

---

---

# S É N A T

---

FEVRIER 1979

---

Service des Commissions.

---

## BULLETIN DES COMMISSIONS

---

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, REGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GENERALE

**Mercredi 21 février 1979.** — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a commencé l'examen du **titre IV** du projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le **développement des collectivités locales** relatif à l'amélioration du statut du personnel communal. M. de Tinguy a rappelé les effectifs du personnel communal qui comprend environ 346 000 titulaires, 155 000 non-titulaires et 28 000 agents assimilés au secteur privé, soit un total de 529 000. Il a souligné que le taux d'encadrement y était relativement faible et que les effectifs avaient augmenté d'environ 20 p. 100 entre 1973 et 1977.

Puis il a mis l'accent sur la complexité juridique de la situation de ces personnels en expliquant qu'en apparence toute la responsabilité incombait au maire mais qu'en réalité les méca-

nismes de recrutement, de rémunération et d'avancement transféraient l'essentiel des compétences à l'Etat. Pour terminer cette introduction d'ordre général, il a précisé qu'à son sens il convenait de revaloriser la fonction communale afin de mieux assurer la liberté des communes.

Passant alors à l'examen des articles, la commission a tout d'abord adopté un *article additionnel* avant le chapitre premier du projet de loi, afin d'accorder le titre de fonctionnaire communal à l'ensemble des agents titulaires, car, a précisé M. de Tinguy, il s'agit de personnels qui ont un statut de droit public.

A la suite de cette décision, la commission a également décidé d'adopter un *titre additionnel VII (nouveau)* qui tend à donner valeur législative à la partie législative du code des communes tout en en modifiant la forme, notamment pour substituer les mots : « fonctionnaires communaux » aux autres termes employés dans le code.

Sur proposition de M. de Tinguy et conformément à la décision prise d'aligner autant que possible le statut du personnel communal sur celui de la fonction publique, la commission a décidé, après des observations de MM. Pillet et Ooghe, que les fonctionnaires communaux seraient répartis, comme les fonctionnaires de l'Etat, entre les catégories A, B, C et D.

Puis il a été décidé de supprimer l'*article 102* qui accorde aux communes la liberté totale de fixer l'échelle indiciaire pour les emplois spécifiques des catégories C et D ainsi que, sous réserve d'approbation, les échelles indiciaires des emplois spécifiques des catégories A et B, le contenu de cet article se trouvant ramené, pour des raisons formelles, dans l'article 2 du projet de loi, relatif aux délibérations qui doivent être approuvées par l'autorité compétente.

La commission a ensuite repris l'examen du titre IV relatif à l'amélioration du statut du personnel communal. Elle a tout d'abord adopté, dans le texte proposé par M. de Tinguy et en retenant les modifications demandées par M. Sérusclat, les *articles 116 et 117 du projet de loi*, concernant les mesures de protection applicables aux secrétaires généraux de mairie actuellement en poste et qui viendraient à être privés de leur emploi.

Puis, après les interventions de MM. de Tinguy, Pillet et Sérusclat, il a été décidé de remplacer la note chiffrée, mentionnée à l'*article L. 414-1 du code des communes*, par une appréciation écrite exprimant la valeur professionnelle des fonctionnaires et, en conséquence, de supprimer les *articles L. 414-2 et L. 414-4*.

Deux articles additionnels ont ensuite été adoptés, l'un pour préciser la notion de grade employée dans le code des communes, l'autre pour résoudre le problème de l'avancement d'échelon du fonctionnaire seul de son grade. Les articles L. 414-9 et L. 414-10 relatifs aux listes complémentaires pour l'avancement ont également été adoptés dans une nouvelle rédaction présentée par M. de Tinguy.

Aux articles 121 et 122 du projet de loi, qui établissent des « passerelles » entre la fonction communale et la fonction publique d'Etat, une nouvelle rédaction a été adoptée, de telle sorte que les statuts particuliers des corps de l'Etat soient obligés de prévoir l'intégration des fonctionnaires communaux.

Puis, à l'article 123, relatif à la commission nationale paritaire, M. de Tinguy a précisé qu'il suffisait de modifier le dernier alinéa de l'article L. 411-25, sans rien changer à ses autres dispositions ; c'est ce qu'a finalement décidé la commission après une intervention de M. Pillet relative aux suppléants des membres de la commission nationale paritaire.

Enfin, l'article 124, relatif aux indemnités, a été adopté avec un amendement de coordination proposé par M. de Tinguy.

Il a été ensuite décidé, afin de limiter la portée des arrêtés ministériels en matière de recrutement, de modifier les dispositions de l'article L. 413-3 du code des communes. Et, à l'article 103 du projet de loi relatif aux conditions de recrutement du personnel, la commission, après les observations de MM. Sérusclat, Pillet, Salvi, de Tinguy et Ooghe, a décidé que le conseil municipal pourrait fixer librement les conditions d'accès aux emplois « spécifiques » des catégories C et D.

Puis, sur proposition de M. de Tinguy, qui a exposé que pour aboutir à une parité entre la fonction communale et la fonction publique d'Etat il convenait d'avoir les mêmes concours et de rapprocher les formations, et après une intervention de M. Salvi, elle a décidé que le recrutement des fonctionnaires communaux des catégories les plus élevées pourrait se faire par les mêmes concours ou la même formation que le recrutement des fonctionnaires de l'Etat.

