

SÉNAT

INTER SESSION D'ÉTÉ 1989-1990

JUILLET 1990

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

	Pages
	-
Affaires culturelles	3621
Mission commune d'information sur le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation	3625

AFFAIRES CULTURELLES

Mardi 3 juillet 1990.- Présidence de M. Maurice Schumann, président.- La commission a entendu **Mme Catherine Tasca, ministre délégué** auprès du ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire, **chargé de la communication**, sur le plan d'entreprise de la **Société Française de Production et de Création Audiovisuelle (S.F.P.)**.

Mme Catherine Tasca a été interrogée :

- par **M. Adrien Gouteyron, rapporteur pour avis** des crédits de la communication, sur les secteurs principalement touchés par le plan de licenciements et de départs en préretraite de la S.F.P., sur les secteurs appelés à bénéficier des mesures de reclassement interne et les entreprises du secteur public de l'audiovisuel intéressées par les mesures de reclassement externe, sur les économies attendues du plan pour la gestion de la S.F.P. et le coût de ses mesures d'accompagnement, sur, enfin, les efforts entrepris pour rapprocher FR3 et la S.F.P. ;

- par **M. Ivan Renar** qui a déploré qu'il n'ait pas été d'abord recouru à la diminution du personnel intermittent de la S.F.P., qui a demandé des explications sur le déficit de la société, et qui a fait valoir la suggestion des représentants du personnel de créer un comité d'experts nommé paritairement par la direction et le comité d'entreprise pour suivre la mise en oeuvre du plan d'entreprise ;

- par **M. François Autain** sur l'intervention du président Philippe Guilhaume dans le conflit de la S.F.P. ;

- par **M. Pierre Laffitte** qui a douté de la capacité suffisante du plan d'entreprise à assainir l'outil public de production compte tenu de l'évolution très rapide du secteur et qui a souligné la flexibilité et la capacité d'initiative de certaines sociétés privées ;

- par **M. Hubert Martin** sur la diffusion qu'il a jugée excessive des séries américaines et le développement souhaitable des productions françaises ;

- par le **président Maurice Schumann** sur le lien entre les difficultés de gestion de la S.F.P. et le traitement préférentiel de la production américaine.

Dans ses réponses, **Mme Catherine Tasca** a apporté les précisions suivantes :

- le plan d'entreprise de la S.F.P. est un plan de relance et non un plan de démantèlement. Son unique objectif est de rendre la société performante au service de la production audiovisuelle. C'est pourquoi le Gouvernement lui a donné son appui, mais il n'a pas à intervenir dans ses modalités de mise en oeuvre ;

- ce plan vise à développer les deux métiers de base de la S.F.P. : la production et la prestation de services ;

- pour peu qu'elles fassent appel aux mêmes métiers que ceux touchés par le plan de relance, toutes les entreprises du secteur public de l'audiovisuel sont concernées par les mesures de reclassement externe ; des listes des emplois vacants, immédiatement ou à très court terme, seront établies pour mettre en oeuvre la priorité d'embauche ;

- les économies attendues du plan d'entreprise pour la gestion de la S.F.P. s'élèvent à 180 millions de francs pour 1991 et à 210 millions de francs pour 1992 ; le coût des mesures d'accompagnement est estimé à 250 millions de francs ;

- un groupe de travail spécial doit être constitué par les présidents de FR3 et de la S.F.P. en vue de la coordination de l'outil public de production ; en ce qui concerne FR3, une

meilleure individualisation de l'appareil de production en termes comptables doit déboucher sur une meilleure politique d'investissements et donc d'emploi ;

- parce qu'elle est fluctuante, l'activité de production suppose de recourir à un volant important d'emplois intermittents ; ce qui fait la rareté de la S.F.P. et de FR3, c'est l'existence dans ces sociétés d'un personnel permanent nombreux sur lequel les réductions de charges portent inévitablement ;

- il n'est pas souhaitable, à partir des problèmes de l'outil public de production, de globaliser le débat sur le secteur public de l'audiovisuel qui a déjà eu lieu il y a un an ; il est nécessaire en revanche d'affiner la réflexion avec la direction de la S.F.P. pour redonner un avenir à la société ;

- il est normal que le personnel de la S.F.P. obtienne tout éclaircissement sur le déficit de la société ; il faut porter aussi loin qu'il est possible la concertation dans les formes qui seront convenues entre partenaires afin de montrer aux salariés que le plan d'entreprise était nécessaire et qu'il est mis en oeuvre de façon équitable ;

