trois articles - excusez du peu ! - et introduisant toute une série de novations. Pour le moins, cette partie-là du texte est vraiment examinée en urgence, puisque, entre le moment où elle a été adoptée à l'Assemblée nationale et celui où nous en discutons, il se sera passé, en tout et pour tout, un mois et demi !

M. Jacques Sourdille. C'est scandaleux !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Au demeurant, il est satisfaisant de constater que, si volet supplémentaire il y a, il porte sur une question dont l'importance a été soulignée devant la nation tout entière grâce à des initiatives sénatoriales : nous devons tous remercier M. Jean François-Poncet et la mission d'information qu'il présidait, qui ont posé devant l'opinion publique le problème de la ruralité dans son ampleur. Finalement, à Chinon, M. le Président de la République a été amené à prendre acte du problème rural et à le poser lui-même à son tour.

Fallait-il pour autant, parce que le Président de la République avait formulé, à Chinon, un certain nombre de réflexions, élaborer un texte dont vous me permettez de dire, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il nous apparaît, pour cette partie tout au moins, particulièrement bâclé ?

S'agissant des points qui concernent directement la commission des finances, je vais, par conséquent, mes chers collègues, être amené à vous présenter deux rapports en un : l'un sur la partie du texte dont a déjà délibéré le Sénat, l'autre sur le nouveau texte.

Dans la partie qu'a déjà étudiée le Sénat, deux grands chapitres étaient du ressort de la commission des finances : le premier comprenait des dispositions relatives au contrôle des actes financiers des collectivités territoriales ; le second portait sur l'aspect financier de la coopération intercommunale.

Nous avons proposé un certain nombre de modifications. Elles ont été - employons la litote à notre tour - plutôt mal accueillies par l'Assemblée nationale. Sur certains points, notamment sur la référence à l'interdiction de la tutelle financière d'une collectivité sur une autre et sur le refus de l'abaissement du seuil des versements de transport, nous avons été carrément déjugés.

En ce qui concerne le contrôle des chambres régionales des comptes et leur possibilité d'utiliser des experts privés, nous avons été partiellement suivis.

Nous prenons acte de ce bilan mitigé, relativement équilibré, des dispositions diverses.

En revanche, s'agissant de la coopération intercommunale - M. le rapporteur de la commission des lois vient de le rappeler - les modifications apportées par le Sénat ont été totalement rejetées.

Notre position était en gros la suivante.

Nous ne voulions pas d'une coopération forcée, ni même d'une coopération incitée de manière artificielle.

Le véritable problème qui se pose n'est pas celui de la coopération, qui se porte infiniment mieux qu'on ne le dit, qui se développe à une cadence infiniment plus soutenue qu'on ne l'admet. Le véritable problème est celui de la localisation des bases municipales de taxe professionnelle, qui engendre un certain nombre de distorsions que vous avez évoquées tout à l'heure, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat.

D'ailleurs, les discussions qui se sont déroulées à l'Assemblée nationale ont bien fait apparaître, de manière implicite mais ô combien significative, que tel était bien le vrai problème. M. Bonrepaux a en effet déposé deux amendements qui, certes, influencés par la mystique de la coopération à tout prix, débouchent sur une alimentation du fonds national de taxe professionnelle en direction des groupements de communes, mais qui sont le véritable aveu du fait que le problème posé est celui de l'excessive concentration de certaines masses de bases de taxe professionnelle sur certaines communes au détriment d'autres communes.

C'est ce que le Sénat avait déjà déterminé. C'est ce que le Gouvernement pense aussi puisqu'un article 63 bis C, introduit sur son initiative à l'Assemblée nationale en deuxième lecture, prévoit de mettre à plat le problème du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

C'est cet aspect des choses qui constitue la grande difficulté de l'administration des collectivités territoriales. Voilà le fond du problème que nous avons à traiter.

Nous avons déjà déploré en première lecture que le problème soit envisagé sous le signe d'une espèce de mystique de la coopération à tout prix. Il est cependant posé. Le Sénat l'avait privilégié par rapport à la coopération, qui devenait, dans son esprit, un moyen de le résoudre. De nouveau, l'Assemblée nationale privilégie la mystique de la coopération.

Par conséquent, nous serons amenés, mes chers collègues, à vous demander d'adopter une série d'amendements qui se situent dans la ligne de doctrine de la commission des lois : refus, d'une part, d'une nouvelle complication des systèmes de coopération intercommunale, d'autre part des incitations artificielles à entrer dans le système de coopération ; en revanche, priorité à des amorces de solution à ce problème de localisation excessivement concentrée des bases municipales de taxes professionnelles.

Ecartant l'institution de communautés de communes et de communautés de villes, le Sénat vous avait proposé, je le rappelle, d'ouvrir aux districts et aux communautés urbaines, en place ou à créer, un système à deux marches s'orientant vers une mutualisation de la taxe professionnelle en leur sein : la première marche concernait la taxe professionnelle de zone et la seconde marche avait trait à la taxe professionnelle unique sur l'ensemble de l'organe de coopération.

Une initiative de l'un de nos collègues, M. Oudin, nous conduira probablement à approuver, au nom de la commission des finances, l'existence d'une troisième marche autorisant, dans le cadre d'un régime de coopération intercommunale, les communes à abandonner une petite partie de leur taxe professionnelle au profit du groupement sans que, pour autant, il y ait création de taxe professionnelle de zone ou de taxe professionnelle unique.

Ce système aurait l'avantage de permettre aux organismes de coopération intercommunale de progresser lentement vers cette mutualisation de la taxe professionnelle. C'est l'une des voies qui permettraient d'envisager, au moins partiellement, une solution aux excessives concentrations de bases sur un territoire déterminé.

J'en arrive aux apports, qui visent globalement deux nouvelles solidarités.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, l'Etat est-il pauvre au point de ne pouvoir dégager 248 millions de francs pour aider l'unité administrative la plus proche de lui par la taille ? Est-il à 248 millions de francs près...

M. Roger Chinaud. Oui, sans aucun doute !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. ... pour ponctionner des régions dites riches au profit de régions dites pauvres, alors que, normalement, le rôle de l'Etat consiste justement à diminuer les inégalités entre les secteurs riches et les secteurs pauvres de la nation ?

M. Jean-Eric Bousch. Eh oui !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Apparemment, il n'y a pas d'autre solution que d'aller prendre dans la poche des uns pour aider les autres, même à ce niveau-là et même pour des sommes aussi faibles : c'est un peu triste ! Nous verrons ce que fera le Sénat.

J'en arrive à la ruralité.

Je commencerai par manifester mon étonnement de constater, en plein milieu du chapitre consacré à la ruralité, une augmentation de 20 p. 100 de la dotation globale d'équipement au profit des communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine et des communes bénéficiant d'une aide du fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France, communes, qui sont, comme chacun le sait, éminemment rurales ! (*Sourires.*)

Mais passons sur ce point de détail et examinons le système.

En réalité, un vrai problème se pose, tout le monde le sait. Je voudrais, sur ce point, vous interroger, monsieur le ministre.

Première question : peut-on résoudre un tel problème à la sauvette ? Peut-on admettre que, sur un sujet aussi grave, l'équivalent de ce qui aurait dû nécessiter un véritable projet de loi soit introduit par le biais d'amendements à l'intérieur d'un autre texte, ce qui, évidemment, évite leur passage devant le conseil des ministres et devant le Conseil d'Etat ?

Deuxième question : faut-il traiter un tel sujet avec cette urgence ? J'en reviens ainsi aux propos que je tenais précédemment sur la procédure concernant le Sénat.

Troisième question : faut-il résoudre un tel problème avec aussi peu de concertation ? Que je sache, l'association des maires de France a été relativement peu consultée sur le sujet. Je me tourne vers M. le président du comité des finances locales qui, sur cette affaire, me semble avoir, lui aussi, une attitude plutôt interrogative.

Quatrième question : fallait-il traiter ce sujet aussi mal ?

Monsieur le ministre, je reviens sur vos propos concernant un canton que je connais bien. Je n'irai pas rechercher sa localisation par rapport à tel ou tel. Mais peut-on admettre qu'au nom de l'appui aux villes importantes, portant message d'espoir au milieu rural, dans un canton de cinq mille habitants, vingt et une communes sur trente-quatre touchent quelque chose ? (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Refuseront-elles de toucher, monsieur le rapporteur pour avis ?

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. On observe par ailleurs, dans ce même département, des trous de cinquante kilomètres, dans lesquels aucune commune ne bénéficiera de

quoi que ce soit, au motif que la seule commune qui se trouve sur l'axe central du secteur auquel je pense a un potentiel fiscal de 1 630 francs, alors que le mécanisme se déclenche à 1 603 francs !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il faut bien un seuil, monsieur le rapporteur pour avis !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. On ne peut pas dire que l'on va résoudre les problèmes du milieu rural quand on crée, d'un côté, des concentrations d'abondance, de fonds, peu raisonnées et, de l'autre, des trous énormes dans lesquels rien n'est fait.

Il faut être un peu plus logique. Avec un peu plus de temps peut-être aurait-on pu éviter quelques ridicules de ce genre !

Cinquième question : peut-on traiter ce problème avec autant d'*a priori* ? La coopération d'abord, et rien ne peut se passer ! Soyons sérieux ! Bien souvent, le démarrage d'un secteur rural peut venir, en l'absence de coopération, d'initiatives heureuses d'un certain nombre de maires.

M. Franz Duboscq. Bien sûr !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Sixième question : peut-on faire une réforme sur un sujet aussi grave sans que l'Etat y consacre un centime ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Oui !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. En effet, monsieur le secrétaire d'Etat, vous ne consacrez pas un centime à cette réforme ; vous prélevez de l'argent à certains ou vous n'envisagez plus de compenser un certain nombre de choses que vous avez prises à d'autres, pour distribuer, ici et là, de l'argent qui ne vous appartient pas, qui fait partie du patrimoine commun de l'ensemble des collectivités territoriales !

D'ailleurs, je constate, d'une part, que même si le texte n'est pas, sur ce point, aussi étonnant que celui qui était relatif à la solidarité entre les communes de la région d'Ile-de-France, vous n'êtes pas parvenu à régler cette question à travers la dotation globale de fonctionnement et, d'autre part, que c'est encore la taxe professionnelle qui fera les frais de cette opération.

En effet, nous constatons à nouveau - les amendements de M. Bonrepaux renforcent d'ailleurs cet aspect des choses - que le vrai problème concerne la taxe professionnelle. Peut-être aurait-il mieux valu mettre sur le chantier une réforme de la localisation de la taxe professionnelle. J'observe d'ailleurs au passage - c'est peut-être un hommage à rendre à l'un de nos collègues - que plus personne ne met en cause la structure de la taxe professionnelle. Pourtant, monsieur le ministre, Dieu sait si, pendant de très nombreuses années, nous avons entendu des choses étonnantes sur ce sujet de la part de vos amis !

Le dispositif proposé est relativement simple : les compensations de taxe professionnelle aux fameux 16 p. 100 d'abattement sur les bases seront bloquées et une redistribution est opérée pour une somme de 300 millions de francs la première année, de 600 millions de francs la deuxième année et de un milliard de francs la troisième année, et ce en direction de deux séries de collectivités. On retrouve là la préoccupation de la coopération à n'importe quel prix, avec un système ressemblant un peu à celui de la dotation globale d'équipement, deuxième part, le préfet - curieusement, lui, revient ! - étant maître d'œuvre de l'opération, certes, vaguement orienté par une commission ressemblant à celle de la D.G.E., deuxième part. Mais c'est encore l'Etat qui triera parmi les projets.

La première série de collectivités est constituée par les organismes de coopération réputés ruraux, dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants - comme si les banlieues de grandes villes ne pouvaient pas avoir des organismes de coopération regroupant moins de 35 000 habitants ! - et dont la population de la commune la plus peuplée ne dépasse pas 25 000 habitants. Pour ma part, je suis capable de vous trouver assez facilement - en province en tout cas - des banlieues de grandes villes qui entreraient très facilement dans le critère.

Admettons que vos intentions ne soient pas trahies, monsieur le ministre. Il s'agit là encore d'un système d'incitation, à notre avis tout à fait exagérée, à une coopération qui risque

de ne se créer que pour toucher la manne, alors que la coopération ne doit être déclenchée que pour des motifs objectifs. Il y a là une querelle de fond qui nous sépare sûrement de vous, monsieur le ministre.

La seconde série de collectivités bénéficiaires est constituée par les communes « jouant un rôle structurant en milieu rural », c'est-à-dire les communes de moins de 10 000 habitants remplissant deux conditions : d'une part, être chef-lieu de canton ou être plus peuplée que le chef-lieu de canton ; d'autre part, avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de moins de 10 000 habitants, ce qui aboutit à ce dont je vous ai fait part tout à l'heure, mes chers collègues. C'est vous dire que la commission des finances est pour le moins perplexe sur le dispositif proposé.

Quelles leçons tirer de tout cela ? Vous vous en doutez sans doute quelque peu, mes chers collègues.

Sur la première partie du texte, dont nous avons déjà discuté, la commission des finances vous proposera de revenir aux dispositions que le Sénat a adoptées.

S'agissant de la seconde partie, la commission des finances vous proposera une réécriture assez large des modalités de distribution de cette fameuse dotation de développement rural, en ayant, en union étroite avec la commission des lois, deux soucis : d'une part, un meilleur maillage et, d'autre part, une absence de dérapage doctrinal en ce qui concerne la coopération à tout prix.

Nous souhaitons que les délibérations du Sénat aboutissent à un texte aussi harmonieux que possible d'un bout à l'autre de sa rédaction sur ces principes de base pour que, lors de la commission mixte paritaire, nous puissions présenter une doctrine sénatoriale particulièrement soucieuse de l'autonomie des décideurs locaux, faite pour eux et non pour la philosophie, une doctrine qui soit un élément sur lequel on puisse s'appuyer pour disposer, un jour, d'un système d'organisation de l'administration territoriale de la République sur le plan local qui corresponde aux véritables intérêts de la population. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si la commission des affaires économiques et du Plan ne s'est pas saisie pour avis, dès la première lecture, de l'important projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République, elle n'en a pas moins suivi sa discussion avec la plus grande attention.

Elle a ainsi manifesté la vigilance dont témoignent en permanence ses membres, comme le Sénat tout entier, à toutes les questions concernant les collectivités territoriales et la décentralisation. Mais, comme vous le savez, monsieur le ministre, la commission des affaires économiques porte, en même temps, un intérêt très marqué à l'aménagement du territoire et à tout ce qui peut contribuer à redonner à ce dernier l'élan qu'il a perdu depuis plusieurs années.

Or, la faiblesse des crédits qu'y consacre l'Etat et les orientations d'une politique, qui se cherche mais n'évite pas de graves déséquilibres territoriaux quand elle ne pousse pas à la surconcentration urbaine, ont conduit de longue date la commission des affaires économiques à tirer la sonnette d'alarme. Tant lors de l'examen des crédits budgétaires, en régression chaque année, que de la discussion du projet de loi instituant la dotation de solidarité urbaine, elle s'est ainsi vivement inquiétée des carences de la politique gouvernementale à l'égard des zones rurales fragiles.

La menace de désertification de près de 40 p. 100 de notre espace national est au cœur des préoccupations qui ont été remarquablement exprimées par la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français. Elle inspire également la commission des affaires économiques qui, sous l'impulsion de son président, ne cesse d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de prendre les mesures d'urgence qui s'imposent pour revitaliser les zones rurales en déclin.

Il était donc tout à fait logique que cette commission se saisisse pour avis du projet de loi, après l'introduction, dans ce texte, sur l'initiative du Gouvernement, de dispositions financières intéressant spécifiquement les collectivités rurales.

Je voudrais à mon tour, à la suite de M. Paul Girod, exprimer un certain nombre de regrets sur la méthode utilisée. On peut en effet regretter que la procédure retenue ait privé le Sénat d'examiner sereinement ce premier train de mesures - nous voulons en effet espérer que ce n'est qu'un début - à l'occasion d'un texte dont elle ne constitue qu'un appendice tardif, alors que ces mesures auraient trouvé beaucoup mieux leur place dans un projet de loi approprié et plus complet.

Monsieur le ministre, vous avez évoqué, à l'Assemblée nationale, la volonté de concrétiser rapidement les mesures annoncées par le Gouvernement en faveur du monde rural. Cet argument a son importance et il mérite ; à mon avis, quelques concessions de notre part, au nom de l'efficacité.

On doit également reconnaître que les mesures prises en direction des collectivités rurales ne sont pas sans lien avec l'important corps de dispositions relatives à la coopération entre collectivités territoriales que comporte le présent projet de loi.

C'est d'ailleurs ce volet qui a plus spécialement retenu l'attention de la commission des affaires économiques.

A l'heure européenne, la France se doit de réfléchir sur le particularisme qui est le sien avec ses 36 000 communes. Ces dernières constituent, certes, une très grande richesse pour notre pays, car les élus locaux qui les animent, avec la compétence et le dévouement que l'on sait, permettent encore de donner vie à des parties de notre territoire qui, sans eux, seraient inexorablement vouées à l'abandon. Toutefois, nous ne pouvons dignement tenir notre rang de grand Etat moderne sans accepter d'organiser l'espace de façon plus opérationnelle, en particulier dans les zones faiblement peuplées.

La coopération intercommunale, telle qu'elle existe, est à l'évidence, dans bien des cas, la seule voie non seulement pour assurer le maintien de la vie en milieu rural, mais aussi pour permettre le lancement de projets susceptibles de donner une nouvelle dynamique à des zones qui étaient précédemment frappées de langueur.

Il faut être clair, cependant ; si l'on veut réussir dans le processus de regroupement des collectivités entre elles, on doit se garder de toute solution imposée sous la contrainte. Compte tenu de nos traditions locales et des expériences de regroupement forcé, malheureusement, il faut affirmer haut et fort que la coopération intercommunale, en France, ne peut être que souple et volontaire.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, les communautés de communes et les communautés de villes, que ce projet de loi prévoit de plaquer sur un paysage administratif déjà tellement complexe, ne pouvaient avoir la faveur du Sénat, grand conseil des communes de France et toujours inspiré, dans ce domaine, par le souci du pragmatisme et de l'efficacité. Elles se superposeraient à un tissu déjà trop riche et elles risqueraient d'étouffer des velléités de coopération encore fragiles en de nombreuses régions.

Les syndicats intercommunaux classiques, les syndicats « à la carte » heureusement encouragés par la loi du 5 janvier 1988, les syndicats d'étude et de programmation rurale apportent des réponses diversifiées aux besoins locaux et offrent des exemples différents de coopération qui permettent, le cas échéant, d'aller en douceur vers des formes de groupement plus intégrées.

De grâce, monsieur le ministre, n'imposez pas des schémas technocratiques uniformes sur tout le territoire, qui risquent de faire table rase d'expériences locales fructueuses et de donner un coup d'arrêt à l'intercommunalité volontaire !

Dans le droit fil des travaux de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, la commission des affaires économiques, dans sa majorité, a confirmé, lors de l'examen du présent projet de loi, cette approche.

Très favorable à la coopération intercommunale, qui lui semble être la seule voie du développement économique, social et culturel, notamment dans les zones en difficulté, elle ne considère pas que les incitations financières au regroupement soient, *a priori*, condamnables. Au contraire, certains de ses membres estiment souhaitable de concentrer une partie de l'effort financier sur la réalisation d'opérations menées dans un cadre intercommunal. C'est plutôt de l'insuffisance des moyens financiers dont est assorti votre dispositif que la commission des affaires économiques s'est émue, monsieur le ministre.

Que nous proposez-vous, en fait ? Exclusivement de redistribuer les ressources des collectivités locales entre elles, comme vous l'avez déjà fait avec la loi du 13 mai 1991 pour les communes urbaines, par la mise en place de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Pour financer la dotation de développement rural, vous comptez faire appel de nouveau, sans tenir compte du préjudice représenté par l'importante ponction que vous avez déjà opérée sur elle dans la loi de finances de 1992, à un prélèvement sur cette dotation d'un crédit au plus égal à 300 millions de francs. Nous savons déjà d'ailleurs qu'il atteindra à peine 250 millions de francs en 1992, puisque vous voulez, à juste titre, que certaines catégories de communes ne subissent pas les conséquences du prélèvement. Je vous proposerai d'ailleurs d'allonger la liste pour être équitable envers le monde rural.

En ce qui concerne la dotation globale d'équipement des communes, vous escomptez revaloriser de 300 millions de francs la deuxième part destinée aux communes rurales, mais par le biais d'une redistribution interne tendant à mettre à parité les deux parts. C'est donc le taux de concours versé au titre de la première part qui en fera les frais.

M. Jean-Pierre Fourcade. Tout à fait !

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. De même, vous avez prévu de faire bénéficier certaines communes de moins de 2 000 habitants d'une majoration de leur dotation de compensation calculée en fonction de leur longueur de voirie et de leur insuffisance de potentiel fiscal par hectare. Comment ne vous approuverions-nous pas puisque cela correspond à l'un des vœux de la mission d'information, même si cette dernière proposait de procéder selon des modalités différentes ?

Une fois de plus, c'est par une ponction sur la dotation de compensation elle-même, donc sur le montant accordé aux autres collectivités, que vous assurerez le financement de cette majoration. Quel est l'apport financier de l'Etat dans cette affaire, monsieur le ministre ? Je suis au regret de constater que, pour l'instant, il est égal à zéro !

Nous approuvons, certes, la volonté qu'a manifestée depuis quelques années le Gouvernement de faire quelque chose en faveur du monde rural, qui en a tant besoin, mais ne s'agit-il pas là que de mesures de détail alors que le problème est global et fondamental ?

La commission des affaires économiques a adopté la plupart des dispositions que comporte le volet rural de votre projet de loi, même si elle a apporté des aménagements substantiels aux règles de répartition de la dotation de développement rural. Mais elle a tenu, de façon complémentaire, à ajouter une pierre à l'édifice, une pierre qu'elle estime déterminante au regard de la justice et de la solidarité.

Elle proposera, en effet, d'atténuer la hiérarchisation de la dotation de base de la D.G.F., en portant à 1,7 le coefficient de pondération pour toutes les communes de moins de 10 000 habitants. Cette mesure, que vous avez chiffrée dans votre récent rapport, représente un coût de 1 651 millions de francs.

C'est à l'Etat que nous demandons de financer cette aide. (*M. le ministre et M. le secrétaire d'Etat sourient.*) Nous espérons qu'il acceptera ainsi de participer à l'effort de solidarité envers les zones rurales, effort qu'il impose, par ailleurs, aux collectivités locales.

Nous avons toutefois prévu d'étaler cet effort sur quelques années...

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Ah ! Merci !

M. Jean Faure, rapporteur pour avis. ... au moyen d'une revalorisation de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement, dont les principes de calcul ont été anormalement remis en cause en 1990.

La première année, il en coûterait environ 700 millions de francs, soit l'équivalent de ce que vous prenez sur les budgets locaux.

Je veux, pour conclure, tenter d'établir une comparaison avec nos principaux partenaires.

Alors que l'espace rural français connaît une évolution inquiétante, notre pays est, au regard de ses voisins, celui qui, à l'échelon national, consent les efforts les moins signifi-

catifs en matière d'aménagement du territoire. Par habitant, l'Allemagne y consacre des crédits trois à quatre fois supérieurs aux nôtres, le Royaume-Uni dix fois plus. Il convient également de citer la Suisse et l'Autriche, dont les aides substantielles au milieu rural sont récompensées par des résultats remarquables.

Certain, monsieur le ministre, que vous partagez la volonté du Sénat d'agir avec détermination pour assurer la revitalisation du monde rural, je suis persuadé que vous soutiendrez notre démarche et que vous accepterez les amendements, approuvés à l'unanimité des membres de notre commission, qui visent à donner à ce monde rural les moyens d'un sur-saut salutaire. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I., du R.P.R. et du R.D.E.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires économiques.

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, MM. les rapporteurs ont examiné les diverses dispositions du texte qui nous est soumis suffisamment dans le détail pour que je puisse limiter mon intervention au seul aspect de l'aménagement du territoire et, singulièrement, au problème des zones rurales fragiles.

A ce sujet, vous me permettez d'exprimer, d'emblée, le regret que l'aménagement du territoire ne soit abordé que de façon incidente, de surcroît au détour d'une deuxième lecture.

La commission des affaires économiques considère, en effet, que l'aménagement du territoire relève d'une loi-cadre, qui traite de l'ensemble des problèmes posés, et qui concernent les institutions, les équilibres financiers, les services publics, l'agriculture et la diversification économique. Qui ne rassemble pas ces différents éléments dans un instrument unique a extrêmement peu de chances, compte tenu de ce que sont la désertification et le mouvement qui y conduit, de provoquer l'effet de choc susceptible d'inverser la tendance.

Or, nous constatons que, de C.I.A.T. en C.I.A.T., de projets de loi dont le centre de gravité se situe en réalité ailleurs en amendements de dernière heure, le Gouvernement se contente de mesures ponctuelles, souvent intéressantes, souvent utiles, mais qui, compte tenu de la gravité du problème, ont toutes les chances de n'être qu'un cautère sur une jambe de bois.

Dans le texte qui nous est soumis, le Gouvernement nous propose - c'est l'objet de mon intervention - un ensemble de mesures financières favorables aux communes rurales. Elles sont essentiellement au nombre de trois.

La première consiste à faire passer de 40 p. 100 à 50 p. 100 la part de la dotation globale d'équipement réservée aux communes de moins de 2 000 habitants.

La deuxième vise à majorer la dotation de compensation de la D.G.F. pour y intégrer la longueur de la voirie et le potentiel superficiaire fiscal par habitant.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Par kilomètre carré !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. La troisième mesure tend à créer une dotation de développement rural de 300 millions de francs destinée aux communautés de communes, aux districts à fiscalité propre et aux chefs-lieux de canton défavorisés de moins de dix mille habitants.

Monsieur le ministre, il n'est pas douteux que nos communes rurales, compte tenu de la situation financière qui est la leur, accepteront avec soulagement tout ballon d'oxygène qu'on leur proposera, je vous en donne bien volontiers acte. Mais, ce faisant, apportez-vous une réponse aux revendications qu'elles expriment et aux problèmes qu'elles rencontrent ? Personnellement, je ne le crois pas.

A ce propos, vous ne serez pas étonné de me voir reprendre l'essentiel de l'argumentation que j'avais développée devant vous en commission sur ce sujet : ce que demandent, d'abord, les communes rurales, avec une insistance qui - ne vous y trompez pas - augmente tous les jours et à laquelle je me permets de vous dire qu'il sera difficile de résister, c'est la justice.

Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit : je n'ai rien contre la solidarité - probablement n'y a-t-il pas de plus beau mot dans la langue française ! ...

Un sénateur sur les travées du R.P.R. L'amour !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. ... mais à condition que l'on ne se réfugie pas derrière cette solidarité, qu'on ne l'invoque pas pour ignorer ou étouffer la justice.

Qu'est-ce que la justice, en matière financière, pour les communes rurales ? Elle consiste à rendre égale pour toutes les communes, quelle que soit leur taille, la part par habitant de la dotation globale de fonctionnement.

Aujourd'hui, la hiérarchie va de 1 à 2,5, et vous savez que l'écart est beaucoup plus grand si l'on prend en considération l'ensemble de la D.G.F., puisque ses autres composantes ne font qu'accroître l'inégalité de départ.

Dès lors, la question que nous devons tous nous poser est de savoir si cette inégalité est justifiée ou non.

Elle serait justifiée si l'on pouvait apporter la preuve que les charges en infrastructures ou en services sont affectées d'une inégalité équivalente et de même sens. Or, vous savez comme moi que tel n'est pas le cas. Chacun sait que les infrastructures et les services coûtent, par habitant, d'autant plus cher que l'espace desservi est plus vaste. Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour savoir qu'il coûte plus cher de distribuer l'eau en surface qu'en hauteur,...

M. Jean-Eric Bousch. Eh oui !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. ... que c'est à la campagne et non pas à la ville, bien sûr, que se posent des problèmes de ramassage scolaire ; et je pourrais multiplier les exemples.

Or, monsieur le ministre, les propositions du Gouvernement ne prennent pas en compte cette exigence essentielle de justice, et je vous demande de nous dire pourquoi : est-ce pour une raison de principe, pour une raison de fait ? Le Gouvernement conteste-t-il - après tout, c'est son droit ! - le bien-fondé de la revendication formulée par les communes rurales ? Ou bien alors - on peut également le comprendre - est-ce le coût budgétaire qu'implique cette remise à niveau qui serait insupportable compte tenu des contraintes budgétaires actuelles de l'Etat ? S'il en est ainsi qu'on nous le dise.

La commission des affaires économiques du Sénat comprend parfaitement les impératifs et les contraintes budgétaires et elle ne demande donc pas l'égalisation immédiate. Elle demande seulement que l'objectif de l'égalité soit reconnu et que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un étalement dans le temps compatible avec les possibilités financières de l'Etat.

Or, monsieur le ministre, je retire des conversations que nous avons eues en commission - vous me permettrez de saisir cette occasion pour vous remercier de vous y être prêté avec autant de bonne volonté et de patience - que le Gouvernement se réfugie derrière deux échappatoires, que certains de ceux qui m'ont précédé à cette tribune ont d'ailleurs évoquées.

La première, qui a un caractère technique, consiste à invoquer la complexité de la D.G.F. : si l'on touche à un bout de la D.G.F., on va, par ricochet, entraîner des conséquences qui vont à l'encontre de l'objectif poursuivi. On oppose, notamment, le mécanisme de garantie aux tentatives d'égalisation des dotations par strate.

Dès lors, disons clairement les choses : l'égalisation doit être recherchée en dehors du jeu de la garantie, comme le Gouvernement le fait lui-même, dans le texte qu'il nous soumet, pour la dotation de compensation. Détail, me direz-vous, mais sur le principe, il est significatif !

La seconde échappatoire est de nature politique. Elle consiste - M. Paul Girod l'a rappelé avant moi - à ne pas faire appel du tout au budget de l'Etat, à ne faire jouer que la solidarité entre les collectivités locales.

Cette stratégie, un peu simple, d'ailleurs, mais habile, qui revient à opposer communes riches et communes pauvres, région parisienne et zones rurales, le Gouvernement se plaçant dans la position confortable du spectateur qui se croise les bras en observant la mêlée, consiste, en somme, à diviser pour ne pas agir.

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan. C'est commode. Est-ce très digne ? On peut se poser la question !

J'en terminerai, monsieur le ministre, en évoquant la dotation de développement rural, que, personnellement, je ne critique pas dans son principe.

La France doit choisir, me semble-t-il. Est-elle désireuse de préserver les 36 000 communes qui quadrillent son territoire ? A mon avis, elle l'est. La population y est attachée. En outre, il s'agit d'une structure dont il faut reconnaître - on le souligne souvent - qu'elle met à la disposition du citoyen un maillage étroit d'élus locaux au dévouement exemplaire.

Toutefois, si tel est le cas, il faut savoir que la coopération intercommunale doit être renforcée. Nous n'avons pas le choix.

La commission des affaires économiques, comme l'ensemble du Sénat, s'est déclarée hostile au regroupement forcé. En revanche, elle est convaincue que le développement économique, notamment en milieu rural, passe par le regroupement des efforts et par le choix des projets.

Vous l'avez dit, monsieur le ministre, le saupoudrage ne conduit à rien, sauf à la désertification. La commission des affaires économiques n'est donc pas hostile - je dirais même au contraire et nous en avons débattu longuement entre nous hier - à l'encouragement de la coopération par des incitations financières. La mission d'information sur l'espace rural l'avait d'ailleurs clairement indiqué dans son rapport.

Pourquoi, monsieur le ministre, avoir réservé ces incitations aux communautés de communes, aux districts à fiscalité propre dont chacun sait qu'ils sont exceptionnels en milieu rural ?