A l'article 104 relatif à la commission des emplois supérieurs des communes, après que M. de Tinguy eut indiqué que les taux d'encadrement étaient de 53 p. 100 pour l'Etat et 15 p. 100 pour les communes (sans d'ailleurs, a-t-il ajouté, que la comparaison soit absolument significative) et qu'il n'y avait pas d'organisme de coordination à l'échelon national, il a été décidé de retenir une nouvelle rédaction pour l'ensemble de cet article. C'est ainsi

qu'ont été adoptés, dans la rédaction proposée par M. de Tinguy et après les observations de MM. Sérusclat, Pillet et de Bourgoing, les *articles L. 411-47 à L. 411-50 du code des communes*.

A l'*article 105* du projet de loi, relatif à la bourse de l'emploi, la commission a décidé d'alléger la rédaction, après que M. de Tinguy eut indiqué qu'il n'était pas possible d'obliger les maires à attendre deux mois avant l'organisation d'un concours destiné à combler une vacance.

Puis, à l'*article 106*, après une discussion à laquelle ont pris par MM. Pillet, Sérusclat et de Tinguy, il a été décidé d'élever à 200, comme le proposait le projet de loi, l'effectif du personnel en-deçà duquel l'affiliation au syndicat de communes pour le personnel communal est obligatoire. Des modifications rédactionnelles aux *articles L. 411-26 à L. 411-29* ont ensuite été adoptées, après une intervention du président Jozeau-Marigné.

Il en a été de même pour l'*article L. 411-30*, après que M. de Tinguy eut précisé que sa rédaction assurait une répartition plus claire des dépenses entre les différentes communes membres du syndicat.

La commission a ensuite décidé d'opérer deux rectifications d'ordre matériel : la première pour porter de 100 à 200 le chiffre figurant à l'*article L. 411-39 du code des communes*, la seconde pour modifier l'intitulé relatif aux listes d'aptitude pour le recrutement. Enfin, après des interventions de MM. Pillet et Sérusclat, il a été convenu de surseoir à statuer sur une proposition de M. de Tinguy qui avait pour objet, en complétant l'*article L. 412-19*, d'éviter aux petites communes l'obligation de recourir à une procédure intercommunale pour le recrutement des fonctionnaires de catégories C et D.

*Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — Au cours d'une seconde séance qui s'est tenue dans l'après-midi, la commission a **poursuivi l'examen du titre IV** relatif à l'amélioration du statut du personnel communal, du projet de loi n° 187 (1978-1979) pour le **développement des responsabilités des collectivités locales**.

Continuant l'examen de l'*article 110* relatif aux modalités de recrutement aux emplois communaux, la commission a adopté :

— deux amendements de forme à l'*article L. 412-20* concernant la nomination aux emplois de début des candidats inscrits sur une liste d'aptitude ;

— l'article L. 412-21 relatif aux emplois recrutés par les procédures communale et intercommunale dans la rédaction proposée par M. de Tinguy, afin de tenir compte notamment des amendements précédemment adoptés sur le classement des emplois en catégories A, B, C et D ;

— l'article L. 412-22 relatif à l'établissement des listes d'aptitude avec un amendement de nature rédactionnelle au premier alinéa de cet article ;

— à l'article L. 412-23, un amendement tendant à porter de 4 à 6 le nombre de candidats inscrits sur la liste d'aptitude au-dessous duquel l'obligation de choisir sur les listes ne s'impose plus ;

— dans la rédaction proposée par M. de Tinguy, l'article L. 412-24 concernant le recrutement suivant la procédure communale.

Examinant ensuite la sous-section II relative au Centre de formation des personnels communaux (CFPC), elle a adopté à l'article 111 :

— la rédaction proposée par M. de Tinguy à l'article L. 412-29 du code des communes, qui donne compétence générale au Centre de formation des personnels communaux pour organiser des concours de recrutement ;

— le texte proposé par le projet gouvernemental pour les articles L. 412-30 et L. 412-31 relatif aux actions du CFPC en matière de formation et de perfectionnement professionnel des agents communaux ;

— après des interventions de MM. Guy Petit, Pillet et Sérusclat, un amendement proposé par M. de Tinguy précisant les conditions dans lesquelles le CFPC pouvait organiser certains enseignements sans passer de conventions avec les établissements qualifiés.

Après l'adoption sans modification de l'article 112 (article L. 412-36 du code des communes) concernant la désignation des délégués départementaux et interdépartementaux du Centre de formation des personnels communaux, la commission a examiné la sous-section III relative à la promotion sociale.

A l'article 113, concernant les conditions d'inscription sur les listes d'aptitude des agents bénéficiant de la promotion sociale, elle a adopté les articles L. 412-41 et L. 412-42 du code des communes avec, au dernier article, un amendement rédactionnel.

Puis, à l'article 114 relatif à la promotion sociale des agents recrutés suivant la procédure communale, elle a adopté l'article L. 412-44 du code des communes, sous réserve d'un amendement de forme.

Les dispositions de la *sous-section IV* relatives aux secrétaires généraux ont ensuite fait l'objet d'une discussion. M. de Tinguy a fait observer que ces dispositions avaient principalement pour objet de permettre une plus grande souplesse dans les nominations à cet emploi.

A propos de la disposition qui permet, dans l'intérêt du service, de priver un secrétaire général de son emploi, MM. Marcilhacy, Guy Petit, Pillet et Sérusclat ont exprimé leurs craintes devant les risques de politisation de la fonction de secrétaire général. Après que MM. Michel Giraud et Jean-Marie Girault aient souligné la nécessité d'une cohésion de pensée et d'action entre le secrétaire et son maire, la commission a adopté (MM. Ooghe et Sérusclat réservant leur vote), à l'article 115, la rédaction proposée par M. de Tinguy pour l'article L. 412-17 du code des communes, qui maintient la possibilité de recruter par la voie directe certains agents occupant des emplois importants mais confère d'autre part un caractère fonctionnel à l'emploi de secrétaire général.

