

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 1979.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales,*

Par M. Lionel de TINGUY,

Sénateur.

TOME II

TRAVAUX DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champelx, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Charrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffro François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larch, Pierre Marclhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir le numéro :

Sénet : 187 (1978-1979).

Collectivités locales. — Action sociale - Agents communaux - Communes - Conseils municipaux - Districts - Départements - Dotation globale d'équipement - Education - Elus locaux - Emprunts - Fonction publique - Justice - Maires - Police - Santé - Syndicats de communes - Urbanisme - Code des communes - Code général des impôts.

## SOMMAIRE DETAILLE

	Pages
<b>Observations générales</b> .....	13
L'option de base de la commission: accroître les droits, les libertés et les attributions des collectivités locales.....	14
De multiples réserves, amendements et modifications au texte gouvernemental .....	18
Les modifications d'ensemble .....	18
1° L'amélioration de la forme.....	19
2° La validation du Code des communes.....	20
3° L'adjonction d'un titre additionnel VII (nouveau) .....	21
<b>PREMIERE PARTIE. — Les structures et les institutions</b> .....	23
<b>CHAPITRE PREMIER. — Les structures</b> .....	23
A. — Le découpage géographique de nos collectivités.....	23
La position des élus.....	23
Le maintien des structures actuelles par respect de l'homme et de sa liberté.....	24
L'échec des regroupements autoritaires.....	25
La participation des habitants est moins grande après la fusion qu'avant.....	26
Les regroupements coûtent cher.....	26
Ils ne sont pas une condition de la décentralisation des services de l'Etat.....	27
Tableau. — Nombre de fusions intervenues depuis le vote de la loi du 16 juillet 1971.....	27
B. — La coopération intercommunale.....	28
Les élus estiment que les formules actuelles sont assez satisfaisantes et que la coopération doit être non pas imposée mais consentie.....	28
Tableau. — Evolution du nombre de syndicats de communes de 1972 à 1977.....	30
Une coopération générale peut se justifier par le souci de répartir harmonieusement les investissements.....	31
Les secteurs.....	31
Les syndicats à « géométrie variable ».....	32
<b>CHAPITRE II. — Les institutions</b> .....	32
A. — Le respect des institutions municipales et départementales dans leur ensemble.....	32
Les raisons pour lesquelles votre commission l'approuve...	32
1° L'assentiment des populations.....	32
2° L'avis général des maires.....	33

	Pages.
3° L'histoire de nos institutions .....	33
4° Un heureux équilibre entre les pouvoirs .....	33
5° L'adaptation de nos institutions aux différentes catégories de communes .....	33
<b>B. — Les modifications proposées .....</b>	<b>34</b>
1° La liberté quant à la fixation du nombre minimum des adjoints .....	34
2° La création de mairies de quartier ....	34
3° L'intervention de la Cour des comptes .....	35
Votre commission a donné un assentiment de principe aux propositions du Gouvernement concernant le contrôle de la gestion par des comités interdépartementaux, mais à la condition que l'esprit dans lequel les contrôles effectués par les comptables soit modifié .	36
4° Organiser l'information de la population .....	38
 <b>DEUXIEME PARTIE. — Les libertés locales .....</b>	 <b>39</b>
<b>CHAPITRE PREMIER. — La liberté juridique : le caractère exécutoire des décisions .....</b>	<b>40</b>
<b>A. — Le contrôle de la légalité .....</b>	<b>41</b>
Son maintien .....	42
<b>B. — La réduction des cas d'approbation .....</b>	<b>42</b>
Sur les huit cas d'approbation exigés par l'article L. 121-38 actuel, le texte proposé par votre commission n'en retient plus que trois .....	43
 <b>CHAPITRE II. — L'allègement de la tutelle financière .....</b>	 <b>44</b>
<b>A. — L'amélioration des dispositions contenues dans le projet de loi .....</b>	<b>44</b>
1° Une plus grande liberté de perception de certaines taxes .	44
La taxe de séjour .....	44
La taxe locale d'équipement .....	44
2° La liberté d'emprunter .....	45
La définition de l'endettement moyen des collectivités.	45
La fixation d'un seuil d'endettement au-delà duquel l'approbation des emprunts demeure nécessaire ...	45
La suppression des intermédiaires financiers .....	46
3° La suppression de la procédure d'inscription d'office ...	46
4° La réduction du nombre des dépenses obligatoires .....	47
5° Les mesures relatives au redressement financier .....	47
Le texte de la commission précise mieux la notion d'équilibre réel du budget .....	47
Les subventions exceptionnelles d'équilibre : la publication des bénéficiaires au <i>Journal officiel</i> .....	48
<b>B. — Les mesures nouvelles proposées par la commission .....</b>	<b>49</b>
1° L'interdiction de mettre des obligations à la charge des collectivités locales sans intervention législative est renforcée .....	49
2° La limitation législative des dépenses imposées aux communes par les établissements publics .....	50

	Pages.
Tableau. — Recettes et dépenses réalisées par les agences financières de bassin depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1977 .....	50
Tableau. — Evolution de la cotisation prélevée par le Centre de formation des personnels communaux de 1974 à 1979.	51
3° Eviter que ne renaissent des subventions conditionnelles à l'échelon départemental ou régional .....	51
4° L'interdiction faite aux communes de rémunérer les agents de l'Etat .....	52
La fin d'une situation dénoncée de bien des côtés mais très spécialement par les maires au cours de l'enquête de 1977 .....	52
Le problème de l'organisation de la direction départementale de l'équipement .....	53
 <b>CHAPITRE III. — Le remplacement des subventions affectées par la dotation globale d'équipement</b> .....	 54
A. — Les motifs de la réforme .....	54
La commission s'est prononcée en faveur de ce remplacement.	54
L'opinion des maires .....	55
B. — Les modifications proposées par la commission .....	56
1° Une totale liberté d'affectation .....	56
2° L'échange entre les communes .....	56
3° La situation des groupements de communes .....	56
Les modifications proposées au titre V relatif à la coopération communale .....	57
Au total, la situation financière des syndicats n'est pas menacée par la réforme .....	58
4° La révision des résultats de la réforme .....	59
La fixation d'une période transitoire de quatre ans pour la globalisation des subventions .....	59
5° Les modalités de la répartition de la dotation globale d'équipement .....	59
6° Le problème de son indexation .....	60
La commission des lois propose l'indexation sur le montant de la dotation globale de fonctionnement .....	61
 <b>CHAPITRE IV. — Les normes techniques et les réglementations particulières</b> .....	 61
A. — Des constatations concordantes .....	61
Le rapport Guichard et la réponse des maires de France ....	61
B. — Les interrogations de la commission .....	64
1° Qui doit reviser la situation ? .....	64
La commission accepte que ce soit le Conseil national des services publics, communaux et départementaux réorganisé .....	65
2° Jusqu'où aller dans la suppression des normes ? .....	65
3° Les normes peuvent-elles resurgir ? .....	66
4° Quel résultat peut-on attendre de l'allégement proposé ? ..	66
Etude d'un cas : la création d'un collège d'enseignement secondaire .....	68

	Pages.
<b>CHAPITRE V. — La condition des élus</b> .....	69
<b>Le rapport Boileau</b> .....	69
<b>A. — Le maintien du principe de la gratuité des fonctions locales</b> ..	70
1° <b>Le principe de la gratuité des fonctions locales</b> .....	70
2° <b>Les modalités d'indemnisation</b> .....	72
<b>Tableau. — Indemnités de fonctions des maires et adjoints</b> .....	72
3° <b>Le problème des maires à « temps plein »</b> .....	73
<b>La commission abaisse le seuil de population proposé à 30 000 habitants</b> .....	73
<b>Elle ouvre également la possibilité d'exercer leur mandat à temps plein aux adjoints des grandes villes</b> ....	73
<b>B. — La retraite des maires et des adjoints</b> .....	74
<b>Tableau. — Montant annuel des retraites servies aux maires par l'I. R. C. A. N. T. E. C.</b> .....	74
<b>La commission autorise l'affiliation des maires et des adjoints à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales</b> .....	75
<b>C. — Les facilités d'absence de leur emploi pour les élus locaux professionnellement salariés</b> .....	75
<b>Cette possibilité est limitée aux salariés travaillant dans les entreprises de plus de dix employés</b> .....	76
<b>Une amélioration de la compensation du manque à gagner proposée par le Gouvernement</b> .....	76
<b>D. — La sécurité</b> .....	77
1° <b>La garantie d'emploi</b> .....	77
2° <b>La protection contre les dommages subis dans l'exercice des fonctions</b> .....	77
3° <b>Les conditions de mise en jeu de la responsabilité des élus.</b>	77
<b>CHAPITRE VI. — Le personnel communal</b> .....	79
<b>A. — Situation présente</b> .....	79
1° <b>Les effectifs et leur répartition entre les communes</b> .....	79
<b>Tableau. — Effectifs par groupe démographique de communes et par statut</b> .....	79
<b>Tableau. — Répartition selon les catégories de fonctions exercées et par groupe démographique de communes...</b>	80
<b>Tableau. — Evolution des effectifs du personnel communal de 1973 à 1977</b> .....	81
2° <b>Le régime juridique et administratif</b> .....	82
a) <b>Définition des emplois</b> .....	82
b) <b>Recrutement</b> .....	83
c) <b>L'avancement</b> .....	84
d) <b>Le rôle du centre de formation des personnels communaux et des syndicats de communes pour le personnel</b> .....	84
<b>La préformation</b> .....	85
<b>La formation</b> .....	83
<b>Le perfectionnement</b> .....	83
<b>B. — Analyse critique</b> .....	86
1° <b>Le point de vue des élus</b> .....	86
2° <b>Les points de vue du personnel</b> .....	87

	<u>Pages</u>
C. — Position de la commission .....	88
1° Améliorer la qualification du personnel communal .....	89
a) Accroître l'encadrement .....	89
Tableau. — Taux d'encadrement comparé du personnel communal .....	89
b) Rapprocher à certains égards les agents communaux des agents de l'Etat .....	90
La commission leur donne la qualité de fonctionnaire .....	90
Elle souhaite qu'un certain nombre de fonctionnaires communaux puissent être recrutés par les mêmes concours et avec la même formation que les fonctionnaires de l'Etat .....	90
Elle approuve les dispositions du projet qui organisent des échanges entre la formation communale et la fonction d'Etat .....	91
2° Des satisfactions pour le personnel .....	91
a) Le statut des personnels départementaux .....	91
b) L'extension de la compétence des syndicats de communes pour le personnel .....	92
Relèvement du seuil de 100 à 200 agents à temps complet .....	92
Le maintien du droit de nomination des maires .....	92
c) L'exercice des droits syndicaux .....	93
d) La responsabilité des fonctionnaires communaux .....	93
e) L'accroissement des possibilités d'avancement .....	93
f) La suppression de la notation .....	93
g) La gestion des œuvres sociales par les syndicats de communes pour le personnel .....	94
h) Le centre de formation des personnels communaux....	94
Le maintien du centre .....	94
L'intégration en son sein de la Commission des emplois supérieurs .....	94
i) La situation des secrétaires généraux.....	94
La limitation du recrutement direct aux agents publics .....	94
La possibilité de reclassement dans la fonction d'Etat .....	94
j) La perte du droit à l'avancement.....	94
La commission introduit une condition moins rigoureuse que le projet du Gouvernement.....	94
k) La commission nationale paritaire du personnel communal .....	95
3° Des satisfactions pour les communes .....	95
a) Le maintien d'emplois spécifiques.....	95
b) Une plus grande liberté pour le recrutement des catégories C et D que pour le recrutement des catégories A et B.....	96
c) La commission pense indispensable de distinguer la situation des petites communes de celle des autres communes .....	96
Les communes de moins de 2 000 habitants pourraient recruter plus librement des personnels des catégories C et D.....	97