Pour conclure, je me félicite que le Gouvernement ait découvert - j'allais dire : enfin - les problèmes de l'espace rural. Le Sénat attire depuis longtemps son attention sur leur acuité et il a le sentiment, toujours flatteur pour les parlementaires, que sa prédication commence à porter ses fruits.

Cependant, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, ces fruits ont manifestement subi la rigueur des intempéries. Ils sont terriblement malades. Toutefois, ne me faites pas dire ce que je ne dis pas ; je n'ai pas dit qu'en fait de fruits vous nous proposez des queues de cerises. (*Sourires.*) En tout cas, vos propositions n'apportent pas aux collectivités rurales le souffle nouveau qu'elles attendent. Puisse le Gouvernement se décider à mettre en œuvre, comme le font depuis longtemps - M. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques vient de le rappeler - nos voisins allemands, italiens et britanniques, une véritable politique d'aménagement du territoire qui fait si cruellement défaut au pays ! (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre maintenant nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures, est reprise à dix-sept heures vingt-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

5

NOMINATION DE MEMBRES D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. Je rappelle que la commission des affaires économiques et du Plan a présenté des candidatures pour un organisme extraparlamentaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et le Sénat désigne M. Pierre Jeambrun comme membre titulaire et M. Louis Virapoullé comme membre suppléant du conseil supérieur de l'aviation marchande.

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Suite de la discussion d'un projet de loi en deuxième lecture

M. le président. Nous reprenons la discussion en deuxième lecture du projet de loi d'orientation (n° 117, 1991-1992), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, relatif à l'administration territoriale de la République.

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

Groupe de l'union centriste, 33 minutes ;

Groupe socialiste, 27 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 28 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen, 18 minutes ;

Groupe communiste, 21 minutes.

La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, intervenant dans le débat lors de la première lecture de ce texte en juin dernier, j'avais démontré qu'il s'agissait d'un projet qui programmait la disparition des communes et des départements en tant que collectivités agissantes. Force est de constater qu'après les travaux du Sénat, comme après son examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, ce projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République conserve cette caractéristique majeure.

Gommer le maillage démocratique que représente, en France, l'institution communale, tel est bien son objectif premier. C'est la raison pour laquelle tant d'élus locaux expriment leurs vives inquiétudes à son sujet.

Certes, des propos rassurants leur ont été tenus, affirmant qu'il ne serait nullement question d'opérer des regroupements ou des fusions autoritaires de communes ; M. le ministre a tenu à le réaffirmer à l'instant. Or, à la lueur des faits comme à l'examen attentif des dispositions de ce texte, il apparaît clairement que l'objectif gouvernemental est de mettre sous tutelle les communes et de les priver de leurs compétences essentielles.

S'agissant des faits, je peux, en tant que maire, vous exposer un exemple particulièrement édifiant de cette démarche.

A Nanterre, en effet, le Gouvernement, pour imposer son projet d'extension du quartier d'affaires de la Défense, a engagé sans aucune concertation préalable le processus de création d'une zone d'aménagement différé sur la moitié du territoire communal, au profit de l'établissement public d'aménagement de la Défense. De surcroît, pour rendre cette décision exécutoire avant même que le conseil municipal ne se soit d'ailleurs prononcé, un arrêté préfectoral de création provisoire de Z.A.D. a été pris immédiatement.

Il s'agit là d'une décision extrêmement grave, qui subordonne l'aménagement d'une ville au bon vouloir du Gouvernement par l'intermédiaire du préfet ; c'est un véritable coup de force contre le droit des Nanterriens à décider de l'avenir de leur commune.

Monsieur le ministre, si vous avez véritablement la volonté, comme vous l'affirmez, de respecter l'autonomie communale et le suffrage universel, annoncez-nous que le Gouvernement renonce à cette procédure autoritaire et reconnaît qu'à Nan-

terre comme ailleurs c'est à l'assemblée élue, responsable devant la population, qu'il appartient de décider de l'aménagement de sa ville, en coopération avec l'ensemble des partenaires concernés, dont, bien entendu, l'Etat. (*Très bien ! sur les travées communistes.*)

L'autoritarisme étatique tel qu'il s'illustre à Nanterre, le dessaisissement des communes de l'essentiel de leurs droits et prérogatives au profit de structures étatiques contraignantes, n'ayant aucune légitimité, éloignées des citoyens et ne lui rendant aucun compte, c'est bien à cela que votre texte doit conduire.

Ne prévoit-il pas que le schéma départemental de la coopération est déterminé par une commission présidée par le préfet ?

Les communautés de villes et de communes ne sont-elles pas créées par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département ?

N'est-il pas assuré qu'avec la règle de la majorité qualifiée des communes, notamment des petites communes, n'auront qu'un pouvoir consultatif et pourraient se trouver intégrées contre leur gré à une communauté ?

N'est-il pas évident que les communautés de villes et de communes telles qu'elles sont définies par les articles 53 et 54 ne donnent pas la possibilité aux communes d'élaborer des projets de coopération souples et diversifiés, adaptés à leurs besoins et spécificités, mais, au contraire, se révéleront être des « coopérations préfabriquées » pour des « regroupements carcans » ?

Si tel n'est pas le cas, pourquoi leur attribuer des compétences obligatoires ?

Et pour parachever, il est clair que ce que vous affirmez être des incitations financières à la coopération devrait, sur fond de désengagement financier de l'Etat, plus justement s'appeler pénalisations supplémentaires à l'égard des communes qui auraient la prétention de ne pas souhaiter se couler dans votre moule. Il s'agit d'un dispositif qui contrevient au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens.

Cette énumération des aspects les plus contraignants de votre texte, monsieur le ministre, de même que l'examen de l'état actuel de la coopération intercommunale et des freins à son développement montrent bien que ce projet de loi n'aborde pas les vrais problèmes.

Je rappellerai, d'abord, que la coopération ne cesse de se développer et que l'on recense aujourd'hui près de 20 000 organismes de coopération intercommunale.

Comme l'avait très justement souligné mon amie Mme Paulette Fost lors de la première lecture, il s'avère que les élus communaux ont une préférence pour les types de coopérations simples, peu contraignantes et sans intégration fiscale. Or, de cela, le texte ne tient aucun compte, bien au contraire.

Quant aux obstacles au développement de la coopération, il s'agit, au fond, de ceux auxquels sont confrontés les communes elles-mêmes, à savoir l'insuffisance des moyens financiers, l'endettement phénoménal et les charges de plus en plus lourdes dues au désengagement de l'Etat, au poids du chômage, à la pauvreté et aux fermetures d'entreprises.

Face à cette situation, il est urgent de donner aux communes les moyens nécessaires à leur action, tout en développant une autre politique, axée sur les créations d'emplois stables et la lutte contre les inégalités.

Permettre aux collectivités de développer librement leurs coopérations, cela suppose de mettre en œuvre une réforme de la fiscalité locale allant dans le sens d'une plus grande justice sociale et d'une plus grande efficacité économique, et de mettre un terme au désengagement de l'Etat et aux ponctions qu'il opère régulièrement sur les ressources des collectivités locales.

Votre texte écarte délibérément cette orientation.

Ainsi, face aux difficultés financières grandissantes des communes, il ne traite pas des questions de fond et il met en place, à l'égard de certaines d'entre elles, une pseudo-solidarité qui pénalise certaines communes pour donner très peu à quelques autres, tant les limites de ce dispositif sont rapidement atteintes.

En effet, dans l'état actuel des finances locales, se contenter de la répartition de l'existant pour éviter à l'Etat et au monde des affaires toute participation nouvelle ne peut permettre qu'une redistribution de la pénurie.

La dotation de développement rural s'inscrit bien dans ce processus. J'ajoute que seulement 4 p. 100 des communes rurales en bénéficieront et que cette dotation sera loin de leur permettre de faire face aux conséquences néfastes d'une politique nationale qui fait disparaître en cascade les exploitations agricoles, qui casse l'industrie et démantèle les services publics.

La démarche qui sous-tend ce projet de loi est donc bien d'utiliser les difficultés financières des communes plutôt que de les résoudre, de les opposer les unes aux autres et de s'appuyer sur le thème positif de la coopération pour finalement les dessaisir de leurs compétences. L'essentiel de ce qui les concerne devra désormais être arrêté ailleurs, à un échelon supracommunal.

En privant ainsi les communes de tout pouvoir au profit d'organismes élus au second degré, vous diminuez les possibilités d'intervention et de contrôle des citoyens en éloignant d'eux les centres de décision.

La commune est le lieu où les habitants peuvent influencer le plus directement sur les décisions, faire le mieux entendre leurs aspirations.

C'est ce qui vous dérange et que vous voulez contourner par un projet menant, à marche forcée, vers la supracommunalité en tentant d'étouffer ce qui reste de la très constitutionnelle « libre administration » des collectivités.

Parce qu'un tel objectif n'est pas avouable, votre texte, dans son titre II, se pare d'un habillage démocratique. Mais ce n'est qu'un « label de façade », permettez-moi de m'exprimer en ces termes.

En effet, les mesures proposées sont vraiment peu de chose. Il n'en est aucune que les maires ne puissent prendre dès aujourd'hui ; et, très souvent, vos propositions se situent en retrait par rapport à la réalité des initiatives et des pratiques existantes.

Mme Paulette Fost. Tout à fait !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Pire encore ! les pratiques actuelles risquent bien de se trouver désormais limitées par ce que prévoit le texte.

C'est par exemple tout à fait évident pour les consultations de la population, qui jusqu'à présent pouvaient être réalisées sous des formes très diversifiées, adaptées aux traditions et aux spécificités locales, et pouvaient porter sur tout sujet touchant à la vie locale.

Or, selon le texte proposé, seuls les électeurs pourront y participer, écartant les autres habitants, notamment les mineurs et les immigrés, mais également les personnes ayant omis de se faire inscrire sur les listes électorales ou ayant choisi de ne pas s'y faire inscrire.

De plus, toute consultation portant sur une question ne relevant pas de la stricte compétence communale serait désormais impossible. J'en cite un exemple : les autoroutes. On connaît pourtant l'importance que les citoyens accordent, à juste titre, au choix de leur tracé et à leurs conditions de passage dans les communes.

Ces restrictions nouvelles apportées aux pratiques démocratiques locales sont bien révélatrices du caractère profondément antidémocratique du texte.

D'ailleurs, n'est-ce pas un paradoxe significatif que la majorité des articles du titre traitant de la démocratie aient été adoptés par un vote bloqué à l'Assemblée nationale ?

Si ce texte est aussi peu respectueux des aspirations de la population et s'il manifeste une telle méfiance vis-à-vis de ses élus locaux, s'il vise à transformer les communes en coquilles vides au profit de structures échappant, en quelque sorte, au contrôle des citoyens, c'est parce qu'il traduit la volonté de tout mettre en œuvre pour un nouvel aménagement de l'espace et de dégager des moyens d'intervention économique conformes aux impératifs de la construction européenne.

La concrétisation de vos objectifs passe par une remise en cause des 36 000 foyers de démocratie que constituent les communes, parce qu'ils sont des obstacles, des pôles de résistance à ce remodelage qui va à l'encontre de l'intérêt général.

Votre conception de la déconcentration accompagne et renforce cette démarche.

Il est significatif qu'à cette fin le préfet de région voie ses pouvoirs renforcés et que lui soient attribués, d'une part, un rôle de direction sur les préfets de département et, d'autre part, un rôle de mise en œuvre des politiques non seulement nationale mais aussi communautaire.

Au-delà des quelques divergences qui se sont exprimées entre la majorité du Sénat et l'Assemblée nationale, force est de constater que, pour l'essentiel, un accord sur le fond existe.

En effet, sous des formes certes différentes - d'un côté le renforcement des pouvoirs des districts et des communautés urbaines, de l'autre, la création des communautés de villes et des communautés de communes - le même résultat est recherché. Il s'agit de remettre en cause l'autonomie communale, en privant les communes de leurs fonctions essentielles, pour procéder à un remodelage institutionnel qui tourne le dos à l'esprit même de la décentralisation, et constitue un important recul de la vie démocratique dans notre pays.

Pour toutes ces raisons, le groupe des sénateurs communistes et apparenté votera contre ce projet de loi. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, après les amputations sensibles opérées en première lecture par le Sénat, auxquelles se sont ajoutées de nombreuses dispositions étrangères à l'objet annoncé dans le préambule de cet important projet de loi...

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Tout à fait !

M. René Régnauld. ... il était aisément prévisible que les deux assemblées n'auraient aucune chance de parvenir à un accord.

Il est donc heureux qu'une majorité à l'Assemblée nationale ait, en deuxième lecture, rétabli, en l'améliorant lorsque c'était nécessaire, notamment grâce à certaines propositions du Sénat auxquelles les socialistes ne furent pas étrangers, le projet transmis à la Haute Assemblée en première lecture.

C'est ce texte que nous devons examiner maintenant.

Je forme le vœu...

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. C'est le moment !

M. René Régnauld. ... - la période y est particulièrement propice - que le Sénat, sa majorité ou, au moins, une partie de celle-ci aborde cette nouvelle étape dans un esprit constructif, ouvert à l'avenir des collectivités territoriales de France et aux aspirations de leur population.

Ce projet de loi dont l'inspiration dominante est le développement des libertés collectives et individuelles locales par la solidarité et la décentralisation s'articule en déclinant déconcentration, démocratie locale, coopération entre des collectivités de niveaux différents, coopération intercommunale, solidarité financière - notamment en direction des groupements de communes, des communes de moins de dix mille habitants et du monde rural - coopération européenne et coopération décentralisée.

L'idée dominante et constante est la solidarité. Cette option guide toute l'action des gouvernements depuis 1981, exception faite de l'éclipse de celui de 1986-1988.

Pour illustrer cette affirmation, j'évoquerai l'impôt de solidarité sur la fortune, le R.M.I., l'éducation et la formation, ainsi que la dotation de solidarité urbaine, cette D.S.U. qui a appelé une autre dotation, en direction du monde rural celle-là.

Le chapitre VII du projet de loi qui nous est transmis répond à cette demande en faveur de la solidarité rurale ; il répond à deux appels solennels : d'une part, à celui du Président de la République, le 12 septembre, à Chinon, et, d'autre part, à celui de notre collègue M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan, dans son rapport, excellent à bien des égards, auquel de nombreux sénateurs de toutes les familles politiques ont collaboré.

L'un et l'autre de ces appels ont souligné l'urgence qui s'attachait à ces 85 p. 100 de notre territoire souvent constitués de petites communes entre lesquelles des inégalités importantes existent parfois.

Avec ce projet de loi, il nous est proposé de franchir une étape nouvelle en matière de solidarité.

Je reviendrai sur son contenu dans un moment, en vous apportant les encouragements du groupe socialiste, monsieur le ministre, et en vous faisant part de ses attentes, tant j'estime que la solidarité doit se conjuguer avec le partage.

Admettons ensemble que les communes de France sont de richesses différentes et que, aux extrémités, elles sont dans des situations inégalitaires particulièrement flagrantes.

Nous voulons la solidarité et nous agissons pour nous en donner les moyens. Il est donc juste de demander à celles qui ont plus et, surtout, sont particulièrement favorisées, d'abandonner quelques ressources au profit de celles qui ont moins, qui périssent et sont parfois menacées dans leur survie.

Il est important de reconnaître que, si nous pensons qu'il est essentiel à la démocratie locale, à la défense des libertés et à la promotion de tout le territoire de maintenir les 36 700 communes et leurs 500 000 élus, la coopération entre les communes doit se développer, s'organiser et se renforcer.

La loi du 2 mars 1982 avait annoncé, entre autres, des dispositions concernant la démocratie locale et la coopération. Nous y sommes. Il était temps, près de dix ans après !

La déconcentration, corollaire incontournable d'une décentralisation réussie, est rétablie et précisée. Nous nous en réjouissons et nous souhaitons que le Sénat, moins pointilleux sur le plan juridique qu'il ne le fut en première lecture, y adhère.

Le texte qui nous est transmis revient à rétablir les dispositions relatives à la démocratie locale, l'objet de la décentralisation visant davantage, me semble-t-il, à ouvrir en direction du citoyen la voie d'une démocratie participative, qui suppose information, communication, droit d'interpellation, transparence des décisions et des actes.

Parmi les dispositions qui nous sont maintenant soumises, certaines ont été amendées. Je pense notamment à cet amendement du groupe socialiste que le Sénat avait examiné et qui visait à ce que la structure de coopération remette annuellement un rapport d'activité aux communes adhérentes pour examen par les conseils municipaux. Cette disposition n'a pas été reprise. Nous ne pouvons que le regretter.

Nous sommes devant un chapitre bien équilibré qui, en particulier, détermine les limites à ne pas dépasser pour ne pas fragiliser la gestion collective des collectivités territoriales de premier niveau.

La solidarité, c'est aussi celle qui est voulue entre les régions ; en effet, là aussi, il existe des différences de richesses sensibles.

C'est également - il s'agit d'une contribution socialiste retenue par le Sénat - la création, voire l'extension, d'ententes entre collectivités territoriales, de niveaux différents ou non, départements, régions, communes.

Quant à la coopération intercommunale la plus attendue - parce que déjà la plus initiée - la plus ressentie et la plus nécessaire, le texte qui nous est transmis reprend les dispositions initiales.

J'attire votre attention - c'est une information recueillie auprès du comité des finances locales voilà quelques jours - sur le nombre de districts créés en 1991, lequel a à peu près doublé au cours de cette seule année.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. C'est dire s'ils ont peur !

M. René Régnault. Ont-ils vraiment peur ? Je ne suis pas sûr que notre collègue Oudin - il n'est pas là, c'est dommage - qui a animé la création d'un grand nombre de districts ruraux, soit un homme particulièrement peureux !

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Mais ils ont peur des communautés !

M. René Régnault. Cette coopération demeure fondée - c'est essentiel - sur la concertation, le volontariat, la souplesse, la solidarité, la démocratie, mais aussi sur la capacité à adhérer à un projet global, lui-même alimenté par des compétences minimales indispensables pour relever les défis essentiels que nous lançons - décentralisation aidant - non seulement l'Europe, mais aussi nos populations.

La commission départementale, sous la présidence du préfet, fait une place majoritaire aux maires. Le schéma départemental, inspiré des propositions des communes, ouvrira à celles-ci des champs d'investigations, de débats, et leur donnera la possibilité de s'y opposer totalement. C'est dire la liberté qui est laissée aux collectivités territoriales !

Des communautés de villes et de communes pourront se créer avec de larges possibilités de choix. Les communes pourront se déterminer démocratiquement. C'est pour respecter cet esprit de démocratie que nous avons déposé un amendement visant à ce qu'une commune à population minoritaire - 25 p. 100 de la population totale - ne puisse exercer, en quelque sorte, un droit de veto. Nous proposons la suppression de cette dernière disposition ou, à défaut, son maintien, mais avec un taux de 50 p. 100 pour les communautés de communes, à l'égal de ce qui est prévu pour les communautés de villes.

C'est donc à une forme de coopération nouvelle plus solidaire, moins directement et exclusivement intéressée, à une forme d'intervention collective positive que le projet de loi invite les communes et les élus qui en ont la charge. Cette coopération repose sur un projet fondé sur des compétences obligatoires en matière d'aménagement du territoire, de l'espace, de développement économique, complété par une compétence choisie dans un ensemble comprenant l'environnement, le logement, le cadre de vie, la voirie ou, encore, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement élémentaire et secondaire.

De telles actions, gérées à partir des moyens issus d'une fiscalité propre, avec intégration fiscale plus ou moins importante, entraînent l'éligibilité aux dotations en provenance de l'Etat. Il est juste que cette dotation ne soit octroyée que dans la mesure où est bien assuré un minimum de compétences obligatoires.

En cas de transformation de structures existantes, la souplesse introduite autorise les nouvelles structures ainsi créées à conserver les compétences assurées antérieurement.

Nous adhérons à ce projet. Nous pensons, en effet, qu'il répond à des situations nouvelles, lesquelles appellent des réponses urgentes ; il y a ici de la remobilisation de la confiance, de la création de nouveaux espoirs pour la préparation de l'avenir, de la mise en œuvre de moyens pour relever les défis auxquels nos collectivités françaises de premier niveau sont confrontées.

Parce que je peux craindre un faux débat, une fausse opposition fondée sur l'appellation des nouvelles structures, je crois qu'il nous faut, tous, dépasser ce débat en considérant l'essentiel, c'est-à-dire les compétences obligatoires, au minimum trois, dont une au choix, et ce dès lors qu'il y a recours à une fiscalité propre, à l'intégration fiscale. La taxe professionnelle, génératrice d'inégalités, de méfiance et d'opposition, deviendrait de plus en plus un produit fiscal directement perçu par la structure de coopération ou ferait pour le moins l'objet d'une démarche d'harmonisation.

S'agissant d'un article introduit dans ce texte, celui qui est relatif aux services de secours et d'incendie, nous nous posons des questions sur la gestion de la charge, en général partagée entre le conseil général et les communes.

Nous pensons que la mise en œuvre de cette nouvelle disposition mérite d'être étudiée plus avant et précisée : c'est l'objet d'un amendement que nous avons déposé.

Le chapitre VII, dit du développement et de la solidarité en milieu rural, répond à l'attente des socialistes qui, à maintes reprises, au sein de la Haute Assemblée comme à l'Assemblée nationale, ont demandé à ce que des dispositions conformes à notre analyse de la solidarité soient adoptées.

Il est urgent de commencer à intervenir. Nous ne pouvons, tous confondus, nous contenter de jouer les pleureuses ! Nous considérons que c'est à une étape importante que vous nous invitez. Mais parce que nous pensons « étape », cela veut dire que nous croyons aux possibilités d'améliorer le dispositif, notamment pour les années à venir monsieur le ministre, nous demandons votre plus grande attention quant à ce souhait.

Nous militons en faveur de cette solidarité pour plus de liberté, notamment celle de pouvoir vivre avec des équipements et des services décentes en milieu rural.

L'alimentation du fonds à partir de l'augmentation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, en vue d'une redistribution au bénéfice des plus défavorisés, va dans le sens d'une préoccupation dont je me suis déjà fait maintes fois l'écho, notamment à cette tribune.

En effet, ce fonds de compensation intervenait d'autant plus substantiellement que la collectivité siège des entreprises était mieux dotée. Cela allait très directement à l'encontre de

la péréquation. C'est donc à une forme supplémentaire de redistribution solidaire que nous sommes invités et, bien entendu, nous l'approuvons.

Toutefois, monsieur le ministre, nous continuons de penser au nom des principes, au moins, et de la morale qu'il eût été bon d'élargir aux communes de moins de 10 000 habitants la solidarité entre celles-ci à l'image de ce qui se pratique maintenant en Ile-de-France pour les villes de plus grande taille.

Au niveau des villes et communes de moins de 10 000 habitants, il existe de très fortes disparités avec des potentiels fiscaux d'une même strate qui varient de 1 à 5, de 1 à 10, voire plus.

Je veux croire que cette orientation n'est pas définitivement abandonnée.

J'en viens à la D.G.F., dont nous a entretenu voilà un instant M. le président de la commission des affaires économiques et du Plan. Je voudrais faire part à la fois de mon accord et de mes craintes. Nous ne pouvons plus, en effet, conserver un système hiérarchisé aussi ouvert que celui que nous connaissons, selon lequel la partie dotation de capitaution représentant 40 p. 100 du produit est hiérarchisée, la hiérarchie s'établissant de 1 à 2,5.

La commission des affaires économiques et du Plan proposera, par un amendement, de relever, pour les strates inférieures, le minimum à 1,7 et ainsi d'établir la hiérarchie de 1,7 à 2,5, mais en considérant qu'il faut procéder hors garantie minimale.

Mes chers collègues, ce n'est certainement pas au cours de ce débat que nous réussirons à cerner un tel sujet, mais je veux attirer votre attention sur l'effet de cette garantie minimale.

En 1991, sur moins de 70 milliards de francs redistribués à l'ensemble des communes, elle a retenu 7 milliards de francs. La première ville de France, à elle seule, a obtenu près de 2 milliards de francs. Maintenant que nous sommes, grâce aux efforts convergents et permanents du Gouvernement, dans un système d'inflation contenue, la garantie minimale au taux de 55 p. 100 retient une partie du produit et prive ainsi les possibilités de péréquation voulues par le législateur de 1985 dans le cadre du dispositif qu'il avait retenu pour redistribuer l'enveloppe de dotation globale de fonctionnement.

L'amendement que nous avons déposé lors de la discussion du projet de loi de finances a été considéré, c'est vrai, comme un « cavalier », mais ce que nous voulions, c'était attirer votre attention sur le fait qu'il y avait lieu de combiner tout à la fois un resserrement de la hiérarchisation de la D.G.F. et une révision à la baisse de la dotation de garantie minimale ; sans quoi, chaque fois que vous réduisez quelque peu, que vous voulez péréquer davantage, les collectivités parmi les plus favorisées reçoivent davantage au nom et du fait de la garantie de progression minimale.

Je voudrais donc dire à notre collègue M. François-Poncet que sa disposition, dans son esprit, est intéressante, mais je ne crois pas, comme lui, qu'il faille aborder ce problème en excluant la prise en compte du problème posé aussi par la dotation de progression minimale.

S'agissant enfin de l'utilisation, de l'éligibilité des bénéficiaires à la dotation de développement rural, nous attirons votre attention sur les disparités qui peuvent se faire jour. Là encore, nous en appelons à l'ouverture vers des améliorations possibles, voire nécessaires. Notre sentiment est que ce fonds doit privilégier les projets, les actions de portée intercommunale. Nous voyons là l'opportunité d'y consacrer au plus vite la majeure partie de cette première part - puisque c'est ainsi que cela s'appelle maintenant - du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Communautés de communes, communautés de villes sont éligibles, mais pourquoi pas toute structure de coopération qui aurait opté pour le minimum de compétences obligatoires tel qu'il est prévu par le texte que nous examinons, et cela pour les communautés ? Voilà, de mon point de vue, qui, effectivement, se rapprocherait d'une demande formulée voilà quelques instants à cette tribune.

Pour en terminer sur ce point, nous craignons que la dotation de développement rural ne favorise pas des projets pour des secteurs intercommunaux, sous prétexte que le chef-lieu de canton ou une commune plus peuplée a un potentiel fiscal convenable alors qu'un espace rural très important et aussi parfois très démesuré et défavorisé les entoure. Ainsi, du fait que l'éligibilité est déterminée par le chef-lieu ou la

commune la plus peuplée, l'ensemble de la zone intercommunale concernée, qui peut comprendre une partie importante et défavorisée, se trouve privée du bénéfice de la dotation de développement rural.

Monsieur le ministre, nous vous encourageons et nous voterons ce texte, car la réflexion doit se poursuivre compte tenu bien sûr des résultats de la première année d'application pour améliorer la portée du dispositif et faire en sorte, avec vous et selon votre volonté - que nous partageons - que cette D.D.R. atteigne l'objectif fixé.

Quant à la répartition, 50 p. 100 pour les deux parts de la D.G.E., nous y adhérons, et cela d'autant plus aisément que les communes bénéficiaires de la première part, mais également bénéficiaires du produit de la D.S.U., verront leur situation antérieure maintenue.

Il en va ainsi du déplacement de 300 millions de francs au bénéfice des communes rurales éligibles à la seconde part. Il convient de souligner l'importance que cela représente, surtout si l'on compare ce produit au 1,8 milliard de francs à 2 milliards de francs que doit constituer globalement la seconde part.

Quant aux articles 63 bis A et 63 bis B, dits « Bonrepaux », ils introduisent une étape nouvelle de redistribution d'un produit complémentaire de la taxe professionnelle au bénéfice des structures de coopération nouvelles. Cette étape intéressante reçoit aussi notre appui total.

Nous avons enfin le souci de développer et de clarifier la coopération décentralisée ainsi que l'ouverture des sociétés d'économie mixte locales. C'est pourquoi nous avons déposé, ici, des amendements.

Le groupe socialiste aborde cette discussion avec un esprit ouvert au débat, aux suggestions. Nous sommes attachés à des valeurs et à des options fondamentales, mais nous avons le souci de la modernisation, de l'évolution de la gestion des structures locales de la France, de l'aménagement équilibré de tout le territoire, de la réussite, par son renforcement, de la décentralisation, que nous avons voulue, votée et mise en œuvre.

Le groupe socialiste de la Haute Assemblée se reconnaît dans le texte qui nous est transmis par l'Assemblée nationale. Vous pouvez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, compter sur son soutien constructif. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes. - M. Jean Roger applaudit également.*)

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

M. Jean Roger. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai déjà appelé l'attention du Gouvernement à plusieurs reprises au cours de ces derniers mois sur l'injuste répartition des ressources fiscales entre les communes rurales et les communes urbaines. Je l'ai fait lors du débat agricole qui s'est déroulé au Sénat le 10 octobre dernier, puis dans une question d'actualité que j'ai posée le 14 novembre et, enfin, au cours du débat sur le budget du ministère de l'agriculture.

La création d'une dotation de développement rural qui vient d'être ajoutée au projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République me donne, une fois de plus, l'occasion de souligner la double injustice dont souffre le monde rural, à savoir l'inégale répartition de la dotation globale de fonctionnement et l'inégale répartition des ressources tirées de la taxe professionnelle entre communes rurales et communes urbaines, cela en dépit du mécanisme régulateur du fonds national de péréquation de cette dernière taxe.

De plus, les zones rurales, régions de production, ne bénéficient pas de recettes spécifiques. Ces dernières sont perçues sous forme de taxe professionnelle par les zones urbaines assurant la commercialisation des produits et des matériels.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement, chacun sait qu'elle est composée de trois parts : la dotation de base, la dotation de péréquation et la dotation de compensation.

Le secrétaire d'Etat aux collectivités locales a eu l'occasion d'expliquer longuement, lors d'une réunion du comité des finances locales au Sénat, pour quelles raisons il lui paraissait difficile de modifier les clefs de répartition de ces trois dotations.

J'admets volontiers que les choses ne soient pas simples, mais je persiste à penser qu'une modification de ces clefs de répartition est possible en ce qui concerne la dotation de péréquation et la dotation de compensation.

En ce qui concerne la dotation de péréquation, il est injuste de surestimer le potentiel fiscal des petites communes, comparé à la moyenne des communes du même groupe démographique, et de sous-estimer leur effort fiscal, comparé, lui, à la moyenne de l'ensemble des communes.

Il y a là deux poids et deux mesures : il faudrait que l'effort fiscal des communes soit, comme c'est déjà le cas pour le potentiel fiscal, comparé à la moyenne de leur groupe démographique, afin de rétablir une cohérence entre les deux termes de la compensation.

La conséquence de cette situation est que la dotation de péréquation joue imparfaitement son rôle.

En ce qui concerne la dotation de compensation, chacun sait également qu'elle est fonction de trois critères : la longueur de la voirie communale, le nombre d'enfants scolarisés et l'importance du parc de logements sociaux.

Il faut revoir la pondération respective de ces trois critères, en majorant celle du premier et en minorant, par conséquent, celle des deux autres.

Un premier effort a été fait cet automne en ce qui concerne la voirie communale puisque le secrétaire d'Etat aux collectivités locales a proposé au comité des finances locales une prise en compte plus importante de ce critère. Mais il faut aller encore au-delà, car les charges d'entretien de la voirie communale sont extrêmement importantes pour les petites communes rurales, proportionnellement sensiblement plus lourdes que pour les communes urbaines, dans la mesure où la voirie y est beaucoup plus longue et où elle se dégrade bien plus vite du fait du passage d'engins agricoles.

En ce qui concerne le deuxième critère, il est évident que la désertification du monde rural entraîne une baisse du nombre d'enfants scolarisés, alors que les charges d'entretien des bâtiments restent constantes. Bien sûr, je le regrette, mais c'est ainsi !