La commission a ensuite procédé à l'audition de M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement et du cadre de vie, sur le projet de loi de développement des responsabilités des collectivités locales.

Après avoir rappelé que ce projet, qui ne comporte qu'un seul article concernant l'urbanisme, serait complété par un projet de loi spécifique ainsi que par des mesures prises par la voie réglementaire, M. d'Ornano a déclaré que la réforme envisagée obéirait à un double impératif de décentralisation et de simplification.

Puis il a exposé les mesures législatives prévues pour décentraliser la procédure de délivrance du permis de construire dans les communes ayant une dimension suffisante et disposant d'un document d'urbanisme. Il a également évoqué la possibilité, dans certains groupements de communes dotés d'un plan d'occupation des sols, de donner compétence aux présidents de ces groupements (au lieu des maires) pour instruire et délivrer les permis de construire.

S'agissant des communes n'ayant pas de plan d'occupation des sols ou n'atteignant pas le seuil de population légal, il a annoncé une modification des dispositions réglementaires tendant à permettre aux maires d'être informés, avant de donner leur avis sur les demandes de permis qui sont déposées en mairie, de la position qu'envisagent de prendre les services de l'équipement. Il a également indiqué que les délais de consultation de l'architecte des bâtiments de France pourraient être ramenés à deux mois.

Abordant le problème des plans d'occupation des sols (POS), il a estimé nécessaire de prévoir, avant ou après l'enquête publique, la possibilité d'une nouvelle publication du POS au cas où il apparaîtrait justifié d'y apporter des modifications importantes. Il a considéré que l'établissement d'un POS constituait une procédure trop lourde pour les communes rurales et s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'élaborer, au niveau de ces communes, soit une simple carte des terrains à bâtir, soit un POS partiel ne s'appliquant qu'aux zones constructibles.

Il a ensuite indiqué que le projet de loi spécifique à l'urbanisme comporterait des dispositions tendant à harmoniser et à simplifier les diverses procédures d'aménagement (rénovation urbaine, résorption de l'habitat insalubre, restauration immobilière, etc.), afin que les communes puissent mettre en œuvre des programmes correspondant à leurs besoins, en recourant notamment à la procédure des zones d'aménagement concerté ; pour la réalisation de ces zones, deux procédures juridiques normalisées subsisteraient : l'expropriation, d'une part, la mise en demeure d'effectuer des travaux, d'autre part.

Evoquant les perspectives budgétaires, M. d'Ornano a précisé que la contribution de son ministère à la dotation globale d'équipement serait fonction du montant des subventions spécifiques d'équipement (300 millions de francs) qui sont actuellement accordées pour les acquisitions foncières, les espaces verts et les actions d'urbanisme. L'Etat, a-t-il ajouté, devra sans doute conserver une ligne budgétaire spéciale pour le financement des espaces verts et la résorption de l'habitat insalubre.

Il a enfin dégagé les traits généraux de la réforme, en cours d'étude, du système des rémunérations accessoires accordées aux agents de l'Etat qui travaillent pour les collectivités locales. Cette réforme doit permettre, sous réserve du maintien des droits acquis par les intéressés, de rompre le lien entre la rémunération des personnels et le volume des travaux effectués.

Elle implique, selon M. d'Ornano, de mettre à parité les rémunérations des agents de l'Etat et du secteur privé, tout en prévoyant éventuellement des systèmes d'abonnement pour les petites communes. Les rémunérations versées par les collectivités locales pour les services rendus par les personnels d'Etat ne seraient pas attribuées à ces derniers, mais devraient constituer une masse versée directement au budget de l'Etat et destinée à compenser la suppression des rémunérations accessoires.

**M. de Tinguy** a estimé que le problème de la décentralisation des pouvoirs de décision en matière d'urbanisme se posait davan-

tage au regard des plans d'occupation des sols que du permis de construire. Il a par ailleurs demandé à qui il était envisagé de conférer la responsabilité de l'aménagement de l'espace rural.

Il a ensuite exprimé les inquiétudes de la commission devant les perspectives de transfert de charges lié à l'institution de la dotation globale d'équipement, dans la mesure où aucun mécanisme d'indexation ne serait prévu.

Après avoir évoqué le problème de la rémunération des agents de l'Etat auxquels sont amenées à faire appel les collectivités locales, il s'est interrogé sur l'opportunité de la création d'agences techniques composées de personnel propre aux communes.

A la suite de cette intervention et de celles de **MM. Jozeau-Marigné, Jean-Marie Girault, Michel Giraud, Paul Girod, Marcihacy, Guy Petit et Pillet**, M. d'Ornano a apporté les précisions suivantes :

1° Il a tout d'abord indiqué que la procédure de nouvelle publication du POS, après ou avant enquête publique, resterait une simple faculté dépourvue de tout caractère obligatoire ;

2° Il a précisé que, dans les cas où la procédure de délivrance du permis de construire ne serait pas décentralisée, les communes continueront à pouvoir utiliser gratuitement les services d'instruction mis à leur disposition par l'Etat ;

3° En ce qui concerne le problème des rémunérations accessoires, il a estimé qu'une solution rapide devrait être trouvée dans le cadre d'un texte réglementaire qui interviendra prochainement.