	Pages.
d) Le Centre de formation des personnels communaux...	97
Le montant des cotisations qu'il prélève sur les communes devrait être contrôlé annuellement par les législateurs .....	97
La commission souhaite qu'il recherche les solutions les plus économiques.....	97
<b>TROISIEME PARTIE. — Les transferts d'attribution .....</b>	<b>99</b>
<b>A. — Perspectives lointaines .....</b>	<b>99</b>
Les solutions proposées par le rapport Guichard.....	99
La réforme proposée demande à être prolongée suffisamment pour pouvoir réussir .....	102
<b>B. — L'avenir prochain .....</b>	<b>103</b>
1° Le projet donne satisfaction à certaines revendications bien connues des communes; il en est ainsi pour ce qui concerne la justice, la police et l'urbanisme.....	103
La circonspection des maires.....	103
2° Du côté des administrations de l'Etat, un grand effort a été fait pour admettre la décentralisation.....	105
La persistance de l'esprit jacobin.....	105
3° Les conditions dans lesquelles le projet traite des problèmes financiers liés aux transferts de compétence ne facilitent guère la tâche.....	105
<b>CHAPITRE PREMIER. — Les services de justice.....</b>	<b>106</b>
<b>A. — Les modalités juridiques du transfert.....</b>	<b>106</b>
La commission a préféré la notion de changement d'affectation des bâtiments à celle de changement de propriété que proposait le Gouvernement .....	106
<b>B. — Les conditions financières.....</b>	<b>107</b>
La prise en compte des annuités des emprunts.....	107
<b>CHAPITRE II. — La police.....</b>	<b>107</b>
<b>A. — La suppression des contingents.....</b>	<b>107</b>
<b>B. — Les rapports entre les maires et les préfets dans les communes où la police est étatisée.....</b>	<b>108</b>
<b>CHAPITRE III. — Action sociale et santé.....</b>	<b>109</b>
<b>A. — Régime financier des transferts de charges.....</b>	<b>109</b>
1° Un préalable : la revision du barème des charges d'aide sociale .....	110
a) Les règles de fixation du barème.....	110
Tableau I. — Répartition en pourcentage des dépenses d'aide sociale du groupe 1, du groupe 2 et du groupe 3 entre les départements (gestion 1976).....	111
Tableau II. — Le montant en valeur absolue des sommes payées pour le groupe 1, le groupe 2 et le groupe 3 par les collectivités .....	113
Tableau III. — Montant par habitant des sommes payées dans chaque groupe par les trois collectivités .....	114
b) La critique de la répartition actuelle des charges d'aide sociale .....	116
Evolution constatée depuis 1955 et la stabilité du barème .....	116

	Pages.
Tableau : structure des dépenses d'aide sociale en métropole en 1976 .....	117
L'opinion de la Cour des comptes .....	117
2° La réforme proposée .....	119
La suppression des financements croisés .....	119
Tableau. — La répartition des formes d'aide entre l'Etat et les collectivités locales avant et après la réforme .....	120
<b>B. — Les transferts de compétence et leurs conséquences administratives .....</b>	<b>120</b>
1° Le choix des limites de compétence .....	120
La complexité des problèmes administratifs .....	120
Les critères proposés pour le rattachement à l'Etat selon Mme Veil, Ministre de la Santé et de la Famille :	
Les prestations d'aide sociale qui doivent être attribuées selon des critères objectifs et dont les conditions et le montant sont définis au niveau national ..	121
Les prestations servies aux groupes dont les attaches locales ne sont ni évidentes, ni suffisantes, ni permanentes .....	122
L'exercice d'une fonction de contrôle .....	123
La commission n'a formulé aucune objection de principe sur les critères choisis, mais la portée qu'on leur attribue prête, selon elle, à des appréciations divergentes ..	123
Le problème de l'aide à l'enfance .....	123
2° L'organisation des services .....	125
Le maintien de l'unité du service de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale .....	125
La création d'un budget annexe au budget départemental .....	125
La définition du rôle du conseil général :	
Il aurait qualité pour arrêter les procédures d'admission à l'aide sociale .....	125
Il aurait un droit de regard général (en particulier sur la marche de tous les établissements au financement desquels le département ou les communes participent, de même que sur la coordination de l'action de tous les services sociaux du département) sur tout ce qui est social dans le département .....	126
Le problème de la définition du domicile de secours ..	126
<b>C. — Les droits des bénéficiaires de l'aide sociale .....</b>	<b>127</b>
La définition d'un minimum obligatoire .....	127
Le souci d'éviter tout arbitraire dans la répartition des aides ..	127
<b>CHAPITRE IV. — Education .....</b>	<b>128</b>
A. — La création d'un conseil de l'éducation .....	128
Sa composition, son rôle, l'élargissement de sa compétence.	128
B. — L'attribution aux départements de la compétence en matière de bourses .....	130
1° Situation actuelle .....	130
a) La procédure d'attribution .....	130
b) Les critères d'attribution .....	130
Barème appliqué pour l'année scolaire 1978-1979 ....	130

	Pages.
2° Les conséquences pour les bénéficiaires .....	132
Tableau. — Répartition par département des dépenses de bourses nationales accordées au cours de l'année scolaire 1977-1978 .....	133
3° Les changements proposés .....	133
a) Dans la procédure d'attribution des bourses .....	133
b) Au niveau des bourses elles-mêmes .....	136
<b>C. — Transports scolaires .....</b>	<b>136</b>
1° Revision financière .....	137
a) Recettes .....	137
Tableau : la répartition par département des dépenses de transports scolaires en 1977 .....	137
b) Dépenses .....	139
Carte donnant, par département, le coût d'un élève transporté en 1977 .....	140
2° Réorganisation administrative .....	141
<b>D. — Dispositions nouvelles .....</b>	<b>141</b>
A. — Indemnités de logement des instituteurs .....	142
Tableau donnant les résultats d'une enquête sur le logement des instituteurs en 1977 .....	143
B. — Répartition des propriétés entre l'Etat et les collectivités locales .....	143
1° Aux communes, la responsabilité des bâtiments, des écoles maternelles et des écoles du premier degré. ....	145
2 Aux départements la charge des collèges .....	145
3 L'Etat aurait la charge des lycées et des bâtiments universitaires .....	145
C. — La coopération entre les communes bénéficiaires d'une école .....	146
D. — Permettre aux collectivités locales de s'intéresser à l'enseignement .....	147
E. — La décentralisation universitaire .....	148
<b>CHAPITRE V. — Urbanisme .....</b>	<b>151</b>
L'opinion des maires .....	151
Les propositions de la commission :	
L'élaboration des plans d'occupation des sols se ferait désormais sans l'autorité des élus municipaux.....	152
Les communes auraient la maîtrise de toutes les opérations d'aménagement urbain .....	152
Elles disposeraient d'un nouveau document d'urbanisme : la carte communale .....	153

	Pages.
Les maires pourraient, sauf opposition du conseil municipal, délivrer eux-mêmes le permis de construire ainsi que toutes les autorisations qui y sont liées (certificats d'urbanisme et Je conformité, permis de démolir notamment).....	153
Les services de l'Etat seraient alors mis gratuitement à leur disposition .....	153
<b>CHAPITRE VI. — Compensation financière des transferts de compétence.</b>	<b>154</b>
<b>A. — Que faut-il compenser ?</b> .....	<b>154</b>
<b>1° Il est d'abord apparu qu'il fallait limiter le problème des transferts à ce qui présente réellement une importance financière</b> .....	<b>154</b>
<b>2° Pour d'autres motifs, il ne saurait être non plus question de compenser les transferts de charges résultant des dispositions qui ont pour objet des remises en ordre de compétences</b> .....	<b>155</b>
Les dépenses relatives à la justice.....	155
Les contingents de police.....	155
Le transfert des charges concernant le logement des instituteurs .....	155
Les nouvelles dispositions concernant la responsabilité des communes .....	155
La compensation des honoraires des fonctionnaires de l'Etat est réglée par le texte qui les supprime....	155
<b>B. — A quel chiffre aboutit le transfert ainsi défini ?</b> .....	<b>155</b>
Tableau donnant, par département, l'estimation des transferts de compétence proposés.....	157
Simulation concernant les dépenses d'aide sociale.....	159
<b>C. — L'évolution des dépenses transférées.</b> .....	<b>160</b>
<b>1° Dépenses d'aide sociale et de santé.</b> .....	<b>160</b>
Tableau: l'évolution des dépenses contingentables de 1973 à 1979.....	161
<b>2° Les bourses scolaires.</b> .....	<b>162</b>
Tableau: l'évolution des crédits et des effectifs des bénéficiaires en matière de bourses scolaires de 1970 à 1979 .....	162
<b>3° Les transports scolaires.</b> .....	<b>163</b>
Tableau: l'évolution des dépenses de transport scolaire de 1973 à 1979.....	164
<b>D. — Les compensations</b> .....	<b>165</b>
<b>1° La dotation globale de fonctionnement.</b> .....	<b>165</b>
<b>2° Le transfert d'un impôt.</b> .....	<b>166</b>
<b>3° La constitution d'une réserve.</b> .....	<b>166</b>
a) La prise en charge par l'Etat des dépenses de justice..	167
b) La prise en charge par l'Etat des contingents de police.	167
c) Il devrait y avoir des diminutions de primes d'assurance des communes .....	168

	Pages.
CHAPITRE VII. — <i>Relations entre l'Etat, les départements et les communes</i> .....	163
A. — La répartition des responsabilités civiles et pénales des communes .....	169
1° En matière de police.....	169
2° Autres domaines de responsabilités.....	171
a) Le premier cas est celui où l'Etat, le département ou un établissement public ont mis eux-mêmes en œuvre l'organisation particulière des mesures de sécurité ou des mesures de police ne dépendant pas de la commune.	171
b) Le deuxième cas est celui où une autorité s'est substituée à l'autorité municipale.....	172
c) Lorsque la commune a confié à un service de l'Etat, du département ou d'un établissement public une tâche donnée .....	172
B. — Relations entre l'Etat, les départements et les communes....	174
La commission a accepté les articles 89 à 91 du projet de loi et veillé à ce que les communes ne soient pas démunies face aux interventions départementales .....	175
De surcroît, elle a tenu à insérer, sous forme d'articles additionnels, dans le texte même de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, toutes les dispositions concernant le département .....	175

---

## OBSERVATIONS GENERALES

Dès l'abord, votre commission a été frappée par l'ampleur du projet en même temps que par ses limites, ce qui n'est contradictoire qu'en apparence.

Parler de l'ampleur du projet, ce n'est pas seulement faire allusion à la longueur de ses six titres ou à l'abondance de nombre de ses cent cinquante-deux articles dont beaucoup se subdivisent et dont certains sont des chapitres de loi à eux seuls. Nous voulons souligner surtout combien ce texte est lourd d'importantes options, de décisions pleines de conséquences dont certaines d'ailleurs sont plus implicites qu'explicites.

Il faut traiter tour à tour de tous les aspects de notre vie publique et pas seulement ni même peut-être essentiellement de la vie locale. **L'Etat lui-même est mis en cause dans ses organisations et ses structures.** Se prononcer sur le texte, c'est décider tour à tour de questions constitutionnelles, juridiques, administratives, financières, sociales et économiques. Pour aller au fond des choses, il s'agit même de philosophie politique puisque se prononcer pour ou contre l'extension de la liberté locale, pour ou contre la décentralisation, c'est en quelque sorte choisir entre des types fondamentaux de l'organisation des pouvoirs et de l'administration, des formes de la démocratie et de son champ d'action.

Pourtant, le projet ne se présente nullement comme un code traçant clairement et définitivement l'avenir de nos collectivités locales. Ce n'est pas un monument juridique comme la loi de 1884 pour les communes ou la loi de 1871 pour les départements. **Si monument il y a, ce monument est seulement en chantier.** On peut le déplorer mais, à la réflexion, il est évident qu'il ne pourrait guère en être autrement, compte tenu des changements envisagés, du temps nécessaire pour les expérimenter et les mettre au point, de la durée inévitable des expériences dont les succès ou les échecs doivent permettre de progresser. Eu égard aux difficultés des réformes, il faut avoir à la fois le concours des collectivités locales bien sûr, mais aussi de toutes les administrations de l'Etat et peut-être, en fin de compte, de chaque Français qui désire participer aux affaires publiques.

Devant une telle tâche, la loi doit limiter ses ambitions immédiates et admettre que beaucoup de ses dispositions orientent les lois futures plus qu'elles n'en imposent le contenu détaillé.

Il n'y a donc pas à s'étonner de ce que le projet ne traite que d'une partie des questions que d'aucuns auraient souhaité le voir aborder. Il est, par exemple, plus sommaire pour ce qui concerne les départements que pour ce qui concerne les communes ; il écarte tout ce qui a trait aux institutions régionales et, sur des points essentiels, notamment pour ce qui concerne les transferts d'attribution entre l'Etat et les collectivités locales, il se contente souvent de l'esquisse des solutions.

Votre commission a cependant accepté de rester dans les limites mêmes du projet gouvernemental et cela pour des raisons purement pratiques : le désir de faciliter la discussion parlementaire, qui sera forcément longue et délicate même si l'on s'en tient au texte lui-même ou à ce qui peut y être directement rattaché.

Poser d'autres questions ne permettrait certainement pas de les aborder toutes et les nouvelles limites du texte se trouveraient probablement aussi arbitraires que celles du projet gouvernemental. Mieux vaut, dans ces conditions, faire une rigoureuse application du règlement des assemblées qui demande de ne faire des débats que sur le texte en discussion. Votre commission souhaite que cette règle soit observée jusqu'au vote final laissant pour plus tard et peut-être pour un avenir proche d'autres lois compléter celle dont nous discutons.