Le troisième critère, celui de l'importance du parc de logements sociaux locatifs, est celui qui me paraît le plus contestable. Les grands ensembles sociaux n'ont pas leur place à la campagne : chacun comprend qu'ils dégraderaient le paysage sans satisfaire les usagers.

Compte tenu de ces trois critères, tels qu'ils sont actuellement définis, la répartition de la D.G.F. entre les communes rurales et les communes urbaines est très inégalitaire. Cela ressort d'un rapport du ministre de l'intérieur datant de 1989, qui indiquait déjà que le montant de la D.G.F. est en moyenne inférieur à 800 francs par habitant dans les communes de moins de 2 000 habitants, tandis qu'il est de 1 685 francs pour les villes de 200 000 habitants et plus.

Dans mon département, la situation est encore pire puisque la moyenne est de 1 188 francs par habitant pour le chef-lieu, qui compte 60 000 habitants, et de 456 francs par habitant seulement pour les petites communes, soit environ 2,5 fois moins.

Pourtant, contrairement à ce que l'on croit, les charges de fonctionnement sont proportionnellement plus élevées pour les petites communes que pour les grosses, en raison notamment de la dispersion de leur population. L'exemple des charges de voirie est extrêmement clair à cet égard, mais c'est aussi vrai des autres charges : longueur des réseaux d'adduction d'eau et d'électrification, avec des mitages importants qui réduisent leur rentabilité, absence de services, etc.

Je ne reviendrai pas aussi longuement sur les remarques que j'ai déjà eu l'occasion de faire à cette tribune au sujet de l'inégalité dans la répartition de la taxe professionnelle entre communes urbaines et communes rurales, me contentant de souligner combien il est injuste que certaines communes hébergeant des activités économiques nombreuses et importantes bénéficient de recettes de taxe professionnelle considérables, et même parfois démesurées par rapport à leurs besoins, tandis que les autres, qui sont précisément les plus dépourvues financièrement, sont réduites, à cet égard, à la portion congrue.

On connaît le résultat : les communes riches se lancent quelquefois dans des dépenses aussi somptuaires que superflues, tandis que les autres s'efforcent de rogner sur toutes les dépenses.

La dotation de développement rural modifiera-t-elle le tableau de la situation que je viens de brosser à grands traits ? Je vous le dis tout net, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est une mesure qui me paraît dérisoire par rapport à l'ampleur du problème posé.

Que pèsent 300 millions de francs pour 1992 et 1 milliard de francs d'ici à trois ans face aux 92 milliards de francs de la dotation globale de fonctionnement et aux 20 milliards de francs de dotation de compensation de la taxe professionnelle prévus en 1992 ? Pratiquement rien !

Pardonnez-moi, monsieur le secrétaire d'Etat, mais j'ai vraiment l'impression que vous cherchez à régler ainsi un problème fondamental un peu à la sauvette, en glissant un chapitre supplémentaire dans le projet de loi sur l'administration territoriale de la République, dont la problématique est différente. Cela nécessiterait un débat bien plus approfondi.

Je ne serais pas complet si je n'indiquais pas que vous me semblez avoir voulu, peut-être par manque de crédits, favoriser seulement les gros bourgs, les chefs-lieux de canton et les communautés de communes à fiscalité propre.

Certaines communes sont plus importantes que des chefs-lieux de canton et aussi, très souvent, plus dynamiques que des communautés de communes, la dispersion du pouvoir décisionnel n'étant pas forcément source d'efficacité. Une réunion de pauvres n'a jamais fait des riches ! Une bonne coopération intercommunale me semblerait plus indiquée qu'une communauté.

Le monde rural, ce n'est pas seulement les villes moyennes, les gros bourgs ou les chefs-lieux de canton, monsieur le secrétaire d'Etat ; c'est aussi et surtout les villages, qui en sont l'âme même. C'est là que réside la vraie ruralité. C'est là que devrait se porter l'effort de lutte contre la désertification du monde rural.

Votre dotation paraît manquer cet objectif essentiel.

Le problème des petites communes, monsieur le secrétaire d'Etat, est qu'elles souhaitent se développer en toute indépendance. Elles n'ont pas attendu votre projet de loi pour s'associer, selon des formules qui leur sont depuis longtemps familières et auxquelles vous voudriez subrepticement substituer les fameuses communautés de communes. Il faut les laisser continuer à se développer ainsi, mais en leur donnant des moyens financiers autrement significatifs que cette dotation de développement rural, qui ressemble beaucoup à une aumône.

J'ai lu récemment que 30 000 communes étaient susceptibles d'en bénéficier. On nous annonce un montant global de 300 millions de francs cette année. Le calcul est vite fait : c'est 10 000 francs que vous donnerez cette année à chaque commune éligible à votre système.

Enfin, le Gouvernement semble soudain découvrir l'intercommunalité. Je veux bien croire que ce n'est pas votre cas, monsieur le secrétaire d'Etat, car votre expérience d'élu local est déjà longue. Mais je dois tout de même rappeler que l'intercommunalité existe depuis cinquante ans.

Les ruraux sont prévoyants et pragmatiques. Ils ont su s'unir pour réaliser dans les meilleures conditions les investissements collectifs nécessaires : syndicats d'adduction d'eau, de voirie, d'électrification, d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères, de transports à la demande ou de développement économique. Encore cette liste n'est-elle pas exhaustive !

La dotation de développement rural et les communautés de communes arrivent un peu tard pour faire réaliser un terrain de sports ou une salle des fêtes dans le chef-lieu de canton ! C'est déjà fait dans les communes, même si le stade n'est qu'une prairie sans tribune où les jeunes peuvent concourir sportivement avec leurs voisins. Ne croyez-vous pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que cela vaut mieux que de demander aux jeunes de nos communes d'aller s'intégrer à quelques dizaines de kilomètres de là à un groupe plus disparate, sans âme et sans foi ?

On raille souvent l'esprit de clocher. L'ironie est facile ! Les sentiments d'appartenance à l'entité communale doivent être respectés. Il vaut toujours mieux participer sur le terrain avec un petit nombre que rester sur la touche pour regarder les autres !

Ce qu'il faut, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est donner à nos communes rurales des moyens plus importants pour leur permettre d'affronter les difficultés du présent et de relever les défis de l'avenir. Je veux parler ici du développement de zones rurales s'appuyant sur des entreprises, afin de favoriser l'emploi et de permettre une véritable promotion de cette pluriactivité dont nos ruraux ont tant besoin désormais pour survivre.

Je pense aussi au tourisme vert, qui ne peut se développer sans moyens et dont l'existence apparaît, hélas ! trop souvent, comme le seul frein susceptible d'enrayer la dégradation du milieu rural.

En résumé, monsieur le secrétaire d'Etat, il m'apparaît que ce n'est pas avec cette dotation de développement rural, dont le montant est beaucoup trop modeste et dont les règles de répartition sont très contestables, que l'on parviendra à revitaliser le monde rural.

Ce n'est pas non plus en imposant une fusion qui n'ose pas dire son nom et qui fera, à terme, disparaître de nombreux villages, que l'espace rural sera sauvegardé et le riche maillage communal maintenu.

J'ai parfois le sentiment qu'on utilise les vieilles recettes d'hier pour résoudre les problèmes de demain. La revitalisation du monde rural réclamerait de tout autres moyens et, surtout, une beaucoup plus grande ambition. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je limiterai mon propos aux dispositions « péréquatrices » qui ont été introduites dans ce texte par l'Assemblée nationale. En effet, dans leurs excellentes interventions, le rapporteur de la commission des lois et les deux rapporteurs pour avis ont développé de manière remarquable, sur ce texte, des idées et des convictions qui sont également les miennes.

Je me bornerai donc à formuler quelques observations, fondées sur l'expérience que j'ai acquise, depuis un peu plus de dix ans, au sein du comité des finances locales et du conseil régional d'Ile-de-France, non sans rappeler quelques principes simples.

Tout d'abord, comme l'a dit tout à l'heure très justement M. Paul Girod, la solidarité interrégionale doit demeurer le domaine de l'Etat, car elle constitue, à l'évidence, le socle de toute politique d'aménagement du territoire et elle reçoit sa traduction financière à travers le mécanisme des contrats de plan. Ce n'est pas un hasard si, aux termes de ces contrats de plan, la région limousine voit l'Etat financer 65 p. 100 de ses équipements en matière de transports, alors que la région d'Ile-de-France y consacre 60 p. 100 de l'ensemble des mêmes dotations.

Les différences dans les clés de répartition selon les régions, à travers les contrats de plan, me paraissent bien constituer un mécanisme essentiel de solidarité interrégionale.

Si le Gouvernement estime que ces clés de répartition ne sont pas assez larges ou pas assez malléables, qu'il les modifie, mais c'est bien par ces rapports entre l'Etat et les régions qui portent sur des dizaines de milliards de francs que l'on peut effectivement mettre en œuvre une solidarité interrégionale et non pas par l'utilisation de fonds de correction des déséquilibres régionaux de quelques centaines de millions de francs, lesquels me paraissent tout à fait superfétatoires. J'approuve pleinement la commission des finances de vouloir les supprimer.

M. Jean-Eric Bousch. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. S'agissant du prélèvement direct sur les recettes fiscales des collectivités territoriales, monsieur le secrétaire d'Etat, je voudrais vous mettre en garde.

Vous avez commencé à opérer un tel prélèvement avec le fonds de solidarité entre les communes de la région d'Ile-de-France et vous avez obtenu du Conseil constitutionnel - lequel, sans doute, ne sait pas que, depuis 1958, il y a eu la décentralisation des années quatre-vingt - ...

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Vous n'êtes pas très aimable pour lui !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... que ce prélèvement direct sur les ressources fiscales des collectivités territoriales ne soit pas considéré comme contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel a tout de même précisé que l'appréciation dépendait du montant du prélèvement.

Or, monsieur le secrétaire d'Etat, depuis deux ans, vous nous proposez, chaque année, des mécanismes de prélèvement direct sur les recettes des collectivités locales. Je pense

donc que, très rapidement, vous allez vous trouver aux prises avec le Conseil constitutionnel, qui décidera, s'il respecte sa propre décision, que vous avez dépassé la mesure.

En effet, nulle part au monde, il n'existe de mécanisme par lequel l'Etat prélève directement de l'argent sur la fiscalité locale.

Que l'Etat modifie ses systèmes de subvention, qu'il modifie les règles de la dotation globale de fonctionnement, c'est parfaitement normal, c'est de cette manière que doit s'exprimer la solidarité. Mais qu'il fasse encaisser l'impôt par les collectivités territoriales et que, par derrière, sans le dire, il se mette à prélever une partie du produit de cet impôt pour l'affecter à des opérations de solidarité, c'est tout à fait contraire au principe de la décentralisation, au principe d'autonomie des collectivités locales ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*) Nous ne pouvons pas approuver cette méthode.

MM. Jean-Eric Bousch et Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade. Faut-il pour autant rejeter tout mécanisme de solidarité entre les collectivités territoriales ? Ma réponse est non !

J'ai l'honneur, depuis vingt ans maintenant, d'administrer une commune qui va supporter en 1992 : premièrement, un prélèvement au titre de la dotation de solidarité urbaine ; deuxièmement, un prélèvement pour alimenter le fonds de péréquation entre les communes d'Ile-de-France ; troisièmement, la suppression d'un certain nombre de compensations de taxe professionnelle ; quatrièmement, le blocage de la progression des compensations qui subsistent.

M. Paul Graziani, rapporteur. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Elle a les moyens ; c'est une commune riche !

M. Jean-Pierre Fourcade. Il est clair que, compte tenu de ces quatre prélèvements, j'aurai beaucoup de difficultés à établir mon budget, tout comme un certain nombre de mes collègues. Je trouve, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'appliquer l'ensemble de ces prélèvements une année où la baisse de la conjoncture économique se traduit par des pertes de recettes n'est pas du plus heureux effet. Cela ne manquera pas d'avoir des répercussions à la fois sur le fonctionnement normal de nos collectivités et, ce qui est encore plus grave, sur le niveau du prélèvement fiscal que nous imposons aux contribuables. Car, ne vous y trompez pas, monsieur le secrétaire d'Etat, dans le malaise actuel que ressentent nombre de contribuables, les conséquences de l'aggravation de la pression fiscale ont une bonne part.

Faisons attention, mes chers collègues : il ne faudrait pas que, en nous glorifiant des résultats bénéfiques de la décentralisation, nous perdions de vue qu'il commence à naître un sentiment d'exaspération chez nos concitoyens du fait de l'augmentation de la pression fiscale locale.

M. Jean-Eric Bousch. C'est tout à fait vrai !

M. Jean-Pierre Fourcade. Monsieur le secrétaire d'Etat, si vous étiez cohérent avec l'ensemble de la théorie du Gouvernement auquel vous appartenez, c'est-à-dire si, comme l'a dit M. le Président de la République, tous les efforts du Gouvernement étaient tendus vers l'entrée dans de bonnes conditions de notre pays dans le marché unique, vous mettriez en place des mécanismes qui, pour améliorer la solidarité, augmenteraient la fiscalité dans les communes qui ont la chance d'avoir des bases d'imposition normale. Vous inciteriez ainsi, de manière quasi automatique, les communes qui reçoivent des subsides nouveaux à baisser leur taux de fiscalité. De cette manière, vous obtiendriez un effet macro-économique satisfaisant sur la compétitivité de notre économie. Malheureusement, avec tous les mécanismes que vous nous proposez, on voit très bien que, dans les communes qui subissent un prélèvement, le taux des impôts directs sera majoré et que, dans les communes ou dans les départements qui vont recevoir des subventions supplémentaires, aucune baisse de ce taux n'interviendra.

Or vous savez parfaitement que l'addition du prélèvement fiscal et du prélèvement social atteint des chiffres exorbitants ; vous savez parfaitement que c'est la première des causes du nombre élevé de chômeurs que connaît notre pays. Continuer chaque année, et même tous les trois mois, texte après texte, à majorer la pression fiscale des collectivités ter-

ritoriales, c'est rendre un mauvais service au pays, c'est augmenter le taux de chômage et affaiblir nos chances de compétitivité dans l'Europe de demain. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. Christian Bonnet. Et c'est condamner la décentralisation !

M. Jean-Pierre Fourcade. Il ne faut pas rejeter tout système de solidarité mais, pour ma part, monsieur le secrétaire d'Etat, je mettrai trois conditions à l'élaboration d'un tel système.

Première condition : il faut s'abstenir de tout système rétroactif. En effet, décider aujourd'hui que l'on va prélever de l'argent sur les collectivités au titre du budget de 1992 n'est pas raisonnable.

Les collectivités locales - vous le savez puisque vous en gérez une importante - ont l'habitude de préparer leur budget avant le mois de février de l'année en question.

Cette préparation, qui regroupe des opérations pluriannuelles et qui traite d'un certain nombre de problèmes que nous devons étaler dans le temps, commence de nombreux mois avant le début de l'année.

Nous sommes prêts à débattre de mécanismes de solidarité renforcés pour 1993 mais nous sommes opposés à l'idée de discuter de mécanismes s'appliquant dès 1992. En effet, il n'est pas raisonnable de modifier ainsi l'ensemble des mécanismes budgétaires. C'est à croire, monsieur le secrétaire d'Etat, que le Gouvernement ne sait pas qu'en matière d'exécution budgétaire les collectivités locales, elles, travaillent sérieusement.

Deuxième condition : il est souhaitable, d'une part, que le mécanisme d'alimentation de la solidarité soit progressif et, d'autre part, que soit étalée dans le temps l'application du dispositif.

Les mesures que vous nous proposez pour la dotation de développement rural consistent à cristalliser le montant des compensations de taxe professionnelle qui subsistent après l'intervention de votre collègue M. le ministre délégué au budget (*M. le secrétaire d'Etat sourit*), à l'imagination de qui je ne rendrai jamais suffisamment hommage.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Vous avez raison !

M. Jean-Pierre Fourcade. Le blocage de ces compensations se traduira, non pas par une perte de ressources, mais par une moins-value sur leur progression.

Vous avez étalé l'application de votre système sur trois ans. C'est la raison pour laquelle, après en avoir longuement délibéré, le comité des finances locales a décidé de l'approuver. En effet, le financement prévu n'est pas rétroactif et il est étalé sur plusieurs années. On peut, certes, discuter sur le dispositif - mes excellents collègues, MM. Jean François-Poncet et Roger l'ont fait. Mais sur le mécanisme propre de la dotation de développement rural, comme je suis conscient de l'ampleur des distorsions existant entre les communes et de la différence des situations, je crois que nous pouvons être d'accord.

En effet, il apporte une réponse, certes partielle, à un des problèmes qui se posent. Il permet, par son caractère progressif et étalé, de réaliser quelque chose de sérieux.

Enfin, troisième condition : il est évident que tant les critères de prélèvement que les critères de répartition doivent être parfaitement objectifs.

J'ai manifesté tout à l'heure mon opposition vis-à-vis du fonds de correction des déséquilibres interrégionaux. L'intrusion, dans le calcul de ce mécanisme, du taux de chômage est tout à fait curieuse.

En effet, personne ne sait comment peut évoluer le taux de chômage d'une région à l'autre. Telle région qui paie aujourd'hui peut ne pas payer demain et *vice versa* : telle région qui ne paie pas aujourd'hui peut payer demain, surtout si l'on modifie quelque peu les mécanismes de sortie de l'A.N.P.E.

En outre, pourquoi choisir le taux de chômage en valeur absolue ? On aurait très bien pu choisir le taux de progression du chômage d'une année par rapport à l'autre. Dès lors, vous auriez vu que certaines régions sortaient du dispositif et que d'autres y entraient.

Par conséquent, je crois qu'il faut se borner à des critères objectifs. Le potentiel fiscal en est un. En gardant comme fondement le principe du potentiel fiscal, vous obtiendrez un système relativement sérieux. Cela me paraît beaucoup plus opportun que d'inventer des critères qui, aujourd'hui, vont dans le bon sens mais qui, demain, pourraient aller en sens inverse.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ayant rappelé ces principes et donné un accord partiel sur ces mécanismes de péréquation, je voudrais en venir au fond du sujet : c'est parce que - permettez-moi ce terme, monsieur le secrétaire d'Etat - vous avez « bricolé » la D.G.F. l'année dernière que nous ne pouvons aujourd'hui répondre à l'aspiration légitime de nos collègues des communes rurales à ce qu'il y ait, pour la partie de la D.G.F. qui constitue la dotation de base, égalité de traitement entre les petites communes et les autres.

En effet, avant que vous n'inventiez le mécanisme de dotation de solidarité urbaine, à l'intérieur du mécanisme de la D.G.F. il existait, pour les seules communes, une réserve au titre de la garantie minimale. Elle s'élevait l'année dernière à 7,5 milliards de francs et s'élèvera cette année à 6,7 milliards de francs. Il est clair, monsieur le secrétaire d'Etat, que, si l'on n'avait pas complètement biaisé le mécanisme par l'intervention de la dotation de solidarité urbaine, qui a commencé à faire porter l'effort, pour aider un certain nombre de communes bénéficiaires, sur une diminution du taux de garantie de certaines autres communes, vous auriez pu parfaitement, en mettant à plat l'ensemble du mécanisme, en revoyant la structure de la dotation de base et en jouant sur la garantie de manière beaucoup plus large et plus progressive, vous auriez pu, dis-je, améliorer la D.G.F. en faveur, à la fois, des communes qui ont de grosses difficultés sociales sur le plan urbain et des communes de petites dimensions qui ont des difficultés pour équilibrer leurs ressources.

Ce que je reproche au Gouvernement - je l'ai dit l'année dernière mais je n'ai pas été entendu car, dans cette affaire, la volonté politique l'emportait sur les considérations techniques - c'est que, par cette réforme hâtive et bricolée de la dotation de solidarité urbaine, on se soit privé aujourd'hui des moyens de mettre à plat l'ensemble de la D.G.F. et d'instaurer une répartition plus satisfaisante.

En effet, monsieur le secrétaire d'Etat, il faut savoir de quoi nous parlons. La D.G.F., en 1992, représente 92 milliards de francs. Personne ne me fera croire qu'avec cette masse de 92 milliards de francs, dont *grosso modo* un peu moins d'un tiers est attribué aux départements et un peu plus des deux tiers sont distribués aux communes et à leurs groupements, on n'ait pas pu mettre en place un système progressif. Celui-ci aurait permis d'augmenter la dotation de base des communes rurales et d'améliorer la péréquation en faveur des communes qui connaissent de réelles difficultés sociales.

Encore eût-il fallu sérieusement, et non pas sur un coin de table, la nuit, ou parce que M. « X » ou M. « Y » - et je suis très poli en disant M. « X » ou M. « Y » - a eu une idée, regarder, simuler, tester, examiner au fond ce qu'aurait pu être l'ensemble de cette dotation globale.

Vous ne pourrez pas éviter - si ce n'est pas vous, ce seront vos successeurs - de reconsidérer l'ensemble de la D.G.F.

Voilà dix ans qu'avec Christian Bonnet qui en est le père nous gérons son fonctionnement. Il est parfaitement possible de la réformer. Il y faut une volonté politique ; il y faut du temps. Il faut mettre en place un système progressif qui ne consiste pas à faire des soustractions ou des multiplications instantanées. Il faut avoir des objectifs précis.

Je crois que nous serons obligés de céder à la revendication de nos collègues des communes rurales qui consiste à demander que la dotation de base soit plus égale pour tous. Autant le faire intelligemment en préparant l'opération et en y consacrant le temps nécessaire plutôt que, de texte en texte - autrefois, c'était tous les trois ou quatre ans, maintenant c'est tous les trois mois - improviser des mesures qui ont toutes des effets pervers, se marchent les unes sur les autres et, finalement, empêchent tout élu de base de savoir comment est calculée la dotation globale de fonctionnement. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*) Telle était ma première piste de réflexion.

La deuxième piste concerne le fonds de péréquation de la taxe professionnelle. Que n'ai-je entendu depuis quinze ans sur la taxe professionnelle, y compris des plus hautes auto-

rités de l'Etat qui, sans doute, n'avaient jamais vu de près le fonctionnement de ce système et qui ne savaient pas qu'il existe aussi une taxe professionnelle en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en Allemagne ! Mais enfin, on peut toujours pardonner l'ignorance...

Que n'ai-je entendu sur la taxe professionnelle ! Cette dernière, à partir du moment où l'on veut la localiser dans chaque commune, est forcément inégale ; en effet, les bases économiques ne sont pas égales. Aucun pays au monde, quelles que soient sa structure géographique et son organisation territoriale, ne possède des bases de taxe professionnelle égales. Par conséquent, la solution, pour un impôt qui rapportera, cette année, près de 100 milliards de francs, y compris la part versée par l'Etat, eût été que le montant de la péréquation de cette taxe professionnelle soit plus important que le montant actuel des 2,3 milliards de francs.

Par conséquent, il faut, à mon avis, supprimer les fonds départementaux de péréquation, qui sont mal alimentés, ainsi que le fonds national de péréquation, et mettre en place de véritables fonds régionaux de péréquation, alimentés par l'ensemble des établissements rapportant des produits fiscaux extrêmement forts et par ceux qui dépassent, pour un certain nombre de communes ou d'établissements, les bases normales de taxe professionnelle.

Sur le plan régional, il conviendrait d'instituer un mécanisme de péréquation qui permette effectivement, d'une part, de compenser les sinistres économiques - des sinistres surviennent dans des communes et il est normal qu'ils soient garantis par le maintien d'un certain volume d'apports du fonds de péréquation - et, d'autre part, de réaliser une plus grande égalité grâce à des attributions du fonds aux communes dont la base de taxe professionnelle par habitant est très inférieure à celle de la moyenne du département ou de la région. C'est possible. Cela l'est d'ailleurs tellement que l'on s'est engagé dans cette voie en créant la cotisation alimentant le fonds national de péréquation versée par les entreprises situées dans les communes dont le taux de taxe professionnelle est très bas.

M. le ministre délégué au budget a eu, l'année dernière, une idée tout à fait géniale (*Sourires.*) : augmenter la cotisation de péréquation au fonds national de péréquation non pas pour alimenter ce fonds de péréquation et redistribuer de l'argent venant de la taxe professionnelle entre les communes, mais pour alimenter l'Etat, qui consentait, en contrepartie, un abaissement du seuil de la valeur ajoutée au-dessous duquel on rembourse aux entreprises ce qu'on leur prend.

Il suffirait tout simplement, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'intégralité de la cotisation de péréquation de 1,7 p. 100 soit affectée au fonds national de péréquation pour que vous trouviez très largement les 400 ou 500 millions de francs qui vous sont nécessaires pour financer la dotation de développement rural. Il suffirait donc que vous restituiez au fonds national de péréquation la mission qui est son objet et que vous affectiez à ce fonds la totalité des cotisations acquittées par les entreprises situées dans les zones à faible taux de fiscalité pour régler le problème financier.

Venir nous dire aujourd'hui que, parce que le Gouvernement, l'année dernière, a modifié le mécanisme d'alimentation du fonds national de péréquation, il faut aujourd'hui créer un nouveau mécanisme financier pour aider les communes rurales, c'est nous prendre ou bien pour des amnésiques, ou bien pour des ignares, ou les deux à la fois !

Monsieur le secrétaire d'Etat, dans cette affaire complexe et difficile, il faut avoir des idées claires : la taxe professionnelle étant naturellement mal répartie, il faut une péréquation plus forte de manière à aider les collectivités - communes, groupements, départements ou régions - qui, à l'heure actuelle, connaissent des difficultés. Les cotisations de péréquation doivent donc être plus élevées à condition que la totalité de ces cotisations pesant sur les entreprises qui sont dans les zones à faible taux de fiscalité soient entièrement affectées à la péréquation et non au service du budget de l'Etat.

Voilà des choses simples, monsieur le secrétaire d'Etat. J'ai été étonné que vous ne nous en parliez pas tout à l'heure et que vous ne nous disiez pas que votre objectif était de récupérer le produit total de cette cotisation du fonds national de péréquation plutôt que d'aller « chercher » de l'argent avec la cristallisation des compensations versées aux collectivités territoriales.

Vous voyez bien qu'à force de bricoler, d'instituer des mécanismes extrêmement pénibles et difficiles et de les superposer les uns aux autres, on perd de vue la réalité des choses. Il faut donc sortir du bricolage et de l'improvisation et engager les deux réformes essentielles, à savoir la réforme de la répartition de la dotation globale de fonctionnement et la réforme de la péréquation de la taxe professionnelle, que ce soit par les voies que je vous ai suggérées ou par d'autres, car toutes sont bonnes.

De cette manière, nous pourrions répondre aux deux préoccupations fondamentales qui sont celles de tous les hommes de bonne volonté dans cette enceinte et qui consistent à améliorer la solidarité entre les collectivités territoriales et à se préoccuper de la compétitivité externe de notre économie à la veille de l'entrée dans le marché unique.

On ne s'en sortira pas par l'addition de petites réformes partielles qui aboutissent à des choses très complexes. C'est en termes d'emploi, de dynamisme commercial, de développement international et de suréquilibre de la balance des paiements que nous serons jugés, demain, dans la compétition internationale.

Sommes-nous loin, ici, de la solidarité, mes chers collègues ? Je ne le crois pas, car la solidarité ne concerne pas les seules collectivités : elle doit aussi exister entre les Français ; or, les problèmes de l'emploi que je viens d'évoquer à la fin de mon intervention sont au cœur de la véritable solidarité. (*Très bien ! et 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, l'administration territoriale de la République - tel est l'intitulé du projet de loi - embrasse des sujets multiples. La lecture des différents volets que comporte ce texte en administre admirablement la démonstration.

En ma qualité de rapporteur de la mission d'information sur l'avenir de l'espace rural français, j'ai naturellement porté un regard particulièrement attentif aux dispositions relatives à la coopération intercommunale et au volet financier et fiscal qui se veut l'instrument d'une nouvelle dynamique en ce domaine.

Etant moi-même président d'un grand syndicat mixte regroupant plus de 100 000 habitants, soixante-cinq communes et six cantons, je suis le premier convaincu de la nécessité d'inscrire les projets de développement local dans des structures de regroupement intercommunal. Toutefois, il n'y a pas lieu de faire du purisme juridique et d'imposer l'application d'un moule à tous les points du territoire. L'intercommunalité doit être efficace et pragmatique et non pas une satisfaction intellectuelle.

Nous sommes déjà dotés d'instruments juridiques diversifiés dans lesquels il y a matière à puiser pour s'adapter aux particularités de chaque situation locale. L'essentiel est de convaincre les communes de l'intérêt de mettre en commun leurs efforts. Le mouvement de la coopération, s'il doit à l'évidence être renforcé, ne peut réussir que s'il procède d'une démarche librement consentie par tous.

Combien d'exemples pourraient être cités de projets menés au départ par quelques collectivités seulement et qui, par leur succès, ont démontré le mouvement en marchant. Les communes situées aux alentours, conscientes que quelque chose se passe, sont alors les premières à demander à être associées au groupement embryonnaire ; ce n'est que progressivement que se constituera une solidarité intercommunale forte. Dans certains régions, c'est déjà fait.

Dans les zones rurales auxquelles commencent à s'intéresser fort heureusement les pouvoirs publics - ils en parlent beaucoup, mais ils font peu - la coopération intercommunale est une évidente nécessité. C'est pourquoi il serait dangereux de casser l'élan de ceux qui, en de nombreux endroits, ont déjà essayé de donner de la cohérence aux projets locaux en les replaçant dans un ensemble territorial qui dépasse les limites strictes de la commune.

Mais pourquoi avoir voulu, comme le fait le Gouvernement, ajouter à tout l'arsenal juridique dont nous disposons déjà le système lourd et contraignant des communautés de communes et des communautés de villes qui, d'emblée, impose un degré d'intégration que bien des communes atta-

chées à leur autonomie ne sont pas prêtes à accepter immédiatement et qui, par conséquent, dissuadera plus d'une commune de se lancer dans l'aventure ?

Comment ce dispositif peut-il ne pas paraître inspiré par le jacobinisme et l'esprit de système de certains bureaux ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, ne mettez pas l'autonomie locale en coupe réglée. Ce n'est pas cela, la décentralisation telle que l'entend le Sénat. Que l'on introduise plus de souplesse dans les mécanismes existants, que l'on facilite la gestion et le fonctionnement des groupements déjà en place, voilà qui marquerait réellement la volonté du Gouvernement de faire avancer la coopération intercommunale.

Pour autant, il ne me semble pas critiquable de prévoir des incitations financières pour favoriser les regroupements. C'est la politique dans laquelle se sont engagés bon nombre de départements et de régions pour l'attribution de leurs subventions aux collectivités locales situées sur leur territoire.

Il est regrettable que, dans le présent projet de loi, le Gouvernement n'ait voulu faire de l'incitation financière qu'une « carotte », pour encourager la mise en place de ces communautés de communes.

La dotation de développement rural que vient d'instituer le Gouvernement en l'introduisant de manière subreptice à l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, aurait pu être une bonne chose si elle ne procédait de la même idée de réserver l'essentiel des incitations financières à ces communautés de communes qui n'existent pas encore, dont on ne voit pas la nécessité et qui ne seront pas faciles à mettre en place en milieu rural.

La réforme n'est-elle pas ainsi vidée de sa portée dès l'origine ?

Vous avez prévu, monsieur le secrétaire d'Etat, de réserver l'autre partie de la dotation de développement rural aux chefs-lieux de canton de moins de 10 000 habitants connaissant une situation financière difficile. Or, ce n'est pas forcément cela, le milieu rural. Ce sont aussi de petites communes et des groupements de forme plus simple que ceux que vous voulez mettre en place mais qui concourent à la vitalité locale quand ils ne la recréent pas. Soyez assez pragmatique, je vous en conjure, pour ne pas les condamner à la disparition.