- pour l'activité de la S.F.P., la grande fracture est venue de la suppression des commandes obligatoires, mais une autre fracture est effectivement due à l'évolution de la programmation des diffuseurs publics et privés ;

- le développement d'un secteur privé de production crée des emplois et il est source de créativité ; mais la normalisation des conditions de travail s'impose : certaines sociétés privées de production travaillent en marge des lois sociales et l'élaboration d'une convention de branche est nécessaire ;

- le Gouvernement estime que le plan d'entreprise est suffisant pour redresser la S.F.P. à une triple condition : la normalisation des conditions de travail du secteur privé, la modernisation de l'organisation du travail dans l'outil public de production, la mise en oeuvre de synergies entre les entreprises du secteur public ;

- le Gouvernement a exprimé son opinion sur l'intervention du président Philippe Guillaume dans le conflit de la S.F.P. dans une lettre, dont copie a été adressée au Conseil supérieur de l'audiovisuel ;

- les négociations se déroulent normalement pour la mise en oeuvre du plan d'entreprise, selon un calendrier de rencontres entre la direction et le comité d'entreprise. Parallèlement, une action en cours au sein du collège des employeurs du secteur public peut faire évoluer certaines solutions et permettre par ailleurs le démarrage des négociations pour l'élaboration d'une convention de branche, qui doit porter dans un premier temps sur le statut des intermittents ;

- l'Etat intervient financièrement dans le plan d'entreprise de la S.F.P. en dégageant, en tant qu'actionnaire principal, 700 millions de francs et en garantissant les apports de fonds à hauteur de 710 millions de francs sur les exercices 1990 et 1991. 120 millions de francs ont été versés en janvier 1990, 180 millions de francs sont en cours de versement, le solde sera versé d'ici fin 1991. C'est la première fois qu'un Gouvernement prend les devants pour garantir des ressources nouvelles à l'entreprise.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION
SUR LE DEROULEMENT
ET LA MISE EN OEUVRE
DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION**

Mercredi 4 juillet 1990 - Présidence de M. Charles Pasqua, président. - La mission a tout d'abord entendu **M. Michel Giraud, président de l'association des maires de France.**

Dans un exposé liminaire, **M. Michel Giraud** a déclaré que la décentralisation se justifiait pour au moins trois raisons : tout d'abord, le poids historique, économique et culturel des collectivités locales, en particulier des communes ; ensuite, parce que la décentralisation constitue "la garantie d'un Etat respecté" ; enfin, parce que la décentralisation, conçue comme "une valorisation des relais humains", contribue "au développement d'une France humaine dans une Europe unie".

Puis il a précisé que l'association des maires de France souhaitait voir la décentralisation poursuivie et prolongée dans le sens des préoccupations exprimées par les Français qui aspirent à une triple évolution :

- que la vie en collectivité leur crée le moins de tracasseries possible, ce qui implique une clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et entre les collectivités elles-mêmes ;

- qu'elle leur coûte le moins cher possible, ce qui suppose de corriger les défauts de la fiscalité locale actuelle qui tiennent à la définition des bases et à l'insuffisante marge d'autonomie fiscale qui découle de la stratification des systèmes de compensation, de la

délocalisation de l'impôt et de la rigueur de la "loi de liaison des taux" ;

- que des réformes valorisent la participation des citoyens.

Il a conclu son intervention en évoquant deux préoccupations d'actualité : le changement d'indexation de la dotation globale de fonctionnement et l'avant-projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République.

Puis **M. Michel Giraud** a répondu aux questions de **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, sur les dispositions de l'avant-projet de loi relatives aux communautés de communes et sur la superposition des structures territoriales françaises.

Après avoir souligné que l'association des maires de France avait, à l'unanimité, émis une extrême réserve à l'égard du projet d'instituer un référendum d'intérêt local, il a rappelé la position de l'association sur la coopération intercommunale : il faut développer cette coopération mais sur la base du volontariat et dans le cadre de structures diversifiées. Les formes actuelles de coopération doivent être maintenues, un système binaire réduit à des communautés de villes et à des communautés de communes n'étant pas souhaitable. Il faut diminuer les compétences obligatoirement transférées, accroître le champ des compétences optionnelles et assurer le financement de la coopération non par un prélèvement sur les dotations allouées aux communes, mais par des ressources complémentaires.