Enfin, il a confirmé que les dispositions concernant les nouvelles compétences des collectivités locales en matière d'urbanisme feraient l'objet d'un seul projet qu'il souhaite voir déposé sur le bureau du Parlement dès le début de la prochaine session.

**Judi 22 février 1979.** — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — *Au cours d'une première séance tenue dans la matinée*, la commission a tout d'abord procédé à la **nomination de M. Jean-Marie Girault** comme **rapporteur** de la proposition de loi n° 203 (1978-1979), de Mme Brigitte Gros, tendant à rétablir l'égalité des Français devant la mort et à démocratiser l'autopsie.

La commission a ensuite entendu le rapport de **M. Thyraud** sur la proposition de loi n° 327 (1977-1978), de MM. de Tinguy et Ballayer, relative au **paiement par billet à ordre**.



M. Thyraud a tout d'abord rappelé que le recours aux moyens informatiques par les entreprises industrielles ou commerciales d'une certaine importance avait pour conséquence de développer le billet à ordre au détriment de la lettre de change. L'expérience montre toutefois que le débiteur qui a l'initiative de la création du billet à ordre ne fait parvenir le titre au créancier que peu de temps avant l'échéance, parfois même après celle-ci, pratique qui met le créancier dans l'impossibilité d'obtenir des facilités de trésorerie par le biais d'un escompte.

Le rapporteur a également souligné que la proposition de loi, sans remettre en cause les progrès dus à l'informatique, avait pour mérite d'empêcher que l'entreprise débitrice n'abuse de sa puissance économique pour imposer le règlement par billet à ordre ou retarder de façon inconsiderée l'envoi du titre. Selon le texte proposé, le règlement par billet à ordre ne serait possible que s'il a été mentionné sur la facture ; même dans ce cas, si le billet à ordre n'est pas parvenu au créancier dans le mois qui suit la réception de la facture par le débiteur, le créancier aurait la faculté de remplacer le billet à ordre par une lettre de change que le débiteur serait tenu d'accepter.

Sur proposition de son rapporteur et après les interventions de MM. Geoffroy et de Tinguy, la commission a apporté au texte plusieurs modifications.

Elle a ainsi estimé préférable d'insérer le texte de l'article unique non pas dans l'ordonnance n° 67-838 du 28 septembre 1967 qui concerne plus directement les factures protestables, mais dans le code de commerce, à la suite des dispositions relatives au billet à ordre. Elle a également décidé de prévoir que le règlement par billet à ordre devrait résulter d'un accord passé entre son créancier et son débiteur, accord qui serait mentionné sur la facture, comme le précise la proposition de loi. Enfin, au lieu d'instituer une nouvelle obligation d'acceptation, elle s'est prononcée en faveur d'un simple renvoi aux dispositions de l'article 124 du code de commerce, qui contraignent déjà le tiré à accepter une lettre de change créée en représentation d'une convention relative à des fournitures de marchandises, lorsque le tireur a satisfait à ses obligations contractuelles.

La commission a adopté le texte de l'article unique ainsi élaboré.

La commission a ensuite **commencé l'examen du titre V, relatif à la coopération intercommunale**, du projet de loi pour le **développement des responsabilités des collectivités locales**. Après avoir adopté le texte proposé pour l'article *L. 163-1 du*

*code des communes*, elle a examiné le texte de l'article L. 163-2 relatif aux syndicats de communes, à leur objet et à leurs modalités de création. Après des observations de M. Jean-Marie Girault, la rédaction de M. de Tinguy, modifiée sur la proposition de M. Sérusclat, a été adoptée.

Puis, après des interventions de MM. Jean-Marie Girault, Guy Petit, Sérusclat, Ooghe et du président Jozeau-Marigné, les articles L. 163-3 et L. 163-4 relatifs aux districts ont été adoptés dans une rédaction où la référence à « l'agglomération » est remplacée par une référence aux « intérêts convergents », de telle sorte que la pratique des districts ruraux se trouve consacrée par la loi.

La commission a ensuite examiné, sur la proposition de M. de Tinguy, un article L. 163-5 qui prévoit que les communes pourront n'adhérer à un syndicat ou un district que pour une part seulement des compétences de ces organismes ; M. de Tinguy a précisé qu'il s'agissait de consacrer une pratique très utile et que l'adhésion partielle était un élément important de la liberté communale. Après les observations de MM. Ooghe, Sérusclat, du président Jozeau-Marigné et à la suite des modifications rédactionnelles suggérées par MM. Guy Petit et de Hauteclocque, la proposition de M. de Tinguy a été adoptée à l'unanimité.

Puis le texte proposé pour l'article L. 163-6 du *code des communes* tendant à rendre obligatoire les syndicats d'études et de programmation a fait l'objet d'un large débat. M. de Tinguy a rappelé ce qu'étaient les syndicats d'études et de programmation, soulignant qu'il était souhaitable de voir les communes coordonner leurs investissements et manifestant son opposition au projet du Gouvernement de supprimer ces syndicats après trois ans d'existence. Après que MM. de Hauteclocque, Paul Girod, Sérusclat et Jean-Marie Girault eurent exprimé leurs réserves sur le texte proposé, la commission a décidé :

- qu'il devait être explicitement fait mention des secteurs d'études et de programmation dans le code des communes ;
- que les districts devaient avoir compétence pour les études et la programmation ;
- qu'enfin le conseil général devait avoir un rôle dans la création de ces secteurs.

M. de Tinguy a été chargé d'élaborer un texte en ce sens.

Les articles L. 163-7 et L. 163-8 relatifs aux règles de fonctionnement des syndicats et des districts ont ensuite été adoptés dans une rédaction qui confie aux statuts le soin de déterminer lesdites règles, après que MM. Guy Petit et Sérusclat eurent fait adopter certaines modifications rédactionnelles.