La commission des affaires économiques proposera tout à l'heure un amendement qui tend précisément à faire bénéficier ces catégories de collectivités de l'aide financière de l'Etat. Telle me paraît la voie à suivre. Mais comment ne pas regretter la modicité de l'enveloppe que vous consacrez au développement rural, qui est bien peu de chose au regard de l'effet d'annonce dont a joué le Gouvernement, et qui a suscité des espoirs encore une fois voués à être déçus ?

Vous avez apporté une première atténuation à l'inégalité dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les ruraux et les citadins, en majorant la dotation de compensation des petites communes. C'est une mesure que j'approuve ; mais, là encore, comme l'a indiqué à l'instant M. Fourcade, avec beaucoup de talent, l'effort est demandé aux collectivités locales et non à l'Etat.

Le volet de ce projet de loi consacré à la coopération est sans doute pavé de bonnes intentions. Malheureusement, il ne répond pas à l'attente de ceux qui, sur le terrain, aspirent à un nouveau dynamisme mais n'en ont pas les moyens.

Je voudrais maintenant évoquer rapidement un aspect curieusement absent de votre dispositif, monsieur le secrétaire d'Etat : la fonction publique territoriale.

Je sais bien que cette dernière a été dotée d'un statut dont l'achèvement a été opéré par la loi du 13 juillet 1987 ; mais les dispositions statutaires concernant chaque cadre d'emplois, prises par voie réglementaire, sont encore très imparfaites, parfois ridicules et, sur le terrain, pratiquement insupportables.

Qui pourrait comprendre l'obstination manifestée par les pouvoirs publics pour empêcher la mise à parité des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires locaux ?

M. Albert Vecten. Très bien !

M. Jean Huchon. Voulez-vous instituer une fonction publique à deux vitesses et enlever ainsi aux collectivités locales les moyens humains d'assumer correctement leurs missions ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Surtout pas !

M. Jean Huchon. Il est clair que les candidats ne se bousculent plus pour occuper des emplois dans nos mairies, compte tenu du caractère peu attractif des rémunérations que nous sommes en mesure de leur offrir.

Le Gouvernement va-t-il continuer longtemps la guerre de tranchée ouverte en 1990 pour essayer de revenir sur la liberté concédée aux collectivités locales de rémunérer leurs agents dans des conditions satisfaisantes ?

Lorsque le Gouvernement a voulu revenir sur ces dispositions, le Conseil constitutionnel lui a donné tort. Le Gouvernement a alors, par le décret du 6 septembre 1991, remis en cause ce fragile équilibre et porté atteinte au régime des primes qu'il avait été si difficile de mettre en place.

M. Albert Vecten. Très bien !

M. Jean Huchon. Je crois savoir que la commission des lois proposera tout à l'heure au Sénat un amendement visant à corriger les effets les plus graves du système actuel.

M. Paul Graziani, rapporteur. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Hélas !

M. Jean Huchon. Mais il faut aller plus loin et revoir certains statuts particuliers, notamment ceux des secrétaires de mairie. Comment ne pas décourager ces personnels si efficaces et si nécessaires au bon fonctionnement de l'administration des petites communes avec des dispositions qui font varier leur rémunération du simple au double, selon qu'ils ont le statut d'adjoint administratif, de rédacteur, de secrétaire de mairie ou d'attaché, alors qu'ils font le même travail et qu'ils ont les mêmes responsabilités ?

Je pourrais citer le cas, plus aberrant encore, de fonctionnaires qui ont été rétrogradés après la publication, en 1987, du décret portant statut particulier des secrétaires de mairie. Je vise tous ceux qui ont fait fonction de secrétaires généraux de villes de 2 000 à 5 000 habitants avant cette date et qui ont été pénalisés par une question pure et simple de terminologie lorsqu'il ne leur avait pas été décerné officiellement le titre de secrétaire général, l'adjectif « général » étant déterminant. Ils se retrouvent aujourd'hui contraints de travailler dans des communes de petite taille, avec un avancement impossible et une rémunération ridicule.

Ne croyez-vous pas, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il est grand temps de mettre de l'ordre dans tout cela et d'harmoniser les règles juridiques régissant ces différentes catégories ?

Je vous sais attentif à ces questions et espère ne pas faire en vain appel à vous. Il y va de l'intérêt du monde rural tout entier et des communes qu'il irrigue. Elles ont besoin de personnels de qualité tout autant que les communes plus importantes, car le travail qui doit être entrepris pour revitaliser les zones rurales est immense. Ce travail ne requiert pas que des concours financiers ; les moyens humains ne sont pas moins déterminants.

Je suis persuadé, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous ne laisserez pas mon appel sans écho.

En conclusion, la décentralisation ne sera qu'une demi-réussite ou un demi-échec si, comme maintenant, on renvoie les pauvres à leur pauvreté et les collectivités riches à leur opulence.

La solidarité doit être établie après concertation et avec progressivité, mais tous les Français sont égaux et il doit être porté remède aux inégalités qui ont été largement démontrées et dénoncées au cours de ce débat.

J'ai peur que ce projet ne soit insuffisant pour atteindre l'objectif, mais soyez certain que les élus locaux sont attentifs à ce que vous allez faire, qu'ils sont intéressés au plus haut point. Monsieur le secrétaire d'Etat, ne les décevez pas ! (Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I. et du R.D.E.)

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

M. Ivan Renar. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, lors de l'examen du texte relatif à l'administration territoriale en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement, à la faveur de sept amendements nouveaux, a créé la dotation de développement rural.

C'est sur ce point particulier que je veux intervenir, car l'instauration de cette dotation appelle de nombreuses remarques.

S'il est évident que la solidarité en faveur du monde rural est, en soi, une chose appréciable, ce serait une erreur de s'arrêter au seul titre que le Gouvernement a donné à ce « mécanisme ».

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous invoquez, pour justifier la précipitation et les conditions dans lesquelles vous abordez ce débat, la nécessité pressante d'aider le monde rural, les petites villes de province.

Certes, il y a urgence, mais, alors, pourquoi ne pas consacrer un projet de loi spécifique à ce problème de la solidarité rurale ?

En fait, tout le monde l'a compris, introduire ces dispositions en deuxième lecture n'est pas dénué d'arrière-pensées : selon vous, cela devrait faciliter l'adoption d'un texte dont la majorité des maires et des élus ne veulent pas. Il y a là une espèce de marchandage que nous n'approuvons pas. Voilà pour la forme.

Quant au fond du problème, la question qui nous est posée est du même type que celle que nous avons examinée lors de la discussion du projet de loi concernant la dotation de solidarité urbaine.

Vous clamez que vous voulez moins d'inégalités, moins de disparités. Le problème est réel.

Les sénateurs communistes pensent que chaque région, chaque bassin d'emplois doit se développer avec son identité, sa culture propre.

Votre conception de l'aménagement du territoire est, à ce titre, critiquable. Toute votre politique vise à opposer zones urbaines et zones rurales, régions riches et régions pauvres, Paris et province. Cela n'est pas acceptable.

Toutes ces mesures sont prises au nom du marasme économique, que l'on tient pour fatal, au nom d'abandons de production que l'on justifie.

Vous opposez, par le biais de la nouvelle dotation, les villes à la campagne. Ainsi, de nombreuses villes vont supporter des charges supplémentaires, alors qu'elles connaissent déjà des situations financières difficiles.

Vous le savez, monsieur le secrétaire d'Etat, la grande majorité des villes ne réalisent pas des équipements superflus ; elles répondent, au travers des priorités définies par les équipes municipales élues, aux besoins et aux souhaits des populations.

La dotation de développement rural, même s'il existe de fortes disparités, comme je l'ai souligné, ne coûte rien à l'Etat, qui apparaît généreux avec les deniers des autres. En réalité, il se défait sur les communes, qui, une fois de plus, verront leurs ressources rognées.

En outre, la nouvelle dotation est distribuée par les représentants de l'Etat et ne s'apparente en aucun cas à une dotation supplémentaire aux communes que celles-ci pourraient utiliser comme elles le souhaitent.

Vous avez déclaré tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il s'agissait de sélectionner des projets, ici ou là, plutôt que d'apporter un complément de ressources aux communes rurales qui, toutes, en ont pourtant besoin et qui, toutes, le réclament à juste titre, car toutes ont à répondre aux besoins de leurs populations et toutes ont un patrimoine, notamment une voirie rurale, qui pèse lourd dans les budgets. Vous balayez cette aspiration de l'ensemble des maires ruraux en disant qu'il ne faut pas « saupoudrer ». Les maires apprécieront !

Avec votre projet, on risque de voir se dessiner une situation paradoxale : sans que l'Etat mette un centime de plus, son représentant sélectionnera, par exemple, dans certains secteurs, des projets de maintien de services de l'Etat, éléments du tissu économique et social de la campagne, à condition que les communes financent ce maintien.

Enfin, cette dotation est assortie de principes qui tendent au regroupement forcé.

Vous menacez de « lâcher » les communes qui ne souhaitent pas se regrouper « formellement », qui ne veulent pas perdre leur autonomie.

Dans le domaine des coopérations librement consenties, les communes n'ont aucune leçon à recevoir ; elles les pratiquent, souvent avec succès, depuis fort longtemps.

Soulignons, d'ailleurs, que les incitations financières aux regroupements contredisent le principe d'égalité de traitement des citoyens, ce qui pose pour le moins problème.

Enfin, si, par cette nouvelle dotation, le Gouvernement semble faire un geste envers le monde rural, dans le même temps, la politique de désertification continue. M. Mermaz, votre collègue de l'agriculture, déclarait, il y a peu, que, de 1 100 000 personnes qui vivent actuellement de la terre, il faudrait passer à brève échéance à 650 000, au plus à 800 000.

La France est soumise à une politique agricole commune qui frappe durement nos campagnes, et c'est cela que le Gouvernement cherche à cacher.

La vraie solidarité, monsieur le secrétaire d'Etat, serait de déployer notre agriculture dans toutes ses dimensions, de garantir des prix rémunérateurs pour les produits agricoles, de faire respecter la préférence communautaire, de développer l'industrie, les services, le tourisme, bref de développer l'économie rurale dans toutes ses dimensions, comme mes collègues Félix Leyzour et Louis Minetti l'ont rappelé, à cette tribune, à bien des occasions.

La ruralité a besoin d'être aidée, c'est une évidence. Toutefois, la plus grande aide que l'on puisse lui apporter consiste à refuser les schémas européens de création de « super-régions », à préserver et à renforcer nos 36 000 foyers de démocratie, dont 32 000 sont situés en milieu rural, à permettre à ces centaines de milliers de conseillers municipaux qui constituent un élément irremplaçable pour la vie sociale et démocratique de notre pays de faire correctement leur travail.

Le monde rural et le monde urbain sont complémentaires. Nous n'acceptons pas la division que vous instaurez, que vous activez, monsieur le secrétaire d'Etat, alors même que ces deux mondes souffrent de la crise de notre société.

Ce sont là autant d'éléments, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, qui ne peuvent que conforter nos vives réserves à l'égard de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées communistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et de l'union centriste.*)

M. Emmanuel Hamel. Très bonne intervention !

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. Mesdames, messieurs les sénateurs, en m'efforçant de répondre aux critiques qui ont été formulées par les divers intervenants, je m'exprimerai également de manière anticipée sur quelques amendements qui viendront en discussion ultérieurement.

S'agissant, tout d'abord, de la méthode, on nous a reproché la précipitation. Or, je constate que, lorsqu'on ne propose rien, on nous le reproche et que, lorsqu'on propose quelque chose, on nous dit que c'est trop vite, que c'est trop tard ou que ce n'est pas le moment !

Je fais par ailleurs observer qu'en proposant la dotation de développement rural, nous ne faisons, finalement, que mettre en œuvre un article de loi. En effet, aux termes de l'article 21 de la loi qui a instauré la dotation de solidarité urbaine, le Gouvernement était tenu de faire des propositions relatives à la solidarité rurale dans un délai qui était fixé par la loi.

Je dois reconnaître que nous n'avons pas strictement respecté ce délai. Nous avons toutefois remis un rapport très complet, au mois d'octobre dernier, qui comportait un grand nombre de simulations. J'ai d'ailleurs eu l'honneur de présenter ce rapport devant la commission des affaires économiques du Sénat. Cela a donné lieu à une discussion approfondie.

En outre, je signale que les dispositions qui vous sont présentées aujourd'hui ont donné lieu à une intense concertation avec un certain nombre d'associations d'élus que vous connaissez bien et qui ont d'ailleurs fait des propositions fort utiles. De nombreux congrès ont étudié le sujet. Donc, tout cela a été longuement réfléchi.

Voilà pourquoi je ne puis accepter sans répondre le reproche de précipitation.

M. René Ragnault. Très juste !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. M. Huchon vient d'aborder un sujet qui ne fait pas l'objet du présent texte, la fonction publique territoriale.

Je veux réaffirmer à quel point le Gouvernement est attaché à la parité entre la fonction publique territoriale, la fonction publique de l'Etat et la fonction publique hospitalière. En effet, si, demain, il n'y avait plus de parité, il n'y

aurait plus de fonction publique, l'idée même de fonction publique serait remise en cause. On créerait de vastes disparités, des dysfonctionnements qui auraient des effets pervers, dans un sens ou dans un autre.

D'où, précisément, ce décret du 6 septembre, qui présente trois avantages.

Le premier, c'est d'exister. Vous savez que le Conseil d'Etat, interrogé, a considéré qu'il fallait qu'il y ait un décret.

Le deuxième avantage est qu'il fixe une règle du jeu claire et totalement conforme à la loi, en énonçant les principes et la pratique de la parité.

Le troisième avantage, c'est qu'il introduit cette part de souplesse absolument indispensable à l'heure de la décentralisation. Comment mettre en œuvre une souplesse - souplesse que permet l'article 5 du décret, qui raisonne en termes d'enveloppe globale - tout en maintenant le principe de la cohérence entre les fonctions publiques, voilà ce à quoi nous nous sommes attachés ?

Nous avons fait paraître récemment un télex d'application du décret. Selon les nombreuses informations dont nous pouvons disposer aujourd'hui, la plupart des collectivités se préparent à délibérer dans des conditions tout à fait satisfaisantes et qui permettent, enfin, d'avoir une règle du jeu.

Je sais qu'un amendement va être de nouveau déposé sur ce sujet. J'espère qu'il ne ressemble pas à celui qui a été déposé lors du débat sur le texte portant diverses dispositions d'ordre social. En effet, cet amendement prévoyait, certes, des possibilités de primes importantes, mais il avait quelques effets qui ont dû sans doute échapper à ses auteurs, l'un d'entre eux étant d'entraîner une possibilité d'augmentation des charges salariales des collectivités de l'ordre de 50 p. 100.

Je vous demande de réfléchir à ce chiffre. Je suis moi-même maire d'une commune qui compte 2 000 salariés et je fais mon budget, après tout, comme tout un chacun ici. Je demande qu'en cette affaire nous ayons la sagesse - je sais que c'est une vertu qui est largement partagée par le Sénat - ...

M. Emmanuel Hamel. Merci !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... de prendre en considération l'équilibre économique qui s'impose à nous dans nos différentes collectivités.

J'en viens maintenant au texte lui-même, notamment aux deux points qui ont été plus particulièrement évoqués : l'intercommunalité et la solidarité rurale.

A propos de l'intercommunalité, j'ai entendu de nouveau des discours selon lesquels nous voudrions contraindre, Mme Fraysse-Cazalis tirant argument, à cet égard, de l'aménagement du quartier de La Défense et de son extension.

Sur ce point, je vous rassure : toute contrainte, notamment toute contrainte de l'Etat et de ses représentants, est exclue des propositions inscrites dans le présent projet de loi. D'ailleurs, peut-on comparer deux procédures différentes, celle à laquelle vous avez fait allusion, s'agissant de votre commune, et celle qui est propre aux communautés de villes et aux communautés de communes ?

L'aménagement de La Défense constitue une opération d'intérêt national, menée selon les règles fixées par le code de l'urbanisme pour ce type de procédure. Cette opération est conduite par un établissement public dans lequel, d'ailleurs, les collectivités concernées sont représentées, et même largement représentées, vous le savez.

Les communautés de villes et les communautés de communes seront des groupements volontaires de communes sur un périmètre qu'elles détermineront elles-mêmes selon la procédure définie par le projet de loi, ce qui leur permettra d'exercer ensemble des compétences dont certaines sont, certes, obligatoires, mais d'autres optionnelles - en tout cas, elles en décideront.

J'irai plus loin : madame Fraysse-Cazalis, si le dispositif qui est mis en œuvre dans votre commune ne vous satisfait pas, c'est une raison supplémentaire pour vous que de souscrire aux dispositions du présent texte. Je vais essayer de vous en convaincre.

En effet, en donnant comme compétences à la communauté de villes l'aménagement de l'espace et le développement économique, le projet de loi permettra demain aux communes de constituer, si elles le souhaitent, un interlocuteur fort en matière d'aménagement. La procédure d'opération d'intérêt national, qui est en œuvre dans votre commune,

perdrait ainsi largement de son intérêt. C'est ainsi que, tant à Roissy que sur le plateau de Saclay, les communes se regroupent pour prendre en charge, elles-mêmes, l'aménagement de ces pôles stratégiques. Pour que, demain, les collectivités aient une plus grande maîtrise de ce type de phénomène, il faut que les groupements de collectivités puissent se doter de vocations plus fortes en termes d'aménagement : les communautés de villes telles que nous les préconisons vont tout à fait dans ce sens.

Votre intervention m'apparaît donc comme étant un argument supplémentaire, et auquel je n'avais pas songé, pour soutenir ce projet de loi.

Je répondrai maintenant aux orateurs qui se sont émus, notamment MM. Roger et Renar, des contraintes que recèlerait ce texte. Je les mets au défi de trouver dans un seul alinéa des articles du projet de loi une disposition qui serait contraire au principe de la libre administration des collectivités.

Si l'on me rétorque qu'à défaut de contraintes ce sont des incitations et que ce n'est pas bon, je récus ce discours. En effet, toute action politique est faite d'incitations. Chacun d'entre nous, dans cet hémicycle, défend les causes qui lui paraissent bonnes.

Etant donné que le Gouvernement considère que l'intercommunalité est une bonne cause, je ne peux pas vous dire ici qu'il va s'employer à faire en sorte qu'elle régresse. Au contraire ! Cela m'apparaît totalement cohérent.

A mon sens, dans le contexte européen actuel, il n'est pas responsable de dire qu'il faut aller vers 36 700 communes qui soient autant d'entités atomistiques régnant chacune de manière isolée sur leur territoire. Ce n'est pas raisonnable.

Nous savons bien que l'avenir suppose la coopération, que ce soit la libre coopération ou la coopération maîtrisée.

Il s'agit peut-être d'un désaccord avec ceux qui resteraient attachés à une sorte de conception très réticente à l'égard de toute forme de coopération. Ce n'est pas le point de vue du Gouvernement.

Je répondrai maintenant à M. Huchon qui s'étonnait, après M. Paul Girod, que nous ajoutions d'autres dispositifs à ceux qui existent déjà.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Pour ma part, je n'en suis pas étonné, mais indigné !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Imaginez qu'au lieu de proposer la création de communautés de villes et de communautés de communes en plus de ce qui existe et dans le respect de ce qui existe, nous ayons proposé de supprimer les Sivom, les Sivu, les districts, les communautés urbaines, pour y substituer ces formes nouvelles.

M. Jean-Pierre Fourcade. C'était le texte initial !

M. Emmanuel Hamel. Très juste !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Que n'aurait-on pas entendu ! Or, puisque c'était tel ou tel projet initial, vous pouvez nous donner acte, monsieur Fourcade...

M. Jean-Pierre Fourcade. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat... que, suite aux débats qui ont eu lieu, la position a évolué et qu'aujourd'hui nous sommes dans une optique pragmatique. Nous respectons ce qui existe - je crois que c'est bien - et nous proposons à ceux qui le veulent d'aller plus loin. Ceux qui ne le souhaitent pas n'iront pas plus loin, mais nous pensons qu'il est bon de se doter d'outils qui permettront d'aller plus loin.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le secrétaire d'Etat ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Paul Girod, rapporteur pour avis, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis. Je voudrais simplement préciser que mon indignation ne porte pas sur les dispositions nouvelles de coopération ; celles-ci ne font l'objet de ma part que d'un étonnement. Mon indignation porte sur les dispositions nouvelles ajoutées au texte de deuxième lecture sur la D.D.R., ce qui est tout à fait différent.

En ce qui concerne les nouvelles formes de coopération, j'éprouve plutôt un certain effarement devant les complications inutiles qui sont ajoutées au panel actuel.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je prends bonne note, monsieur le rapporteur pour avis, que vous êtes non seulement indigné mais, de surcroît, effaré. (*Sourires.*)

M. Paul Girod rapporteur pour avis. Mais pas sur le même point !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Tout à fait ! Je constate pour autant que votre sérénité est totale. (*Nouveaux sourires.*)

J'aborderai maintenant les différentes conceptions que vous avez de la solidarité rurale. Beaucoup de choses ont été dites à ce sujet, et je vais essayer de répondre succinctement.

Monsieur Fourcade, si je vous ai bien compris, selon vous, il faudrait contraindre les communes qui reçoivent des aides au titre de la solidarité à diminuer leurs taux d'imposition.

Une telle attitude de la part du Gouvernement serait, à coup sûr, contraire au principe de la libre administration des collectivités locales à laquelle vous êtes tellement attaché.

Imaginez que le Gouvernement impose aux communes de diminuer leurs taux d'imposition ! Nous entrerions, je pense, dans un système qui susciterait nombre de critiques. Par ailleurs, il faudrait que les communes financent les fonctions qu'elles exercent au titre de la décentralisation, les surcoûts sociaux auxquels elles ont à faire face, et ce alors qu'elles disposeraient, bien entendu, de moins de moyens pour le faire.

Vous avez également souhaité, monsieur Fourcade, que l'on crée de véritables fonds de péréquation de la taxe professionnelle à l'échelon régional. Cette idée intéressante mérite d'être étudiée.

Vous savez que le texte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale figure dans le projet de loi qui vous est soumis. Le Gouvernement s'est engagé à ce qu'un rapport sur cette nécessaire réforme de la péréquation de la taxe professionnelle soit déposé sur le bureau des assemblées afin que l'on puisse en débattre.

Il ne s'agit pas, je le dis devant le Sénat, d'une sorte de procédure dilatoire. Nous nous étions engagés à présenter un rapport sur la D.G.F. voilà quelques mois : ce rapport a été présenté. De la même manière, je me suis engagé à ce qu'un rapport soit présenté sur la péréquation de la taxe professionnelle, et nous allons le déposer.

Je remercie M. Fourcade de certaines de ses propositions et de ses propos sur la progressivité de toute réforme. Il est vrai que toute réforme de la D.G.F. crée des déséquilibres. Le rapport du Gouvernement le démontre d'ailleurs lui-même. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé, non pas de modifier la D.G.F., mais de créer une nouvelle dotation au sein du F.N.P.T.P.

J'en viens maintenant aux propositions qui ont été faites en ce qui concerne la D.G.F.

Nombre d'entre vous, en particulier MM. François-Poncet, Fourcade, Roger et Huchon, ont proposé que l'on resserre l'éventail du coefficient de pondération de la dotation de base de la D.G.F. Il a également été proposé que l'on crée une dotation de solidarité intercommunale bâtie sur le modèle de la dotation de solidarité urbaine.

Je tiens à répondre à ces propositions. A vrai dire, il m'est facile de le faire puisque nous avons rédigé au mois d'octobre un rapport qui les a simulées, qui les a calculées et qui a examiné très attentivement celles qui ont été présentées par la mission sénatoriale présidée par M. François-Poncet et dont M. Huchon était le rapporteur.

M. Régnauld a également présenté un certain nombre de propositions relatives à la D.G.F.

S'agissant du resserrement de l'éventail du coefficient de pondération de la dotation de base, il a été dit que l'écart qui va de 1 à 2,5 n'est pas justifié. On peut répondre qu'il l'est par la différence des dépenses de fonctionnement entre telle ou telle commune. Toutefois, M. Jean Faure avance un certain nombre d'arguments, et je partage son point de vue. Cette réponse ne me semble pas satisfaisante.

Certes, les dépenses de fonctionnement sont différentes dans une petite commune et dans une grande commune ; mais la question principale consiste à savoir si c'est l'effet ou si c'est la cause. Dès lors que vous êtes dans une spirale de désertification, dans une spirale de régression, il est évident que les moyens disparaissent, que l'on a moins de projets, que l'on entreprend moins et qu'en conséquence les dépenses de fonctionnement diminuent.

Je l'admets volontiers, il ne suffit pas de dire, comme on pourrait le faire, que l'écart entre les dépenses de fonctionnement par habitant n'est pas de 1 à 2,5 mais de 1 à 2,7 ou 2,8 pour retirer de la pertinence à l'argument.

La raison pour laquelle le Gouvernement n'a pas retenu cette proposition est totalement pragmatique : nous ne voyons pas comment on pourrait procéder à cette réduction de l'éventail sans que cela porte préjudice aux communes rurales, ce qui serait paradoxal puisque notre projet est justement d'aider ces mêmes communes rurales. Je voudrais l'expliquer de manière simple. Pour resserrer cet éventail, il y a, je crois, deux manières de procéder.

Première manière, nous assurons le financement du surcoût. Tout le monde en convient, réduire cet éventail a un coût. En effet, un certain nombre de communes qui n'étaient pas concernées tombent, désormais, sous le coup du mécanisme de la garantie.

Il faut donc financer cette arrivée d'un nombre non négligeable de communes dans la catégorie de celles qui sont touchées par la garantie. Comment ?

Première possibilité, on finance la mesure par une ponction sur la masse de la D.G.F. des communes. Dès lors, que se passe-t-il ? Ce sont les communes dépourvues de garantie, c'est-à-dire nombre de communes urbaines défavorisées, éligibles à la dotation de solidarité urbaine, qui supportent le poids de la mesure, laquelle est neutralisée pour les autres. Mais l'effort est supporté également par un grand nombre de communes rurales. En effet, si l'on conserve la masse de D.G.F. et si l'on fait bouger le seuil à partir duquel s'applique la garantie, on affecte une plus grande part de cette masse au financement de la garantie.

M. René Régnauld. Eh oui !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Par conséquent, on distribue moins à un certain nombre de communes rurales.

La deuxième possibilité, qui a été exposée par M. François-Poncet, consisterait à créer un nouveau concours particulier. Comme les concours particuliers ont ceci de spécifique - on le constate pour la D.S.U. - d'intervenir après l'application du système de la garantie, on pourrait imaginer que réside là une solution au problème, encore que, techniquement, on créerait une sorte de monstre.

Pourquoi ? Parce que ce dispositif, à la fois, émargerait au tronc commun de la D.G.F., la dotation de base étant la première des composantes du tronc commun, et trouverait un pendant financier dans la création d'un concours qui aurait pour particularité de ne ressembler à aucun des trois autres qui existent déjà. En effet, il émargerait à la fois au tronc commun et à ce qui est extérieur à ce dernier.

Passons sur cette difficulté technique, sur laquelle je ne m'appesantirai pas. Que se passerait-il si cette proposition était appliquée ? Les communes supporteraient toutes les conséquences financières de cette mesure, car la masse consacrée à la D.G.F. des communes serait diminuée d'autant. Par conséquent, les communes non protégées par la garantie seraient lourdement pénalisées alors que celles qui en bénéficieraient seraient épargnées ; on aurait un effet négatif sur ce qui est réparti, et donc sur ce qui est réparti entre un nombre non négligeable de communes rurales.

La première possibilité était incluse dans le rapport de M. François-Poncet, au nom de la mission sénatoriale. Nous l'avons évaluée et nous avons constaté que, techniquement, elle a des conséquences néfastes pour les communes rurales.

La deuxième possibilité, proposée également par M. François-Poncet, et qui consiste à jouer à la fois sur le tronc commun et sur le concours particulier, produit les mêmes effets.

J'en arrive donc à la troisième possibilité, suggérée par M. Régnauld, et qui consiste à mettre en œuvre une sorte de mouvement corrélatif : à mesure que l'on réduit l'éventail entre le taux 1 et le taux 2,5 à l'intérieur du tronc commun,

on diminue le taux de la garantie. C'est exactement ce que nous avons simulé dans le rapport, en faisant passer le taux de garantie de 55 p. 100 à 45 p. 100.

Cette solution se heurte à deux inconvénients. Le premier réside dans le fait que la somme que vous récupérez ainsi est relativement faible puisqu'elle est de l'ordre de 100 millions de francs et qu'elle ne permet pas de couvrir le montant qui est nécessaire pour une réduction significative de l'éventail. C'est la première difficulté.

Seconde difficulté : réduire la garantie est préjudiciable à un nombre non négligeable de communes rurales. En effet, il faut voir que la vérité des prix en la matière est difficile. Sur nos 36 700 communes, 32 000 sont des communes rurales : si vous réduisez la garantie - je ne dis pas qu'il n'y a pas de sens à le faire - ce n'est pas bon pour elles.

Donc, nous sommes en présence de trois idées, sans doute séduisantes toutes les trois, mais qui, lorsqu'on fait les calculs, apparaissent comme de fausses bonnes idées pour les communes rurales. Je voulais le dire comme je le pense ; je n'ai absolument pas de prévention de principe à l'égard de telle ou telle d'entre elles, j'apprécie tout simplement le résultat des calculs.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Régnauld, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. René Régnauld. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat. Je trouve que vous conduisez ce débat de façon tout à fait remarquable. En effet, nous sommes là sur un point essentiel ; or, vous y consacrez du temps et procédez de façon tout à fait pédagogique. C'est particulièrement intéressant.

Autorisez-moi à vous dire que la proposition que j'avais formulée à la fin de l'année dernière était plus ambitieuse s'agissant de la réduction du pourcentage de progression de la garantie minimale.

Par ailleurs, il faut avoir le courage de dire qu'il existe des petites communes dont la situation est tout à fait confortable. L'objectif du dispositif que nous essayons de mettre en œuvre serait de mieux redistribuer, en faveur de ceux qui peuvent justifier de l'insuffisance de leurs moyens.

Il est vrai que cela touchera quelques petites communes rurales, encore que je me méfie un peu : en effet, je ne suis pas sûr que l'on puisse toujours dire qu'une petite commune est une commune rurale. Par ailleurs, certaines villes y perdraient également, c'est évident. Cependant je ne crois pas qu'il soit scandaleux que l'on puisse demander qu'une telle proposition soit étudiée.

Ce débat est dur. Je regrette que M. Fourcade soit parti, car j'avais envie de lui dire tout à l'heure que, lorsque l'on a de bonnes rentrées de ressources, dues notamment à l'activité économique, on peut pratiquer, au sein de sa collectivité, des taux d'impôts sur les ménages relativement bas.

Certes, une redistribution fondée sur le plus juste partage risque d'avoir pour conséquence, dans ces collectivités, un relèvement des impôts sur les ménages. Toutefois, il est sans doute préférable de payer 5 p. 100 de taxe d'habitation dans telle ou telle ville de l'agglomération parisienne, plutôt que de payer 18 ou 20 p. 100, voire davantage, dans une commune rurale ! En effet, en fin de compte, on s'aperçoit que les taxes d'habitation de certaines petites communes rurales défavorisées sont bien souvent égales, sinon supérieures, à la taxe d'habitation qui est payée dans certaines villes, notamment dans l'agglomération parisienne.

Par conséquent, monsieur le secrétaire d'Etat, nous sommes, me semble-t-il, sur la bonne voie ; vous y êtes bien engagé. Vous nourrissez le débat : je voulais vous en remercier et vous proposer d'aller encore plus loin.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je vous remercie, monsieur Régnauld, de votre interruption ; elle me fournit une bonne transition pour parvenir à la quatrième solution que vous venez de présenter à l'instant et à laquelle nous avions, bien entendu, songé.