#### L'option de base de la commission.

**Votre Commission des Lois est très favorable à l'idée maîtresse du projet : accroître les droits, les libertés et les attributions des collectivités locales.** Elle est parfaitement consciente que, ce faisant, elle va contre la longue évolution historique dont nous avons retracé quelques étapes et aussi, d'une certaine façon, contre des tendances très profondes dans notre pays, ce que le rapport Guichard appelle *les impulsions du caractère* et qu'il résume comme suit :

*« Nous avons le goût du recours hiérarchique. Saint Louis n'a pas fini de siéger sous son chêne pour trancher les différends, grands ou infimes, des Français. Avec des variantes sensibles, notamment entre le Nord et le Midi, on retrouve ce goût d'appeler à une autorité supérieure. Au conseiller général contre une position prise par une municipalité ; au parlementaire, au Gouvernement, au Chef de l'Etat... Quant à l'administration proprement dite, on sait que la possibilité du recours hiérarchique y existe toujours, même sans texte. S'ajoutent aujourd'hui à ces diverses autorités publiques, les nouvelles institutions de recours*

que sont la presse, la radio et la télévision. Elles ont pour but ultime, par l'écho donné à une revendication, de saisir l'Etat pour l'obliger à réagir.

« 28. Nous avons le goût de l'égalité. Le mot figure dans la devise de la République. Tout manquement à cette règle déclenche, dès qu'il parvient à la conscience du citoyen, un sentiment d'injustice et bientôt de révolte. Cette sensibilité de l'opinion est, sans doute, l'un des plus sûrs garants de la démocratie.

« Ce qui l'est moins, c'est un glissement insensible, depuis de nombreuses années, de l'égalité à l'égalitarisme et à l'uniformité. Une mesure paraît d'autant plus juste qu'elle est identique sur tous les points du territoire. Certes, notre législation a reconnu certains particularismes et l'on a admis que, pour que l'égalité ne soit pas uniquement formelle, des mesures spécifiques devaient intervenir en faveur de telle catégorie sociale ou de telle famille professionnelle. Mais ces distinctions d'abord sont faites généralement au niveau national. D'autre part, elles concernent la plupart du temps, et sauf le cas des Départements d'Outre-Mer, des catégories et non des zones géographiques.

« De la commune, on attend en fait qu'elle réalise, en de nombreux domaines, une politique semblable à celle qui existe ailleurs. Bien évidemment, l'ardeur des équipes municipales prouve souvent aux intéressés qu'ici on fait mieux que là. Il reste qu'il est clair que, tant que l'on n'aura pas convaincu les Français qu'on peut être égal tout en étant différent, les collectivités locales trouveront en face d'elles des hommes et des femmes qui s'estimeront en droit d'en appeler à l'Etat pour être plus assurés de leur identité.

« 29. Nous avons enfin le goût de la sécurité. Peut-être de longs siècles d'incertitude, de luttes civiles, d'angoisse du lendemain, expliquent-ils la permanence de ce chromosome dans les cellules de notre société. Il est vivace et prend les formes les plus diverses : droit à la stabilité de l'emploi, et souvent du même type d'emploi ; droit pour les fonctionnaires qui ne craignent pas les effets de la conjoncture d'être affectés, après de longues manœuvres, dans leur région d'origine ; droit à être protégé dans tous les cas contre la maladie ; droit à la permanence de certains privilèges... Il y a dans cette aspiration le meilleur et le pire, mais notre propos n'est pas de les distinguer, et ce que nous devons noter, c'est qu'elle conduit à faire appel à l'Etat, jugé mieux placé que quiconque pour assurer cette sécurité. Il semble même que, dans l'esprit de beaucoup, ce qui fonde et justifie aujourd'hui l'Etat, c'est sa capacité à donner la sécurité aux Français. » (1).

---

(1) Vivre Ensemble, page 23.

Il faut à coup sûr des raisons très solides pour oser heurter de front des vues aussi répandues et pour tenter de vaincre tous les conservatismes qui s'accrochent aux situations acquises. L'effort de votre commission a été dicté par la ferme conviction que l'intérêt majeur des Français est aujourd'hui de se débarrasser de ce que le rapport Guichard a appelé des impulsions du caractère, qu'on pourrait en d'autres termes appeler simplement des préjugés. Pour peu qu'on réfléchisse aux inconvénients de notre organisation trop centralisée et qu'on mesure les avantages d'une plus large autonomie locale, le choix s'impose. Certes, comme toute liberté, la liberté locale a ses risques : celui de l'erreur, celui de la différence, celui de l'inégalité. Ici ou là, les élus peuvent s'assoupir, manquer de moyens ou d'imagination, mais, dans l'ensemble, si on leur permet d'innover, il est fort à penser qu'ils n'y manqueront pas et que la gestion des services locaux s'en trouvera sensiblement améliorée. L'émulation pourra entretenir leurs efforts de réalisation en même temps que leur conserver le souci des économies budgétaires. Au total, les administrés devraient à la fois être plus démocratiquement maîtres de leur propre avenir et aussi être mieux satisfaits dans leurs besoins essentiels. Là encore, nous citerons le rapport Guichard dont nous acceptons le point de vue :

*« 24. Nous pensons que le phénomène administratif est inévitable, mais que le « phénomène bureaucratique » sera évité ou résorbé, si au principe d'uniformité nous substituons nettement et résolument le principe de diversité. L'unité nécessaire s'exprime dans la loi : mais qu'au nom de l'unité on n'impose plus l'uniformité !*

*« La diversité est nécessaire aussi parce qu'elle favorise le changement, l'innovation, donc le progrès. L'administration est presque condamnée à l'immobilisme quand tout changement l'affecte dans son ensemble et dans sa masse. Elle pourra évoluer et s'adapter si le libre jeu de la démocratie locale permet d'avancer « en ordre dispersé », cet ordre dispersé qui est celui-là même d'une société libre, où les innovateurs suscitent peu à peu des imitateurs et où les imitateurs perfectionnent et adaptent l'innovation.*

*« 25. Que des erreurs doivent en résulter, nous en avons bien conscience. Mais les administrations de l'Etat sont-elles infailibles ? Et sans doute vaut-il mieux des erreurs commises à l'échelle d'une commune ou d'un département, qu'à celle de tout le territoire.*

« Qui peut se dire enfin juge de l'erreur ? Le seul qui soit irrécusable est le suffrage universel : mais il ne juge bien de ses causes que sur place. » (1).

Prendre ces positions, c'est attaquer les structures de l'Etat, structures qui sont aujourd'hui, peut-on dire, exclusivement verticales : services ministériels, établissements publics, associations de droit privé avec mission de service public, partout il y a cloisonnement entre organisations administratives à but défini, chacune de ces organisations ayant des échelons de base qui peuvent se trouver dans les communes, les cantons, les départements, les régions ou dans d'autres circonscriptions géographiques, mais qui ont ce trait commun de n'être que des subdivisions internes n'ayant presque pas de liens avec les autorités locales.

Dans le même temps, les grands services publics industriels se sont organisés de façon très semblable avec leur propre hiérarchie, très autonome vis-à-vis de l'Etat. Ils sont cependant en contact avec lui à l'échelon gouvernemental, mais fort peu à l'échelon local.

Le secteur privé a suivi l'exemple du secteur public. Il a ses réseaux de participation et de contrôle financier en dépendance le plus souvent de Paris, parfois d'une autre métropole. Il existe des groupes nationaux, voire multinationaux : tous ont le trait commun d'être très centralisés et d'attacher peu d'importance à ce qui vient des autorités locales.

Les organisations syndicales de salariés ou d'employeurs ont la même tendance à s'unifier nationalement ou internationalement, sachant que leur efficacité dépend avant tout des autorités nationales et qu'elles n'ont pas trop à se soucier des autorités locales dont les décisions ont pour elles relativement peu d'importance.

Ainsi, même quand il y a décentralisation poussée au profit des services locaux, ce qui est, par exemple, le cas dans l'université, la vie locale n'y trouve guère son compte puisque les élus locaux, et par suite les populations qu'ils ont mission de représenter, n'ont pour ainsi dire pas officiellement de contacts avec les services et encore moins d'autorité sur eux.

Pas question évidemment de subdiviser ces hiérarchies publiques ou privées en échelons systématiquement en contact avec les autorités municipales, départementales ou régionales. **C'est chaque organisation, chaque service, chaque groupement syndical ou chaque association qui doit, de son propre chef, redécouvrir les mérites de la décentralisation, mais il convient que la loi puisse y pousser en confortant les autorités locales.** Si la transformation se fait, le pays

(1) Vivre Ensemble page 22.

doit se sentir plus libre, les décisions de chaque hiérarchie seront prises à meilleur escient et, souvent, on pourra même réaliser d'importantes économies. Ce qui importe plus encore, notre vie publique serait plus harmonieuse, la participation des citoyens plus générale et les services publics plus efficaces.

**Tout ceci explique que, dans son ensemble, votre commission s'est déclarée favorable aux grandes orientations du texte et qu'elle approuve ses objectifs essentiels tels que nous les avons analysés dans le tome premier de ce rapport.**

**De multiples réserves,  
amendements et modifications au texte gouvernemental.**

Cet accord de principe n'empêche pas que, sur beaucoup de points, des modifications importantes au texte vous sont suggérées par la commission. **La plupart de ces modifications tendent à aller plus sûrement et plus loin dans les directions libérales tracées par le Gouvernement.**

Nous présenterons les principaux de ces amendements et les principales observations faites par la commission dans l'ordre même que nous avons adopté dans chacune des quatre parties du tome premier du rapport. Nous diviserons donc le tome II de ce rapport en trois parties, se rattachant chacune à une des idées-forces du projet.

**Première partie : maintenir les institutions et les structures départementales et communales tout en accroissant la participation des électeurs et en facilitant un contrôle démocratique des élus.**

**Deuxième partie : augmenter la liberté locale en allégeant la tutelle et en améliorant les moyens en hommes et en argent des collectivités locales ;**

**Troisième partie : accroître les responsabilités des collectivités locales en élargissant leur champ d'action.**

Mais, avant d'entrer dans le détail de ces trois chapitres, il nous faut présenter les motifs qui ont conduit la commission à quelques modifications d'ensemble de la structure du projet.

**Les modifications d'ensemble.**

Ces modifications d'ensemble sont d'importance et de nature diverses, mais leur caractère commun est d'aboutir à une présentation du texte sensiblement différente du texte gouvernemental,

même quand les dispositions nouvelles en sont très proches par leur contenu. Il y a à ces modifications trois raisons principales :

- 1° Améliorer la forme ;
- 2° Donner force législative au Code des communes ;
- 3° Regrouper dans un titre additionnel les dispositions diverses notamment celles qui concernent les communes des départements d'Alsace et de Moselle et des Départements d'Outre-Mer.

### 1° L'AMÉLIORATION DE LA FORME

La rédaction du texte du Gouvernement est juridiquement irréprochable, mais la technicité de cette savante présentation rend sa lecture et sa compréhension souvent difficiles aux non-initiés, voire aux autres. La commission a tenté d'y porter remède tout en préservant les qualités juridiques du projet.

Elle a admis qu'il était bon pour la commodité de ceux qui auront à appliquer la loi d'incorporer les textes nouveaux dans les textes actuellement en vigueur et, en particulier, dans le Code des communes comme le fait le projet gouvernemental, bien que cela complique les rédactions. Il ne faut pas, en effet, que le Code des communes récemment rédigé devienne dès à présent incomplet ou désuet. Il est commode d'avoir dans un même volume l'ensemble des textes régissant les communes.

Il faut bien voir toutefois que la division du projet de loi en titres dont chacun traite de matières diverses se rattachant à des législations presque sans lien entre elles est un procédé de rédaction presque antinomique avec la référence permanente au Code des communes. Il aurait été relativement aisé de modifier le Code des communes ou la loi du 10 août 1871 sur les départements en suivant rigoureusement l'ordre des articles de ces textes de base. La réunion dans un même titre des dispositions rattachées à de multiples lois conduit à passer tour à tour d'un code à un autre ou, à l'intérieur d'un même code, d'un article à un autre article tout à fait indépendant du premier. En apparence, le projet prend ainsi l'aspect d'une mosaïque de dispositions. On peut même relever qu'il incorpore dans des titres différents des modifications concernant un unique article du Code des communes.

De là viennent des renvois permanents d'article à article, ce qui ne facilite guère la lecture puisque, sur chaque article, il faut connaître ou chercher des références. Votre commission, faute de pouvoir supprimer les renvois, a tenté d'en limiter l'inconvénient en indiquant sommairement chaque fois que c'était possible dans le texte même de la loi le contenu des articles auxquels il est fait référence.