Tout en reconnaissant que l'organisation territoriale française pouvait être jugée compliquée, il a estimé qu'il fallait se garder des démarches autoritaires vouées à l'échec et leur préférer le pragmatisme et, en tout premier lieu, la clarification des compétences. Il a, à ce propos, évoqué en négatif la répartition des responsabilités dans le domaine de l'enseignement et, en positif, la décentralisation de l'aide sociale.

Puis, **M. Bernard Barbier** l'ayant interrogé sur la répartition des compétences dans le cadre des communautés de communes, **M. Michel Giraud** a indiqué que l'association des maires de France unanime souhaitait que la commune ne soit pas départie de son autorité sur le sol, laquelle a été consacrée en 1983 avec le transfert des compétences dans le domaine de l'urbanisme. Or, a-t-il fait observer, si l'élaboration du plan d'occupation des sols ne figure pas dans le tronc des compétences obligatoirement transférées à la communauté de communes, ce n'est pas le cas du droit de préemption qui, pourtant, est indissociable du P.O.S..

Il a, par ailleurs, estimé qu'à partir du moment où l'on souhaitait modifier la répartition institutionnelle du pays, il convenait de se référer à "un double couple" : au couple Etat-région, la responsabilité des grands équipements et de la formation, au couple département-commune, la gestion de proximité. Il s'est à ce propos montré favorable au transfert de la responsabilité des lycées aux départements qui sont déjà compétents pour les collèges.

M. Jean Clouet a ensuite fait deux observations : la première sur "l'appétit immodéré de compétences" des collectivités locales, et la seconde sur le principe de subsidiarité qu'il a estimé devoir être médité. Il s'agit de savoir jusqu'à quel niveau de collectivité une compétence peut "descendre" et de "la faire descendre" en responsabilité et en charge, chaque collectivité devant alors se contenter des compétences ainsi transférées.

M. Michel Giraud a fait valoir que "l'appétit immodéré de compétences" des collectivités locales était inévitable à partir du moment où la répartition des compétences était confuse. Il a rappelé la position de l'association des maires de France à l'égard des compétences communales : les communes doivent refuser toute responsabilité nouvelle ne correspondant ni à la loi, ni à leur volonté. Il a déclaré qu'il était un farouche partisan du principe de subsidiarité qui consiste à ne faire remonter que la compétence insusceptible d'être exercée à

l'échelon le moins élevé et qu'il convenait d'aller jusqu'au bout de la logique de ce principe, c'est-à-dire jusqu'au citoyen. Il s'est alors déclaré, à titre personnel, favorable au référendum d'intérêt local.

Puis, en réponse à une question de **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, à propos des conséquences de l'émiettement actuel des communes sur leur capacité à exercer certaines compétences, il a précisé que l'association des maires de France n'était pas, a priori, hostile aux nouvelles formules de coopération intercommunale, mais qu'elle souhaitait que ces formules ne soient qu'additionnelles et qu'elle contestait l'importance des compétences obligatoirement transférées et leur modalité de financement.

La mission a ensuite **procédé à l'audition de M. Robert Lion, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations** et de **M. Pierre Richard, directeur général adjoint de cet établissement et président du directoire du Crédit local de France**.

M. Robert Lion a, tout d'abord, présenté les principaux axes de l'action du groupe de la Caisse des dépôts dans le domaine du développement local. Cette action comporte un volet financier et un volet de prestations de services, assuré par les filiales de C3D (Caisse des dépôts-développement).

Depuis quelques années, le volet financier a connu une forte mutation, le tarissement de la ressource issue du livret A s'accompagnant de la banalisation presque complète des conditions de prêts consenties aux collectivités locales. Le Crédit local de France accorde donc désormais, aux conditions du marché, la quasi totalité des prêts consentis aux collectivités locales par le groupe de la Caisse, "la ressource livret A" étant réservée au financement du logement social.

S'agissant des prestations de services, **M. Robert Lion** a insisté sur le redressement de la situation financière de la compagnie C3D, qui pourrait développer

ses activités dans des domaines nouveaux, telle la protection de l'environnement.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a observé que la doctrine consistant à exclure les collectivités locales des financements à taux privilégié devrait être infléchie dès lors que les collectivités sont sollicitées par l'Etat d'intervenir dans des domaines de compétences qui ne sont pas les leurs. Il a également interrogé M. Robert Lion sur l'évolution de la conjoncture financière locale.

M. Charles Pasqua, président, a demandé quelle était la situation à l'étranger, en matière de crédit aux collectivités locales.