Puis les *articles L. 163-9 à L. 163-14 du code des communes*, relatifs notamment à l'exécution des décisions des syndicats et des districts, à leur responsabilité pour les accidents survenus à leurs membres, aux conditions de validité de leurs délibérations et au régime de leurs biens, ont été adoptés dans la rédaction proposée par M. de Tinguy. Il en a été de même à *l'article L. 163-15*, qui concerne les modifications apportées aux conditions initiales de fonctionnement des syndicats ou districts, sous réserve que le problème de la représentation de l'ensemble des communes fasse l'objet d'un nouvel examen.

*L'article L. 163-16* relatif à l'adhésion de nouvelles communes au syndicat ou au district a ensuite été adopté dans la rédaction proposée par M. de Tinguy.

Les *articles L. 163-17 et L. 163-18*, qui déterminent les conditions dans lesquelles les communes peuvent se retirer d'un syndicat ou d'un district, ont eux aussi fait l'objet d'un large débat auquel ont pris part MM. Guy Petit, Paul Girod, Ooghe et Sérusclat ; après cette discussion la commission a décidé que les conditions du retrait devraient tenir compte des avantages acquis par la commune qui se retire et du déséquilibre financier qui peut en résulter pour les autres.

Enfin, *l'article L. 163-19 du code des communes* relatif à la durée des syndicats ou districts a été adopté dans la rédaction proposée par M. de Tinguy, de même que *l'article L. 163-20* relatif à leur dissolution.

*Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président. — Au cours d'une deuxième séance qui s'est tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. Michel Albert, commissaire général du Plan, sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.*

Après avoir rappelé que le rapport sur les principales options du VIII<sup>e</sup> Plan devait être déposé sur le bureau des Assemblées parlementaires le 10 mai 1979, M. Michel Albert a déclaré que ce plan devra prendre en compte les nouvelles règles du jeu établies par le projet pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

Retraçant l'historique des sept premiers plans, il a exposé que la planification à la française avait toujours été inspirée par des visées décentralisatrices.

Dans le IV<sup>e</sup> Plan, a-t-il rappelé, une réflexion approfondie a été engagée sur les rapports entre planifications spatiale et nationale. Depuis lors, les mécanismes de planification régio-

nale qui ont été mis en place ont permis une consultation de plus en plus précoce des instances régionales. Cette consultation s'est d'ailleurs approfondie lors du VI<sup>e</sup> Plan avec la mise en place des programmes régionaux de développement économique.

Depuis le VII<sup>e</sup> Plan, de nouvelles formules de décentralisation ont été expérimentées sous la forme d'engagements contractuels passés entre l'Etat et les collectivités locales sur la base de programmes d'action prioritaires. Cette nouvelle tendance vers une contractualisation des rapports entre l'Etat et les échelons locaux devrait s'accroître dans l'avenir.

Abordant les problèmes posés par l'institution d'une dotation globale d'équipement, M. Michel Albert a constaté que si la globalisation de certaines subventions spécifiques pouvait être considérée comme une diminution des moyens d'action dont disposent les planificateurs nationaux, cette globalisation n'en était pas moins essentielle du point de vue de la décentralisation. Il a estimé qu'elle devait entraîner un renforcement du rôle des régions qui vont avoir la possibilité de se substituer à l'Etat pour promouvoir, par le biais de contrats, les équipements publics locaux nécessaires.

Il a ensuite évoqué les perspectives de la planification au niveau local dans le cadre du VIII<sup>e</sup> Plan. Il a indiqué que ce plan traduirait un effort accru de sélectivité et tendait à inciter les partenaires publics à faire le meilleur usage de leurs fonds pour éviter les doubles emplois en matière d'équipements collectifs.

Il a estimé que la planification locale devrait assurer la cohérence des programmes d'équipement de l'Etat et des collectivités locales en permettant :

1<sup>o</sup> de recenser les besoins d'équipement des collectivités locales grâce à une enquête qui pourrait être menée à partir d'un échantillon de communes urbaines et rurales ;

2<sup>o</sup> de mettre en place des mécanismes d'aide aux communes désireuses d'établir des prévisions financières en matière d'investissement ;

3<sup>o</sup> d'intensifier, à travers les programmes d'action prioritaires, les procédures contractuelles ;

4<sup>o</sup> d'assurer une meilleure coordination entre les planifications régionale et locale par l'institution de structures spécifiques, tels les syndicats d'étude et de programmation ou les districts, par exemple.

Ces procédures, a-t-il précisé, pourraient revêtir, dans la plupart des cas, un caractère expérimental.

Il a déclaré, pour conclure, que le VIII<sup>e</sup> Plan ne devait pas être considéré comme la simple application au plan local des options de la planification nationale, mais comme un moyen d'aider les collectivités locales à mettre en place leurs propres instruments de planification.

Après avoir regretté que le Plan se soit jusqu'à présent avéré être à l'origine de transferts systématiques de charges de l'Etat vers les collectivités locales, M. de Tinguy a approuvé la tendance actuelle qui est de considérer les collectivités locales comme le véritable échelon de la décentralisation. Il s'est inquiété des dispositions du titre II du projet qui laisse entrevoir de nouveaux transferts de charges. Compte tenu de l'importance des demandes locales d'investissement, il s'est interrogé sur les possibilités qu'auront les collectivités locales de faire appel au crédit. Il a enfin souligné l'intérêt d'une formule du type de celle des secteurs d'étude et de programmation qui semblent devoir assurer une cohérence dans la gestion des crédits publics au plan local.