Votre commission aurait souhaité que la loi nouvelle fut facilement compréhensible et claire pour chacun de ceux qui devront s'y référer, c'est-à-dire en particulier pour tous les élus locaux. Dans le désir de leur faciliter la tâche, la rédaction de nombreux articles a été remaniée par elle et vous êtes saisi de ce fait de beaucoup d'amendements de pure forme. Malgré cet effort, votre commission a conscience de n'être pas parvenue à la totale limpidité qu'elle désirait. Elle pense cependant, dans l'ensemble, avoir amélioré les choses.

## 2° LA VALIDATION DU CODE DES COMMUNES

Votre commission a relevé que le Code des communes n'a pas actuellement valeur législative. Il a été, en effet, publié au printemps 1977 par six décrets (1) que le Parlement n'a pas encore ratifiés. Il en résulte que, juridiquement, les lois préexistantes demeurent seules en vigueur. *Les articles du code n'ont d'autre valeur que celle d'une traduction approximative et incertaine de la volonté du législateur.*

Pour respecter la Constitution, force est, somme toute, d'ignorer le Code des communes et de faire comme si la codification n'était pas intervenue.

Cette règle s'impose au Gouvernement lui-même. Votre commission a relevé qu'il ne l'avait pas respectée pleinement puisqu'il a présenté le projet en insérant purement et simplement les textes nouveaux dans le Code des communes et en se bornant à modifier un grand nombre d'articles de ce code. Le projet n'a aucunement mentionné l'abrogation ou la modification des lois codifiées quand il corrigeait un article du code.

*Si la loi était votée telle quelle, les inconvénients pratiques et juridiques seraient considérables.* Pour connaître le droit il faudrait, à l'avenir, se référer à la fois aux lois anciennes non codifiées et aux textes insérés dans le Code des communes par la loi nouvelle.

On aurait dans la partie législative du Code des communes des articles tour à tour réglementaires ou législatifs, ou des articles pour partie réglementaires et pour partie législatifs. Ce manque de coordination juridique entraînerait presque à coup sûr des difficultés d'interprétation dans le cas où les textes du code ne seraient pas littéralement les mêmes que ceux des lois codifiées. A la limite, il pourrait y avoir contradiction entre certaines des dispositions anciennes non abrogées et les nouveaux textes qui se trouvent insérés non pas dans la loi en vigueur mais uniquement dans le code.

---

(1) Décrets n° 77-90 et 77-91 du 27 janvier 1977, n° 77-240 et 77-241 du 7 mars 1977, n° 77-392 et 77-393 du 28 mars 1977.

Pour sortir de cet imbroglio, il est indispensable que le code prenne force de loi. Votre commission a demandé à être saisie d'un projet de loi en ce sens et elle l'a été sous le n° 221 (1978-1979), le 2 mars dernier (1). Elle vous propose d'insérer dans le texte même du projet en discussion l'essentiel de ce nouveau projet. En plus des dispositions validant le Code des communes, votre commission vous propose d'accepter celles de ce second projet qui ne sont que des harmonisations de texte, notamment celles qui concernent les régimes particuliers des Départements d'Outre-Mer, des départements d'Alsace et de Moselle ou de Paris.

Au contraire, elle pense devoir écarter du texte en discussion celles des dispositions du second projet qui tendent à donner valeur législative à certaines dispositions dont la constitutionnalité est incertaine du fait qu'elles sont contenues dans la partie réglementaire du Code des communes et seraient plutôt de nature législative. L'examen de ces dispositions lui a paru en effet soulever des problèmes délicats. Si elle devait les aborder, elle respecterait mal la règle qu'elle s'est imposée, qui est de ne pas sortir du cadre du vaste projet en discussion.

Un autre débat pourrait s'ouvrir ultérieurement et régler ce qui est encore en suspens.

### 3° ADJONCTION DU TITRE ADDITIONNEL VII (nouveau).

Pour contenir différents articles supplémentaires, votre commission vous suggère d'ajouter aux six titres du projet un nouveau titre, « le titre VII », dans lequel pourraient figurer à la fois les dispositions auxquelles nous venons de faire allusion et diverses autres qui concernent l'ensemble du projet. Pour l'heure, nous n'indiquons qu'une de ces dispositions générales, celle qui impose au Gouvernement un rapport précis sur les résultats de la loi après deux années d'application, pour permettre de revoir éventuellement les textes votés si le besoin s'en faisait sentir. Il s'agit d'une précaution analogue à celle qui a été adoptée par le Parlement en votant, en décembre dernier, le texte sur la dotation globale de fonctionnement. Les situations sont analogues, les incertitudes au moins aussi grandes. Une décision animée du même esprit de prudence paraît opportune.

---

(1) Projet de loi donnant force de loi à la partie législative du Code des communes, modifiant certaines dispositions de ce code, et complétant la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

## PREMIERE PARTIE

### LES STRUCTURES ET LES INSTITUTIONS

#### CHAPITRE PREMIER

##### Les structures.

###### A. — LE DÉCOUPAGE GÉOGRAPHIQUE DE NOS COLLECTIVITÉS

La position des élus quant au respect dû à nos structures départementales et communales est parfaitement connue et absolument claire.

Aussi longtemps que le Gouvernement a voulu imposer des regroupements communaux, les communes s'y sont opposées tout en affirmant qu'elles souhaitaient une coopération intercommunale, à la condition d'organiser elles-mêmes cette coopération. Cette réponse a été fournie en particulier par la grande enquête menée dans l'ensemble du pays, en exécution de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. A cette occasion, beaucoup de pressions ont été faites pour que les communes acceptent de se regrouper. L'immense majorité d'entre elles s'y est refusée et certaines de celles qui se sont laissées convaincre le regrettent à présent au point de solliciter le divorce après le mariage forcé.

Plus explicite encore peut-être est la réponse des maires à l'enquête de 1977, réponse que le rapport de synthèse de M. Jacques Aubert, conseiller d'Etat, résume de la manière suivante :

« La commune est légitime.

« C'est la conviction première. Plus la commune est petite, plus son expression prend l'allure d'une profession de foi dont la portée dépasse de beaucoup celle d'un simple problème d'organisation administrative.

« Les communes veulent continuer d'exister, c'est là une affirmation qui, pour les maires, ne se discute pas. Ils estiment qu'à travers elles, ce sont des sociétés en tant que telles, avec leur cohésion, leur vie et leur originalité qui s'expriment.

« Chez les maires des grandes villes, ce sentiment est tout aussi vif. S'y ajoute leur conviction d'être mieux placés que l'administration pour prendre en charge des secteurs entiers de la vie collective.

« Les maires ne conçoivent donc pas leur commune comme un simple relais, parmi d'autres, du pouvoir central. A la recherche du niveau optimal de décision, qui a été souvent celle de l'administration dans ses tentatives de réforme, les maires opposent le respect de l'entité communale au nom des traditions et des projets qu'elle incarne.

« La réforme ne passe à leurs yeux ni par un remodelage général de la carte communale ni par l'institution d'une coopération obligatoire. Ce serait à la fois violer la légitimité des communes et nier leur diversité.

« Les maires s'en tiennent pour leur part aux formules de coopération facultative qui, à leurs yeux, ont fait leurs preuves. Ils n'entendent pas la pratiquer dans un cadre et des institutions qui leur seraient imposés. » (1).

Votre commission n'a cependant pas voulu se borner à prendre acte de cette quasi-unanimité des élus locaux encore que ceux-ci soient les mieux placés pour apprécier la vitalité et l'efficacité des collectivités dont ils ont la charge.

Bien que de surcroît le Gouvernement soit maintenant d'accord avec les représentants des collectivités locales, elle a pensé qu'il était de son devoir de réfléchir un peu sur les structures de ces collectivités. Le rapport Guichard, qui avait prôné les regroupements de communes, est trop sérieux et trop récent pour qu'on n'examine pas ses arguments. De plus, puisque toute une série de pays ont pris une position différente de la nôtre et ont purement et simplement condamné leurs petites communes, il est bon de s'interroger sur la valeur de leurs arguments.

**La raison fondamentale pour laquelle la commission vous propose de maintenir les structures ne tient ni à la technique, ni à l'administration, ni aux finances mais au respect de l'homme et de sa liberté.** Il faut des motifs bien impérieux pour aller contre cette volonté puisque c'est s'opposer à un vouloir vivre collectif. C'est aller directement contre le désir de chacun de ceux qui entendent s'unir dans le cadre de la collectivité à laquelle ils sont attachés. Il peut y avoir des cas où l'intérêt supérieur du pays le commande. Mais c'est là une décision grave qu'il ne faut prendre que pour des motifs impérieux. *Le fait que d'autres pays n'aient pas eu le même respect pour la liberté des habitants de leurs petites communes n'est pas un motif suffisant pour les imiter et violer ainsi ce qu'on peut presque appeler des droits de l'homme.*

---

(1) La réponse des maires de France (p. 154).

Dans les années récentes où beaucoup insistent à juste titre sur la qualité de la vie — ce qui les conduit à avoir en permanence le souci de l'environnement — il est particulièrement évident qu'il ne faut s'attaquer à des collectivités vivantes que pour des motifs extrêmement graves. L'environnement social est après tout plus important encore pour le bonheur de l'homme que l'environnement naturel et l'épanouissement attendu de la qualité de la vie dépend, en premier chef, de l'entourage humain de chacun. Quand cet entourage est connu et aimé, l'homme a certainement plus de chances de satisfaction.

L'expérience confirme ce jugement *a priori*. Il faut beaucoup de temps à ceux qui ont quitté leur village pour ne plus considérer ce village comme leur seule petite patrie et pour découvrir autour de leur nouveau domicile une réelle communauté. Dans les collectivités regroupées, l'unité est bien difficile à réaliser.

De nombreux siècles ont gravé les frontières municipales dans le subconscient des habitants. Le temps nécessaire est si long qu'on peut trouver dans nombre de départements des communes fusionnées au début du XIX<sup>e</sup> siècle dans lesquelles encore aujourd'hui des oppositions subsistent entre les habitants du territoire des anciennes communes. Il en est ainsi à plus forte raison pour les fusions récentes ; seules réussissent les fusions qui ont l'adhésion des populations, ce qui est le cas bien plus souvent pour la réunion autour d'une commune centre de communes suburbaines que pour le rapprochement de communes rurales. Tous les pays qui ont tenté des fusions l'ont constaté.

Il ne faut pas imaginer que la vie locale subsiste avec la même vigueur quand sont détruites les institutions qui, après s'être greffées sur cette vie locale, lui ont longtemps servi de support. Certes, la vie de quartier peut se maintenir dans le cadre d'une commune disparue au profit d'une plus vaste, mais beaucoup moins aisément que si l'unité municipale subsiste. *L'institution influe sans doute sur les mentalités, mais elle le fait lentement tandis que la disparition d'une institution a des effets immédiats et brutaux.*

Au total, l'expérience universelle le confirme pour quiconque accepte de l'examiner sans parti pris. Contrairement à l'opinion technocratique, **ce n'est pas la loi ou le décret qui peut créer une collectivité. Il y faut le vouloir vivre des habitants. C'est là sans doute l'erreur fondamentale qui, en France et à l'étranger, a vicié beaucoup de regroupements de communes, inspirés par des considérations exclusivement administratives.**

De fait, le regroupement autoritaire, qui est néfaste pour la vie personnelle et familiale, ne l'est pas moins pour la vie civique.

Tous les pays qui ont réalisé des fusions de communes ont constaté que l'intérêt des habitants, leur participation tant aux scrutins qu'à la vie locale étaient moins grands après la fusion qu'avant. En France, alors que le taux de participation aux élections municipales est très élevé, spécialement quand la commune est petite ou moyenne, ce taux décroît en règle générale avec la dimension de la commune.

Les élections au conseil général amènent moins de votants aux urnes que les élections municipales, très probablement parce que le département est plus loin de la population que ne l'est la commune.

Un sondage récent fait parmi les Français montre que si 94 % des électeurs peuvent désigner le maire par son nom, il n'y en a que 70 % qui connaissent le nom de leur député et 34 % le nom du conseiller général.

La mairie est considérée comme une administration moins impersonnelle et rébarbative que les autres par 57 % des Français, 17 % ne se prononçant pas. Il y a, parmi ceux qui ont répondu à la question, une majorité de près de 70 %.

Le maire est aussi le premier interlocuteur auquel s'adressent 60 % des Français en cas de difficulté.

Il n'est pas exagéré de dire que, par comparaison avec ce qui se passe dans les pays étrangers, nos structures locales peuvent être citées en exemple de vie démocratique tant est grand l'attachement que la population leur porte.