En réponse, **M. Robert Lion** a indiqué qu'il n'approuvait pas la doctrine consistant à exclure les collectivités locales des prêts à taux privilégiés. Il a rappelé qu'à ce jour seuls les projets inscrits au programme "développement et solidarité" font l'objet de prêts sur ressources provenant du livret A, dont 4 milliards de francs destinés au financement des lycées.

M. Pierre Richard a relevé qu'il n'était possible de prêter à taux privilégié qu'à condition de collecter une ressource à un taux plus bas que celui du marché, à moins que l'Etat ne bonifie les prêts. Il a également souligné que la tendance à l'étranger était à la banalisation du crédit aux collectivités locales, même si le mouvement semble moins avancé qu'en France.

A propos de la conjoncture financière locale, il a indiqué que l'année 1990 serait marquée par une forte progression de la fiscalité locale, de plus de 6 %, due notamment à l'impact psychologique de la modification du régime d'indexation de la dotation globale de fonctionnement et à l'absence d'information des élus sur l'évolution de l'assiette des impôts locaux au moment où ils votent les taux de ces derniers, ce qui les conduit à choisir des taux trop élevés. Cette progression de la fiscalité locale permet une augmentation substantielle de l'investissement, dont la part autofinancée augmente, les

dépenses de fonctionnement étant par ailleurs maîtrisées. La conséquence mécanique de ces choix est la chute du recours à l'emprunt, qui a diminué de 50 % en deux ans.

M. Robert Lion a précisé que, globalement, les collectivités locales françaises connaissent une situation financière beaucoup plus saine qu'à l'étranger.

M. Jean Clouet a demandé si la banalisation du Crédit local de France, n'allait pas entraîner des pertes de parts de marché, pour cet établissement ; il s'est également interrogé sur les conséquences, pour la Caisse des dépôts, de la décentralisation.

En réponse, **M. Pierre Richard** a indiqué que la politique du Crédit local vise à maintenir sa part de marché dans le crédit aux collectivités locales entre 40 % et 45 % ; ce maintien se justifie par la spécialisation du Crédit local de France, qui garantit en outre un égal accès à l'emprunt de toutes les collectivités locales, quelle que soit leur taille.

M. Robert Lion a souligné que la décentralisation s'était accompagnée d'une modification radicale des pratiques du groupe de la Caisse des dépôts, dont les prêts ne sont plus accordés de manière administrative mais adaptés à la demande.

M. Daniel Hoeffel a souhaité obtenir des précisions sur les perspectives de la Caisse des dépôts en matière d'écologie et sur l'avenir de l'obligation de dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales, obligation pour l'instant assortie d'avances gratuites sur le produit des impôts directs locaux.

En réponse, **M. Pierre Richard** a relevé que la France était le seul pays où les collectivités locales sont obligées de déposer gratuitement leurs fonds libres au Trésor. Il a souligné que l'intérêt des collectivités locales était, pour l'instant, le maintien du système actuel, qui présente, toutefois, le double inconvénient, d'une part, de pénaliser les petites communes qui sont obligées d'avoir une trésorerie importante et, d'autre part, d'inciter les

collectivités locales à la dépense et non à l'épargne. Il s'est montré favorable à la création d'un plan d'épargne-épargnement pour les collectivités locales.

M. Robert Lion a précisé que la Caisse des dépôts réfléchissait au développement de ses prestations de service en matière de cadre de vie et de protection de l'environnement ; il a indiqué que des propositions allant dans ce sens seront soumises à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, à l'automne prochain.

M. Pierre Richard a évoqué la possibilité d'offrir des prêts indexés sur le prix de l'eau pour tous les investissements liés à ce domaine.

Jeudi 5 juillet 1990 - Présidence de M. Charles Pasqua, président - La mission a entendu **M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.**

Dans une intervention liminaire, le ministre a dressé un bilan des transferts de compétences dans le domaine de l'aide sociale en insistant sur leur aspect financier. Il a souligné, à cet égard, que la décentralisation des financements avait été exactement compensée par l'Etat pour chaque département comme l'avait constaté la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Il a fait valoir que les problèmes de financement qui se posent sont, en fait, liés à des questions de frontières. Il a, en l'occurrence, estimé qu'il était sain que les collectivités signalent ou rappellent les lacunes et les incohérences des dispositifs qui relèvent d'autres autorités.

Evoquant l'esprit dans lequel doivent être conçues les réponses aux situations institutionnelles délicates nées de la décentralisation, **M. Claude Evin** a préconisé la recherche d'un partenariat entre l'Etat et le département, dans le respect de leurs compétences respectives.