A la suite de cette intervention et de celles de MM. Girod, Ooghe, Guy Petit et Sérusclat, **M. Cavallier, chef du service régional et urbain du Commissariat général du Plan**, a fait notamment les remarques suivantes :

1° Il a mis l'accent sur les difficultés du dialogue engagé entre l'Etat et les décideurs locaux au niveau de l'élaboration des programmes d'action prioritaires d'initiative locale, ces difficultés se posant aussi bien au niveau local (en raison de l'existence d'un peu plus de 36 000 communes) qu'au niveau national (chaque ministère ayant tendance à privilégier les problèmes qui ressortissent à sa compétence) ;

2° Il a souligné les résultats satisfaisants des expériences menées dans la période récente par la Caisse des dépôts et consignations pour rompre le lien entre prêt public et subvention.

Après avoir rappelé que l'institution des subventions sectorielles avait répondu au souci de l'Etat d'inciter les collectivités locales, après la dernière guerre mondiale, à rattraper le retard en matière d'équipements collectifs, M. Michel Albert a conclu en insistant sur l'intérêt des nouvelles procédures de globalisation des crédits de l'Etat dans la perspective des économies à réaliser dans l'emploi des fonds publics.

Après le départ du commissaire général, la commission a **repris l'examen du titre V relatif à la coopération intercommunale** du projet de loi pour le **développement des responsabilités**

**des collectivités locales.** Elle a tout d'abord adopté les *articles L. 163-21 à L. 163-23 du code des communes*, relatifs à la dissolution des districts et syndicats, dans le texte proposé par M. de Tinguy. Il en a été de même pour les *articles L. 163-24 et L. 163-25*, qui concernent les indemnités versées aux présidents et vice-présidents des syndicats ou districts, après que le président Jozeau-Marigné eut précisé qu'il s'agissait de dispositions à caractère facultatif.

Puis l'*article 128 du projet de loi* relatif aux ressources financières a fait l'objet d'un débat auquel ont pris part MM. Ooghe, Paul Girod, Guy Petit, de Tinguy, Sérusclat, et le président Jozeau-Marigné. A la suite de leurs interventions, la commission a décidé, d'une part, de compléter la liste des recettes que pouvait comprendre le budget du syndicat ou du district et, d'autre part, de permettre au comité du syndicat de lever l'impôt dans les mêmes conditions que le conseil de district.

Enfin, les dispositions particulières relatives au district ont été supprimées, la commission ayant au préalable décidé de les regrouper avec celles relatives aux syndicats de communes.

La commission a ensuite examiné le **titre VI relatif à l'information et à la participation dans la vie locale.**

M. de Tinguy a tout d'abord exposé qu'il demandait la *réserve des articles 148 à 151*, relatifs à l'information sur la gestion, ces dispositions modifiant un certain nombre de règles relatives à la Cour des comptes et ne lui paraissant pas avoir été suffisamment étudiées ; la commission a donné son accord à cette demande de réserve. La commission a ensuite abordé l'examen du chapitre premier destiné à rapprocher l'administration municipale des habitants.

L'*article 142*, qui remplace la notion de secteur de commune par celle de « quartier », a été adopté sous réserve de modifications formelles. A l'*article 143*, à la suite des propositions formulées par M. de Tinguy, un certain nombre de modifications ont été apportées afin, d'une part, que le procureur de la République ne puisse s'opposer à la création d'une mairie annexe, mais seulement à la tenue de l'état civil dans ladite mairie, d'autre part, que l'adjoint délégué pour la tenue de cette mairie annexe puisse recevoir d'autres délégations.

L'*article 144* a ensuite été adopté sous réserve d'un amendement rédactionnel.

A l'*article 145*, qui concerne l'information des habitants lorsque est engagée une opération d'aménagement non soumise à

enquête publique (piscine, voie piétonne par exemple), il a été décidé de maintenir le chiffre de 2 000 habitants comme seuil de population communale à partir duquel la consultation serait obligatoire.

Puis les *articles 146 et 147*, relatifs à l'information sur le budget municipal, ont été adoptés dans la rédaction proposée par M. de Tinguy, après que MM. Sérusclat, Ooghe, Guy Petit et Rudloff eurent souligné tout à la fois l'intérêt de cette disposition et les difficultés pratiques qu'elle pourrait susciter.

La commission a ensuite supprimé la *sous-section relative au referendum*, estimant que cette procédure était contraire aux articles 3 et 72 de la Constitution, puis adopté une disposition prévoyant que la population pourrait être consultée mais seulement pour donner un avis et sans que le conseil municipal soit déchargé de sa responsabilité.

Après que le titre VI, ainsi modifié, eut été adopté, la commission a commencé l'examen des dispositions relatives aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

**Vendredi 23 février 1979.** — *Présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, président.* — La commission a **poursuivi l'examen du projet de loi de développement des responsabilités locales** en reprenant l'étude de certaines des dispositions qu'elle avait réservées.

Après avoir apporté de légères modifications de forme au texte des articles L. 121-30 et L. 121-31 du titre premier, sur la proposition de M. de Tinguy, elle a repris l'examen des articles L. 123-7 et L. 123-14 par lesquels le Gouvernement proposait de permettre à certains maires d'exercer leur mandat à temps complet. M. de Tinguy a proposé une rédaction étendant ce droit à tous les maires des communes supérieures à 50 000 habitants, ainsi qu'à certains adjoints des communes supérieures à 100 000 habitants. Il a également prévu que cette option ne serait ouverte qu'aux maires qui renonceraient par ailleurs à toute activité professionnelle rémunérée. Enfin, il a suggéré que l'indemnité de plein temps corresponde à un doublement de l'indemnité normale et ne puisse, en tout état de cause, excéder le montant de l'indemnité parlementaire.