Chose curieuse, tout cela était parfaitement connu, au moins chez nous, de ceux qui ont poussé à des regroupements autoritaires de communes. On ne peut même pas dire que les considérations d'ordre moral que nous avons évoquées étaient toujours de peu d'importance pour ceux qui, en France et à l'étranger, ont voulu changer nos structures municipales. Ils songaient avant tout à résoudre les difficultés qui naissent de la petitesse d'un grand nombre de communes qui n'ont ni ressources ni moyens. Ils pensaient arriver à un meilleur rendement et à une administration plus économique en réunissant des groupes humains plus nombreux, sauf à bousculer quelque peu des maires qu'ils disaient égoïstement attachés à leur écharpe, et des populations qu'ils estimaient mal informées.

Cette thèse simpliste n'est plus possible aujourd'hui où, toutes les expériences le confirment, il est démontré que les regroupements coûtent cher. Bien loin d'être à l'origine d'économies, ils entraînent le recrutement de l'important personnel nécessaire pour la marche toujours onéreuse de grands services et aussi pour remplacer l'action bénévole des élus locaux rendus beaucoup moins nombreux après le regroupement qu'avant. Bien loin de résoudre le problème financier de communes pauvres, la réunion de ces

communes les rend encore plus pauvres parce qu'elle accroît leurs charges fixes, notamment leurs besoins en personnel et les fait souffrir davantage de l'insuffisance de leurs moyens sans pour autant leur apporter de mieux-être.

Votre commission a aussi écarté le point de vue de ceux qui pensent que la décentralisation des services de l'Etat exige le regroupement des communes. A cet égard, l'expérience des pays étrangers est probante. La plupart du temps, les communes regroupées en collectivités de quelques dizaines de milliers d'habitants n'ont pas reçu de compétences nouvelles. C'est une collectivité qui, par sa taille, correspond à notre département, ou parfois à la taille de nos arrondissements qui a vu grandir ces tâches qui lui sont confiées. Autant dire qu'en supprimant les communes en France on ne faciliterait guère la décentralisation des services de l'Etat. Elle ne peut pas se faire au profit de communes, même regroupées, à l'exception peut-être du cas des très grandes villes, mais au profit d'une collectivité plus importante qui, chez nous, est tout naturellement le département.

Le projet qui vous est soumis est bien conçu dans cet esprit. Il transfère des attributions de l'Etat aux départements mais pas directement aux communes, tout en permettant aux départements de se décharger sur des communes ou des groupements de communes quand ceux-ci y sont disposés. Il ne peut pas y avoir de solution plus souple, semble-t-il, et plus adaptée.

Nombre de fusions intervenues depuis le vote de la loi du 16 juillet 1971.

ANNEES	NOMBRE total de fusions.	COMMUNES regroupées.	FUSIONS-ASSOCIATIONS		FUSIONS SIMPLES	
			Nombre.	Communes regroupées.	Nombre.	Communes regroupées.
1971 .....	19	43	14	33	5	10
1972 .....	528	1 336	441	1 144	87	192
1973 .....	193	466	149	367	44	99
1974 .....	76	154	59	124	17	30
1975 .....	9	19	5	10	4	9
1976 .....	9	20	6	14	3	6
1977 .....	4	7	2	4	2	3

*En 1978, pour la première fois, le nombre des fusions décidées en application de la loi du 16 juillet 1971 a régressé. Le nombre des communes s'est ainsi accru de cinq unités (36 385 contre 36 380 l'année dernière).*

*Au total, 838 fusions intéressant 2 045 communes et 2 400 000 habitants ont ainsi été réalisées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1971 (1).*

(1) Tableau et commentaire extraits de l'avis présenté, au nom de la Commission des Lois, par notre collègue Jean Nayrou [n° 79 (1978-1979)] le 21 novembre dernier.

En résumé, le regroupement autoritaire des communes nous paraît condamné à la fois par le sentiment public, le désir de respecter la volonté des habitants, la préoccupation de l'environnement social, la bonne marche de la démocratie et même les nécessités financières.

Cela n'a rien de contradictoire avec une organisation coordonnée des services publics et des investissements dans l'ensemble du pays, grâce à une action raisonnée des départements en même temps que par la coopération intercommunale dont nous allons maintenant parler.

## B. — LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

A l'occasion de l'enquête auprès des maires, ceux-ci ont affirmé qu'il n'était guère de problème que la coopération intercommunale ne puisse résoudre, et ils estiment de surcroît, à la fois que les formules actuelles sont assez satisfaisantes, et que la coopération doit être non pas imposée mais consentie.

Voici comment le rapport Aubert s'exprime à ce sujet :

*« Les formules classiques de coopération sont jugées satisfaisantes.*

*« 1° De l'ensemble des réponses des maires ruraux se dégage le sentiment que la coopération intercommunale est passée dans les mœurs. Elle s'exerce dans les domaines les plus variés, en tête desquels figurent la voirie et les transports scolaires, sous la forme de syndicats à vocation simple ou multiple.*

*« Les maires des communes rurales ne ressentent apparemment pas le besoin de changer les formes actuelles de la coopération. Les syndicats leur paraissent une solution adaptée à leurs problèmes, quoique parfois trop contraignante et hors de portée de leur contrôle.*

*« 2° Les réponses des communes urbaines ont dans leur ensemble la même tonalité.*

*« La coopération apparaît en milieu urbain une réalité vivante qui concerne essentiellement l'équipement et parfois aussi les services. Ses domaines d'élection sont l'adduction d'eau, l'enseignement, le ramassage des ordures ménagères. Certaines communes citent même l'utilisation de l'informatique.*

« Les institutions par lesquelles s'exerce, à l'heure actuelle, la coopération bénéficient d'avis favorables dans la mesure où elles ne sont pas trop contraignantes. Le syndicat et le S. I. V. O. M. sont, dans l'ensemble, bien acceptés. »

Les maires insistent aussi sur le fait que la coopération ne se développera que spontanément, le rapport Aubert le dit de la manière suivante :

« 1° Les maires des communes rurales estiment qu'un développement de la coopération est une des voies de réforme des collectivités locales. Ils l'assortissent cependant de tant de préalables qu'on peut se demander s'ils souhaitent réellement cette évolution. Parmi les conditions les plus fréquemment citées à tout développement ultérieur de la coopération, deux reviennent avec une insistance telle que leur rappel prend l'allure d'une mise en garde.

« La coopération ne doit pas être imposée... L'initiative de la coopération doit revenir aux communes elles-mêmes.

« La commune doit être respectée. Avec cette affirmation, on arrive au cœur même de préoccupations des communes rurales. Le respect de l'identité de la commune et de son autonomie constituent la pierre de touche de toute réforme éventuelle. Y porterait-on atteinte que les maires se montreraient, d'emblée, hostile aux mesures qui leur seraient proposées.

« 2° Les réponses des communes urbaines sont identiques à celles des communes rurales. A leur yeux ni le principe, ni le cadre géographique, ni les formes de la coopération ne doivent être imposés. Toutefois, l'argumentation développée à l'appui de cette opinion est légèrement différente de celle des maires des communes rurales.

« Les maires urbains soulignent tout d'abord qu'une généralisation autoritaire de la coopération irait à l'encontre du but poursuivi.

« Beaucoup d'entre eux sont sensibles à la diversité des problèmes qui se posent aux communes. Une formule unique de coopération sur l'ensemble du territoire irait, selon eux, à l'échec. » (1)

---

(1) La réponse des maires de France pages 39 et 40.

Votre commission partage cet avis (1). Elle n'a aucunement été ébranlée par les exemples étrangers qui, même quand ils n'ont pas été malheureux correspondent à des situations très différentes. Elle a noté en particulier que nos communes n'avaient pas besoin, comme c'est souvent le cas ailleurs, de créer leurs propres services techniques ou leurs propres services financiers, puisque l'Etat met à leur disposition, dans l'ensemble du territoire, des services de qualité, comme ceux de l'équipement et de l'agriculture pour les travaux et, pour les finances, les services du Trésor.

Couvrir le pays de façon absolue et générale de tels services indépendants les uns des autres, beaucoup de pays l'ont fait. Rien ne le justifierait en France.

Spécialement pas acceptable est le système du groupement de base unifié que prônait plus ou moins le rapport Guichard à l'image de l'étranger. Ce groupement est, en effet, forcément vaste, ce qui rend difficile le contact avec la population. Le chiffre de 30 000 habitants retenu par le rapport Guichard paraît se condamner par son simple énoncé. Il tuerait la vie locale. Mieux valent des syndicats de communes de dimensions diverses et adaptées aux besoins. Ces besoins entrent, en effet, difficilement dans un moule géographique unique. Disons, par exemple, qu'il

(1) Elle avait d'ailleurs depuis longtemps noté, dans l'avis précité, que présente chaque année M. Jean Nayrou, le fort développement que connaît la formule du syndicat, développement qu'elle avait toujours opposé à la stagnation, voire à la régression, du nombre des fusions.

Ainsi, en 1978, M. Jean Nayrou relevait-il « une très forte augmentation des syndicats à vocation multiple : 395 se sont constitués qui groupent 3 428 communes. Le nombre total se trouve ainsi porté à près de 1 900. Les syndicats spécialisés dépassent nettement les 10 000.

TABLEAU N° 10

Evolution du nombre des syndicats de communes de 1972 à 1977.

SITUATION	SYNDICATS à vocation unique.	SYNDICATS A VOCATION MULTIPLE	
		Nombre.	Communes membres.
Au 1 <sup>er</sup> janvier 1972 .....	9 289	1 243	12 659
Au 1 <sup>er</sup> janvier 1973 .....	9 519	1 437	14 164
Au 1 <sup>er</sup> janvier 1974 .....	9 750	1 633	15 834
Au 1 <sup>er</sup> janvier 1975 .....	10 210	1 738	16 939
Au 1 <sup>er</sup> janvier 1976 .....	10 405	1 810	17 618
Au 1 <sup>er</sup> janvier 1977 .....	10 668	1 858	18 016

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 1<sup>er</sup> janvier 1977 (derniers chiffres connus), le nombre de syndicats de communes à vocation multiple est passé de 1 243 à 1 858, soit une augmentation de près de 50 %, le nombre de communes membres d'un S.I.V.O.M. passant, quant à lui, de 12 659 à 18 016 (+ 42 %). Le nombre d'habitants des communes membres d'un S.I.V.O.M. est ainsi à l'heure actuelle de 21 millions.

Pendant la même période, le nombre de districts est passé de 95 à 155, soit une augmentation de 63 %, et le nombre des communes membres d'un district est ainsi passé à 1 319 contre 769 au 1<sup>er</sup> janvier 1972, soit une augmentation de plus de 71 %.

Au plan quantitatif, le bilan de la coopération intercommunale apparaît ainsi assez positif puisque quelque 19 232 communes comptant environ 23 millions d'habitants sont aujourd'hui membres d'un district ou d'un S.I.V.O.M. »

est très normal qu'il y ait des groupements de limites différentes dans un espace géographique un peu étendu selon qu'il s'agit de relais de télévision, de distribution d'eau, de lignes électriques, de ramassage scolaire, etc. *La souplesse des syndicats de configurations variées* est peut-être la seule solution pour grouper les communes appelées à coopérer pour des tâches très diverses.

**Un élément peut toutefois appeler à une coopération générale entre les communes : l'utilité qu'il y a pour elles et pour le pays à répartir harmonieusement les investissements de façon que toute la population tire avantage des dépenses publiques sans en être financièrement surchargée.** Toute la coopération intercommunale a cet objet, mais pour y parvenir point n'est besoin de syndicats trop lourds et se chargeant eux-mêmes de réalisations ou de services communs. *Il suffit d'organiser une concertation grâce à laquelle les autorités communales pourront, en échangeant leurs vues, prendre des décisions convenables.* C'est ce qu'avait proposé l'association des maires de France en suggérant de quadriller le pays de secteurs, c'est-à-dire de syndicats de communes, dont l'unique fonction aurait été de faire des études et de programmer les activités locales.

Les communes seraient amenées par là à réfléchir ensemble sur leur commun destin, et de cette réflexion pourrait naître comme naturellement la coordination et la coopération chaque fois que l'utilité en apparaîtrait.

Votre commission a repris sous une forme très libérale cette proposition. Elle y a été encouragée par les résultats de l'enquête auprès des maires. Le rapport Aubert s'exprime ainsi (1) : *« La constitution de secteurs d'étude et de programmation reprise des recommandations de l'association des maires de France est souvent préconisée. »*

Le texte de la commission ne rend pas la création de secteurs obligatoires ; il les suggère en faisant pour cela appel aux libres décisions des communes. Il appartiendrait aux conseils généraux de proposer une carte des secteurs couvrant tous leurs départements, encore n'y seraient-ils pas obligés. Les communes elles-mêmes n'adhéreraient que si elles l'acceptaient à un secteur d'étude et de programmation. Sous cette forme, il faut souhaiter, pense la commission, que l'institution réussisse pour le bien de toutes les communes dont aucune ne devrait ignorer ce que font et ce qu'envisagent les communes voisines.