Abordant la décentralisation des politiques, le ministre a évoqué certaines réflexions concernant les

"secteurs personnes âgées et personnes handicapées" dans lesquels se posent des problèmes particuliers de partage des compétences entre l'Etat et les départements.

S'agissant de l'aide aux personnes handicapées, la situation est particulièrement complexe puisque deux autorités de tutelle, et trois payeurs interviennent : l'Etat pour le travail protégé, le département pour les frais d'hébergement en foyer et la politique du maintien à domicile, l'assurance maladie pour les soins. La définition des fonctions de chaque catégorie d'établissements et services s'adapte à cette classification et à ce partage, parfois sans problème lorsqu'une bonne collaboration locale existe, et parfois plus difficilement.

Au chapitre des bonnes adaptations, le ministre a salué les collaborations entre les services de l'Etat et ceux du département pour créer simultanément, un centre d'aide par le travail, et un foyer ou des structures d'hébergement complémentaires pour les travailleurs handicapés.

Par ailleurs, **M. Claude Evin** a estimé que certains problèmes pourraient être surmontés par l'extension des formules de foyers à double tarification. Il a rappelé que cette formule a permis depuis le milieu des années 1980 de soutenir, avec des "forfaits soins", l'effort des collectivités pour des personnes ayant besoin de lieux de vie mais aussi de soins sans relever d'une maison d'accueil spécialisé (M.A.S.).

Le ministre a ensuite préconisé une définition plus rigoureuse non seulement des modalités d'accès à ces structures, mais également des soins pris en charge hors forfait.

Concernant l'aide aux personnes âgées, le ministre s'est déclaré préoccupé par la montée du nombre des personnes âgées dépendantes, au cours des prochaines années. Il a rappelé que le système des forfaits soins pose, dans la pratique, des problèmes de frontière entre

hébergement et soins que tous les élus locaux connaissent bien.

A cet égard, le ministre a indiqué que si les forfaits sont insuffisants en nombre et en montant pour faire face aux besoins de soins, ce sont les prix de journée "hébergement" qui augmentent, les personnes âgées et leurs familles et, subsidiairement, l'aide sociale, étant alors sollicitées.

Il a par ailleurs rappelé que les conseils généraux interviennent également pour les personnes âgées dépendantes avec l'allocation compensatrice et avec le financement de l'aide ménagère pour les plus démunies.

Le ministre a ensuite consacré son propos au revenu minimum d'insertion (R.M.I.) en soulignant que cette politique, ancrée au centre de notre législation sociale, constituait une réalité intangible.

Près de cinq cent mille foyers, représentant plus d'un million de personnes, ont bénéficié d'une allocation dont le niveau mensuel moyen s'élève à 1.800 francs. Par ailleurs, cent soixante-dix mille contrats d'insertion ont été signés en un peu plus d'un an, et, en 1989, quarante-quatre mille bénéficiaires du R.M.I. ont été concernés par une "mesure emploi".

Il a jugé ce bilan globalement positif, bien que contrasté selon les situations locales. En effet, les politiques d'insertion connaissent, dans les départements qui ont une densité d'allocataires élevée et un taux de chômage important, une progression plus lente qu'il faut mettre en rapport avec la masse des situations à traiter.

Pour les départements qui ont de plus gros efforts à accomplir, un renforcement des moyens de l'Etat par le dégagement de postes destinés aux cellules d'appui est prévu.

Le ministre a déploré qu'une partie des départements n'aient pas su ou pu engager les dépenses d'insertion à un niveau significatif. Selon la délégation au R.M.I.,

seulement 20 % du montant des crédits ont été consommés en 1989.

Un large débat s'ensuivit auquel ont pris part, outre **M. Daniel Hoeffel, rapporteur, M. Jean Clouet et M. Joël Bourdin.**

Dans ses réponses aux intervenants, **M. Claude Evin** a souligné qu'en matière sociale il n'y a plus guère de compétences à transférer et ce qui demeure de la compétence de l'Etat, les sans domiciles fixes ou les centres d'aide par le travail, ne peut faire l'objet d'une décentralisation.

En revanche, là où des problèmes de chevauchement de compétences se posent, il convient de rechercher des solutions de complémentarité, en particulier par une forme de planification associant les partenaires concernés : l'Etat et les collectivités territoriales.