M. Jozeau-Marigné a souhaité que l'on tienne compte de la situation des retraités proportionnels puis, après les interventions de MM. Ooghe, Guy Petit et Sérusclat, la commission a adopté le texte proposé par M. de Tinguy sous réserve d'abaisser le seuil de 50 000 à 25 000 et qu'une disposition prévoie des modalités particulières pour le calcul de la population des communes recevant une importante population saisonnière.

La commission a également adopté les *articles L. 123-8, L. 123-9, L. 123-12, L. 123-14 et L. 123-15*, relatifs au régime des indemnités des élus municipaux, dans la rédaction proposée par M. de Tinguy.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. le ministre Papon, ministre du budget**. Le ministre a d'abord rappelé que le projet constituait en réalité l'amorce d'une grande réforme de l'Etat et il a présenté les principales dispositions intéressant son ministère. Il a rappelé tout d'abord que de nombreux articles du projet proposaient de mettre en œuvre un allègement des divers contrôles pesant sur les collectivités locales. Il a ensuite montré que ce même texte coïncidait avec un processus général de globalisation des concours de l'Etat aux collectivités locales, notamment par la voie de la dotation globale d'équipement qu'il institue.

Enfin, il a apporté des précisions sur les conséquences financières de la clarification des compétences mise en place par le titre II du texte. Il a rappelé que le principe de base était qu'à tout transfert de compétences devait correspondre un transfert de ressources correspondantes mais que ce principe s'appliquait aussi bien aux collectivités locales qu'à l'Etat. Selon le ministre, les transferts aux collectivités locales devraient excéder de 700 millions de francs les transferts à l'Etat et le Gouvernement envisagerait pour l'instant de verser ce solde par la voie de la dotation globale de fonctionnement, récemment instituée, plutôt que par le transfert d'impôts d'Etat.

Pour terminer, M. Papon a rappelé que les concours de l'Etat aux communes s'étaient élevées, en 1978, à 63 milliards de francs, et qu'ils étaient en accroissement de 17 p. 100.

**M. de Tinguy** a tout d'abord soulevé le problème de la modernisation de la taxe de séjour et de l'assouplissement du régime de la taxe locale d'équipement. Il s'est déclaré inquiet du système de contrôle de gestion des budgets locaux que le Gouvernement proposait de mettre en place avec les concours des agents des trésoreries.

En ce qui concerne la dotation globale d'équipement, il a demandé des précisions sur son mode de calcul et a souhaité l'indexation de son montant par la voie d'un mécanisme semblable à celui qui a été défini pour la dotation globale de fonctionnement.

Il s'est également demandé si le nouveau système de répartition des emprunts n'allait pas substituer une tutelle bancaire à la tutelle légale actuelle.



Il a ensuite regretté le contraste qu'il croyait déceler entre l'attente des élus locaux et la réalité du transfert de compétences et de charges qui était proposé.

Après avoir passé en revue les différents secteurs concernés, il a souhaité connaître les modalités que le Gouvernement envisageait pour la mise en place de la compensation financière prévue à l'article 87 du projet ; de même, après avoir évoqué les conséquences que pourrait avoir le transfert des compétences dans l'organisation des services de l'Etat, il a conclu en disant que le succès de la réforme était entre les mains du ministre du budget.

**M. Guy Petit** a souligné l'énorme travail que représentait l'élaboration du rapport et a regretté l'insuffisance des dispositions financières contenues dans le projet.

**M. Paul Girod** a été de cet avis et a souhaité une indexation des transferts envisagés. Il s'est demandé si, notamment en matière d'aide sociale, l'Etat ne se contentait pas de transférer aux collectivités locales ce qu'il a appelé « les mauvais risques ».

Quant à **M. Sérusclat**, il a estimé que le projet de loi s'inscrivait dans le désengagement progressif de l'Etat à l'égard des communes et des départements qu'il avait déjà constaté.

**M. Marcilhacy** a déclaré que l'annonce de la réforme avait suscité beaucoup d'espoirs et que ceux-ci risquaient d'être déçus, notamment dans les départements ruraux.

En réponse aux intervenants, M. Papon a tenu d'abord à rassurer la commission sur la portée du contrôle *a posteriori* que le projet de loi proposait de mettre en place sur les budgets locaux ; il s'est engagé à calculer le plus justement possible le montant des transferts de l'Etat aux communes, malgré les difficultés d'établissement du budget de l'Etat pour 1980.

Il s'est déclaré prêt à revoir le régime de la taxe de séjour et a précisé, en liaison avec la commission, les critères de la future dotation globale d'équipement, ainsi que les modalités qui pourraient être retenues pour la compensation financière. En revanche, il a laissé peu d'espoir sur la mise en place d'un système d'indexation qui lui paraît contraire à la volonté du Gouvernement de créer les conditions d'une véritable économie de marché.

Après le départ du ministre, la commission a **terminé l'examen du titre III** en adoptant *trois articles nouveaux* proposés par M. de Tinguy et prévoyant que la responsabilité des col-

lectivités locales pour les dommages résultant des accidents subis par les élus locaux ne pourrait être supprimée ou atténuée qu'en cas de faute intentionnelle ou inexcusable de la victime.