Pour ce motif elle s'est prononcée contre le système du Gouvernement qui voulait que les secteurs d'étude et de programmation soient condamnés au bout de trois ans, quand ils n'avaient

---

(1) Page 40.

pas pris d'autre activité que celle qui leur avait donné naissance. La commission pense même que c'est au contraire par des contacts répétés et prolongés que les communes peuvent le mieux prendre conscience de l'utilité de certains rapprochements.

Pour le surplus votre commission a adopté l'essentiel des propositions du Gouvernement qui figurent dans le titre V du projet relatif à la coopération intercommunale. Elle se réjouit en particulier de ce que le contrat remplace la loi pour beaucoup de dispositions comme le lieu des séances, la façon de représenter chaque commune, la participation des conseillers généraux aux délibérations, etc.

Votre commission vous propose même d'aller encore un peu plus loin dans la voie de la liberté, en introduisant dans notre droit ce qu'on a appelé parfois les « *syndicats à géométrie variable* » et qui seraient plutôt à « *géographie variable* », autrement dit des syndicats qui, ayant plusieurs attributions ne grouperaient pas nécessairement toutes les communes qui le composent pour chacune de ses attributions.

La pratique a, sur ce point, devancé la loi et dans leurs réponses à l'enquête, de nombreux maires ont marqué l'intérêt de la formule. Votre commission s'est rangée à leur avis et vous demande de le faire.

## CHAPITRE II

### Les institutions.

#### A. — LE RESPECT DES INSTITUTIONS MUNICIPALES ET DÉPARTEMENTALES DANS LEUR ENSEMBLE

Le respect des institutions municipales et départementales dans leur ensemble que traduit le projet reçoit le plein accord de votre commission. Elle a pour cela **diverses raisons** :

1° *L'assentiment des populations* attachées à leurs habitudes démocratiques dans la vie municipale et départementale. L'affection que les Français portent à leur commune s'étend, et même se confond, avec leur affection pour les élus, plus spécialement incarnée dans la personne du maire. L'assentiment aux institutions départementales est un peu moindre, sans doute parce que le rôle du département est moins bien perçu, parce que beaucoup de cantons sont artificiellement constitués et qu'un grand nombre n'a pas beaucoup de vie propre. Malgré cela, dans l'ensemble du pays, on ne

peut guère relever que quelques critiques peu nombreuses portant sur un point ou sur un autre de l'organisation départementale. Ici, le système du scrutin uninominal, là la division des cantons, ailleurs le rôle respectif du conseil général et de la commission départementale. Enfin et peut-être surtout la place du préfet à la tête de l'administration départementale. Mais tout cela est en somme relativement sporadique.

2° *L'avis général des maires* répondant à l'enquête va dans le même sens. Invités à dire s'ils trouvaient nécessaire de traiter de sujets non évoqués dans le questionnaire, ils ont parlé de multiples questions mais il semble que presque aucun d'entre eux n'a exprimé le désir de voir modifier ce qu'on peut appeler « la constitution des communes ». Le rapport Aubert relève même que le rôle du préfet intervenant dans les affaires municipales n'est guère contesté, au moins dans son principe.

3° *L'histoire de nos institutions*, qui montre qu'après une période d'hésitation et de mise au point de près d'un siècle, il s'est écoulé maintenant presque un autre siècle au cours duquel ces institutions, souvent mises à l'épreuve par les soubresauts de la politique nationale, ont victorieusement résisté. Elles ont manifesté de mille manières leur efficacité et leur faculté d'adaptation aux circonstances les plus diverses.

A cet égard, la comparaison avec l'étranger nous est extrêmement favorable. *Il y a peu de pays dans lesquels l'organisation locale soit demeurée aussi stable et soit toujours aussi bien acceptée qu'en France. Cette considération met la vie locale en contraste avec la vie nationale, périodiquement secouée de crises politiques, de changements institutionnels, de transformations diverses, souvent sans lendemain. Avec le temps, nos institutions locales sont devenues comme un patrimoine lentement acquis par les générations antérieures et transmis par elles aux générations nouvelles.*

4° Pour qui examine les missions respectives de nos autorités locales, le rôle du maire, le conseil municipal, l'arbitrage préfectoral, l'influence des conseils généraux et, par-dessus tout cela, le contrôle des juges administratifs donnent l'impression d'un *équilibre heureux entre les pouvoirs*, le respect de la loi étant assuré, l'efficacité des décisions nationales garantie tandis que les habitants ont malgré cela une véritable maîtrise des affaires qui sont de la compétence départementale ou communale.

5° Remarquable est aussi *l'adaptation de nos institutions aux différentes catégories de communes*, qu'elles soient grandes ou petites, ce qui surprend surtout les étrangers. S'il n'en avait pas

été ainsi, Paris n'aurait sans doute pas réclamé aussi longtemps, et finalement obtenu, d'être soumis aux mêmes règles que les autres communes et les autres départements. Ajoutons que la plupart de ceux qui se sont penchés avec objectivité sur nos institutions sont parvenus à la conclusion que ces institutions ont droit au respect, telle est en particulier l'opinion contenue dans le rapport Guichard, opinion qui fait un curieux contraste avec l'hostilité de ce rapport à l'égard du cadre dans lequel les institutions municipales qu'il approuve s'inscrivent.

Tout cela explique et justifie que le projet gouvernemental ne propose pas de grandes modifications institutionnelles. Ce qu'il suggère pour faciliter la tâche des élus et améliorer la participation des électeurs, bien loin de s'opposer aux habitudes ou aux désirs des collectivités locales, ne fait guère que consacrer des manières d'agir déjà adoptées officiellement.

Aussi bien, le respect qu'apporte votre commission aux institutions locales, à nos départements et à nos communes ne l'empêche pas de vous proposer d'accepter les quelques modifications suggérées par le Gouvernement pour améliorer encore le fonctionnement de ces institutions.

## B. — LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

1° *La liberté rendue aux communes quant au nombre minimum des adjoints* paraît être la réparation d'une erreur législative récente. La mesure était inutilement contraignante pour les petites communes.

2° *La création de mairies de quartiers* est une mesure de décentralisation à l'intérieur des communes trop vastes ou trop peuplées que votre commission trouve heureuse. D'aucuns auraient souhaité qu'on allât plus loin et qu'on organisât des manières de municipalités de quartiers comme cela s'est fait dans certains pays étrangers. C'est un débat de fond entre l'unicité de la ville et la participation des habitants à la vie locale.

La commission Guichard a insisté sur la nécessité de conserver l'unité de direction dans une ville, voire de renforcer cette unité. Elle regarde cependant comme possible l'installation de ce qu'elle appelle des *antennes municipales* pour faciliter les démarches administratives. Elle n'écartait pas qu'on pût aller plus loin, éventuellement, à l'initiative des conseil municipaux eux-mêmes. Elle envisageait qu'à la rigueur, s'il était créé de telles institutions, le conseil municipal pût même leur déléguer quelques compétences secondaires qu'elle appelait « services de voisinage ».

Suivant en cela la commission Guichard, votre commission pense qu'il est bon de créer ces antennes municipales sous forme de mairies annexes mais elle pense aussi qu'il est dangereux d'aller plus loin, au moins pour l'heure, comme l'envisageait le rapport Guichard. Il lui semble qu'il faut laisser se développer l'expérience des mairies annexes pour savoir s'il faudra ou non aller sensiblement plus loin.

3° *L'intervention de la Cour des Comptes* : il est bien certain qu'à l'heure actuelle, le contrôle des comptes tel qu'il est organisé n'a guère d'intérêt pour les communes ou les départements.

Il ne donne lieu en règle générale qu'à des observations de détail dont la plupart n'ont aucune importance pratique. Ces observations portent sur des exercices anciens et exigent des vérifications complexes, des recherches d'archives, source de pertes de temps pour les services municipaux, après avoir donné beaucoup de travail aux agents de l'Etat. C'est l'occasion d'amères réflexions pour le personnel départemental et municipal qui pense en général avoir mieux à faire, et facilement un motif d'irritation pour les élus soucieux d'action et obligés de consacrer un temps qu'ils jugent perdu à de prétendues régularisations dont ils ne voient guère l'intérêt.

Ce n'est pas à l'échelon national que ce travail minutieux se fait, mais à l'échelon départemental bien que, théoriquement, la Cour des Comptes en ait globalement la responsabilité. Il arrive que la Cour des Comptes présente dans ses rapports publics, certaines années, des observations d'ensemble sur la gestion des communes en citant un tout petit nombre de cas particuliers. Les communes qui ne sont pas mentionnés n'y prennent pas garde. Les communes nommément désignées s'étonnent au contraire qu'on les ait prises en quelque sorte pour cibles et elles sont tentées d'imaginer que quelque vindicte publique ou personnelle est à l'origine de la part spéciale qui leur est faite parmi les 36 000 autres communes. En fait, il s'agit à peu près exclusivement du hasard des contrôles, par sondage, mais on ne peut pas dire que le système actuel soit vraiment utile eu égard surtout à l'énorme masse de travail préparatoire qu'il implique et à la qualité des hommes qui patiemment s'adonnent à cette tâche à la Cour des Comptes.

Dans le cadre du projet qui vous est soumis, il n'est évidemment pas possible de réformer tout notre système de contrôle des comptes publics. Ce serait peut-être utile, mais cela déborderait l'objet de la loi qui n'a trait qu'aux collectivités locales. Le Gouvernement vous propose à cet égard des dispositions très nouvelles qui pourront peut-être, si elles réussissent, servir d'expérience pour des décisions plus importantes.

a) *Le contrôle sur les communes serait généralisé et rendu de meilleure qualité* par l'institution de comités interdépartementaux siégeant sous la présidence d'un membre de la Cour des Comptes.

b) L'accent serait mis moins sur les questions strictement comptables que *sur le contrôle de la gestion*, de telle façon que les observations intéressantes puissent être faites aux communes pour éclairer à la fois les élus locaux et l'opinion publique ;

c) *Les conseils municipaux participeraient en séance publique à l'élaboration des réponses à faire aux observations présentées sur la gestion municipale.*

**A tout cela votre commission a donné un assentiment de principe.**

Il lui a paru en effet que si les collectivités locales ont une vraie indépendance, un peu comparable à celle de l'Etat, il est normal qu'elles soient assujetties au même contrôle comptable et qu'on leur adresse les mêmes observations sur leur gestion.

De plus, comme à l'évidence la Cour des Comptes ne peut assumer elle-même cet énorme travail, la décentralisation des travaux comptables à l'échelon régional paraît une bonne chose dès lors surtout que la Cour conserverait le droit de coordonner l'intervention de ces comités. Le texte l'exprime en disant que la Cour conserve son droit de contrôle et d'évocation.

Cela dit, votre commission s'est interrogée pour savoir si ces transformations suffiraient à éviter que les collectivités locales ne subissent de la part des comptables, à l'avenir comme aujourd'hui, une avalanche de questions dont beaucoup sont inutiles et, pour la plupart, de très peu d'intérêt réel.

Il faudrait pour cela *une transformation de l'esprit* dans lequel se fait actuellement la vérification des comptes. Ce qui est dit aux ordonnateurs sous forme d'observations n'est, en effet, que la prolongation des réflexions faites aux comptables, alors pourtant que le rôle des ordonnateurs est tout autre que celui des comptables. Pour le comptable, le premier devoir est la rigueur la plus minutieuse. Et il est normal que les comptables contrôlant les comptables entrent jusque dans les détails les plus infimes.

Serait-il possible d'inviter ces mêmes comptables à changer complètement d'optique pour présenter aux administrateurs des observations d'ensemble, éliminant toutes les critiques purement formelles, toutes celles qui ne portent, par exemple, que sur la forme de certaines pièces justificatives plus ou moins secondaires encore qu'exigées par les règlements ? Les comptables sauraient-ils

renoncer à faire des observations quand il y a eu des maladresses administratives, si ces maladresses sont de peu de portée ou visiblement involontaires ?

Il arrive de surcroît que ce soient les contrôleurs eux-mêmes qui commettent des erreurs, source d'une correspondance bien inutile avec les élus locaux et les services municipaux ou départementaux. Aussi bien, **si votre commission a accepté une intervention plus poussée du juge des comptes, c'est à la condition formelle que les errements actuels soient modifiés du tout au tout en ce qui concerne les observations à faire aux élus locaux et à leurs services.**

Que ce qui existe actuellement pour les vérifications des comptes des comptables subsiste, cela est bon puisque, grâce à cela, il existe un ordre quasiment parfait dans la comptabilité publique ; en revanche, si l'on veut partir du travail des comptables pour améliorer la gestion des collectivités locales, il faut tout à fait changer de méthode. Le langage lui-même doit être simplifié et adapté puisque dans l'esprit du texte ce que diront les comités interdépartementaux de vérification des comptes publics doit servir à informer d'abord les élus et, par leur intermédiaire, l'ensemble du public pour lequel la langue comptable est pratiquement une langue étrangère.