S'agissant des hôpitaux, le ministre a plaidé pour une réforme de la politique en ce domaine. Un projet de loi est d'ailleurs à l'étude. La notion de carte retenue jusqu'ici pour les implantations ou le maintien d'établissements hospitaliers est insuffisante. Il faut aussi prendre en compte le taux d'activité des services avec tout ce que cela emporte comme conséquences humaines, sociales et financières.

M. Claude Evin a conclu son propos en faisant valoir que les problèmes de la santé sont moins liés au volume des moyens qu'à leur bonne utilisation.

Mercredi 11 juillet 1990 - Présidence de M. Charles Pasqua, président.- La mission a, tout d'abord, entendu **M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.**

Dans un exposé liminaire, le ministre d'Etat a estimé que la décentralisation, bien que ne relevant pas directement de son département ministériel, le concernait en raison des liens existant entre l'école et les collectivités

territoriales. **M. Lionel Jospin** a ensuite mis en évidence le caractère particulier de la décentralisation de l'éducation puisque la logique du transfert des blocs de compétences n'a pu s'appliquer rigoureusement et qu'elle a dû se concilier avec le principe de la coresponsabilité de l'Etat et des collectivités locales.

A cet égard, il a rappelé les trois principes qui avaient présidé au transfert des compétences dans le domaine de l'éducation : le principe de la proximité de gestion des établissements, la volonté de parvenir à une répartition plus juste des dépenses d'éducation entre les collectivités d'accueil et les collectivités de résidence et, enfin, le principe de l'unité du service public de l'éducation.

Le ministre d'Etat a alors estimé que le transfert de compétences n'avait pas soulevé de difficultés majeures, à l'exception peut-être du lancinant problème de la répartition des charges des écoles à fréquentation intercommunale. A cet égard, il a indiqué qu'une mission de réflexion avait été confiée à M. Pierre Mauger, ancien secrétaire général de l'association des maires de France.

M. Lionel Jospin a ensuite abordé deux des préoccupations de la mission d'information, d'une part, le regroupement au profit d'une seule catégorie de collectivité locale de la gestion des collèges et des lycées, et, d'autre part, l'éventualité d'un transfert aux régions de la responsabilité des universités.

S'agissant du rattachement de la gestion des lycées et des collèges à une seule collectivité, le département ou la région, il a reconnu qu'une telle solution présentait des avantages tels qu'une simplification de la planification scolaire, une meilleure gestion des ensembles immobiliers accueillant un lycée et un collège, et une plus grande souplesse dans la gestion des flux d'élèves. Le ministre d'Etat a également souligné qu'un tel regroupement confortait certains inconvénients et notamment un surcroît de charges pour la collectivité locale investie de cette double compétence et la mise en oeuvre d'une réforme complexe pour le transfert des biens immobiliers. Il a

conclu sur ce thème en faisant valoir que si, à moyen terme, une telle rationalisation n'était pas à exclure, il lui apparaissait plus urgent de concentrer les efforts en la matière sur la rénovation en profondeur du système éducatif.

Le ministre d'Etat a, en revanche, émis de sérieuses réserves sur l'hypothèse d'un transfert des universités aux régions. Il a fait valoir, en l'occurrence, que l'addition des choix des régions ne se traduirait pas nécessairement par une "politique utile" pour l'ensemble du pays et que seul l'Etat pouvait garantir la cohérence d'une démarche nationale et organiser la complémentarité entre les établissements universitaires. **M. Lionel Jospin** a par ailleurs estimé que l'ouverture des frontières en 1993 aura pour effet de développer la mobilité des maîtres et des élèves et qu'il faudra, qu'au sein des universités françaises, émergent quatre ou cinq pôles européens d'excellence. Enfin, il a fait part de sa crainte que la régionalisation des universités n'engendre des déséquilibres sérieux.

Le ministre d'Etat a alors plaidé pour un partenariat entre les trois catégories de collectivités territoriales et l'Etat et préconisé l'association des collectivités, au-delà de la construction des bâtiments, à la définition des objectifs et à l'élaboration des décisions relatives à l'implantation des établissements et au choix des filières et des structures pédagogiques.

Il a rappelé, à cet égard, que plusieurs décisions montrent la volonté du ministère d'agir dans cette voie, et notamment la représentation des collectivités locales au sein du conseil supérieur de l'éducation nationale.

Dans le débat qui s'ensuivit, **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a demandé des précisions sur le montant de l'effort financier qu'escomptait le ministère de la part des collectivités locales dans le cadre du plan pluriannuel d'aménagement et de développement universitaire ; il a

également interrogé le ministre sur le jugement qu'il portait sur la multiplication des antennes universitaires.