L'idée serait la suivante : puisque l'on met en œuvre une solidarité urbaine - on fait payer certaines villes urbaines pour d'autres - pourquoi ne pas agir de même au sein des communes rurales ? Il existe, en effet, des communes rurales riches.

Nous avons procédé aux simulations ; elles figurent dans le rapport. Si l'on taxe les communes rurales relativement riches de la même manière - en proportion - que l'on taxe les villes dans le cadre du système de la D.S.U., le montant des sommes récupérées par minoration de la garantie des communes contributives oscille, selon les hypothèses, entre 50 millions et 85 millions de francs ; cette dernière somme constitue déjà un prélèvement assez lourd à l'intérieur des communes de moins de 10 000 habitants. Vous le voyez bien, en aucun cas ces sommes n'atteignent le volume des crédits consacrés à la dotation de solidarité urbaine.

La répartition de ces sommes entre les communes bénéficiaires donne des résultats très médiocres. En effet, selon les deux hypothèses retenues, entre 28 500 et 31 000 communes seraient éligibles, ce qui conduit à une dotation annuelle communale de l'ordre de 2 959 F dans le premier cas, et de 2 726 F dans le second cas. Autrement dit, on arrive à une sorte de saupoudrage, ce que, naturellement, nous ne souhaitons pas.

Je passerai sous silence les deux amendements présentés à l'Assemblée nationale par MM. Bonrepaux et Briane. Le premier porte sur la D.G.F. elle-même, et me paraît apporter une modification utile, le second concerne la D.G.E.

Pour l'essentiel, nous avons proposé de financer la dotation de développement rural par un prélèvement sur l'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Pour répondre en particulier à M. Paul Girod, qui faisait allusion à la D.C.T.P., je dirai que ce qui est proposé ici ne peut pas relever du même type de critique, et ce pour une raison simple. Il ne s'agit pas, pour l'Etat, de ne plus compenser ou de compenser moins les allègements de taxe professionnelle décidés antérieurement. Il s'agit pour le Parlement, qui fait la loi, de décider une répartition différente entre les communes, la même enveloppe leur étant toujours affectée.

Le système de la D.C.T.P. n'est ni péréquateur ni évolutif. Je veux bien qu'on fasse une comparaison entre le caractère péréquateur du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, d'une part, de la D.G.F., d'autre part, et de la D.C.T.P. : on se rendra compte alors que les deux premiers systèmes sont péréquateurs par nature, et que le dernier ne l'est pas. Il véhicule simplement, année après année, le manque à gagner par rapport à une situation déterminée l'année au cours de laquelle il a été décidé, à l'initiative de M. Juppé, de procéder au principal allègement de taxe professionnelle.

Donc, il est intelligent, je crois, de rendre péréquateur ce fonds, qui ne l'est pas. Voilà ce que nous proposons, avec un système qui consiste à bloquer la D.C.T.P. à un certain niveau, puis à prélever, année après année. M. Fourcade et le comité des finances locales ont, d'ailleurs, trouvé très judicieux cette manière de procéder par étape grâce à laquelle nous parviendrons, en trois ans, à un milliard de francs.

Pour conclure, comment répartir cette somme ? Il vous est proposé deux parts, ce qui a été critiqué par vos différentes commissions, mais de manière quelque peu contradictoire.

En effet, il y a deux manières de considérer le problème, l'une d'elles consistant - et c'est plutôt l'orientation du Gouvernement - à mettre l'accent sur l'intercommunalité.

J'ai défendu tout à l'heure l'idée selon laquelle il devrait s'agir d'une dotation de développement et d'aménagement du territoire, et qu'il fallait éviter tout saupoudrage. L'idée consiste donc à affecter ces sommes aux groupements de communes à fiscalité propre ayant choisi de réaliser des projets de développement économique.

Certains ont mis ce dispositif en cause et ont dit : finalement, il faudrait que tous les groupements de communes puissent en bénéficier. Mais il existe 18 000 Sivom ou Sivu dans notre pays !

Si l'on choisissait la solution qu'ils proposent, tout syndicat à vocation unique se préoccupant d'adduction d'eau ou de transport scolaire aurait vocation à bénéficier de la dotation et l'on pratiquerait à nouveau le saupoudrage.

Si l'on veut au contraire aller dans le sens de la sélectivité et de l'aménagement du territoire, il nous paraît nécessaire que des groupements de communes se soient constitués afin de porter des projets de développement économique sur la base de structures suffisamment fortes, d'où la condition de la fiscalité.

Tel est le principal argument qui justifie cette conception de la solidarité rurale fondée sur l'intercommunalité.

Toutefois, si l'on n'avait prévu que cela, on aurait pu rétorquer à bon droit que, pendant l'année 1992 ou l'année 1993, le dispositif ne s'appliquerait que dans un très petit nombre de situations.

Nous avons donc eu l'idée de dire : prenons les bourgs-centres, les petits pôles urbains à l'intérieur du monde rural et donnons-leur une partie de cette dotation de développement rural en appliquant un certain nombre de critères, notamment de potentiel fiscal.

Cette disposition a engendré deux critiques parfaitement contradictoires, mais peut-être ai-je mal compris.

D'une part, la commission des finances estime qu'il ne faut pas affecter cette dotation à l'intercommunalité et qu'elle pourrait être affectée à toute commune rurale qui répondrait à certains critères, je parle sous le contrôle de M. Graziani qui, dans cette affaire, est neutre, si je puis dire ! (*Sourires*).

D'autre part, la commission des affaires économiques et du Plan semble partager la philosophie du Gouvernement : elle ne veut pas du saupoudrage et souhaite l'extention de la part de l'intercommunalité, laquelle est en effet porteuse de projets ambitieux pour le monde rural.

Voilà une contradiction que je ne peux pas résoudre. Je ne peux que constater qu'il y a un vrai débat au sein du Sénat.

Il me semble cependant que le Gouvernement propose un compromis très intéressant. Selon lui, en effet, d'une part, la dotation de développement rural doit, dans la majorité des cas, être affectée à des projets portés par l'intercommunalité ; mais, d'autre part, il ne faut pas avoir une vision trop systématique en cette matière et une part doit être affectée aux bourgs-centres.

Il serait donc intéressant de voir comment, au fil du temps, on pourrait faire évoluer les deux parts. A cet égard, je note que l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant, si mes souvenirs sont bons, que la part affectée aux bourgs-centres ne peut être supérieure à 150 millions de francs la première année - c'est-à-dire à 50 p. 100 - mais que, au cours des années suivantes, elle peut rester de l'ordre de 150 millions de francs ; avec la montée en puissance du dispositif, la part de l'intercommunalité augmenterait donc en valeur relative.

Je dois vous dire que je suis très ouvert à toute modification et que l'on pourrait tout à fait s'en remettre à la sagesse du comité des finances locales pour maîtriser l'évolution du dispositif au fil du temps.

Il est un autre argument très fort qui a été soutenu par de nombreux orateurs, tout particulièrement par MM. Renar, Huchon et Roger, mais aussi par MM. Girod, Fourcade et François-Poncet : l'Etat peut payer.

Je dois dire que je ne suis pas tout à fait d'accord avec cet argument pour une raison, non pas de conjoncture ou d'opportunité, mais de fond. En effet, je ne comprends pas pourquoi la solidarité nationale ne devrait relever que de l'Etat et pourquoi il ne serait pas fondé d'établir des mécanismes de solidarité entre les collectivités locales.

La position du Gouvernement à ce sujet est tout à fait nette : nous ne fuyons pas nos responsabilités, et une politique d'aménagement du territoire est mise en œuvre C.I.A.T. après C.I.A.T. Nous pensons que l'Etat doit jouer un rôle éminent pour réduire les déséquilibres à l'intérieur de ce pays.

Mais nous pensons aussi qu'il est pertinent de mettre en œuvre des mécanismes d'équilibre, de péréquation, de justice et de solidarité entre les collectivités locales.

C'est pourquoi nous avons proposé la dotation de solidarité urbaine. C'est pourquoi nous avons soutenu la mise en œuvre de la solidarité entre les départements. C'est pourquoi nous sommes favorables à la solidarité entre les régions. C'est pourquoi nous sommes également favorables, puisque nous proposons un mécanisme en la matière, à la solidarité à l'égard des zones rurales. Un débat de fond est engagé.

Je terminerai mon propos en me demandant s'il est vraiment conforme au principe de la décentralisation de présenter comme seule critique cette antienne selon laquelle l'Etat doit payer. Je ne le crois pas !

C'était peut-être compréhensible à une époque où la décentralisation n'existait pas. Mais, si la décentralisation existe - ce qui est le cas - les collectivités locales ont plus de pouvoirs, plus de prérogatives et plus de moyens, et il devient plus justifié qu'avant la décentralisation de poser par rapport aux nombreuses collectivités territoriales de ce pays, comme on le doit par rapport aux citoyens, la question principale et essentielle de la solidarité.

Telles sont, mesdames et messieurs les sénateurs, les quelques réponses que je souhaitais apporter à vos questions. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - M. Jean Roger applaudit également.*)

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

La discussion générale est close.

J'informe le Sénat que la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale m'a fait connaître qu'elle a d'ores et déjà procédé à la désignation des candidats qu'elle présentera si le Gouvernement demande la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur le projet de loi actuellement en discussion.

Ces candidatures ont été affichées pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pourrait ainsi avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble du projet de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

Demande de priorité

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. En accord avec le Gouvernement, la commission des lois demande l'examen par priorité des dispositions des chapitres III - article 53 à 53 *undecies* - et IV - article 54 B à 54 *quaterdecies* - du titre III.

Par ailleurs, toujours en accord avec le Gouvernement, la commission des lois, sur la proposition de la commission des finances, souhaite que le Sénat examine les dispositions des chapitres VI et VII du titre III - articles 57 à 64 *decies* - demain vendredi, à partir de neuf heures trente.

M. le président. La priorité est de droit.

Mes chers collègues, nous allons interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

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

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER 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.

La discussion générale a été close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

Conformément à la décision qui a été prise avant la suspension de séance, nous allons commencer la discussion des articles par l'examen, en priorité, des chapitres III et IV du titre III.

CHAPITRE III

Des communautés de communes

M. le président. Par amendement n° 111, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit l'intitulé de ce chapitre :

« Des districts ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement tend à revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture. Il s'agit de la suppression des communautés de communes et de l'aménagement du régime des districts.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Je demande une brève suspension de séance.

M. le président. Le Sénat voudra sans doute accéder à la demande de la commission. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt et une heures cinquante-deux, est reprise à vingt-deux heures.)

M. le président. La séance est reprise.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 111, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du chapitre III, avant l'article 53 A, est ainsi rédigé.

Article 53

M. le président. « Art. 53. - Il est inséré, dans le titre VI du livre I^{er} du code des communes, un chapitre VII intitulé "Communautés de communes" qui comprend les articles L.167-1 à L. 167-6 ainsi rédigés :

« Art. L. 167-1. - La communauté de communes est un établissement public regroupant plusieurs communes.

« Elle peut être créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat intéressés dans le cas contraire, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population. Cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée.

« Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux demandant la création d'une communauté de communes, le ou les représentants de l'Etat fixent par arrêté la liste des communes intéressées.

« La décision institutive détermine le siège de la communauté de communes.

« Art. L. 167-2. - Les membres du conseil de la communauté de communes sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées.

« La répartition des sièges au sein du conseil est assurée en fonction de la population, chaque commune disposant au minimum d'un siège, aucune commune ne pouvant disposer de plus de la moitié des sièges.

« Le nombre et le mode de répartition des sièges sont déterminés dans les conditions de majorité prévues à l'article L. 167-1 du code des communes. A défaut d'accord entre les conseils municipaux intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur renouvellement général ou de la publication de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté, la répartition des sièges au sein du conseil de communauté est assurée selon les modalités figurant au second alinéa de l'article L. 163-5 du code des communes.

« La décision institutive ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants appelés à siéger au conseil avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires.

« Art. L. 167-3. - La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural. Elle exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant de chacun des deux groupes suivants :

« 1° aménagement de l'espace ;

« 2° actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

« La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :

« 1° protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux ;

« 2° politique du logement et du cadre de vie ;

« 3° création, aménagement et entretien de la voirie ;

« 4° construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, construction et entretien des équipements culturels concordataires.

« La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise à l'article L. 167-1.

« 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 et les équipements ou services publics utiles à l'exercice de celles-ci.

« Les transferts de compétences, d'équipements ou de services publics sont décidés par délibérations concordantes du conseil de communauté et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres définie à l'article L. 167-1.

« L'acte institutif ou les délibérations ultérieures qui procèdent à des transferts de compétence déterminent les conditions financières et patrimoniales de ces transferts ainsi que l'affectation des personnels.

« Art. L. 167-3-1. - Les décisions du conseil de communauté dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de deux mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision doit être prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de communauté.

« Art. L. 167-4. - Lorsque des communes ont décidé de créer une communauté de communes et que ces mêmes communes, à l'exclusion de toute autre, étaient antérieurement associées dans un syndicat de communes ou un district, la communauté de communes ainsi créée est substituée de plein droit à ces syndicats de communes ou à ces districts.

« Les districts existants à la date de publication de la loi n° du d'orientation relative à l'administration territoriale de la République peuvent se transformer en communauté de communes par décision du conseil de district prise à la majorité des deux tiers au moins de ses membres. La communauté de communes ainsi créée conserve l'intégralité des compétences antérieurement exercées par le district.

« Pour l'exercice de ses compétences, la communauté de communes est également substituée aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté.

« Cette dernière disposition ne modifie pas les attributions des syndicats de communes ou des districts intéressés ; elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ces établissements publics exercent leur compétence.

« Art. L. 167-5. - Les articles L. 163-4 (deuxième alinéa), L. 163-6 à L. 163-14, L. 163-15, L. 163-16, L. 163-17, L. 163-17-2 et L. 163-18 du présent code relatifs aux syndicats de communes sont applicables aux communautés de communes.

« Art. L. 167-6. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles peuvent être dévolues à une communauté de communes des compétences exercées antérieurement par un syndicat de communes ou un district, inclus en tout ou en partie dans le périmètre de la communauté ou englobant celle-ci. »

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

Le premier, n° 112, présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois, et le deuxième, n° 222, déposé par Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Leyzour, Renar, Souffrin et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, sont identiques. Tous deux tendent à supprimer cet article.

Le troisième, n° 223, présenté par Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Leyzour, Renar, Souffrin et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à insérer, après le premier alinéa du texte proposé par l'article 53 pour l'article L. 167-1 du code des communes, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Aucune commune ne peut être intégrée dans une communauté de communes contre sa volonté exprimée par son conseil municipal. »

Le quatrième, n° 243, déposé par M. Régnauld, les membres du groupe socialiste et apparentés, a pour objet de supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa du texte proposé par l'article 53 pour l'article L. 167-1 du code des communes.

Le cinquième, n° 244, également présenté par M. Régnauld, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise, dans la dernière phrase du deuxième alinéa du texte proposé par l'article 53 pour l'article L. 167-1 du code des communes, à remplacer les mots : « au quart » par les mots : « à la moitié ».

La parole est à M. le rapporteur pour présenter l'amendement n° 112.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement tend à revenir au dispositif voté par le Sénat en première lecture, avec la suppression des communautés de communes et l'aménagement du régime des districts.

M. le président. La parole est à M. Minetti pour défendre l'amendement n° 222.

M. Louis Minetti. L'article 53 met en place les communautés de communes, qui concernent essentiellement les communes rurales.

Force est de constater que les dispositions que comporte cet article ne sauraient conduire à des coopérations librement décidées par les assemblées élues : premièrement, la communauté de communes est créée par arrêté préfectoral ; deuxièmement, une commune, par le jeu de la majorité qualifiée, pourrait être intégrée contre son gré dans une communauté de communes ; troisièmement, la communauté de communes exercera, en lieu et place des conseils municipaux élus au suffrage universel, des compétences essentielles, en particulier, obligatoirement, en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ; quatrièmement, il est prévu qu'une décision du conseil de communauté dont les effets ne concerneraient qu'une seule des communes puisse être prise contre l'avis même de celle-ci.

L'article 53 est donc bien une pièce maîtresse d'un dispositif aboutissant à des regroupements contraints des communes.

Peut-on prétendre que, par l'autoritarisme et la mise en place de structures figées, éloignées du citoyen, on est susceptible de résoudre les difficultés que connaît le monde rural ? Je veux parler ici de la désertification, qui est le résultat de ces difficultés.

Cet article a donc une portée d'une très grande gravité : il transformera les communes en coquilles vides. C'est pourquoi nous en demandons la suppression.

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis pour défendre l'amendement n° 223.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Par cet amendement, nous proposons qu'il soit clairement indiqué qu'aucune commune ne peut être intégrée dans une communauté de communes contre la volonté exprimée par son conseil municipal. Chacun le comprend, il s'agit là de garantir la liberté et l'autonomie des communes.

M. le président. La parole est à M. Régnauld pour présenter les amendements n°s 243 et 244.

M. René Régnauld. S'agissant de l'amendement n° 243, je rappelle que, actuellement, au sein des structures de coopération, les décisions doivent être prises à la majorité qualifiée : soit la moitié des conseils municipaux des communes intéressées représentant les deux tiers de la population, soit les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population.

Selon nous, la même règle devrait s'appliquer aux structures de coopération nouvelles, les communautés de communes, et il ne convient pas d'ajouter une condition complémentaire qui, en l'espèce, permettrait à une commune dont la population est minoritaire d'empêcher, à elle seule, la mise en place de la structure de coopération.

Tel est l'objet de l'amendement n° 243.

Avec l'amendement n° 244, notre ambition est quelque peu atténuée puisque nous proposons simplement de reprendre ici les dispositions prévues à l'article 54 pour les communautés de villes : pour s'opposer, à elle seule, à la mise en place de la structure de coopération, une commune doit compter une population au moins égale à la moitié de la population totale concernée.

Cette disposition nous semble beaucoup plus rationnelle que celle que contient l'article 53. C'est pourquoi nous avons retenu cette solution de repli.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 222, 223, 243 et 244 ?

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 222 est satisfait par l'amendement n° 111.

La commission refusant les communautés de communes, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 223, 243 et 244.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces cinq amendements ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Sur les amendements n°s 112 et 222, le Gouvernement émet un avis défavorable. Je crois avoir suffisamment expliqué qu'aucune contrainte ne s'exerce à l'égard des communes.

L'amendement n° 223 pose des conditions beaucoup plus restrictives que celles qui existent aujourd'hui en matière de coopération intercommunale pour constituer des Sivom, des S.I.V.U. et des districts. Il implique donc une régression tout à fait préjudiciable, dont la justification m'est totalement incompréhensible. Le Gouvernement en demande donc le rejet.

Les amendements n°s 243 et 244 visent à aligner précisément les communautés de communes sur le droit commun concernant les modes de coopération existants. Le Gouvernement s'en remet, pour ces deux amendements, à la sagesse du Sénat.

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

Je mets aux voix les amendements identiques n°s 112 et 222, repoussés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 est supprimé, et les amendements n°s 223, 243 et 244 n'ont plus d'objet.

Article 53 bis

M. le président. L'article 53 bis a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 113, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« I. - Le premier alinéa de l'article L. 164-1 du code des communes est complété *in fine* par le mot : "limitrophes".

« II. - Le début du deuxième alinéa de l'article L. 164-1 du code des communes est ainsi rédigé :

« Il peut être créé, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat intéressés dans le cas contraire, sur la demande...

« III. - Dans le troisième alinéa de l'article L. 164-1 du code des communes, les mots : "l'autorité qualifiée fixe, après avis conforme du ou des conseils généraux" sont remplacés par les mots : "le ou les représentants de l'Etat fixent par arrêté, après avis du ou des conseils généraux".

« IV. - Le dernier alinéa de l'article L. 164-1 du code des communes est complété *in fine* par les mots : ", après avis des communes membres". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement a pour objet de rétablir l'article 53 *bis* dans la rédaction qu'avait adoptée le Sénat en première lecture.

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° 113, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *bis* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 *ter*

M. le président. L'article 53 *ter* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 114, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article L. 164-2 du code des communes est abrogé. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit de supprimer une disposition caduque.

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° 114, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *ter* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 *quater*

M. le président. L'article 53 *quater* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 115, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article L. 164-4 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 164-4. - Le district exerce de plein droit et au lieu et place des communes de l'agglomération :

« - les compétences définies par la décision institutive dans le but de promouvoir le développement économique, social et culturel et d'organiser les services publics locaux ;

« - la gestion des services de logement créés en application des articles L. 621-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

« - la gestion des centres de secours contre l'incendie ;

« - la gestion des services assurés par les syndicats de communes associant, à l'exclusion de toute autre, les mêmes communes que le district.

« La décision institutive ou les délibérations ultérieures qui procèdent à une extension des attributions du district déterminent les conditions financières et patrimoniales de ces transferts ainsi que l'affectation des personnels. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Nous proposons de revenir, là encore, au texte adopté par le Sénat en première lecture.

Cet article est relatif aux compétences du district et précise notamment que les communes peuvent choisir d'attribuer au district des compétences dans le but de promouvoir le développement économique, social et culturel et d'organiser les services publics locaux.

Il ne s'agit évidemment pas d'une obligation et les communes peuvent fort bien s'associer en district pour n'exercer en commun que les compétences obligatoires actuelles.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Cet avis est défavorable, car le Gouvernement tient beaucoup à ce que des formes nouvelles de coopération existent, se caractérisant par deux compétences obligatoires : le développement économique et l'aménagement du territoire. Le dispositif fiscal devra être parfaitement adapté à ces deux compétences.

Il est clair que le Gouvernement suit la même logique qu'en première lecture. Ce sera le cas pour l'ensemble des amendements. C'est pourquoi le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 115.

M. René Régnauld. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. L'explication que je vais donner vaudra pour les autres amendements qui seront de la même veine.

Si vous aviez retenu, monsieur le rapporteur, au titre des compétences du district, les compétences qui figurent dans le texte - l'aménagement du territoire, l'espace, le développement économique et quelques autres à choisir parmi les compétences fondamentales, le tout étant assorti d'une démarche en direction de l'intégration fiscale - je ne serais pas heurté par la disposition. Effectivement, des retours financiers au titre des dotations devenaient possibles.

Non seulement votre dispositif prend un habillage différent mais il va plus loin. J'ai envie de vous dire : vous mettez un peu le pied à l'étrier mais vous êtes d'une telle timidité qu'on ne peut vous suivre.

Telle est la raison pour laquelle il convient de s'opposer à cet amendement et à ceux qui sont de la même inspiration.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 115, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *quater* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 *quinquies*

M. le président. L'article 53 *quinquies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 116, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« I. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 164-5 du code des communes, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les membres du conseil du district sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées. »

« II. - Après le troisième alinéa de l'article L. 164-5 du code des communes, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La décision institutive ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au conseil avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'article 53 *quinquies* reprend une possibilité prévue par le droit actuel pour les syndicats et par le projet de loi pour les communautés de communes de désigner les délégués suppléants au conseil du district.

Il s'agit, là aussi, d'en revenir au texte adopté en première lecture.

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° 116, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *quinquies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 *sexies*

M. le président. L'article 53 *sexies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 117, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Après l'article L. 164-6 du code des communes, est inséré un article L. 164-6-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 164-6-1. - Le président du conseil du district réunit les maires de toutes les communes membres en vue de leur consultation, à la demande du conseil du district.

« Cette réunion est présidée par le président du conseil du district.

« Les modalités de la consultation sont déterminées par le conseil du district. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement vise à donner au président du conseil du district la possibilité de réunir sur demande dudit conseil les maires des communes membres en vue de leur consultation.

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° 117, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *sexies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 *septies*

M. le président. L'article 53 *septies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 118, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Après l'article L. 164-6 du code des communes, est inséré un article L. 164-6-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 164-6-2. - Les décisions du conseil du district dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans le délai de trois mois à compter de la transmission du projet du district, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision doit être prise à la majorité des trois quarts des membres du conseil du district. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'article 53 *septies* applique au district une disposition prévue par l'Assemblée nationale pour les communautés de communes et de villes et destinée à régler les conditions de prise d'une décision par l'organe délibérant du district qui ne concernerait que l'une des communes membres.

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° 118, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *septies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 *octies*

M. le président. L'article 53 *octies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 119, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article L. 164-7 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 164-7. - La modification des conditions initiales de fonctionnement ou de durée du district ou l'extension de ses attributions est décidée par délibérations concordantes du conseil du district et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres définie à l'article L. 164-1. Toutefois, la décision ne peut intervenir si plus d'un tiers des conseils municipaux s'oppose à la modification ou à l'extension. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement est relatif aux conditions requises pour modifier les conditions initiales de fonctionnement du district ou de sa durée et pour tout nouveau transfert de compétences, afin que les dispositions prévues par le droit actuel dans le cadre du syndicat et par le projet en ce qui concerne les nouvelles structures soient applicables.

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° 119, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *octies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 *nonies*

M. le président. L'article 53 *nonies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 120, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Après l'article L. 164-7 du code des communes, est inséré un article L. 164-7-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 164-7-1. - Pour l'exercice de ses compétences, le district est substitué aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures au district dans un syndicat de communes.

« Cette substitution ne modifie ni les attributions des syndicats de communes intéressées, ni le périmètre dans lequel ils exercent leur compétence. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit d'envisager l'hypothèse où les communes membres du district sont groupées avec des communes extérieures dans un syndicat de communes.

Comme l'article L. 165-17 le prévoit pour les communautés urbaines et comme le projet de loi l'envisageait pour les communautés de communes et les communautés de villes, le district se substituerait par l'exercice de ses compétences à celles des communes membres groupées avec les communes extérieures dans un syndicat sans que cette substitution entraîne des modifications dans les attributions et le périmètre dudit syndicat.

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° 120, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *nonies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 decies

M. le président. L'article 53 *decies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 121, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article L. 164-8 du code des communes est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« L'article L. 163-13-1 est applicable au président du conseil du district. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'article 53 *decies* étend au président du conseil du district les dispositions prévues par l'article L. 163-13-1 pour le président du comité d'un syndicat.

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° 121, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 53 *decies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 53 undecies

M. le président. L'article 53 *undecies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 122, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Après l'article L. 164-8 du code des communes, il est inséré un article L. 164-8-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 164-8-1. - Les articles L. 163-14, L. 163-16, L. 163-16-2 et L. 163-17-2 sont applicables aux districts. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement vise à appliquer au district diverses dispositions du régime des syndicats.

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° 122, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence l'article 53 *undecies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

CHAPITRE IV

Des communautés de villes

M. le président. Par amendement n° 123, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit l'intitulé de ce chapitre : « Des communautés urbaines ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Nous proposons d'en revenir au texte du Sénat.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Nous abordons la partie du texte relative aux communautés de villes.

Je voudrais très brièvement indiquer que le Gouvernement suivra bien entendu la même voie que celle qu'il a adoptée pour les communautés de communes.

Nous tenons à la logique du texte qui consiste à proposer de nouvelles formes de regroupements qui aient leur cohérence. A partir du moment où l'on introduit un certain nombre de dispositions - mais pas toutes - dans les formules qui existent sans lier les compétences obligatoires à un dispositif fiscal spécifique, il est clair que ces dispositions n'ont plus de substance et que le texte ne constitue plus qu'une légère amélioration par rapport aux districts ou aux communautés urbaines tels qu'ils existent. A ce moment-là, il perd de son intérêt. On se prive ainsi de la possibilité de consti-

tuer des instruments d'aménagement du territoire, de développement économique liés à une harmonisation de la taxe professionnelle qui, à notre sens, en est le complément indispensable.

Le Gouvernement sera donc défavorable à l'ensemble des amendements qui tendent à dénaturer notre conception de la communauté de villes.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 123, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du chapitre IV, avant l'article 54 A, est ainsi rédigé.

Article 54 B

M. le président. « Art. 54 B. - L'article L. 165-1 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 165-1. - La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale dont les attributions et les règles de fonctionnement sont identiques à celles des collectivités territoriales, sous réserve de dispositions spécifiques fixées au présent code. »

Par amendement n° 124, 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. Il s'agit d'un amendement portant suppression d'un nouvel article adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture relatif aux communautés urbaines.

Ce texte a une portée incertaine puisqu'il dispose que les attributions et les règles de fonctionnement des communautés urbaines sont celles des collectivités territoriales - on ne sait trop quelles sont ces collectivités - sous réserve de dispositions spécifiques.

Il a paru à la commission des lois que le droit actuel était plus précis puisqu'il énonçait que les lois et règlements concernant les communes étaient applicables sous réserve de dispositions spécifiques. La situation concerne les communes et non pas les collectivités territoriales.

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° 124, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 54 B est supprimé.

Article 54

M. le président. « Art. 54. - Il est inséré, dans le titre VI du livre I^{er} du code des communes, un chapitre VIII intitulé "Communautés de villes" qui comprend les articles L. 168-1 à L. 168-8 ainsi rédigés :

« Art. L. 168-1. - La communauté de villes est un établissement public regroupant plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants.

« Elle peut être créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat intéressés dans le cas contraire, sur la demande de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée.

« Sur l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux demandant la création d'une communauté de villes, le ou les représentants de l'Etat fixent par arrêté la liste des communes intéressées.

« La décision institutive détermine le siège de la communauté de villes.

« Art. L. 168-2. - La communauté de villes est administrée par un conseil composé des délégués des communes.

« Le conseil règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté.

« La désignation des délégués de chaque commune au conseil de communauté est opérée au sein de chaque conseil municipal au scrutin uninominal à deux tours lorsque le nombre de délégués de la commune est inférieur à deux, et au scrutin de liste majoritaire dans le cas contraire. Les listes de candidats peuvent comporter moins de noms que de sièges à pourvoir.

« Toutefois, au cas où le nombre des conseillers municipaux est inférieur au nombre des sièges attribués à la commune, le conseil municipal peut désigner tout citoyen éligible au conseil municipal de la commune pour occuper les sièges qui ne peuvent être pourvus par des conseillers municipaux.

« Art. L. 168-3. - A défaut d'accord amiable entre les conseils municipaux intervenu dans un délai de trois mois à compter de leur renouvellement général ou de la publication de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté, la répartition des sièges au sein du conseil de communauté est assurée en fonction de la population à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Dans ce cas, le nombre total des sièges à répartir est déterminé par application des dispositions du 1° de l'article L. 165-25 et est augmenté, après répartition, de façon à ce que chaque commune dispose au moins d'un siège et à ce qu'aucune ne dispose de plus de la moitié des sièges.

« Art. L. 168-4. - La communauté de villes a pour objet d'associer des communes au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération. A ce titre, elle exerce de plein droit aux lieux et places des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences ainsi que les règlements y afférents relevant de chacun des deux groupes suivants :

« 1° Aménagement de l'espace : schéma directeur, schéma de secteur, charte intercommunale de développement et d'aménagement, création et réalisation de zones d'aménagement concerté, actions de réhabilitation ;

« 2° Actions de développement économique, création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

« La communauté de villes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions les compétences relevant d'au moins un des quatre groupes suivants :

« 1° Protection et mise en valeur de l'environnement, politique du cadre de vie, lutte contre la pollution des eaux et de l'air, lutte contre le bruit, assainissement, collecte, traitement et élimination des déchets dans le cadre des schémas départementaux les concernant lorsqu'ils existent ;

« 2° Politique du logement et élaboration des programmes locaux de l'habitat visés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation ;

« 3° Création, aménagement et entretien de la voirie, plans de déplacements urbains et transports urbains ;

« 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements relevant de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; action et animation culturelles ; dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, construction et entretien des équipements culturels concordataires.

« La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise à l'article L. 168-1.