Malgré l'opposition de MM. Ooghe et Sérusclat, la commission a adopté le texte proposé par le Gouvernement pour l'article L. 123-2 relatif aux stages de formation.

Les commissaires ont ensuite adopté plusieurs amendements à des articles du titre premier qui avaient été réservés jusque là ; c'est le cas pour un amendement à l'article 4 qui prévoit une réforme de la taxe de séjour, pour les articles L. 212-7 à L. 212-9 du code des communes relatifs aux modalités de règlement des budgets en déficit, du texte proposé pour l'article L. 235-9 précisant le critère de répartition de la dotation globale d'équipement après des interventions de MM. Guy Petit et Sérusclat. Elle a adopté dans le texte du Gouvernement, à l'article 36, la rédaction proposée pour l'article L. 235-12 relatif aux subventions d'investissement de l'Etat et les articles 39 à 41 qui concernent les agglomérations nouvelles.

Puis, la commission a accepté, sur la proposition de MM. de Tinguy et Rudloff, d'introduire un *chapitre II* dans le *titre VII* (nouveau) qu'elle avait adopté précédemment, et qui regroupe les *dispositions concernant les trois départements d'Alsace et de Moselle*.

Enfin, elle est revenue au *titre IV* portant amélioration du statut du personnel communal et elle a adopté, à l'article 110, le texte que M. de Tinguy lui proposait pour l'article L. 412-19 du code des communes et qui permet, dans les communes de moins de 2 000 habitants, le recrutement direct des agents des catégories C et D.

## DELEGATION PARLEMENTAIRE POUR LA RADIODIFFUSION-TELEVISION FRANÇAISE

**Jeudi 15 février 1979.** — *Présidence de M. Jean Boinvilliers, président.* — La délégation a procédé à l'audition de M. de Clermont-Tonnerre, président directeur général de la SFP.

Préalablement, une motion a été proposée par M. Georges Fillioud, et soutenue par MM. Henri Caillavet, Joël Le Tac et Jack Ralite : « La délégation parlementaire, qui tient du Parlement tout entier sa mission de contrôle de l'application de la

loi de 1974, proteste contre les conditions dans lesquelles ont été publiquement annoncées des mesures graves concernant la SFP, sans que la délégation ait été consultée ni même informée. »

Ce texte a été, après débat, repoussé par la délégation.

M. de Clermont-Tonnerre a alors exposé à la délégation les grandes lignes de son plan. Il a ensuite répondu aux questions des membres de la délégation.

M. Henri Caillavet a émis un certain nombre de réserves et de suggestions, critiquant notamment l'insuffisance de la dotation allouée au fonds de création audiovisuelle, dont il a souhaité une substantielle réévaluation.

Pour M. Jack Ralite, la situation actuelle de la SFP est la suite logique de la loi de 1974. Il a condamné vigoureusement la politique poursuivie par le Gouvernement qui tend à brader un **outil de production national**. Il a réaffirmé son soutien aux personnels et son hostilité aux licenciements. La SFP, a-t-il indiqué, doit intégrer les techniques nouvelles dans le cadre d'une politique nationale du service public.

M. Joël Le Tac a regretté l'imprévision affectant les commandes des chaînes, qui a pour corollaire l'absence de planification des charges et l'appel abusif aux occasionnels.

M. Georges Fillioud s'est inquiété du maintien des capacités opérationnelles de la SFP après les réductions d'effectifs envisagées. Il a regretté que l'on n'ait pas prévu, avant tout licenciement, un plan social regroupant toutes les sociétés de télévision.

M. Jean Boinvilliers, président, a tenu à rappeler que la loi de 1974 a consacré la place éminente de la SFP dans la production audiovisuelle nationale. Il s'est déclaré particulièrement attaché à l'accomplissement de l'objectif qui a été fixé à l'activité de la SFP : une politique de création conforme au rayonnement culturel de la France et qui sache tirer le meilleur parti du potentiel humain et matériel exceptionnel de la société.

Soucieuse de se faire une opinion aussi complète que possible sur les données de la crise de la SFP, la délégation procédera aux diverses auditions utiles à l'avancement de sa réflexion. Sur proposition du président Jean Boinvilliers, elle a décidé d'entendre, à cette fin, le 22 février, le ministre de la culture et de la communication et les organisations syndicales représentatives.

**Jeudi 22 février 1979.** — *Présidence de M. Jean Boinvilliers, président.* — La délégation parlementaire a successivement entendu **M. Jean-Philippe Lecat, ministre de la culture et de la communication**, et les représentants de l'intersyndicale **CGT-CFDT de la SFP** sur la situation actuelle de cette société.

Le ministre de la culture et de la communication, après avoir rappelé l'histoire de la crise de la SFP, a réaffirmé qu'il n'était pas dans les intentions du Gouvernement de démanteler cet outil national de production. Il a indiqué à la délégation qu'il souhaitait que l'équilibre financier soit retrouvé de façon durable, dans un climat de concertation à l'intérieur de l'entreprise.

Les représentants syndicaux, conduits par M. Marcel Huart, ont déploré que le plan de licenciement ait été présenté comme un préalable à toute négociation ultérieure. Ils se sont déclarés favorables à l'ouverture d'un dialogue en vue de résoudre la crise actuelle.

Le président Boinvilliers, après avoir pris acte de leurs intentions, a encouragé ses interlocuteurs à avoir rapidement avec le président de la SFP les conversations qui doivent conduire au dénouement de ce conflit. Il a tenu à souligner que la situation ne saurait se prolonger plus longtemps sans avoir des conséquences irréparables pour les sociétés de radio et de télévision.