M. Pierre Dumas a estimé que le partenariat entre l'Etat et toutes les catégories de collectivités locales risque de poser un problème vis-à-vis des régions dans la mesure où cette politique dilue le rôle des régions dans un domaine où elles ont vocation à intervenir.

M. Bernard Laurent a déploré qu'on ait au départ partagé les collèges et les lycées entre deux collectivités, d'autant plus que, les habitudes étant prises, il sera difficile de faire évoluer cette situation.

M. Joël Bourdin a demandé qu'une association plus étroite s'établisse entre les régions et le ministère pour la création des postes en fonction des bâtiments construits. Il a souhaité que les filières soient mieux adaptées et déploré le départ de certains universitaires attirés par d'autres établissements, notamment ceux situés dans la région parisienne.

En réponse aux intervenants, **M. Lionel Jospin** a indiqué en substance :

- qu'il ne connaissait pas encore le montant de la participation des collectivités locales au plan pluriannuel d'aménagement, celles-ci n'en ayant pas délibéré. L'Etat pour sa part y consacra 16 milliards de 1991 à 1995 ;

- qu'il faut réguler le développement des antennes universitaires. A cet égard, les schémas régionaux de l'enseignement supérieur peuvent servir de cadre ;

- qu'il poursuivra la création de postes d'enseignants au rythme du développement des établissements d'enseignement supérieur. 1.500 postes ont été créés en 1990 et le chiffre ne sera pas inférieur en 1991.

La mission a ensuite **procédé à l'audition de M. Olivier Philip, président de l'association des membres du corps préfectoral.**

M. Olivier Philip a, tout d'abord, présenté quelques considérations générales sur la déconcentration ; plus que

des textes, celle-ci dépend de l'usage qui en est fait. Elle s'est en outre, dès 1962, accompagnée d'une décentralisation de fait, les pouvoirs attribués aux préfets étant fréquemment assortis de l'obligation de consulter les assemblées élues.

Contrairement à la décentralisation, la déconcentration est mise en oeuvre de manière très progressive et peut même régresser, par exemple lorsque le montant d'enveloppes de crédits en théorie déconcentrés se réduit à l'excès, ce qui aboutit en fait à remettre à l'échelon ministériel les arbitrages concernant ces crédits. La dilution des crédits affectés aux contrats de ville ou de plan dans de multiples chapitres budgétaires débouche sur un résultat similaire.

M. Olivier Philip a ensuite relevé que la déconcentration des compétences devrait, à l'avenir, être assortie de celle des moyens humains et de la suppression correlative des services concernés à l'échelon central.

Puis, il a indiqué qu'à compter de l'an prochain, les concours d'accès aux catégories C et D de la fonction publique devraient être organisés à l'échelon régional ou plurirégional.

Enfin, **M. Olivier Philip** a souligné qu'il apparaissait aujourd'hui plus aisé de déconcentrer l'action administrative au niveau régional qu'au niveau départemental ; dans ces conditions, les chefs de services régionaux peuvent avoir tendance à ne pas respecter l'autorité du préfet de département sur les services départementaux.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a demandé s'il ne serait pas opportun de reconnaître un pouvoir quasi-hiérarchique au préfet de région sur le préfet de département et de créer des services territoriaux ayant des compétences transversales. Enfin, il s'est interrogé sur les perspectives du contrôle de légalité des actes des collectivités locales.

M. Olivier Philip s'est, en réponse, déclaré très favorable à la création de services communs dans plusieurs domaines comme l'informatique, la communication ou la gestion des personnels.

M. Bernard Laurent s'est inquiété des risques que comporterait la subordination des préfets de département aux préfets de région, subordination qui pourrait en outre se révéler contradictoire avec la double mission du préfet de région, qui est également préfet d'un département.

En réponse, **M. Olivier Philip** a indiqué que l'association des membres du corps préfectoral était défavorable à l'instauration d'un pouvoir hiérarchique des préfets de région sur les préfets de département.

M. Joël Bourdin a relevé que la création d'un tel pouvoir réduirait encore plus le rôle des sous-préfets. Il a également indiqué que la gestion des crédits de la culture était encore centralisée à l'excès et a proposé que les concours de professeurs de l'enseignement secondaire soient organisés sur une base régionale.