Il faudrait, de surcroît, éviter que les observations soient formulées sur un ton désagréable, comme il arrive parfois, et qu'elles apparaissent plutôt comme des suggestions faites pour l'avenir que comme des remontrances pour le passé aussi longtemps qu'il n'y a pas à formuler de grief vraiment sérieux.

Certes, le travail des comptables peut servir de base à des études de ce genre mais il faut ensuite toute une élaboration des renseignements qu'ils ont recueillis, pas seulement un tri, pas seulement une manière de tamisage de leurs réflexions mais *un effort de synthèse* pour mettre en lumière les problèmes des administrateurs et n'en parler qu'à bon escient.

Peut-on demander aux comptables de faire ce travail si différent de celui qui est le leur ? Votre Commission des Lois ne l'a pas pensé. *A mission nouvelle, il faut un organe nouveau.* Pour aider les comptables à passer de ce qui est leur spécialité à la spécialité des administrateurs, *il faut surtout que des administrateurs coopèrent avec les comptables.*

**C'est pourquoi la commission a proposé :**

— de garder les commissions interdépartementales telles qu'elles ont été imaginées par le Gouvernement pour examiner les comptes des comptables ;

— de ne pas laisser ces commissions s'adresser seules aux administrateurs locaux et, au contraire, à cet effet, de *leur adjoindre des administrateurs* qui les aideront à faire des observations dans une langue plus courante et ne portant que sur les points essentiels de l'administration locale.

Pour que leur travail porte ses fruits, il est de plus indispensable qu'il ne soit pas présenté trop longtemps après les décisions auxquelles il se rapporte. *Votre commission pense qu'un délai de quinze mois après l'expiration de l'année budgétaire concernée ne devrait pas être dépassé.* Il s'agit d'un délai d'une année après la fin de la période complémentaire de gestion financière. Au-delà de cette limite, les réflexions que les autorités peuvent formuler sur la gestion n'ont plus guère d'intérêt pour les élus et encore beaucoup moins pour le public auquel le texte voudrait qu'elles fussent diffusées. Que signifient d'ailleurs des observations présentées à une municipalité nouvelle sur la gestion de la précédente municipalité ? Du dehors on verrait probablement dans de telles observations des manœuvres politiques même s'il n'y avait absolument rien de tel dans le consciencieux travail des organismes administratifs et comptables. La rapidité est ici fondamentale. Elle bouscule plus qu'aucune autre exigence les habitudes acquises en matière de contrôle des comptes. **Mais votre commission y insiste au point d'en faire une condition de son vote sur cette partie du texte.**

4° *Organiser l'information de la population* : les municipalités ont poursuivi ce but de façon trop permanente pour que les suggestions du Gouvernement à cet égard puissent paraître mal venues. Loin de les repousser, la commission les a plutôt renforcées dans le détail. Elle s'est toutefois refusée à accepter de faire partager le pouvoir local que la Constitution confie à des conseils élus à d'autres personnes non élues qui se prévalent seulement d'être les représentants d'associations, de groupements ou de tendances. **Notre démocratie a ses règles, ses principes, l'élection est l'un d'entre eux, auxquels il n'est pas permis de porter atteinte, la Constitution nous le rappelle.**

Tout au contraire, il n'y a aucune difficulté pour les conseils municipaux à s'entourer d'avis aussi nombreux que possible à propos des affaires municipales dès lors que ces conseils gardent leurs responsabilités. La limite est là. Et c'est pourquoi, **s'appuyant sur la Constitution, votre commission a refusé la partie de l'article 152 du projet gouvernemental qui autorisait le transfert aux électeurs de certains pouvoirs de décision par la voie du référendum.**

## DEUXIEME PARTIE

### LES LIBERTES LOCALES

Résumant les positions des maires à la fin de son rapport, M. Aubert s'exprime ainsi :

« Les communes revendiquent la plus large autonomie.

« Cette revendication procède également du même sentiment de légitimité.

« Parce qu'ils sont les élus du suffrage universel et politiquement responsables, les maires n'acceptent pas d'être dépossédés de leur pouvoir de décision et rejettent l'ingérence, à leurs yeux excessive, des services de l'Etat.

« Dans le même esprit, ils souhaitent que les administrations et les grands organismes nationaux se montrent plus respectueux de la diversité des communes et de la personnalité de chacune d'elles. De là découle notamment la critique des normes imposées, par les administrations centrales, aux collectivités de base (mettre...).

« Autonomie n'est pas, dans l'esprit des maires, synonyme de contestation de l'Etat. Le rôle de ce dernier dans les grands intérêts nationaux n'est pas remis en cause. La tutelle préfectorale ne fait l'objet que de critiques modérées, et ces critiques, sauf exceptions, ne sont pas de principe. Enfin, dans leur ensemble, les maires situent essentiellement les problèmes des communes dans le cadre de leurs relations avec l'Etat. S'ils reconnaissent l'utilité du département, ils n'établissent pas de lien entre le rôle de l'institution régionale et la solution de leurs difficultés.

« Les communes et l'Etat sont perçus par l'ensemble des maires comme participant d'une égale légitimité. De cette situation naissent des devoirs réciproques. » (1).

Ce texte traduit l'aspiration générale à une plus grande liberté des élus locaux. C'est à cette aspiration que le projet répond de quatre manières que nous devons examiner en quatre chapitres :

- chapitre premier. — La liberté juridique ;
- chapitre II. — La liberté financière ;

---

(1) La réponse des maires de France p. 155.

— chapitre III. — Remplacement des subventions affectées par la dotation globale d'équipement ;

— chapitre IV. — La liberté technique.

A ces quatre chapitres nous en ajouterons deux qui ont trait l'un à la condition des élus, l'autre au statut du personnel communal. *L'adhésion que votre commission donne à cette partie du texte ne se fonde pas seulement sur le désir de satisfaire les maires, mais surtout sur sa conviction que la vie locale ne peut se développer qu'avec une réelle liberté. C'est pourquoi, à cet égard, elle vous suggérera d'aller encore plus loin que le texte gouvernemental.*

## CHAPITRE PREMIER

### **La liberté juridique : le caractère exécutoire des décisions.**

Nous entendons par liberté juridique celle même qu'implique l'article 72 de la Constitution quand elle proclame que « les collectivités locales s'administrent librement ». Celle-ci charge le législateur de garantir par des décisions adaptées le pouvoir de décision autonome qui leur est ainsi confié. Nos collectivités ont déjà ce pouvoir, mais, malgré de nombreux élargissements successifs, il est certainement possible d'aller plus loin.

La première innovation qui vous est proposée est d'établir en règle générale que les **décisions des conseils municipaux seront immédiatement exécutoires**. Nous vous avons dit toutefois que ce principe n'était posé qu'avec une réserve étroite, le pouvoir maintenu au préfet d'annuler les délibérations des conseils municipaux irrégulières ou illégales, et avec trois exceptions :

— le maintien de la règle de l'approbation pour certaines délibérations ;

— la tutelle financière des communes en difficulté ;

— un délai de dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture non plus comme auparavant pour l'ensemble des délibérations, mais seulement pour certaines délibérations de caractère financier.

On aurait pu imaginer d'aller plus loin encore et, par exemple, de supprimer totalement la première des exceptions dont nous avons fait état, l'exigence d'une approbation pour certaines délibérations des conseils municipaux. Le rapport Guichard y avait songé, pensant qu'il suffirait de donner au préfet le droit de demander une seconde délibération. Le conseil municipal aurait été alors tenu de délibérer sur les propositions du préfet. En cas de refus du

conseil municipal de suivre le préfet, celui-ci aurait conservé le droit de suspendre l'exécution de la deuxième délibération pour saisir le tribunal administratif d'un recours pour annulation.

Votre commission n'a pas retenu cette solution, d'abord parce que l'avis des maires dans leur ensemble était que la procédure actuelle n'est guère gênante, l'enquête de 1977 en fait foi. Le rapport Aubert s'exprime ainsi : « *La majorité des maires de communes rurales tient pour normal, utile et même indispensable l'intervention de l'Etat, gardien et arbitre de l'intérêt général, garant du respect des principes et des droits, responsable des équipements nationaux et des grands équilibres économiques.*

« *Ces maires ne se cachent pas en outre que cette intervention est de toute façon nécessaire pour compenser la faiblesse des moyens propres des petites communes, en particulier l'insuffisance de leur personnel, aussi bien que pour éviter les erreurs, empêcher les abus et protéger les maires contre la pression parfois très forte des intérêts particuliers.* » (1).

Les maires des communes urbaines n'ont pas un avis très différent. Le rapport indique : « *Aucun maire urbain ne discute l'intervention de l'Etat quand il s'agit de la défense, de l'intérêt général, de la réalisation des grands équipements ou du traitement de questions qui dépassent manifestement le ressort d'une collectivité territoriale. Mais les tutelles administratives telles qu'elles sont actuellement organisées et vécues sont plus ouvertement et plus durement critiquées qu'elles ne l'étaient par les maires des communes rurales.* » (2).

#### A. — LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ

Votre commission a examiné de près la suggestion de ceux qui voulaient confier le contrôle de la légalité des décisions des conseils municipaux aux tribunaux seuls sans intervention préfectorale sinon éventuellement un recours devant ces mêmes tribunaux.

Tout bien pesé, elle a pensé que cette manière de faire présenterait plus d'inconvénients que d'avantages à cause de l'inévitable lenteur des procédures juridictionnelles. Devant un tribunal, quelque précaution qu'on puisse prendre, une affaire peut être ralentie par des incidents de procédure, les incertitudes de l'instruction, l'imagination des avocats, etc. La justice ne peut se rendre qu'à un rythme relativement lent alors qu'à l'évidence la rapidité est indispensable à une bonne administration municipale ; les maires y ont justement insisté dans leur réponse à l'enquête.

---

(1) La réponse des maires de France p. 30.

(2) Ibidem p. 31.

De surcroît, il n'est nullement démontré que l'autorité des juges serait plus respectueuse de la liberté locale que l'intervention généralement tolérante des préfets. Certes, il faut des juges pour garantir les droits des administrés, pour les protéger contre les abus que les élus peuvent commettre pour permettre à chacun d'intervenir dans la vie locale pour faire appliquer la loi, mais peut-on demander aux juges — même aux juges administratifs — d'apprécier sans jamais se tromper le bien-fondé des décisions des administrateurs locaux ? En effet, ceux-ci se trouvent souvent placés dans des situations complexes pour lesquelles beaucoup de latitude d'appréciation et de liberté de décision sont indispensables.

**Toutes ces considérations conduisent votre commission à maintenir aux préfets le droit d'annuler les décisions illégales ou irrégulières des conseils municipaux, tout en conservant, bien entendu, le recours, toujours possible, contre la décision du préfet devant le tribunal compétent.**

Il lui a paru que l'existence de ces deux degrés de recours, l'un administratif, l'autre contentieux, avait à la fois l'avantage de la rapidité pour la première décision, et, pour les décisions définitives, la garantie de l'intervention finale du juge.

Votre commission *suggère toutefois une modification aux procédures actuelles*. Pour les faciliter, elle suggère qu'il ne soit plus obligatoire à l'avenir pour un administré de saisir le préfet avant le tribunal pour obtenir l'annulation d'une délibération de conseil municipal entachée d'illégalité. C'est un changement de législation qui lui paraît retenir ce qu'il y a de légitime dans la demande d'un renforcement de l'autorité juridictionnelle : permettre à tous d'aller directement et immédiatement devant elle. Mais, en même temps, on conserve au préfet le droit d'intervenir de son propre chef pour gagner du temps ou à la demande d'un administré quand celui-ci pense pouvoir obtenir ainsi plus vite et plus économiquement la décision qu'il souhaite.

## B. — LA RÉDUCTION DES CAS D'APPROBATION

Votre commission n'a pas suivi non plus ceux qui, plus audacieux encore, ne s'en prenaient pas seulement au contrôle de la légalité par le préfet mais imaginaient qu'au prix de précisions suffisantes données par la loi l'intervention du préfet par la voie de l'approbation de certaines décisions pourrait être purement et simplement supprimée, le juge seul ayant la charge de contrôler l'activité des conseils municipaux. S'il en était ainsi, font-ils remarquer, les collectivités locales seraient mises dans la même situation

que les personnes privées, personnes physiques ou personnes morales, qui ne peuvent être contraintes au respect de la loi que par des décisions juridictionnelles.