« Par ailleurs, à tout moment, les communes membres de la communauté de villes peuvent transférer en tout ou partie, à cette dernière, certaines de leurs compétences et les équipements ou services publics utiles à l'exercice de celles-ci.

« Ces transferts de compétences, d'équipements ou de services publics sont décidés par délibérations concordantes du conseil de communauté et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres définie au premier alinéa de l'article L. 168-1.

« L'acte institutif ou les délibérations ultérieures qui procèdent à des transferts de compétence déterminent les conditions financières et patrimoniales de ces transferts, notamment en ce qui concerne les emprunts antérieurement contractés par les communes intéressées, ainsi que l'affectation des personnels.

« L'acte institutif ou des délibérations ultérieures déterminent en outre les règles de partage des compétences entre communes et communauté de villes en matière d'acquisitions

foncieres, de réalisation d'opérations de logements ou d'activités économiques, de charge d'équipement de ces zones, de voirie.

« Art. L. 168-4-1. - Les décisions du conseil de communauté, dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres, ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision doit être prise à la majorité des deux tiers des membres du conseil de communauté.

« Art. L. 168-5. - La communauté de villes est substituée de plein droit aux syndicats de communes ou districts préexistants dont le périmètre est identique au sien.

« La communauté de villes est également substituée pour l'exercice de ses compétences aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté.

« Cette disposition ne modifie pas les attributions des syndicats de communes ou des districts intéressés ; elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ces établissements publics exercent leur compétence.

« Art. L. 168-6. - Les dispositions des articles L. 165-2, L. 165-6, L. 165-19 à L. 165-23, L. 165-32 à L. 165-35 et L. 165-38 du présent code sont applicables aux communautés de villes.

« Art. L. 168-7. - Les communautés urbaines et les districts regroupant une population de 20 000 habitants et plus, existant à la date de publication de la loi n° du d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, peuvent se transformer en communauté de villes par décision du conseil de communauté ou du conseil de district prise à la majorité des deux tiers au moins de ses membres.

« La communauté de villes ainsi créée conserve l'intégralité des compétences antérieurement exercées par la communauté urbaine ou le district.

« Art. L. 168-8. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles peuvent être dévolues à une communauté de villes des compétences exercées antérieurement par un syndicat de communes, un district ou une communauté de communes inclus en tout ou en partie dans le périmètre de la communauté de villes ou englobant celle-ci. »

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

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 125 est présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 224 est déposé par Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Leyzour, Renar, Souffrin et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté.

Tous deux tendent à supprimer cet article.

Le troisième amendement, n° 245, présenté par M. Régnauld, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise, à la fin du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 168-1 du code des communes, à supprimer les mots : « cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ».

Le quatrième amendement, n° 225, déposé par Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Leyzour, Renar, Souffrin et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet de compléter le second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 168-1 du code des communes par la phrase suivante : « Aucune commune ne peut être intégrée dans une communauté de villes contre la volonté exprimée par son conseil municipal. »

La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 125.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement, qui a pour objet de rétablir le dispositif retenu par le Sénat, vise à la suppression des communautés de villes.

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis pour défendre l'amendement n° 224.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. L'article 54 définit la procédure de création des communautés de villes.

Le processus enclenché par le Gouvernement à l'occasion de ce projet de loi est grave, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire. Il touche en effet à l'un des fondements de la démocratie française qu'est la commune.

Nous ne pouvons accepter que l'autonomie communale soit ainsi bafouée et que des compétences essentielles telles que l'aménagement, la maîtrise des sols ou la fiscalité soient confiées à des organismes élus au second degré.

Renforcer le rôle du district, comme le préconise la majorité sénatoriale, amoindrirait tout autant les pouvoirs des communes. Le regroupement forcé des communes que vous nous proposez, monsieur le secrétaire d'Etat, aurait pour conséquence de mettre en œuvre des politiques qui ne reposeraient plus sur les choix exprimés par les électeurs dans des domaines aussi importants que l'urbanisme, l'aménagement, le logement, le développement économique, etc.

Le groupe communiste et apparenté ne peut accepter cette atteinte à la démocratie locale. C'est pourquoi il propose de supprimer l'article 54.

M. le président. La parole est à M. Régnauld pour défendre l'amendement n° 245.

M. René Régnauld. En cohérence avec les propos que nous avons tenus tout à l'heure s'agissant des communautés de commune dont, par référence aux structures de coopération actuelle, la mise en œuvre repose sur une majorité qualifiée, nous considérons que, pour les communautés de villes, il convient aussi de s'en tenir à la majorité qualifiée.

Tel est l'objet de cet amendement visant à supprimer la fin du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 168-1 du code des communes, qui permettrait à une commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée de s'opposer à la mise en œuvre de cette structure de coopération.

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis pour défendre l'amendement n° 225.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Il s'agit d'un amendement de repli pour le cas où notre amendement de suppression de l'article 54 ne serait pas adopté.

Il vise à garantir l'autonomie communale. Il permettrait à une commune de ne pas être intégrée dans une communauté de villes lorsque la majorité de son conseil municipal aurait exprimé un avis contraire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements nos 224, 245 et 225 ?

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission a refusé l'institution des communautés de villes. Aussi, elle considère que l'amendement n° 224 est satisfait et elle émet un avis défavorable sur les amendements nos 245 et 225.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 125, 224, 245 et 225 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable aux amendements nos 125, 224 et 225 et il s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 245.

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

Je mets aux voix les amendements identiques nos 125 et 224, repoussés par le Gouvernement.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 est supprimé, et les amendements nos 245 et 225 n'ont plus d'objet.

Article 54 bis A

M. le président. « Art. 54 bis A. - Le deuxième alinéa de l'article L. 165-33 du code des communes est ainsi rédigé :

« Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par le conseil de communauté, sans que ce nombre puisse excéder 30 p. 100 de l'effectif légal du conseil. »

Par amendement n° 126, 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. Cet amendement tend à supprimer l'article 54 bis A, qui a été introduit par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, et qui a pour objet d'augmenter le nombre des vice-présidents des communautés

urbaines. Si cette disposition était appliquée, un conseil de communauté comprenant cent quarante membres pourrait nommer jusqu'à quarante-deux vice-présidents.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. L'article 54 bis A tend à permettre aux communautés urbaines de déterminer librement le nombre de vice-présidents.

A mon avis, il faut faire confiance à la sagesse des élus de la nation. Pourquoi voulez-vous, monsieur le rapporteur, qu'ils aient un comportement inflationniste en termes de vice-présidents ? Je pense que, si cette faculté était maintenue, ils l'utiliseraient avec le sens de la mesure. Puisque vous proposez de la supprimer, le Gouvernement ne peut qu'être défavorable à l'amendement n° 126.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 126.

M. René Régnauld. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. Monsieur le rapporteur, je suis surpris, car je vous sais attaché à la décentralisation, plutôt un peu plus que les autres membres de votre famille politique, et je voulais croire que cette attitude découlait de la confiance que vous aviez dans les élus et dans leur sens des responsabilités.

Dire qu'automatiquement votre conseil comportera quarante-deux vice-présidents, c'est reconnaître par là même que vous craignez d'être incapable de gérer ensemble la liberté qui vous est offerte, en élisant systématiquement le nombre maximum de vice-présidents, c'est-à-dire en vous montrant aussi inflationnistes que possible.

Une telle argumentation de votre part m'étonne, monsieur le rapporteur.

Je regrette donc que l'on prenne cette direction ; j'aimerais que le Sénat, parce qu'il est surtout le représentant des élus locaux, manifeste sa confiance à ces derniers et, ce faisant, s'oppose à l'amendement qui lui est ici proposé.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 126, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 bis A est supprimé.

Article 54 bis

M. le président. L'article 54 bis a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 127, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article L. 165-4 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 165-4. - Une communauté urbaine peut être créée, dans des agglomérations de plus de 30 000 habitants, sur la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée.

« Elle peut être créée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat si la communauté urbaine concerne des communes appartenant à des départements différents, lorsque toutes les communes ont donné leur accord, et par décret dans le cas contraire.

« En vue de la consultation des conseils municipaux des communes intéressées, le représentant de l'Etat, ou les représentants de l'Etat si les communes sont situées dans des départements différents, après avis du ou des conseils généraux, définit, par arrêté, l'aire géographique dans laquelle la demande des conseils municipaux est prise en considération. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission des lois propose au Sénat de rétablir l'article 54 bis, qui modifie les conditions de création des communautés urbaines.

Une communauté urbaine pourrait être créée dans une agglomération à partir de 30 000 habitants, au lieu de 50 000 habitants dans le droit actuel.

Elle pourrait être créée entre communes de départements différents, comme c'est le cas pour les syndicats et les districts ou, comme le prévoyait le projet de loi, pour les communautés de communes ou de villes.

Ainsi que le prévoyait le projet initial pour les communautés de villes, la création de la communauté urbaine pourrait être prononcée, en cas d'accord unanime des communes concernées, non plus par décret mais par arrêté préfectoral et, dans le cas contraire, non plus par décret en Conseil d'Etat mais par décret.

L'amendement n° 127 vise donc au rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture.

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° 127, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 bis est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 ter

M. le président. L'article 54 ter a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 128, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article L. 165-5 du code des communes est abrogé. »

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. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 128, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 ter est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 quater

M. le président. L'article 54 quater a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 129, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Les premier à quatorzième alinéas de l'article L. 165-7 du code des communes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« La communauté urbaine exerce au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant d'au moins quatre des sept groupes suivants :

« 1° Aménagement de l'espace, élaboration et révision des documents d'urbanisme prévisionnel et programmation de la politique de l'habitat, création et équipement des zones d'habitation, de rénovation urbaine, de réhabilitation et d'aménagement concerté, constitution de réserves foncières intéressant la communauté, les conseils municipaux devant être saisis pour avis ;

« 2° Actions de développement économique, création et équipement des zones d'activité industrielle, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;

« 3° Création, aménagement et entretien de la voirie d'agglomération, plans de déplacements urbains, transports urbains, parcs de stationnement ;

« 4° Protection et mise en valeur de l'environnement, lutte contre la pollution des eaux et de l'air, assainissement, lutte contre le bruit, mise en place des services d'élimination des déchets dans le cadre des schémas départementaux les concernant lorsqu'ils existent ;

« 5° Construction, aménagement et entretien des locaux scolaires ;

« 6° Création, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs ;

« 7° Centres de secours contre l'incendie. »

« La définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes est fixée par la majorité qualifiée requise à l'article L. 165-4. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 129, qui vise à rétablir l'article 54 quater, est relatif aux compétences transférées aux communautés urbaines. Elles sont actuellement regroupées en onze catégories et doivent être obligatoirement exercées par la communauté.

Cet article propose une formule plus souple : les communes devraient choisir à la majorité qualifiée requise pour la constitution de la communauté de transférer des compétences relevant d'au moins quatre groupes sur sept, lesquels sont définis dans l'article L. 165-7 et correspondent pour l'essentiel aux compétences actuellement obligatoirement exercées par les communautés urbaines : aménagement de l'espace et urbanisme, actions de développement économique, voirie, environnement, locaux scolaires, équipements culturels et sportifs, centres de secours contre l'incendie.

Cet amendement vise donc au rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture.

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° 129, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 quater est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 quinquies

M. le président. L'article 54 quinquies a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 130, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« I. - Le début de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 165-7 du code des communes est ainsi rédigé :

« Des arrêtés du ou des représentants de l'Etat dans le département, lorsque la communauté urbaine est créée par arrêté, des décrets dans les autres cas fixent... »

« II. - Le dernier alinéa de l'article L. 165-7 du code des communes est ainsi rédigé :

« Ces arrêtés ou ces décrets peuvent, pour certaines des communes composant la communauté, décider qu'il est sursis temporairement au transfert d'une ou de plusieurs des compétences définies dans la décision institutive. »

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. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 130, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 quinquies est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 sexies

M. le président. L'article 54 *sexies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 131, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article L. 165-7-1 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 165-7-1. - Lorsque des communes ont décidé de créer une communauté urbaine et que ces mêmes communes, à l'exclusion de toute autre, étaient antérieurement associées dans un syndicat de communes ou un district, la communauté urbaine ainsi créée est substituée de plein droit, pour la totalité des compétences qu'il exerçait, à ce syndicat de communes ou à ce district.

« Le syndicat de communes ou le district est alors dissout de plein droit. Sauf accord amiable et sous la réserve des droits des tiers, un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les syndicats ou districts cessent leur activité et sont liquidés. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 131 vise à supprimer la possibilité pour une communauté urbaine de ne pas reprendre certaines des compétences exercées par le syndicat ou le district préexistant constitué entre toutes les communes membres à l'exclusion de toute autre.

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° 131, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *sexies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 septies

M. le président. L'article 54 *septies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 132, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« I. - Le début du premier alinéa de l'article L. 165-11 du code des communes est ainsi rédigé :

« I. - Postérieurement à... »

« II. - La fin du quatrième alinéa de l'article L. 165-11 du code des communes est ainsi rédigée :

« ...de communauté et de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres définie au premier alinéa de l'article L. 165-4. »

« III. - Le cinquième alinéa de l'article L. 165-11 du code des communes est ainsi rédigé :

« II. - L'acte institutif ou les délibérations ultérieures qui procèdent à des transferts de compétence déterminent les conditions financières et patrimoniales de ces transferts ainsi que l'affectation des personnels. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 132 vise à assouplir les modalités des transferts ultérieurs de compétences. C'est, là aussi, la reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture.

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° 132, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *septies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 octies

M. le président. L'article 54 *octies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 133, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Après le deuxième alinéa de l'article L. 165-24 du code des communes, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le conseil de communauté peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions à son bureau, à l'exception de celles visées au dernier alinéa de l'article L. 121-26 et aux articles L. 121-27 et L. 212-1. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 133 vise à permettre au conseil de communauté de déléguer certaines compétences à son bureau et non plus, comme cela avait été envisagé en première lecture, à une commission permanente.

Il s'agit, là encore, de la reprise du dispositif adopté par le Sénat en première lecture.

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° 133, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *octies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 nonies

M. le président. L'article 54 *nonies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 134, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Les troisième à septième alinéas de l'article L. 165-24 du code des communes sont remplacés par les alinéas suivants :

« La désignation des délégués de chaque commune au conseil de communauté est opérée par chaque conseil municipal :

« - au scrutin uninominal à deux tours lorsqu'il n'y a qu'un délégué ;

« - au scrutin de liste majoritaire dans le cas contraire. Les listes de candidats peuvent comporter moins de noms que de sièges à pourvoir.

« Tout élu peut être désigné par le conseil municipal pour occuper un siège attribué à la commune.

« La décision institutive ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou de plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au conseil avec voix délibérative en cas d'empêchement du ou des titulaires. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 134 pose pour principe général que le choix des conseils municipaux pour l'élection de leurs délégués au conseil de communauté n'est pas limité à leurs seuls membres. Il ne serait pas pour autant totalement ouvert et ne pourrait pas porter sur tout citoyen mais seulement sur tout élu - élu local, comme le conseiller général, par exemple, ou élu national - car le fort degré d'intégration de cette forme de coopération et les compétences fiscales de la communauté urbaine peuvent paraître un obstacle à la reconnaissance d'une totale liberté de choix.

Dans le même souci de permettre au sein du conseil de communauté une représentation de chaque commune qui soit celle de sa majorité, cet amendement substitue pour la désignation des délégués le scrutin de liste majoritaire au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne actuellement prévu.

Par ailleurs, l'amendement n° 134 spécifie que, en tout état de cause, chaque commune membre doit être représentée au conseil de communauté.

Enfin, la faculté de désignation de délégués suppléants est instituée.

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° 134, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *nonies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 *decies*

M. le président. L'article 54 *decies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 135, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« I. - L'article L. 165-25 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 165-25. - Le nombre des délégués composant le conseil de communauté est déterminé en application du tableau ci-dessous :

Nombre de communes	Population municipale totale de l'agglomération			
	200 000 au plus	200 001 à 600 000	600 001 à 1 000 000	Plus de 1 000 000
20 au plus	50	80	90	120
21 à 50	70	90	120	140
Plus de 50	90	120	140	140

« La répartition des sièges au sein du conseil de communauté peut être fixée par accord amiable entre les conseils municipaux intervenu dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'arrêté fixant le périmètre de l'agglomération.

« A défaut d'accord amiable, la répartition des sièges est fixée par décision des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des trois quarts de la population totale ou des trois quarts des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée. Toutefois, la répartition fixée dans ces conditions de majorité doit assurer à chaque commune l'attribution d'un siège au minimum.

« Les délibérations nécessaires pour l'application de l'alinéa précédent doivent intervenir dans un délai de deux mois à compter de l'expiration du délai prévu au troisième alinéa du présent article.

« Le représentant de l'Etat dans le département rend publique la répartition fixée à l'amiable ou dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent article ou constate que les conditions requises ne sont pas remplies.

« Dans ce dernier cas, la répartition des sièges est assurée en fonction de la population à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Toutefois, le nombre total de sièges est, si nécessaire, augmenté, après répartition, de façon à ce que chaque commune dispose au moins d'un siège. »

« II. - Les articles L. 165-26 à L. 165-30 du code des communes sont abrogés.

« III. - Dans l'article L. 165-31 du code des communes, les mots : "à L. 165-28" sont supprimés. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 135 vise à simplifier les règles de composition du conseil de communauté et de répartition des sièges entre les communes membres.

L'effectif du conseil serait déterminé en fonction de la population totale de l'agglomération et du nombre de communes membres, dans les conditions prévues au 1° de l'actuel article L. 165-25.

Les communes disposeraient de trois mois à compter de la publication de l'arrêté fixant le périmètre de l'agglomération pour parvenir à un accord amiable sur la répartition des sièges au sein du conseil.

A défaut d'accord amiable, la fixation de cette répartition serait effectuée, dans les deux mois suivants, à une majorité qualifiée des conseils municipaux. Il s'agirait de la majorité

qualifiée prévue par l'article L. 165-26 actuel, laquelle est plus rigoureuse que celle qui est requise pour la décision institutive : les deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus des trois quarts de la population totale ou les trois quarts des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population totale, cette majorité devant nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population de l'agglomération. La répartition ainsi décidée devrait toutefois garantir à chaque commune au moins un siège.

Enfin, pour le cas où ces conditions de majorité ne pourraient être réunies, la répartition des sièges serait assurée en fonction de la population à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Dans l'hypothèse où cette répartition n'assurerait pas un siège à chaque commune, l'effectif du conseil serait augmenté de façon que toute commune soit représentée.

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° 135, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *decies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 *undecies*

M. le président. L'article 54 *undecies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 136, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Après l'article L. 165-35 du code des communes, est inséré un article L. 165-35-1 ainsi rédigé :

« Art. 165-35-1. - Les décisions du conseil de communauté dont les effets ne concernent qu'une seule des communes membres ne peuvent être prises qu'après avis du conseil municipal de cette commune. S'il n'a pas été rendu dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de la communauté, l'avis est réputé favorable. Lorsque cet avis est défavorable, la décision doit être prise à la majorité des trois quarts des membres du conseil de communauté. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 136 vise à définir les conditions dans lesquelles le conseil de communauté peut prendre une décision dont les effets ne concerneraient que l'une des communes membres.

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° 136, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *undecies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 *duodecies*

M. le président. L'article 54 *duodecies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 137, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article L. 165-36 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 165-36. - Le président du conseil de communauté réunit les maires de toutes les communes membres en vue de leur consultation, à la demande du conseil de communauté.

« Cette réunion est présidée par le président du conseil de communauté.

« Les modalités de la consultation sont déterminées par le conseil de communauté. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 137 vise à permettre la consultation des maires à la demande du conseil de communauté.

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° 137, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *duodecies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 *terdecies*

M. le président. L'article 54 *terdecies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 138, M. Graziani, au nom de la commission, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Les articles L. 165-36-1, L. 165-36-2 et L. 165-37 du code des communes sont abrogés. »

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. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 138, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *terdecies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Article 54 *quaterdecies*

M. le président. L'article 54 *quaterdecies* a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 139, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« Dans le deuxième alinéa de l'article L. 165-38 du code des communes, les mots : "au deuxième alinéa de l'article L. 165-26" sont remplacés par les mots : "au quatrième alinéa de l'article L. 165-25". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit également d'un amendement de coordination.

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° 139, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 54 *quaterdecies* est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

Mes chers collègues, nous avons achevé l'examen des dispositions des chapitres III et IV du titre III appelées par priorité.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. le président. Par amendement n° 204, Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Leyzour, Renar, Souffrin 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, entre les citoyens et leurs représentants. »

« Elle doit impulser un important essor de la démocratie directe et doit associer la conquête de nouveaux droits et pouvoirs d'intervention des citoyens ainsi que l'organisation de coopérations et concertations démocratiques. »

« Elle repose dans le respect 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 Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. L'amendement n° 204 tend à poser, en tête du projet de loi, les bases d'une conception démocratique de l'administration territoriale de la République, conception qui, malheureusement, ne figure pas dans le texte qui nous est aujourd'hui soumis.

Ainsi, les sénateurs du groupe communiste et apparenté proposent au Sénat d'adopter quatre principes qui conjuguent efficacité économique et sociale et approfondissement de la démocratie, l'une et l'autre étant intimement liés. Ces principes sont les suivants : libre administration des collectivités locales, aménagement équilibré du territoire, renforcement de la démocratie locale, modernisation du service public.

Alors que l'on parle d'un nouveau souffle de la décentralisation à l'occasion du dixième anniversaire des lois du même nom, il nous semble qu'une confusion, sans doute volontaire, est entretenue entre décentralisation et déconcentration, ainsi qu'entre coopération et regroupement.

Le carcan que le projet de loi entend instaurer n'est pas, à nos yeux, une bonne chose. Aussi, l'amendement n° 204 vise-t-il à garantir l'autonomie communale, à affirmer le principe de la coopération librement consentie et à promouvoir les droits des habitants.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission a considéré que ce texte constituait plus un exposé des motifs qu'un véritable amendement. Dans ces conditions, elle a émis un avis défavorable.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Madame Fraysse-Cazalis, toutes les explications que j'ai données en première et en deuxième lectures, tant ici qu'à l'Assemblée nationale, ajoutées à la lecture que vous pouvez faire du texte tel qu'il est écrit et non tel qu'il pourrait l'être, font apparaître avec une grande limpidité que tous les articles de ce projet de loi visent à la liberté des communes et à l'approfondissement de la démocratie, à l'aménagement du territoire et à la décentralisation. Il nous apparaît donc parfaitement inutile de le préciser en tête du texte. Le faire introduirait une sorte de suspicion à l'égard des autres articles qui sont pourtant, sur ce point, d'une grande clarté.

Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 204.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 204, 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. »

Par amendement n° 1, 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. L'article 1^{er}, article introductif sans portée normative, avait été supprimé par le Sénat en première lecture.

M. le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales avait, certes, défendu devant la Haute Assemblée l'insertion dans le dispositif législatif de ce morceau d'exposé des motifs. Il estimait que cet article contribuait à donner au texte son unité et son intelligibilité.

Il est vrai que le projet de loi du Gouvernement manquait de cohérence, mais la commission estime peu probable que placer en exergue un tel article soit de nature à améliorer sensiblement l'ensemble.

L'Assemblée nationale a repris sans modification le texte qu'elle avait adopté en première lecture.

La commission ne voit aucun motif de revenir sur l'avis qu'elle avait exprimé en première lecture ; elle propose donc un amendement de suppression de cet article.

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° 1, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé.

TITRE 1^{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. »

Par amendement n° 2, 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. L'article 2, également supprimé par le Sénat en première lecture, apportait deux novations d'importance d'ailleurs assez inégale.

D'abord, la substitution de l'appellation « services déconcentrés » à celle de « services extérieurs ». Cette modification ne paraissait guère opportune dans la mesure où l'expression actuelle est d'un usage parfaitement établi et où la nouvelle dénomination semble pérenniser la référence à une situation qui devrait rapidement être dépassée, à savoir la concentration des services.

Seconde novation : l'énoncé du principe de subsidiarité, aux termes duquel la déconcentration serait le principe de droit commun des interventions de l'Etat, l'inverse étant une exception à justifier. La commission approuvait tout à fait ce principe, mais elle s'était interrogée sur la nécessité de l'inscrire dans la loi. Elle y avait vu deux inconvénients.

D'une part, le principe est énoncé d'une manière beaucoup trop générale et imprécise pour que la consécration législative ait une portée autre que formelle. Notamment, les missions devant rester de la compétence des administrations centrales ne sont pas précisées.

D'autre part, l'inscription du principe dans la loi a pour conséquence de retarder sa mise en œuvre.

L'Assemblée nationale a repris son texte de première lecture, sans apporter un argument susceptible de modifier l'avis de la commission. Cette dernière propose donc de nouveau un amendement de suppression de cet article.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, j'argumenterai en bloc sur le titre 1^{er}.

Le Gouvernement persiste à ne pas bien comprendre la position du Sénat dans cette affaire. Selon vous, l'organisation de l'Etat ne relèverait pas du domaine législatif. J'appelle votre attention sur le fait que ce postulat me paraît lourd de conséquences, car l'Etat est une entité juridique de grande importance.

Par ailleurs, je ne comprends pas comment on peut juger opportun que l'organisation des collectivités locales soit de nature législative - cela ne fait de doute pour personne - et, dans le même temps, défendre la thèse que l'organisation de l'Etat ne serait pas une matière législative !

En outre, si le Sénat avait la même position sur l'ensemble des dispositions du titre, on pourrait le comprendre, tout en le regrettant, ce qui est l'attitude du Gouvernement. Mais, en première lecture, il est apparu que le Sénat considérait que la matière était réglementaire sauf pour le préfet de région.

Dès lors, nous entrons dans une logique assez difficile à comprendre. Comment expliquer que les pouvoirs du préfet de département relèveraient du domaine réglementaire alors que ceux du préfet de région relèveraient, eux, du domaine législatif ? Ce n'est pas logique.

La logique du Sénat, que je regrette, que je ne partage pas, aurait dû le conduire, me semble-t-il - mais, sans doute, n'ai-je pas tout compris ! -, à adopter la même position sur l'ensemble des dispositions du titre 1^{er}.

J'interpréterai la situation dans laquelle vous êtes à l'issue de la première lecture de la manière suivante, monsieur le rapporteur : finalement, c'est une sorte de lapsus révélateur ; vous vous êtes rendu compte, à un certain point du dispositif, qu'il n'était décidément pas possible de reléguer l'ensemble de ces dispositions dans l'ordre réglementaire ; par conséquent, vous en avez laissé une, comme une sorte de butte témoin, dans l'ordre législatif !

Vraiment, je ne comprends pas votre position ; je la comprends d'autant moins, d'ailleurs, que vous la maintenez en deuxième lecture. C'est pourquoi le Gouvernement est défavorable à ces dispositions.

Je note, au demeurant, qu'il ne semble pas y avoir de désaccord sur le fond.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La position de la commission est à peu près la même sur l'ensemble des dispositions. Les quelques rares exceptions tiennent au fait qu'elles ne sont pas de nature à entraîner un retard. Voilà ce qui est à l'origine de votre surprise, monsieur le secrétaire d'Etat.

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 m'étonne de ce nouvel argument, monsieur le rapporteur.

En effet, si le caractère législatif ou réglementaire d'une disposition dépend du fait que son inscription dans la loi ou dans le règlement retarde ou non la mise en œuvre du système, nous entrons dans une conception juridique de dimension variable où il n'y a plus aucune logique. Nous sommes en pure opportunité. On ne peut donc soutenir un tel argument, monsieur le rapporteur.

Si vous vous inquiétez des mesures très concrètes, sachez que la déconcentration progresse. M. Marchand met actuellement en œuvre la départementalisation de la police, à laquelle il est très attaché. Je pense également à la déconcentration des crédits d'investissement et à beaucoup d'autres mesures de déconcentration qui peuvent être mises en œuvre sans retard.

Je ne crois pas que le fait de conférer à ces dispositions un statut législatif ou réglementaire doive dépendre d'une question de chronologie.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2.

M. René Régnault. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. René Régnauld. Le point dont nous discutons me paraît essentiel.

Dans mon intervention liminaire - mais sans doute rêvais-je ! - je me suis risqué à penser que le Sénat, après avoir manifesté sans doute sa mauvaise humeur lors de la première lecture, allait aborder cette deuxième lecture en regardant les choses de façon plus concrète, plus constructive.

Je pensais, bien entendu, à ce chapitre, me rappelant que, sur le fond, au printemps dernier, j'avais entendu non pas des objections fondamentales mais des arguments que je n'ai pas encore qualifiés d'arguties.

Je sais, comme l'ensemble des élus, sur toutes les travées, combien il est important, dans cette phase de décentralisation déjà bien engagée, que nous ayons en face de nous une administration de l'Etat déconcentrée, habilitée, capable d'offrir des interlocuteurs au bon échelon, de façon que les choses aillent jusqu'au bout et que le changement entraîné par la décentralisation prenne toute sa dimension.

Or, précisément, au moment où l'on nous soumet des dispositions qui visent à apporter une réponse en ce sens, on nous dit que cela relève du domaine réglementaire !

Je ne suis pas et ne serai jamais un spécialiste du droit, mais je me suis laissé dire et j'ai parfois pu observer que certaines dispositions réglementaires avaient un caractère relativement fragile et pouvaient même, à certains moments, faire l'objet de contestations.

Or, il apparaît, à l'expérience, que le meilleur moyen de mettre fin à ces situations fragiles, discutées et discutables, est de légiférer, afin que le droit légitime, le droit souverain, dans un régime démocratique, puisse s'exprimer.

Ce qui nous est proposé ici, c'est bien de mettre en œuvre cette déconcentration voulue par tous, et ce non pas au travers de dispositions réglementaires mais grâce à des dispositions législatives exprimées et approuvées par la souveraineté nationale, dont nous sommes l'expression.

Je suis donc surpris, monsieur le rapporteur. Je ne retrouve pas cet état d'esprit que j'avais cru déceler au début de l'après-midi. Vous m'en voyez navré, mes chers collègues.

Cela ne me paraît pas de bon augure. En effet, ce n'est pas ainsi que l'on peut préparer favorablement une commission mixte paritaire et parvenir à une rédaction définitive du projet qui soit la meilleure possible pour les collectivités locales, dont nous sommes et dont nous voulons être les serveurs.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Monsieur Régnauld, si vous êtes surpris de l'attitude du Sénat au cours de cette deuxième lecture, sachez que la commission, elle, a été particulièrement surprise par l'attitude de l'Assemblée nationale.

Nous pensions, en effet, avoir fait un certain nombre de propositions très concrètes lors de la première lecture et nous étions persuadés, les uns et les autres, qu'elles seraient, en grande partie, prises en compte par l'Assemblée nationale. Tel n'a pas été le cas, comme je l'ai d'ailleurs précisé lors de mon intervention au cours de la discussion générale.

A de rares exceptions près, qui concernent sept articles, l'Assemblée nationale n'a pas tenu compte des propositions du Sénat. Dès lors, il ne faut pas s'étonner que le Sénat adopte une attitude à peu près identique.

J'ai d'ailleurs indiqué, tout à l'heure, que l'attitude générale de la commission, au cours de cette deuxième lecture, consistait à reprendre de manière quasi systématique, à quelques exceptions près, comme l'a fait l'Assemblée nationale, les dispositions qu'il avait adoptées en première lecture. C'est ce qui sera fait tout au long du débat.

M. René Régnauld. Cela a un caractère très revanchard !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est supprimé.

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 : "services déconcentrés". »

Par amendement n° 3, 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. Les amendements n°s 1 à 11 tendent tous à en revenir au texte adopté en première lecture par le Sénat.

Je précise simplement que l'amendement n° 3 tend à supprimer l'article 2 bis, que l'Assemblée nationale avait rétabli. Ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, la commission n'a pas trouvé de raison de changer d'avis depuis la première lecture.