M. Olivier Philip, sans cacher que certaines sous-préfectures pourraient être regroupées, a estimé que les sous-préfets conservaient une fonction de représentation de l'Etat et intervenaient de manière importante dans plusieurs domaines nouveaux, tel le revenu minimum d'insertion. Il a indiqué qu'une action de déconcentration venait d'être amorcée et que l'extension au corps enseignant du principe d'une régionalisation des concours susciterait des difficultés.

M. Jean Clouet a demandé s'il fallait voir dans la démarche suivie par le Gouvernement à propos de la région d'Ile-de-France une remise en cause de la légitimité des élus locaux de cette région.

M. Olivier Philip a répondu que les pouvoirs s'exerçaient, en région parisienne, au niveau communal en matière d'urbanisme, ce qui n'est pas le cas dans les grandes agglomérations en province, où ces pouvoirs sont détenus par des groupements de communes. Cette

spécificité requiert une politique différente de la part de l'Etat.

M. Pierre Dumas a relevé que le contrôle de la bonne exécution des contrats de plan requerrait des administrations d'Etat solides au niveau régional.

M. Olivier Philip a souligné que le mécanisme des contrats de plan pouvait susciter des conflits entre le conseil régional et les différents conseils généraux et n'a pas souhaité que les services de l'Etat dans la région exercent un contrôle sur les services de l'Etat dans le département.

La mission a enfin procédé à l'audition de **M. Jean-Claude Peyronnet**, président du centre national de la fonction publique territoriale.

Dans un propos liminaire, **M. Jean-Claude Peyronnet** a dressé un bilan de l'activité du centre national de la fonction publique territoriale qui dispose d'un budget de 750 millions de francs, emploie 250 personnes et dispense, avec l'aide de ses vingt-six délégations régionales, 28 % des actions de formation dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux. A cet égard, il a précisé que le centre national avait assuré, en 1989, près de 16.000 actions de formations représentant plus de 5,4 millions "d'heures de formation stagiaire".

Abordant les perspectives d'avenir du centre national de la fonction publique territoriale, **M. Jean-Claude Peyronnet** a fait valoir que, même en réalisant des économies de gestion, le centre ne pourrait, en l'état actuel de ses ressources, faire face à la forte augmentation de la demande de formation. Il a illustré son assertion en indiquant que sur le taux de la cotisation versée par les collectivités locales, soit 1 % de la masse salariale des fonctionnaires territoriaux, moins de 0,7 % sont consacrés à la formation, compte tenu des frais de fonctionnement du centre et des dépenses afférentes à l'exercice de ses autres missions et notamment l'organisation des concours de recrutement des fonctionnaires de catégorie A et la gestion

de la bourse de l'emploi, qui ne donne pourtant pas satisfaction aux agents territoriaux.

Le président du centre national de la fonction publique territoriale a alors préconisé un relèvement du taux de la cotisation versée par les collectivités locales.

En conclusion, **M. Jean-Claude Peyronnet** a émis des réserves sur les modalités actuelles de la formation initiale qui privent les maires de leurs principaux collaborateurs, dès leur recrutement et pour une longue période.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur, a alors interrogé le président du centre national de la fonction publique territoriale sur l'importance des charges de travail induites par le versement de l'indemnité représentative de logement des instituteurs, sur la prise en charge par le centre des fonctionnaires victimes d'un incident de carrière et sur la répartition du "budget formation" entre la formation initiale et la formation continue.

Dans sa réponse, **M. Jean-Claude Peyronnet** a indiqué que le transit par le centre national de la fonction publique territoriale de la seconde part de la "dotation spéciale instituteurs", bien que dénué de tout lien avec la vocation du centre, n'avait pas entraîné un surcroît de travail, en raison du concours apporté par les services extérieurs de l'Etat pour les opérations matérielles de versement de l'indemnité.

S'agissant des fonctionnaires territoriaux victimes d'un incident de carrière et pris en charge par le centre, il a estimé leur nombre à 150 personnes et indiqué que certaines d'entre elles avaient été mises à la disposition des associations d'élus locaux.

Concernant la répartition des actions de formation, il a exprimé sa crainte qu'à ressources inchangées, le développement des actions de formation initiale ne s'effectue au détriment de la formation continue.

Enfin, interrogé par **M. Joël Bourdin**, le président du centre national de la fonction publique territoriale a rappelé que son établissement n'avait pas le monopole de la formation des fonctionnaires territoriaux et indiqué qu'il faisait un large recours à des formateurs extérieurs rémunérés à la vacation.