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° 3, 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° 4, 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. Je me suis déjà expliqué sur cet amendement.

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° 4, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 3 est supprimé.

Article 4

M. le président. « Art. 4. - Après le deuxième alinéa de l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« A ce titre, il met en œuvre les politiques nationale et communautaire 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 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. »

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

Le premier, n° 205, présenté par Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Leyzour, Renar, Souffrin et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, a pour objet de supprimer cet article.

Le second, n° 5, déposé par M. Graziani, au nom de la commission des lois, tend, dans la première phrase du premier alinéa du texte proposé pour compléter l'article 21-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972, à supprimer les mots : « nationale et communautaire ».

La parole est à M. Minetti pour défendre l'amendement n° 205.

M. Louis Minetti. L'article 4 est particulièrement dangereux dans la mesure où il a pour objet de donner des pouvoirs démesurés aux préfets de région. En effet, ces derniers auraient désormais la responsabilité d'appliquer non seulement la politique nationale, mais également la politique communautaire, et ce dans le cadre d'un véritable pouvoir de direction qu'ils exerceraient sur les préfets des départements et sur les communes.

Il est clair que le rôle dévolu aux préfets de région souligne l'objectif d'intégration accélérée de la France dans la Communauté européenne. Les préfets de région auront pour mission de faire appliquer d'autorité la politique communautaire décidée à Bruxelles.

L'article 4 est donc très loin d'être une quelconque adaptation à la décentralisation ou une amélioration de la démocratie locale ; c'est plutôt très exactement le contraire, c'est pourquoi nous proposons de le supprimer.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 5 et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 205.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'article 4, qui attribue aux préfets de région un rôle de direction à l'égard des préfets des départements, avait été accepté par le Sénat en première lecture, bien que de nature réglementaire, car l'insertion de ce dispositif dans la loi n'est pas de nature à retarder le processus de déconcentration, je le disais tout à l'heure, à la différence de la consécration législative de la nouvelle répartition des missions entre administrations centrales et services extérieurs.

Deux modifications avaient été adoptées.

En effet, le texte gouvernemental disposait que le préfet de région mettait en œuvre les politiques « nationale et communautaire » concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Or, il n'est évidemment pas admissible de laisser penser que le préfet de région pourrait directement mettre en œuvre une politique définie à l'échelon communautaire. Il ne peut que mettre en œuvre la politique nationale, laquelle, bien entendu, prend en compte la politique communautaire.

Le Sénat avait donc supprimé la référence à la politique communautaire. Bien que, selon le rapport de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, « cette suppression ne soulève pas d'objection », ladite commission a proposé - et obtenu - le rétablissement de son texte en première lecture.

Par ailleurs, le Sénat avait adjoint au nombre des politiques qu'anime et coordonne le préfet de région celle qui est propre à l'espace rural. L'Assemblée nationale a admis ce complément.

La commission se félicite de cette décision. En revanche, elle ne peut admettre le rétablissement de la référence à la politique communautaire.

Tel est l'objet de l'amendement n° 5.

Sur l'amendement n° 205, la commission a émis un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 205 et 5 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à ces deux amendements.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 205, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 5.

M. Emmanuel Hamel. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Emmanuel Hamel. Cet amendement est très important. Effectivement, un risque existerait, si nous maintenions le texte adopté par l'Assemblée nationale, qu'un préfet de région ait le sentiment de pouvoir directement, sans passer par l'échelon de l'Etat, appliquer la politique communautaire. Compte tenu des évolutions en cours, ce risque pourrait fort bien se concrétiser.

C'est la raison pour laquelle, personnellement, étant donné l'appréhension que j'ai des conséquences, pour la France, son peuple, son Etat et sa nation, de l'évolution communautaire, je me réjouis de voir supprimer l'allusion à la Communauté par cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 4, ainsi modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Article 5

M. le président. « Art. 5. - 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 déconcentrés des administrations civiles de l'Etat ainsi que les principes d'organisation des services déconcentrés 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° 6, 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. Je me suis déjà expliqué sur cet amendement.

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° 6, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 5 est supprimé.

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. Dans ce cas, 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. »

Par amendement n° 7, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans la première phrase 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 de rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture.

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° 7, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 5 bis, ainsi modifié.

(L'article 5 bis est adopté.)

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. »

Je suis saisi de deux amendements présentés par M. Graziani, au nom de la commission des lois, qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 8, tend à rédiger comme suit le début de cet article : « avant le 31 décembre 1992, le Gouvernement... ».

Le second, n° 9, vise, dans ce même article à remplacer le mot : « déconcentrés » par le mot : « extérieurs ».

La parole est à M. le rapporteur pour défendre ces deux amendements.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit de rétablir les textes adoptés par le Sénat en première lecture.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Pour l'amendement n° 8, qui fixe les délais pour la production d'un rapport, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

Sur l'amendement n° 9, son avis est défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 8, 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° 9, repoussé par le Gouvernement.

(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 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° 10, 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. Il s'agit de supprimer l'article 6 bis, comme en première lecture.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. L'article 10, qui avait été introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoit une disposition intéressante.

En effet, les personnes physiques, et non pas les personnes morales peuvent seules saisir le médiateur de la République. Le texte de l'article 10 étend donc cette possibilité aux personnes morales, par exemple, aux associations. Pour l'institution très intéressante et très importante que représente le médiateur de la République, c'est un progrès.

En conséquence, le Gouvernement regrette que la commission des lois propose de supprimer cette disposition et émet un avis défavorable sur l'amendement n° 10.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 6 bis est supprimé.

Article 6 ter

M. le président. L'article 6 ter a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais, par amendement n° 11, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de le rétablir dans la rédaction suivante :

« 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 des dits services.

« Présidée par le représentant de l'Etat dans le département, 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 6 ter de la loi d'orientation n° du relative à l'administration territoriale de la République, peuvent... *(le reste sans changement)* ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Reprenant le texte d'une proposition déposée à la suite des travaux de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural, le Sénat, en première lecture, avait inséré un article additionnel créant une commission départementale chargée d'examiner les missions, l'organisation, le fonctionnement et l'implantation des services publics.

Cet article nouveau a été supprimé par l'Assemblée nationale. Son utilité semble cependant toujours plus évidente alors que les services publics ne sont plus assurés en milieu rural : fermeture d'écoles, de bureaux de poste, de perceptions, fermeture de brigades de gendarmerie la nuit et les week-ends.

La commission des lois propose donc de rétablir cet article.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement considère que cette commission est particulièrement utile. Alors qu'elle existe actuellement dans les seuls départements comprenant une zone de montagne, il apparaît souhaitable de l'étendre aux autres départements ; je pense en particulier aux départements ruraux, bien sûr.

En outre, cette proposition du Sénat va tout à fait dans le sens des dispositions qui ont été adoptées au dernier comité interministériel d'aménagement du territoire consacré au monde rural. Elle est de surcroît cohérente avec les dispositions que nous examinerons ultérieurement et qui sont relatives au développement rural.

En conséquence, le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 11.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 11, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 6 ter est rétabli dans la rédaction de cet amendement.

TITRE I^{er} bis

M. le président. La division du titre I^{er} bis et son intitulé ont été supprimés par l'Assemblée nationale.

Article 6 quater

M. le président. L'article 6 quater a été supprimé par l'Assemblée nationale.

TITRE II DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

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. Minetti.

M. Louis Minetti. Au moment où nous abordons cet article 7 et avant d'examiner le titre II du projet de loi, je voudrais souligner que l'objectif qu'il est supposé atteindre - démocratiser la vie locale - s'insère bien mal dans un texte qui programme la disparition des communes en tant que collectivités agissantes, et ce au profit de structures étatiques, contraignantes, éloignées des citoyens.

Par ce texte, le choix des électeurs, qui se sont prononcés voilà à peu près trois ans sur des programmes municipaux deviendraient caducs, car les communes seraient privées de l'essentiel de leurs ressources et prérogatives.

Plus les instances de pouvoir sont proches des citoyens, plus la démocratie est réelle. Or ce texte vise, au contraire, à éloigner les citoyens des instances de décision.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le titre II ne puisse véritablement contribuer à faire avancer la démocratie locale, et, plus grave encore, contienne des mesures qui la restreindront effectivement. Nous y reviendrons, notamment à l'occasion de l'examen de l'amendement que nous avons déposé à l'article 16 au sujet des consultations de la population. Lorsqu'on examine chacune des dispositions du titre II, il apparaît clairement qu'elles sont très limitées, comparées aux réalités des initiatives et pratiques qui existent dans bien des communes en matière d'information et de participation des habitants à la vie locale. En fait, ce texte conduira à les « corseter » voire à les limiter.

En conséquence, il apparaît clairement que le titre II ne constitue, en fait, qu'un habillage démocratique, pour un texte dont le fond est profondément antidémocratique.

M. le président. Par amendement n° 12, 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. L'article 7, qui énonce que 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 est un principe essentiel de la démocratie locale, a été rétabli par l'Assemblée nationale dans le texte qu'elle avait adopté en première lecture.

Or, le Sénat, en première lecture, avait supprimé ces dispositions, pour deux raisons, vous vous en souvenez.

Tout d'abord, il lui paraît excessif de faire du droit à l'information et à la consultation un fondement de la démocratie locale, laquelle a pour source l'élection des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, c'est-à-dire le principe représentatif.

Ensuite, la rédaction de l'article est ambiguë, car elle paraît consacrer un droit général à l'information et à la consultation des habitants, alors que les mesures positives proposées dans la suite du titre II sont ou bien plus larges - certaines sont, en effet, édictées au bénéfice du public - ou bien restrictives - certaines ne visent que les électeurs et nombre de dispositions ne sont applicables que dans les communes les plus importantes en population.

L'énoncé d'un tel principe de portée générale paraît toujours inopportun à la commission, notamment dans la mesure où il pourrait servir de base aux non-électeurs pour revendiquer l'extension à leur profit de dispositions prévues au bénéfice des seuls citoyens.

La commission vous propose donc de confirmer le vote de première lecture en adoptant un amendement de suppression de cet article.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, le Gouvernement est surpris par les deux discours qu'il vient d'entendre.

Monsieur Minetti, vous avez dit que ce texte portait atteinte aux communes et avait pour objectif de les supprimer. Or, j'ai proclamé à de nombreuses reprises, illustré, démontré que le choix avait été justement de respecter les communes telles qu'elles sont. Je ne peux donc souscrire à votre argumentation.

Le Gouvernement est également très surpris par le discours de M. le rapporteur car, dans l'environnement international que nous connaissons - vous n'ignorez pas les évolutions qui sont en cours - il me paraîtrait pour le moins paradoxal de supprimer le droit à l'information ou le droit à être consulté.

Bien entendu, il est précisé dans la seconde phrase de cet article que ce droit s'exerce dans les conditions prévues par le titre II. Il ne s'agit donc pas d'une sorte de droit qui s'exercerait de manière absolue, en dehors de toute procédure. Affirmer le droit des citoyens à être informés sur les affaires de la commune constitue, selon nous, un progrès.

Pour ces raisons, le Gouvernement tient beaucoup à cet article et est donc défavorable à l'amendement visant à sa suppression.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 12.

M. Louis Minetti. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Louis Minetti. Il faut bien savoir de quoi l'on parle lorsque l'on évoque l'indépendance ou l'existence des communes. M. le secrétaire d'Etat vient de nous dire qu'il ne les mettrait pas en cause ; je vais lui prouver le contraire.

Je citerai trois départements que je connais bien : le mien, celui des Bouches-du-Rhône, son voisin, le Vaucluse, et celui des Alpes-de-Haute-Provence.

Le préfet des Alpes-de-Haute-Provence, dans un texte que j'ai lu et qui est paru dans la presse, indique que le projet dont nous discutons actuellement débouchera concrètement sur la situation suivante : les cinq pays, c'est-à-dire les cinq vallées bas-alpines que comporte le département, constitueront le schéma de reconstruction ou de regroupement des communes. Si ce n'est pas la suppression des communes, il faudra que l'on m'explique ce que cela veut dire !

Dans mon département des Bouches-du-Rhône, à quoi assiste-t-on ? Au grand Marseille, au grand Arles et - cela déborde sur l'autre département, le Vaucluse - au grand Avignon et au grand Cavaillon. Cela concerne vingt-deux communes de mon département des Bouches-du-Rhône : si ce n'est pas la disparition des communes, alors que l'on m'explique ce que cela veut dire ! M. le secrétaire d'Etat doit me le dire !

On parle également de consulter les populations. Notre collègue Mme Fraysse-Cazalis a expliqué ce qui se passait à Nanterre : sur certains points, il lui sera interdit de consulter la population. Il en est ainsi, également, dans mon département des Bouches-du-Rhône : les maires des communes ne pourront pas consulter leur population sur le T.G.V., sur les projets d'autoroute ou d'aérodrome. Cela est contraire à la démocratie ; les maires doivent pouvoir consulter, y compris sur ces sujets-là.

Ce sont les trois raisons essentielles pour lesquelles nous voterons contre cet article 7.

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 répondre à M. Minetti, d'abord, que le préfet applique la loi. Mais il l'applique, bien entendu, lorsqu'elle est votée. Pour le moment, elle ne l'est pas.

Ensuite, ce projet de loi ne donne aucunement au préfet le pouvoir de décider ce que sera l'organisation en termes d'intercommunalité à l'intérieur d'un département. Le préfet préside une commission composée d'élus, dont le rôle consiste à faire des propositions. Ces propositions doivent être en harmonie - selon ce qu'a voté, en deuxième lecture, l'Assemblée nationale - avec ce que les communes auront proposé, sauf si les propositions des différentes communes sont contradictoires. Et même dans ce cas-là, la commission ne pourra que faire un ensemble de propositions, lesquelles ne pourront entrer dans la réalité que si les communes en décident ainsi.

Par ailleurs, il faut être clair. Peut-être le débat que nous avons est-il, en fait, le suivant : faut-il, oui ou non, plus de coopération intercommunale ? Finalement, j'en viens à me dire que nous ne débattons pas sur les Sivom, les districts, les communautés de villes, les communautés de communes, les communautés urbaines ; je me demande si, tout simplement, nous ne nous interrogeons pas sur le point de savoir s'il faut revenir à une conception qui veut que chacune des 36 700 communes décide de tout au sein de ses instances propres.

Une telle position, selon le Gouvernement, constituerait un recul. Dès lors, ne faut-il pas aller vers plus de coopération intercommunale ?

Vous avez cité ce qui se passe à Marseille, à Avignon, en Arles et même à Cavaillon. Je peux évoquer la situation du département où je suis élu. Nous sommes confrontés à des investissements qui ne s'arrêtent pas aux frontières de la commune en matière d'ordures ménagères, de traitement des déchets, d'assainissement, de voirie. C'est le bon sens que d'essayer de maîtriser ces investissements à l'échelon d'une agglomération urbaine et c'est devenu aujourd'hui une nécessité.

Lorsque vous parlez du T.G.V. ou des aérodromes, il n'est pas absurde qu'existe dans ce pays une puissance publique qui puisse, en respectant un certain nombre de règles, prévaloir sur des intérêts plus spécifiques, y compris les intérêts d'une collectivité ou d'une commune. On ne peut tout de même pas construire une voie de T.G.V. qui « zigzague » selon les décisions qui pourraient être prises par les uns ou par les autres !

Je plaide, tout d'abord, pour l'existence d'un Etat ; je crois que nous serons d'accord sur ce point. Il faut bien que cet Etat puisse avoir un certain nombre de prérogatives. En effet, la somme des décisions - chacune peut apparaître légitime - prises par l'ensemble des communes situées sur un territoire donné ne produit pas forcément le bien commun, dès lors qu'il faut choisir où passe une autoroute ou un T.G.V.

Voilà ce pour quoi je plaide et je soutiens que, pour faire face aux défis qui sont ceux de l'Europe, il faut avoir des agglomérations fortes et se doter de solides structures de coopération dans l'espace rural.

Par conséquent, peut-être le débat ne concerne-t-il pas du tout les communautés de communes et les communautés de villes, mais il consiste en fait à savoir si l'on veut plus ou moins de coopération. Nous en voulons plus, c'est clair, mais nous souhaitons qu'elle soit librement consentie.

M. Louis Minetti. Et voilà pourquoi votre fille est muette, aurait dit Molière ! (*Sourires.*)

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. J'ai écouté l'échange de vues très intéressant qui vient d'avoir lieu. J'ai un peu l'impression que l'on joue à se faire peur, du moins voudrait-on le faire que l'on ne s'y prendrait pas autrement. Je ne suis même pas sûr que l'hypothèse avancée par le Gouvernement soit au cœur du débat ; c'est peut-être cela, mais c'est peut-être autre chose.

S'agit-il, en fait, d'un débat sur plus ou moins de coopération ?

Pour ma part, j'ai l'impression que certains sont prêts à adhérer à une « foulditude » de syndicats à vocation unique ou à vocation plus ou moins multiple. Ainsi, on adhérerait volontiers à un syndicat d'aménagement d'une zone d'activité, à certains espaces recouvrant plusieurs communes, à un syndicat de voirie ou à un syndicat pour la création d'un équipement sportif ou culturel. J'ai tout cela dans mon secteur et je le connais donc bien ; je suis sûr qu'il en va de même ailleurs. Ainsi, on veut bien adhérer à de multiples structures qui recouvriraient en partie sinon en totalité les actions qui sont évoquées dans le cadre des constructions rénovées qui nous sont proposées. Ne se pose donc pas un problème de coopération.

Mais, dès lors qu'il s'agit de faire en sorte que cette coopération soit plus forte et que se développe effectivement, entre collectivités, un esprit de coopération, un esprit de solidarité pour mieux défendre et promouvoir un ensemble intercommunal, le dispositif semble porteur de tous les maux. Mes chers collègues, nous devons être vigilants.

S'agissant de la consultation, je fais mienne une observation qui a été plusieurs fois répétée et qui n'a donc rien de très nouveau : tout le monde veut bien de la gare mais personne ne veut des rails ! Il est intéressant que, dans un groupe de collectivités, on puisse discuter contradictoirement, non pas de la gare dont on veut bien, mais de l'implantation des rails et que, dans cet ensemble, qui dépasse effectivement le territoire de telle ou telle commune, on puisse se poser toutes les questions. Je ne crois pas que ce soit malsain.

Il y va aussi de l'intérêt d'un ensemble de collectivités. En effet, je suis convaincu qu'aucune collectivité ne pourra se sauver seule, compte tenu des problèmes, des difficultés et de la compétition à venir.

Voilà pourquoi je ne comprends pas bien le débat qui se déroule et encore moins ces amendements tendant à supprimer des articles qui, par ailleurs, ont le mérite de vouloir permettre que tous ces dossiers soient ouverts aux citoyens afin que, dans un souci de plus grande transparence, ils soient mieux à même de comprendre la vie de la cité à laquelle ils appartiennent.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 12, repoussé par le Gouvernement.

(*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

M. le président. « Art. 8. - Les articles L. 261-1 et L. 212-3 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. »

Par amendement n° 13, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le texte présenté pour compléter les articles L. 212-1 et L. 261-3 du code des communes, de remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre : « 10 000 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement traite du seuil. Il tend, en fait, à revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, pour toutes les questions de seuil, pour ce qui est de savoir s'il faut que les dispositions s'appliquent au-delà de 3 500 habitants ou au-delà de 10 000 habitants, le Gouvernement, comme ce fut le cas lors de la première lecture, s'en remettra à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 13.

M. Christian Bonnet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Christian Bonnet. Je n'ai pas le souci d'allonger le débat ; je me suis d'ailleurs retenu tout à l'heure lorsqu'a été évoquée la hiérarchisation qui va s'instaurer entre les préfets de région et les préfets de département.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous savez vraisemblablement les difficultés que nous avons déjà eues à trouver des jeunes gens sortant de l'E.N.A. qui veuillent embrasser la carrière préfectorale. Or cette hiérarchisation, j'en ai eu quelques échos de la part d'un certain nombre de préfets de département, va encore tarir les vocations préfectorales.

Des dispositions aussi irréalistes que celles de l'article 8 ne peuvent être sorties que d'esprits certes brillants mais qui ignorent tout - je dis bien tout - de la vie dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants.

Un débat d'orientation budgétaire ? Laissez-nous rire, monsieur le secrétaire d'Etat ! Nous en avons eu un au plan national, peut-être deux, et encore, on y a renoncé tellement c'était irréaliste ! Et vous voudriez les promouvoir dans des communes de 3 500 habitants !

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous êtes le maire d'une grande ville et vous avez eu la sagesse de vous en remettre... à la sagesse du Sénat. Je pense donc que vous n'êtes pas tellement éloigné de mon point de vue, connaisseur que vous êtes de ce qui peut se passer dans l'Orléanais pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants.

Une disposition de cette nature est purement et simplement grotesque. Elle aboutira certes à lutter contre le chômage, puisqu'il faudra manifestement embaucher du personnel pour l'appliquer. Mais le Gouvernement en fera le reproche aux élus locaux comme il leur reproche déjà d'alourdir la fiscalité, alors que c'est l'Etat qui ne fait pas son devoir en transférant des compétences sans transférer les finances qui devraient aller de pair.

Le Gouvernement, disais-je, n'hésitera pas à condamner pour accroissement de la fiscalité les communes de 3 500 à 10 000 habitants qui embaucheront du personnel pour répondre à des exigences qui ne sont celles d'aucun des conseillers municipaux de ces communes.

On n'a pas réussi, à l'échelon national, à organiser des débats d'orientation budgétaire qui tiennent debout, et vous voudriez les instaurer dans les communes de 3 500 habitants. C'est vraiment pitoyable !

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 président, je voudrais apporter quelques éléments de réponse à tout d'abord, je ne pense pas, monsieur Bonnet, que le fait de préciser dans la loi les missions du préfet de région soit de nature à dissuader quiconque d'embrasser la carrière préfectorale.

Au contraire, les candidats pourront voir miroiter les perspectives de la préfecture de région, qui sera ainsi mieux définie.

Ensuite, monsieur Bonnet, je ne voudrais pas que nous ayons une vue trop condescendante à l'égard des élus des petites communes.

M. Christian Bonnet. J'en suis un !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Justement ! Je ne voudrais pas, disais-je, que nous arrivions à considérer que les débats d'orientation sont réservés à une sorte d'élite et que les élus des petites communes sont dans l'incapacité de définir des orientations.

Moi, je fais confiance à la sagesse de l'ensemble des élus de ce pays.

Quel est, finalement, l'esprit de ce débat d'orientation ?

Les conseillers municipaux se réunissent en séance de conseil municipal pour voter le budget. Dans ma commune, ce vote a eu lieu au mois de décembre. Par ailleurs, en vertu d'une loi bien heureuse, qui fut pourtant combattue lors de sa présentation, il existe, au sein de ces conseils, une opposition.

Ainsi, lors de la réunion du conseil municipal de ma commune, en décembre, cette opposition m'a dit : « Monsieur le maire, la commission s'est réunie voilà dix jours à peine ; ce budget est considérable, nous n'avons pas eu le temps de bien l'examiner ; mais, si nous avons eu un débat préalable ! »

J'ai répondu : « L'année prochaine, vous aurez ce débat préalable d'orientation, et je vous incite à inviter vos amis à voter le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République. »

En réalité, au moment où l'on commence à préparer le budget, que ce soit dans une grande ou dans une petite commune, les élus pourront, au sein du conseil municipal, s'interroger sur les orientations de la vie communale qu'il s'agira de traduire dans le budget.

Selon moi, l'ensemble des élus de notre pays pourront tout à fait, s'ils le souhaitent, mettre en œuvre une telle procédure, qui ne sera pas coûteuse, qui ne demandera pas l'emploi de personnels supplémentaires. Il s'agira simplement d'un premier débat sur le budget, avant que celui-ci ne soit bouclé.

En effet, dans ma commune...

M. Christian Bonnet. Dans votre ville !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. ... dans ma ville, il nous est dit : « Tel que ce budget est présenté, on ne peut rien changer. C'est à prendre ou à laisser. Nous n'allons pas rédiger des amendements ! Alors que, si nous avons pu en discuter avant !... »

Cela dit, je confirme que le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat pour ce qui est du seuil.

M. René Régault. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régault. Chacun des intervenants a fait référence à sa collectivité. Je commencerai, moi aussi, par là.

La mienne compte 1 200 habitants, et, depuis des années, nous procédons à une séance de conseil municipal dite « d'orientation budgétaire ».

Nous la préparons actuellement ; elle aura lieu avant la fin du mois de janvier.

Au cours de cette séance, nous examinerons les grandes masses budgétaires, ce qui permettra aux élus du conseil municipal, au public et à l'opinion d'être informés, ce qui permettra à chacun de mieux comprendre les axes du budget.

Si vous les consultiez, les conseillers municipaux de ma commune vous diraient unanimement, quelle que soit leur tendance, qu'ils préfèrent cette séance à l'examen du budget proprement dit.

Lors de la séance d'orientation, les choses leur paraissent plus claires et plus lisibles que lors de l'examen du budget, où ils ont le sentiment d'assister à un alignement de chiffres qui ne leur permet pas de maîtriser l'acte budgétaire.

Je me disais cependant, en étudiant cet article, que le Gouvernement et les promoteurs de ce texte auraient pu jouer un mauvais tour en particulier à des collectivités comme la mienne ou du moins à des communes de 3 500 habitants et plus.

Le mauvais tour aurait pu consister à prévoir des dispositions réglementaires pour accompagner ces dispositions législatives.

Dans ce cas, j'aurais été d'accord avec vous, monsieur Bonnet, pour dire qu'on risquait peut-être, au bénéfice d'une explication excessive de l'application de ce texte, de mettre les collectivités locales dans des situations difficiles.

Mais, dès lors qu'il n'est pas fait référence à des dispositions réglementaires, cette disposition sera d'application souple. Prendre en compte les collectivités de 3 500 habitants et plus, c'est-à-dire un peu plus de 10 p. 100 des communes de France, ne me paraît donc pas excessif.

Tout dépend de l'ambition que chaque collectivité voudra donner à cette disposition. Chaque collectivité pourra lui réserver l'application qu'elle voudra.

Il s'agit, me semble-t-il, d'une bonne disposition, et la référence à 3 500 habitants me paraît heureuse. Elle s'inscrit, effectivement, dans l'évolution de la gestion de nos collectivités locales et dans ce souhait de mieux comprendre qui est exprimé, d'une part, par nos conseillers municipaux, et, d'autre part, par nos concitoyens qui leur demandent des explications, explications que les conseillers municipaux souhaitent pouvoir leur apporter.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 13, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 8, ainsi modifié.

(L'article 8 est adopté.)

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.

« 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 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 241-6, 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 F 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 3 500 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. »

« II. - *Non modifié.* »

Par amendement n° 14, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le troisième alinéa du texte présenté par le paragraphe I de cet article pour l'article L. 212-14 du code des communes, de remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre : « 10 000 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. De l'amendement n° 14 à l'amendement n° 19, il s'agit de la reprise intégrale du texte qui a été adopté en première lecture par le Sénat.

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° 14, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 15, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de remplacer le quatrième alinéa (1°) du texte présenté par le paragraphe I de l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes par les alinéas suivants :

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement tend, je le rappelle, à rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture. Il s'agit de l'article du code des communes relatif à la mise à disposition des documents budgétaires.

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° 15, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 16, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rétablir le cinquième alinéa (2°) du texte présenté par le paragraphe I de l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes dans la rédaction suivante :

« 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 ; »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement a le même objet que le précédent.

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° 16, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 17, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le début du sixième alinéa (3°) du texte proposé par le paragraphe I de l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes :

« 3° de la liste des concours... »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Cet amendement a le même objet que les précédents.

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° 17, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Toujours sur l'article 9, je suis maintenant saisi de deux amendements identiques.

Le premier, n° 18, est présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois.

Le second, n° 163, est déposé par M. Paul Girod, au nom de la commission des finances.

Tous deux tendent à compléter *in fine* le huitième alinéa (5°) du texte proposé par le paragraphe I de cet article pour l'article L. 212-14 du code des communes par le membre de phrase suivant : « 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 ; »

La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 18.

M. Paul Graziani, rapporteur. L'amendement n° 18 a le même objet que les précédents.

Quant à l'amendement n° 163, il sera satisfait par ce texte.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 18 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix les amendements identiques nos 18 et 163, repoussés par le Gouvernement.

M. René Rognault. Le groupe socialiste vote contre.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. Par amendement n° 254, le Gouvernement propose, à la fin du neuvième alinéa (6°) du texte présenté par le paragraphe I de l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes, de supprimer les mots : « ou représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme ».

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Cet amendement vise à apporter une précision destinée à éviter un éparpillement et un alourdissement de l'annexe.

Nous proposons en effet de ne maintenir comme critère relatif aux subventions apportées par la commune que celui qui est relatif à la somme - 500 000 francs - et, donc, de supprimer le critère relatif au pourcentage de la subvention par rapport au budget de l'organisme.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement.

Je constate cependant que le texte impose à toute association la production d'un bilan et sa certification conforme lorsqu'elle reçoit une subvention supérieure à 500 000 francs ou représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme.

Le Gouvernement considère que cette précision pourrait être écartée car il peut s'agir d'associations à tout petit budget. L'objection n'est pas dénuée de fondement.

Toutefois, nous pourrions imaginer un autre dispositif où l'obligation s'imposerait tout d'abord aux associations subventionnées de 100 000 à 500 000 francs si la subvention représente plus de 50 p. 100 du budget et, ensuite, aux associations subventionnées pour plus de 500 000 francs.

Je propose par conséquent de rédiger ainsi la fin du sixième du texte proposé : « ... emprunt ou versé une subvention comprise entre 100 000 francs et 500 000 francs et représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme ou une subvention supérieure à 500 000 francs ; ». Ce texte est semblable à celui du Gouvernement tout en étant plus proche des réalités.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 261, présenté par M. Graziani, au nom de la commission des lois, et tendant à rédiger comme suit la fin du 6° du texte proposé par l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes : « ... emprunt ou versé une subvention comprise entre 100 000 francs et 500 000 francs et représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme ou une subvention supérieure à 500 000 francs ; ».

Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Cet amendement allant tout à fait dans le sens des préoccupations que M. Graziani a exprimées, 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° 261, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 254 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 241, M. Régnauld, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent, après le dixième alinéa (7°) du texte présenté par le paragraphe I de l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes, d'insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« ... d'un tableau récapitulatif des engagements financiers, autres que les garanties d'emprunts, pris par la commune dans les conventions de concession d'aménagement ou de construction avec le calendrier prévisionnel de mise en jeu de ces engagements.

« ... du bilan actualisé de réalisation des opérations d'aménagement ou de construction concédées par la commune. »

La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Cet amendement nous est inspiré par un besoin de transparence. Force est d'observer que le principal obstacle à cette transparence provient des sociétés d'économie mixte et des garanties que leur apportent les communes.

En effet, la situation est telle que, lors de la récapitulation des comptes annuels du budget, repris, par conséquent, dans les budgets suivants, il risque d'être trop fréquemment fait abstraction de ces garanties et du cumul de ces garanties accordées par la collectivité, et ce, en l'absence, en particulier, de comptes consolidés, ceux-ci n'étant pas exigés actuellement des collectivités.

L'objet de cet amendement est de permettre de mesurer, chaque année, les engagements nouveaux pris par la commune et les évolutions des engagements pris antérieurement. Le texte actuel retient, en particulier, la récapitulation des encours d'emprunts garantis à l'échéancier de leur amortissement. Il s'avère que les communes sont amenées à prendre des engagements importants au travers des conventions de concession. Il convient donc que les documents que doivent produire les concessionnaires ou concédants fassent l'objet d'un récapitulatif annuel.

Par conséquent, cet amendement vise à renforcer la transparence des S.E.M., comme je l'indiquais il y a un instant, en annexant aux documents budgétaires de la collectivité les documents relatifs aux engagements de ces collectivités à l'égard de ces sociétés d'économie mixte.

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

M. Paul Graziani, rapporteur. La commission, qui a examiné attentivement cet amendement, a considéré qu'il était un peu excessif, notamment en ce qui concerne les opérations d'aménagement ou de construction concédées par les communes. Aussi a-t-elle émis un avis défavorable.

M. René Régnauld. Oh !

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. René Régnauld. Très bien !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 241, 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° 19, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans l'avant-dernier alinéa du texte présenté par le paragraphe I de l'article 9 pour l'article L. 212-14 du code des communes de remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre : « 10 000 ».

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° 19, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 9, modifié.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Il est inséré, dans le code des communes, un article L. 321-6 ainsi rédigé :

« Art. L. 321-6. - Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis à la commune en application de conventions de délégation de service public, à l'exception de ceux mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, sont mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe, dans les quinze jours qui suivent leur réception. Le public est avisé par le maire de cette réception par voie d'affiche apposée en mairie et aux lieux habituels d'affichage pendant au moins un mois. »

Par amendement n° 20, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le texte présenté pour l'article L. 321-6 du code des communes, de remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre : « 10 000 ».

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° 20, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 21, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit la dernière phrase du texte présenté pour l'article L. 321-6 du code des communes : « Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Nous proposons le rétablissement du texte du Sénat sur cet article relatif à la mise à disposition du public des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués. Il s'agit de laisser au maire le choix des moyens de publicité. C'est un retour au texte de la première lecture.

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° 21, repoussé par le Gouvernement.

M. René Régnault. Le groupe socialiste vote contre.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 10, modifié.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

M. le président. « Art. 11. - Les dispositions des articles L. 212-1, L. 212-14, L. 261-3 et L. 321-6 du code des communes s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 166-5 du code des communes, qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

« Le lieu de mise à la disposition du public est le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte. »

Par amendement n° 22, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le premier alinéa de cet article, de remplacer les mots : "des communes de 3 500" par les mots : "des communes de 10 000".

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Coordination.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Sagesse.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 22, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 23, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le premier alinéa de l'article 11, de remplacer les mots : "une commune de 3 500" par les mots : "une commune de 10 000".

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Coordination.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Sagesse.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 23, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 11, modifié.

(L'article 11 est adopté.)

Article 11 bis

M. le président. L'article 11 bis a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 12

M. le président. « Art. 12. - I. - L'article 67 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles L. 212-14 et L. 321-6 du code des communes sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel du département. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque canton, dans un lieu public. »

« II. - L'article 6 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est complété par un septième alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles L. 212-14 et L. 321-6 du code des communes sont applicables aux régions. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel de la région. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque département, dans un lieu public. »

« III. - *Non modifié.* »

Par amendement n° 24, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de supprimer la dernière phrase du texte présenté par le paragraphe I de cet article pour compléter l'article 67 de la loi du 10 août 1871.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit du rétablissement du texte adopté en première lecture par le Sénat pour la mise à disposition du public des documents budgétaires départementaux dans chaque canton, souhaitable mais impraticable.

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° 24, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 25, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de supprimer la dernière phrase du texte présenté par le paragraphe II de l'article 12 pour compléter l'article 6 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit du rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture pour les documents régionaux.

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° 25, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 12, modifié.

(L'article 12 est adopté.)

Article 12 bis

M. le président. « Art. 12 bis. - I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 121-19 du code des communes, les mots : "Tout habitant ou contribuable" sont remplacés par les mots : "Toute personne physique ou morale". »

« II à V. - *Non modifiés.* »

Par amendement n° 26, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le paragraphe I de cet article :

« I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 121-19 du code des communes, les mots : "Tout habitant ou contribuable" sont remplacés par les mots : "Tout habitant, tout contribuable ou tout élu". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit du rétablissement du texte adopté en première lecture par le Sénat à propos de l'élargissement aux seuls élus et non à toute personne physique ou morale.

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° 26, repoussé par le Gouvernement.

M. René Rénault. Le groupe socialiste vote contre.
(*L'amendement est adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 12 bis, ainsi modifié.

(*L'article 12 bis est adopté.*)

Article 13

M. le président. « Art. 13. - I. - L'article L. 121-18 du code des communes est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat. »

« II. - L'article L. 122-29 du même code est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les arrêtés municipaux à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat. »

« III. - *Non modifié.* »

« IV. - Il est inséré, dans le titre VI du livre premier du code des communes, un chapitre IX intitulé : « Dispositions communes » qui comprend un article L. 169-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 169-1. - Dans les établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le dispositif des actes réglementaires pris par l'assemblée délibérante ou l'organe exécutif est transmis dans le mois, pour affichage, aux communes membres, ou est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat. »

« V à VIII. - *Non modifiés.* »

Par amendement n° 27, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le texte présenté par le paragraphe I de cet article pour compléter l'article L. 121-18 du code des communes, de remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre : « 10 000 ».

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° 27, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. René Rénault. Le groupe socialiste vote contre.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 28, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le texte présenté par le paragraphe II de l'article 13 pour compléter l'article L. 122-29 du code des communes, de remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre « 10 000 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. C'est encore un amendement de coordination.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Sagesse.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 28, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. René Rénault. Le groupe socialiste vote contre.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 29, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose :

I. - De rédiger comme suit le premier alinéa du paragraphe IV de l'article 13 :

« IV. - Il est inséré, dans le titre VI du livre I^{er} du code des communes, un chapitre VII intitulé : "Dispositions communes" qui comprend un article L. 167-1 ainsi rédigé :

II. - En conséquence, de rédiger comme suit le début du second alinéa du paragraphe IV de l'article 13 :

« Art. L. 167-1. - Dans les établissements... ».

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. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 29, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 30, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le second alinéa du paragraphe IV de l'article 13, de remplacer le nombre : « 3 500 » par le nombre : « 10 000 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. C'est un amendement de coordination.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Sagesse.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 30, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. René Rénault. Le groupe socialiste vote contre.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 31, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose, dans le second alinéa du paragraphe IV de l'article 13, de remplacer les mots : « membres, ou est » par les mots : « membres et est ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Nous proposons de reprendre le texte adopté par le Sénat en première lecture.

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° 31, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 13, modifié.

(*L'article 13 est adopté.*)

Article 14

M. le président. « Art. 14. - I. - Le dispositif des délibérations du conseil municipal prises en application de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée et de l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le

Plan intérimaire 1982-1983, ainsi que celui des délibérations approuvant une convention de délégation de service public, fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

« Cette disposition est applicable aux délibérations de même nature prises par les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale. L'insertion est effectuée dans une publication locale diffusée dans l'ensemble des communes concernées.

« II. - *Non modifié.* »

Par amendement n° 32, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit le début du paragraphe I de cet article :

« I. - Dans les communes de 10 000 habitants et plus, le dispositif... »

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. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 32, repoussé par le Gouvernement.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 33, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de compléter *in fine* la première phrase du second alinéa du paragraphe I de l'article 14 par les mots : « comprenant au moins une commune de 10 000 habitants et plus. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit, là aussi, d'un amendement de coordination.

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° 33, repoussé par le Gouvernement.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.
(*L'amendement est adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 14, modifié.

(*L'article 14 est adopté.*)

Article 15

M. le président. « Art. 15. - I. - L'article L. 121-15 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 121-15. - Les séances des conseils municipaux sont publiques.

« Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.

« Sans préjudice des pouvoirs que le maire tient de l'article L. 121-16, ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle. »

« II. - L'article 40 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 40. - Les séances du conseil général sont publiques.

« Néanmoins, sur la demande de cinq membres ou du président, le conseil général peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos.

« Sans préjudice des pouvoirs que le président du conseil général tient de l'article 29 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, ces séances peuvent être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle. »

Par amendement n° 34 rectifié, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit cet article :

I. - Le second alinéa de l'article L. 121-15 du code des communes est ainsi rédigé :

« Néanmoins, sur la demande de trois membres ou du maire, le conseil municipal peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos. »

II. - L'article 40 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 40. - Les séances du conseil général sont publiques.

« Néanmoins, sur la demande de cinq membres ou du président, le conseil général peut décider, sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés, qu'il se réunit à huis clos. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit ici de la suppression d'une disposition qui n'a qu'une valeur d'affichage, à savoir la retransmission des séances des conseils municipaux. Nous souhaitons revenir au texte adopté en première lecture par le Sénat.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est, bien entendu, favorable au fait que les séances des conseils municipaux puissent donner lieu à retransmission par les moyens de communication audiovisuelle. Il s'agit là d'une liberté fondamentale. Dès lors que les séances sont publiques, il faut qu'il puisse en être rendu compte par les différents médias qui existent dans ce pays.

C'est pourquoi le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 34 rectifié.

M. Paul Graziani, rapporteur. Rien n'empêche cette retransmission en l'état actuel des choses.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 34 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 15 est rédigé dans le texte de cet amendement.

CHAPITRE II

De la participation des habitants à la vie locale

Article 16

M. le président. « Art. 16. - Il est inséré dans le titre II du livre 1^{er} du code des communes un chapitre V ainsi rédigé : Chapitre V. - Participation des habitants à la vie locale. »

Par amendement n° 35, M. Graziani, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit l'intitulé proposé par cet article pour le chapitre V du titre II du livre 1^{er} du code des communes :

« Participation des électeurs aux affaires de la commune. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Paul Graziani, rapporteur. Il s'agit de rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture. L'intitulé du chapitre doit être cohérent avec son contenu.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 35.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je demande la parole contre cet amendement.

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Les membres du groupe communiste et apparenté sont contre cet amendement.

La commission des lois du Sénat a au moins le mérite de la cohérence puisqu'elle se prononce pour la restriction de l'exercice démocratique des collectivités locales et qu'elle accepte de le préciser dès l'intitulé. Ce n'est pas le cas du Gouvernement, qui annonce la participation des habitants, mais qui, dans le texte, la limite aux électeurs !

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. En ce qui nous concerne, nous sommes favorables à la référence aux habitants. En effet, on comprendrait mal que des personnes physiques ne résidant pas dans la commune concernée puissent disposer d'informations alors que les habitants de ladite commune, même s'ils n'y sont pas électeurs, n'y auraient pas accès et bien que ces informations les concernent directement pour de nombreux actes de la vie publique dans les services de la collectivité. Voilà pourquoi nous sommes hostiles à l'amendement n° 35.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 35, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'intitulé du chapitre V du titre II du livre 1^{er} du code des communes est ainsi rédigé.

ARTICLE L. 125-1 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Je donne lecture du texte proposé par l'article 16 pour l'article L. 125-1 du code des communes :

« Art. L. 125-1. - Les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune. La consultation peut ne concerner que les électeurs d'une partie du territoire de la commune pour des affaires intéressant spécialement cette partie de la commune. »

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

Le premier, n° 206, présenté par Mme Fraysse-Cazalis, MM. Bécart, Leyzour, Renar, Souffrin et Viron, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger ainsi le texte proposé par l'article 16 pour l'article L. 125-1 du code des communes :

« Art. L. 125-1. - Les habitants de la commune peuvent être consultés sur toutes décisions les concernant qu'elles relèvent de la compétence de la commune ou non. La consultation peut ne concerner que les habitants d'une partie du territoire de la commune pour des affaires intéressant spécialement cette partie de la commune. »

Le second, n° 36 rectifié, déposé par M. Graziani, au nom de la commission des lois, a pour objet de rédiger comme suit la première phrase du texte proposé pour l'article L. 125-1 du code des communes : « Le maire peut proposer au conseil municipal de consulter les électeurs de la commune sur des affaires de la compétence de celle-ci. »

La parole est à Mme Fraysse-Cazalis pour défendre l'amendement n° 206.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Favorables à la référence aux habitants dans l'intitulé du chapitre et soucieux de cohérence, nous souhaitons bien entendu que l'article qui suit cet intitulé y fasse également référence.

Nous considérons en effet que le texte proposé pour l'article L. 125-1 est extrêmement préoccupant au regard de l'exercice de la démocratie. Il est même à l'opposé des déclarations rassurantes sur l'autonomie communale et la démocratie locale que M. le secrétaire d'Etat nous prodigue avec patience et obstination...

M. Emmanuel Hamel. Et talent !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. ... depuis le début de l'examen de ce texte.

Ces propos sont fort intéressants et nous les écoutons avec beaucoup d'attention, mais les faits sont têtus ! En l'occurrence, le texte contient au moins deux restrictions par rapport à la situation actuelle qui sont tout à fait inadmissibles : l'impossibilité pour les communes d'organiser des consultations sur des affaires ou des aménagements qui ne seraient pas de leur compétence, d'une part ; l'impossibilité pour les habitants qui, pour des raisons diverses, ne sont pas électeurs, de participer à cette consultation, d'autre part.

Monsieur le secrétaire d'Etat, faut-il que l'exercice de la démocratie vous inquiète pour que vous vous appliquiez à le limiter par tous les moyens !

Ainsi seront exclus de toute consultation locale les jeunes mineurs, les personnes immigrées, ainsi que celles et ceux qui n'auront pas pu ou pas voulu s'inscrire sur les listes électorales. Tous ceux-là, pourtant, partagent la vie de la commune. Ils font, eux aussi, cette vie. Ils pourront continuer, certes, mais ils n'auront plus désormais que le droit de se taire !

De même, alors que les communes peuvent actuellement organiser, si elles le jugent utile, une consultation sur toutes les questions qui concernent ses habitants, avec le texte qui nous est soumis, elles ne pourront plus le faire. Les habitants devront subir, par exemple, le passage des routes, autoroutes, T.G.V. et autres grands équipements, comme l'a tout à l'heure rappelé mon ami Louis Minetti, sans avoir le moindre mot à dire sur le tracé ou sur les conditions d'installation de ces infrastructures, au prétexte qu'elles ne relèvent pas de la compétence des communes ! Les habitants devront donc subir et, là encore, se taire.

Avouez, monsieur le secrétaire d'Etat, que cela témoigne d'une conception de la démocratie pour le moins inquiétante ! Et vous voudriez nous faire croire qu'il s'agit d'une avancée ? C'est presque de la provocation ! Loin d'être une avancée, monsieur le secrétaire d'Etat, cette disposition marque un recul, un recul grave, qui ne grandira ni ceux qui en ont pris l'initiative ni ceux qui auront permis qu'elle soit mise en œuvre.

Avec cet amendement, le groupe communiste et apparenté vous offre l'occasion de montrer concrètement votre sincérité lorsque vous vous déclarez favorable à l'amélioration de la démocratie locale. Les dispositions contenues dans notre amendement permettent de consulter tous les citoyens qui partagent la vie de la commune sur tous les sujets qui les concernent parce qu'ils font partie de leur vie quotidienne. Voilà ce qu'est, selon nous, la démocratie la plus élémentaire, et le Sénat s'honorerait en adoptant cet amendement.

M. Louis Minetti. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour présenter l'amendement n° 36 rectifié et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 206.

M. Paul Graziani, rapporteur. S'agissant d'abord de l'amendement n° 206, la commission ayant adopté le principe de la consultation des électeurs sur les affaires de la commune, elle n'a pu qu'émettre un avis défavorable sur un dispositif prévoyant la consultation des habitants concernant, en outre, des affaires qui ne relèvent pas de la compétence de la commune.

Quant à l'amendement n° 36 rectifié, comme les amendements n°s 37 et 38, il vise à rétablir le texte du Sénat concernant l'article 16 à deux exceptions près : l'acceptation d'une précision introduite par l'Assemblée nationale à l'article L. 125-3 du code des communes et l'acceptation de la suppression par l'Assemblée nationale de l'article L. 125-7, relatif au sursis à exécution obligatoire lorsque le préfet saisit le tribunal administratif d'une délibération du conseil municipal d'organiser une consultation.

J'indique d'ores et déjà que les amendements n°s 37 et 38 ont pour objet des modifications rédactionnelles.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 206 et 36 rectifié ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je dirai d'abord à Mme Fraysse-Cazalis que le Gouvernement l'écoute toujours avec beaucoup d'intérêt, et aussi de patience.

Mme Fraysse-Cazalis a, c'est bien naturel, un sens aigu de la dialectique, consistant à présenter des avancées incontestables comme des reculs.

Actuellement, madame le sénateur, je vous le rappelle, il n'existe pas de dispositions légales relatives à la consultation des électeurs ou des habitants.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Mais la loi ne l'interdit pas !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Autrement dit, les procédures qui sont mises en œuvre existent, bien sûr, mais elles ne sont pas prévues par la loi.

M. Louis Minetti. Elles ne sont pas interdites !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Certes, mais les dispositions qui sont proposées dans le texte n'interdiront rien ; elles donnent simplement un caractère légal à un certain nombre de pratiques.

Je sais bien que le débat sur la question de savoir si ce sont les habitants ou les électeurs qui doivent être consultés, est un vrai débat. D'ailleurs, si ce point n'a pas suscité beaucoup de discussions à l'Assemblée nationale, au Sénat, en première lecture, il a donné lieu à une ample discussion. J'ai même vu surgir le débat au sein de l'un des groupes de la Haute Assemblée.

En tout cas, le Gouvernement souhaite donner un cadre législatif à la consultation des électeurs, cadre qui, aujourd'hui, n'existe pas.

Il s'agit donc bien d'une avancée, tout le monde le comprend, et je ne vois pas comment on peut affirmer le contraire.

Monsieur le rapporteur, vous proposez, au nom de la commission des lois, qu'une telle consultation relève de la seule initiative du maire. Telle n'est pas la position du Gouvernement : nous pensons que cela doit faire l'objet d'une délibération de l'ensemble du conseil municipal.

D'autre part, madame Fraysse-Cazalis, vous dites qu'il faut étendre la consultation à toutes les décisions, même si elles ne relèvent pas de la compétence de la commune, ajoutant que, si nous sommes en désaccord avec cette proposition, nous portons une grave atteinte à la démocratie, à laquelle nous proclamons par ailleurs notre attachement. Vous ne pouvez sérieusement, madame le sénateur, défendre un tel point de vue.

Il est logique que toutes les collectivités n'aient pas toutes les compétences et qu'une commune n'ait pas les mêmes missions que l'Etat. Le Président de la République peut susciter des consultations, des référendums, sur un certain nombre de sujets, mais le maire de Nanterre, pas plus que celui d'Orléans, ne saurait avoir cette capacité dès lors qu'il s'agit de sujets d'intérêt national.

Voilà pourquoi nous proposons que ces consultations ne puissent concerner que des domaines qui figurent parmi les compétences des communes.

Le Gouvernement est donc défavorable à l'amendement n° 206.

Il demande également le rejet de l'amendement n° 36 rectifié pour le motif que j'ai indiqué.

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

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

M. Paul Graziani, rapporteur. Monsieur le secrétaire d'Etat, je crois m'être mal fait comprendre. Le texte proposé par la commission ne précise pas que le maire décide seul : le maire propose l'organisation d'une consultation au conseil municipal et c'est à celui-ci que revient la décision finale.

La commission souhaite simplement donner l'initiative au maire ; mais c'est le conseil municipal qui prend la délibération.

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 donne acte à M. le rapporteur de cette précision, à la lumière de laquelle, s'agissant de l'amendement n° 36 rectifié, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 206.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. René Régnauld. Nous n'allons pas refaire aujourd'hui le débat que nous avons eu sur cette question au printemps dernier.

Chacun ici connaît la position du groupe socialiste à ce sujet. Je le disais voilà quelques instants, notre préférence va plutôt à la consultation des habitants. Par conséquent, nous nous reconnaissons un peu, mais un peu seulement, dans l'amendement n° 206.

C'est la raison pour laquelle nous souhaiterions, monsieur le président, déposer un sous-amendement excluant les consultations sur des sujets autres que ceux qui relèvent des compétences propres des communes, point sur lequel nous ne suivons pas le groupe communiste.

Ainsi, ce sous-amendement apporterait la précision suivante : « En tout ou partie, les habitants de la commune peuvent être consultés sur toute décision les concernant. »

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Notre sous-amendement tendrait donc, d'une part, avant les mots : « Les habitants de la commune », à ajouter les mots : « En tout ou partie, » et, d'autre part, après les mots : « les concernant », à supprimer le reste de l'amendement.

Le Sénat l'aura bien compris, l'expression « en tout ou partie » précise que la consultation peut ne concerner que les habitants d'une partie du territoire.

Par ailleurs, seraient supprimés les mots : « qu'elles relèvent de la compétence de la commune ou non. » Nous rejoignons sur ce point le Gouvernement.

En revanche, nous rejoignons le groupe communiste pour dire qu'il revient au conseil municipal de décider, dans la limite des compétences de la commune, ou bien de consulter l'ensemble des habitants, ou bien de ne consulter que les électeurs, ou bien encore de ne consulter que les habitants ou les électeurs d'un quartier. Cette décision relève de la pleine liberté de la collectivité. C'est pourquoi nous proposons ce sous-amendement qui, en quelque sorte, peut servir de compromis entre la position du Gouvernement et celle du groupe communiste.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 263, présenté par MM. Régnauld, Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 206 pour l'article L. 125-1 du code des communes :

I. - A rédiger ainsi le début de l'alinéa : « En tout ou en partie, les habitants » ;

II. - Après les mots : « décisions les concernant », à supprimer le reste de l'alinéa.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Paul Graziani, rapporteur. Défavorable. La commission, d'ailleurs, demandera que le Sénat se prononce par scrutin public sur ce sous-amendement.

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

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 263.

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. M. le secrétaire d'Etat a fait des efforts louables pour me convaincre qu'un recul démocratique était une avancée, mais je n'ai pas été convaincue. Manifestement, il n'a pas convaincu non plus MM. Régnauld et Dreyfus-Schmidt, qui pensent que se pose tout de même un petit problème.

Cependant, je vous ferai observer, mes chers collègues, que, lorsque vous proposez de mentionner : « consultés sur toutes les décisions les concernant », cela ne devrait pas exclure les ouvrages qui sont de la responsabilité de l'Etat. En effet, si vous estimez qu'une autoroute, passant à quelques centaines de mètres d'une cité ne concerne pas les habitants de cette cité, alors, vraiment, vous n'avez pas la même conception que nous de la vie locale !

Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne conteste absolument pas la distinction qui existe entre les compétences des diverses collectivités et celles de l'Etat. Je ne revendique aucunement des compétences supplémentaires pour les communes ; je sais qu'elles n'ont pas les moyens de les assumer. Cependant, les habitants des communes, eux, revendiquent - vous le savez bien puisque vous êtes vous-même maire d'une grande ville, monsieur le secrétaire d'Etat - la possibilité de donner un avis, de se prononcer sur tel tracé, sur telle protection contre le bruit, sur tel équipement, de façon non pas à empêcher brutalement la réalisation d'une opération - elles n'en ont pas le pouvoir - mais à créer les conditions pour que les aspirations, les préoccupations des uns et des autres soient entendues, intégrées dans la réflexion et qu'éventuellement quelques modifications utiles soient apportées au projet.

Ainsi, les habitants des communes doivent être consultés et donner leur avis sur tous les équipements qui les concernent, que ceux-ci soient ou non de la responsabilité de la commune.

Monsieur le secrétaire d'Etat, en fait, votre texte est limitatif par rapport à la situation actuelle. Ainsi, dans ma commune, nous avons organisé une consultation sur l'implantation d'une prison. Si votre rédaction était adoptée, nous ne pourrions plus recueillir l'opinion de la population. Voilà bien la preuve concrète qu'il constitue un recul.

Il faut avoir le courage de ses opinions. La commission des lois - je le répète - considère que seuls les électeurs doivent être consultés : elle a le courage de l'annoncer clairement dans le titre. Je ne suis pas d'accord avec elle mais je reconnais qu'elle fait preuve au moins et de courage et de cohérence.

Le Gouvernement, lui, se déclare favorable à une consultation des habitants mais la limite dans les faits. Ayez au moins le courage de votre opinion, monsieur le secrétaire d'Etat et défendez-la clairement aux yeux de tous !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous retirons le sous-amendement n° 263. En effet, Mme Fraysse-Cazalis nous a convaincus que nos efforts allaient trop loin puisque nous ne demandions pas que tout ou partie des habitants de la commune puissent être consultés sur toute décision les concernant, y compris pour la construction d'une prison, sur la bombe atomique, que sais-je !

Comme nous ne pouvons pas sous-amender cet amendement de manière à lui faire dire ce que nous voulons, nous proposerons de sous-amender tout à l'heure l'amendement de la commission.

M. le président. Le sous-amendement n° 263 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. Madame Fraysse-Cazalis, si le Gouvernement a maintenu le mot « habitants » dans le titre du chapitre, c'est parce que ce dernier traite de dispositions diverses concernant par exemple les commissions extramunicipales. Son titre doit donc viser l'ensemble du dispositif.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 206, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, le groupe socialiste souhaite déposer un sous-amendement à l'amendement n° 36 rectifié pour que le début de la phrase proposée soit ainsi rédigé : « Le maire peut proposer au conseil municipal de consulter en tout ou en partie les habitants ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 264, présenté par MM. Régnauld et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 36 rectifié pour l'ar-

ticle L. 125-1 du code des communes, à remplacer les mots : « les électeurs » par les mots : « en tout ou en partie les habitants ».

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. Défavorable également.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 264.

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. Compte tenu des préoccupations que j'ai longuement exprimées et sur lesquelles je ne reviens pas, je considère ce sous-amendement comme insuffisant. Toutefois, dans la mesure où il améliore le texte, le groupe communiste et apparenté le votera.

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

Je mets aux voix le sous-amendement n° 264, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant de la commission des lois.

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° 53 :

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

Pour l'adoption	81
Contre	235

Le Sénat n'a pas adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 36 rectifié, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. Louis Minetti. Le groupe communiste vote contre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le groupe socialiste également.

(L'amendement est adopté.)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il me semblait qu'il y avait une majorité contre l'amendement.

M. le président. Puisqu'il y a contestation, il va être procédé au vote du texte proposé pour l'article L. 125-1 du code des communes par scrutin public.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets donc aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 125-1 du code des communes.

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° 54 :

Nombre des votants	317
Nombre des suffrages exprimés	317
Majorité absolue des suffrages exprimés	159

Pour l'adoption	228
Contre	89

Le Sénat a adopté.

Le Sénat voudra sans doute renvoyer maintenant la suite de la présente discussion à la prochaine séance. *(Assentiment.)*

7

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu, transmis par Mme le Premier ministre, un projet de loi organique, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Le projet de loi organique sera imprimé sous le numéro 233, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

8

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, vendredi 10 janvier, à neuf heures quarante-cinq et à quinze heures :

Suite de la discussion en deuxième lecture du projet de loi d'orientation (n° 117, 1991-1992), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, relatif à l'administration territoriale de la République.

Rapport n° 230 (1991-1992) 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° 231 (1991-1992) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis n° 232 (1991-1992) de M. Jean Faure, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

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

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le vendredi 10 janvier 1992, à zéro heure quarante.*)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
MICHEL LAISSY*

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Lors de sa séance du jeudi 9 janvier 1992, le Sénat a désigné M. Jeambrun en qualité de membre titulaire et M. Louis Virapoullé en qualité de membre suppléant du conseil supérieur de l'aviation marchande.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du jeudi 9 janvier 1992

SCRUTIN (N° 53)

sur le sous-amendement n° 264 à l'amendement n° 36 rectifié de la commission des lois, présenté par MM. René Régnauld et Michel Dreyfus-Schmidt, à l'article 16 du projet de loi d'orientation adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'administration territoriale de la République.

Nombre de votants	318
Nombre de suffrages exprimés	318
Pour	81
Contre	237

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour

Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Jean-Pierre Bayle
Marie-Claude
 Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Danielle
 Bidard-Reydet
Marc Bœuf
Marcel Bony
Jacques Carat
Robert Castaing
William Chervy
Claude Cornac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau
André Delelis
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat

Rodolphe Désiré
Michel
 Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Paulette Fost
Jacqueline
 Frayssé-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Charles Lederman
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Louis Minetti
Michel Moreigne
Georges Othily

Robert Pagès
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnault
Ivan Renar
Jacques Roccaserra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Paul Souffrin
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Hector Viron
Robert Vizet

Ont voté contre

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 Ballarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Gilbert Baumet
Henri Belcour

Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
 de Bourgoing

Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
André Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brispierre
Louis Brives
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
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
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
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
André Dagnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Franz Dubosq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
 Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
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 Hauteclouque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
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
Bernard Legrand
Jean-François
 Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
 Lenglet
Marcel Lesbros
François Lesein
Roger Lise
Maurice Lombard
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
Hubert Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
 Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
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
Joseph Ostermann
Jacques Oudin
Sosefo Makapé 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
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 Seclier
Paul Séramy
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
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
Albert Voilquin
André-Georges
 Voisin

N'a pas pris part au vote

M. Henri Gallet.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

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

Pour l'adoption	81
Contre	235

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

SCRUTIN (N° 54)

sur l'article L. 125-1 du code des communes proposé par l'article 16 du projet de loi d'orientation adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à l'administration territoriale de la République.

Nombre de votants	318
Nombre de suffrages exprimés	318

Pour	229
Contre	89

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Paul Alduy
Michel Alloncle
Jean Amelin
Hubert d'Andigné
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarelo
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jean-Paul Bataille
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Roger Boileau
Christian Bonnet
Amédée Bouquerel
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Jean-Eric Bousch
Raymond Bouvier
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Briseperrière
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldagués
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
Roger Chinaud
Auguste Chupin
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Henri Collette
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Etienne Dailly
André Daugnac
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Franz Dubosq
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean Faure
Marcel Fortier
André Fosset

Jean-Pierre Fourcade
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Marie-Fanny Gourmay
Yves
Goussebaire-Dupin
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna
Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Nicole
de Hauteclouque
Marcel Henry
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jambroun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
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
Bernard Legrand
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
Roger Lise
Maurice Lombard
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
Hubert Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud
Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moïnard
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
Joseph Ostermann
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Alain Pluchet
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Roger Poudonson
Richard Pouille
Jean Pourchet
André Pourmy
Claude Prouvoveur
Jean Puech
Henri de Raincourt
Henri Revol
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi

Josselin de Rohan
Roger Romani
Olivier Roux
Marcel Rudloff
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Paul Séramy
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Martial Taugourdeau
Jacques Thyraud
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Travert
René Tréguët
Georges Treille
François Trucy
Dick Ukeiwé
Jacques Valade
Pierre Vallon
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Louis Virapoullé
Albert Voilquin
André-Georges
Voisin

Ont voté contre

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Gilbert Baumet
Jean-Pierre Bayle
Marie-Claude
Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Gilbert Belin
Jacques Bellanger
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnes
Danielle
Bidard-Reydet
Marc Bœuf
Marcel Bony
André Boyer
Louis Brives
Jacques Carat
Robert Castaing
William Chery
Yvon Collin
Claude Cornac
Marcel Costes
Raymond Courrière
Roland Courteau

André Delelis
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Rodolphe Désiré
Michel
Dreyfus-Schmidt
Bernard Dussaut
Claude Estier
Paulette Fost
Jacqueline
Frayse-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Grimaldi
Robert Guillaume
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucourmet
Charles Lederman
François Lesein
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Louis Minetti

Michel Moreigne
Georges Othily
Robert Pagès
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Hubert Peyou
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Robert Pontillon
Claude Pradille
Roger Quilliot
Albert Ramassamy
René Regnault
Ivan Renar
Jacques Roccaserra
Jean Roger
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Paul Souffrin
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert Vigouroux
Hector Viron
Robert Vizet

N'a pas pris part au vote

M. Henri Gallet.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants	317
Nombre de suffrages exprimés	317
Majorité absolue des suffrages exprimés	159

Pour l'adoption	228
Contre	89

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.