L'analogie est trompeuse : même sur les personnes privées le Gouvernement a, en vérité, autorité de mille façons. Il assure souvent, sans recours au juge, l'exécution des lois ; il fait respecter toutes les réglementations qu'il a le pouvoir de prendre et aussi de faire exécuter d'office. Dans bien des cas, les personnes privées ne peuvent elles-mêmes agir qu'avec l'accord du Gouvernement (c'est le cas, par exemple, pour l'ouverture d'école, de cinéma, de maison de santé). Il n'y a rien d'anormal à ce qu'il en soit de même quand l'intérêt supérieur est en cause du fait d'activités des collectivités locales. De plus, il y a de si nombreuses questions dans lesquelles l'intérêt national et l'intérêt local s'entremêlent, en matière financière en particulier, qu'il est normal qu'il faille l'accord de la commune et de l'Etat pour qu'une décision prenne sa force. La Constitution elle-même, dans son article 72, y fait allusion en confiant « au délégué du Gouvernement » la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Cet article est inséré dans le titre de la Constitution relatif aux collectivités territoriales. C'est dire que la Constitution implique nécessairement un droit de regard du préfet sur la vie municipale.

**L'ensemble de ces réflexions a conduit votre commission à approuver, dans leur ensemble, les mesures que suggère le Gouvernement pour réduire l'influence de l'autorité de tutelle sur la vie communale. Elle pense cependant pouvoir aller plus loin que le Gouvernement en réduisant plus que lui le nombre des cas dans lesquels les délibérations du conseil municipal doivent être approuvées. Deux cas, à vrai dire, sont relativement de minime importance, d'une part, celui des délibérations portant sur les *surtaxes locales temporaires* perçues sur les sociétés de chemins de fer (en fait, la S. N. C. F.) pour rémunérer les communes qui ont fait des investissements dans les bâtiments de la société en faveur des voyageurs ou des marchandises, et celui des délibérations portant sur les *droits de port* perçus au profit des communes.**

Des explications détaillées seront fournies à ce sujet avec l'examen des articles. Ce qui importe de marquer ici c'est que la commission a soigneusement passé en revue tous les cas dans lesquels une approbation était nécessaire, soit en matière financière, soit en d'autres matières. *Et, au total, sur les huit cas d'approbation exigés par l'article L. 121-38 actuel, si vous suivez votre commission, il n'y en aurait pratiquement plus que trois et encore, dans ces trois cas, l'approbation interviendrait beaucoup moins souvent qu'aujourd'hui.*

## CHAPITRE II

### L'allégement de la tutelle financière.

Votre commission a examiné point par point les cinq propositions du Gouvernement tendant à alléger la tutelle financière. Non seulement elle les a approuvées mais, là aussi, elle s'est efforcée d'aller plus loin que le projet du Gouvernement pour donner des facilités aux communes et elle a ajouté quatre autres mesures aux cinq mesures gouvernementales.

#### A. — L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIONS CONTENUES DANS LE PROJET DE LOI

##### 1° *Une plus grande liberté de perception de certaines taxes.*

Les articles 4 à 7 du projet ont trait à des *recettes* particulières aux communes, la **taxe de séjour**, d'une part, la **taxe locale d'équipement**, de l'autre. L'idée du Gouvernement est d'élargir les pouvoirs des communes en ce qui concerne ces taxes.

Votre commission a bien sûr *approuvé cette idée* mais, aussi bien en ce qui concerne la taxe de séjour que la taxe locale d'équipement, elle estime que le Gouvernement n'est pas allé assez loin. **Le régime de la taxe de séjour**, lié à celui des stations classées, remonte à 1919. C'était alors une manière de charte du tourisme. Après soixante années d'application, cette charte est devenue tout à fait désuète et totalement inadaptée. Il faut une refonte d'ensemble de ces dispositions pour tenir compte de l'énorme développement du tourisme au cours de ces soixante années et des formes nouvelles qu'il a pu prendre, spécialement quand il s'agit de tourisme populaire ou social.

Votre commission n'a pas voulu insérer dans le texte même de la loi cette réforme qui mérite d'être étudiée pour elle-même. Elle en a cependant tracé les linéaments dans un article inspiré des nombreuses études déjà faites à ce sujet.

De même, **le régime de la taxe locale d'équipement**, bien que plus récent que celui de la taxe de séjour, est, à divers titres, inadapté. Sans le changer totalement, votre commission vous propose de l'assouplir sensiblement.

## 2° *La liberté d'emprunter.*

**La liberté est donnée en matière d'emprunt et de garantie d'emprunt aux communes à la seule exception de celles qui sont déjà trop endettées ou trop chargées de garanties d'emprunt.**

**La réforme, sur ce point, a paru très heureuse à votre commission. Les communes n'ont pas besoin d'être mises sous tutelle pour chercher à emprunter dans les meilleures conditions aux taux les moins élevés et pour des durées qui leur conviennent. Il n'est pas obligatoire qu'il y ait un taux limite à partir duquel une approbation de la décision d'emprunt doit intervenir. Il y a d'ailleurs des réglementations générales du marché pour réprimer l'usure. Pourquoi faudrait-il des décisions particulières en ce qui concerne les prêts aux municipalités ?**

**Certes, normalement, les taux des emprunts consentis aux communes devraient être moins élevés en moyenne que les taux des emprunts consentis aux entreprises privées. Mais votre commission a approuvé l'idée qu'il suffisait de faire connaître au conseil municipal les taux de prêts pratiqués par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales pour leur permettre de se décider avec un point de comparaison valable, quelle que soit la caisse à laquelle ils s'adressent.**

**Au total donc, votre commission a suivi le Gouvernement et a approuvé son désir de voir s'instaurer au profit des communes et des départements la liberté en matière d'emprunt.**

**Elle a toutefois apporté quelques corrections au texte du projet de loi.**

**Elle a pensé tout d'abord qu'il n'était pas constitutionnel de renvoyer à un décret la fixation du pourcentage d'endettement à partir duquel la décision du conseil municipal ou du conseil général devrait être soumise à approbation. Charger un décret de prendre une telle décision serait, en effet, confier au Gouvernement le soin de fixer lui-même les limites dans lesquelles sa tutelle doit s'exercer sur les communes et les départements. D'après l'article 34 de la Constitution, tel qu'il a été interprété par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'Etat, seule la loi doit pouvoir déterminer ces limites. Faute de pouvoir fixer à coup sûr dans l'état de ses informations le pourcentage limite à partir duquel une commune ou un département devraient être regardés comme très endettés ou très chargés de garanties d'emprunt, votre commission a introduit dans la loi une formule qui dicte la décision à prendre par décret. Le calcul partirait de l'endettement moyen des collectivités de la même**

catégorie ou de la moyenne de leurs charges de garanties d'emprunt. Le chiffre qu'indiquerait le décret comme limite d'endettement normal serait 180 ‰ de l'endettement moyen.

**Votre commission a aussi pensé que la notion d'endettement brut caractérisait mal la situation d'une collectivité. Seul devrait à son sens être pris en compte l'endettement net, c'est-à-dire après déduction des annuités de créances de prêts et, de façon générale, de toutes les rentrées annuelles qui peuvent servir de contrepartie ou de garantie financière pour le paiement des emprunts.**

En troisième lieu, *votre commission a estimé qu'il ne suffisait pas de comparer le taux apparent d'un emprunt au taux des prêts de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales. Les taux réels sont en effet souvent plus élevés que les taux apparents du fait de différentes pratiques, notamment celles des commissions, retenues, frais de dossier, souscriptions imposées et frais divers qui réduisent le montant des sommes versées aux communes emprunteuses ou augmentent leurs frais et, de diverses manières, augmentent indirectement le taux d'intérêt.*

**Votre commission a pensé que les intermédiaires n'ont guère d'utilité pour trouver des prêteurs au profit des communes, hormis le cas d'émissions d'emprunts dans le public ou à l'étranger. Les communes, pas plus l'Etat, ne peuvent faire faillite. Pourquoi auraient-elles besoin d'intermédiaires vis-à-vis d'organismes prêteurs qui ne peuvent guère avoir de meilleurs clients que les collectivités publiques ?**

A l'heure actuelle déjà des mesures ont été prises à ce sujet. Elles figurent dans le décret n° 72-229 du 24 mars 1972 pris pour l'application de l'article premier de la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, décret qui est lui-même complété par un arrêté ministériel de la même date.

La constitutionnalité de ces dispositions paraît incertaine ; plutôt que de les reprendre dans la loi, le plus simple a paru être d'interdire toutes les voies obliques par lesquelles les prêteurs tentent de faire croire aux emprunteurs de bonne foi que sont les communes qu'elles ont des conditions plus avantageuses que celles qu'elles ont en réalité obtenues.

### *3° La suppression de la procédure de l'inscription d'office.*

Cette suppression n'a pas appelé de critique de la part de votre commission puisqu'il s'agit essentiellement, et même exclusivement, d'une simplification des procédures destinées à faire respecter aux communes leurs obligations financières.

#### 4° *La réduction des dépenses obligatoires.*

Votre commission a approuvé l'idée de réduire la liste des dépenses obligatoires (art. 22 du projet). Elle vous demande de rayer de cette liste un certain nombre de dépenses qui y figurent actuellement et que le Gouvernement y avait maintenues. De plus, votre commission a entièrement changé la forme de l'article du Code des communes qui est relatif à cette question (art. L. 221-2). Cet article n'énumère pas moins de 28 cas de dépenses obligatoires, énumération d'ailleurs incomplète puisque précédée du mot « notamment ». Elle est faite presque exclusivement de renvois à des textes législatifs ou à des dépenses évidemment obligatoires puisqu'il s'agit de dettes exigibles.

Une telle énumération n'est pas juridiquement utile. C'est normalement par décret qu'on peut faire référence à des textes législatifs divers. Votre commission vous propose donc de supprimer l'énumération des lois dans la partie législative du code à l'article L. 221-2 et de renvoyer ainsi implicitement cette énumération à un article de la partie réglementaire du code.

La formule très longue de l'article L. 221-2 pourrait alors devenir très brève. Il suffirait d'indiquer que sont obligatoires pour les communes les « dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi en a ainsi décidé ».

En examinant le nouvel article L. 221-2 (1), nous montrerons que cette formule couvre tous les cas dans lesquels il doit y avoir dépense obligatoire.

#### 5° *Les mesures relatives au redressement financier.*

Votre commission a également suivi le Gouvernement dans les quelques changements qu'il propose d'apporter à la procédure applicable :

- soit lorsque le déficit du dernier compte administratif connu a été important ;
- soit lorsque le budget n'a pas été voté en équilibre réel.

Toutefois, là aussi, elle a apporté au texte gouvernemental un certain nombre d'amendements. La notion d'équilibre réel lui a paru mal précisée par le Gouvernement à l'article 19, compte tenu de la complexité des situations possibles. Elle a sensiblement modifié le texte de cet article pour le rendre plus proche des réalités.

---

(1) En fait, votre commission a rassemblé dans l'article L. 221-1 l'ensemble des dispositions concernant les dépenses obligatoires.

D'autre part, votre commission a examiné les changements apportés par le texte nouveau à la procédure de mise en ordre des finances de la commune en difficulté financière. Le Gouvernement propose que ce soit la commune elle-même qui élabore son plan de redressement. C'est déjà la pratique courante d'aujourd'hui, mais *il est bon qu'à l'avenir ce soit une obligation légale*. Lorsqu'une commune éprouve des difficultés, il est logique qu'elle cherche elle-même les voies pour en sortir, non seulement si elle a commis des erreurs mais même si sa gestion est normale ; c'est le sens de la liberté. Un particulier est contraint d'adapter ses dépenses à ses moyens ou inversement, parce qu'il est libre et responsable de ses affaires. La commune doit elle aussi être libre de chercher des solutions à son manque d'argent, même quand ce manque d'argent n'est dû ni à des erreurs des élus, ni à leur prodigalité.

Dans cet esprit, votre commission a aussi approuvé la disposition nouvelle selon laquelle la commune ne pourrait désormais contracter un emprunt à seule fin de couvrir le déficit de budgets antérieurs que moyennant l'accord d'une commission spéciale dans laquelle les élus municipaux siègeraient à côté d'une majorité de représentants de l'Etat.

Là aussi, il s'agit de consacrer une pratique plutôt que d'innover. Emprunter pour couvrir un déficit est une opération financièrement anormale et qui ne peut être tolérée qu'à défaut de tout autre moyen de redressement financier.

Les communes vont avoir très largement la faculté d'emprunter librement, il ne faudrait pas qu'elles puissent pour autant faire sans contrôle une opération aussi malsaine financièrement. La légitimité de l'emprunt, qui reporte sur les budgets futurs les charges d'un budget présent repose sur l'idée que la dépense d'investissement couverte par l'emprunt aura des effets heureux dans l'avenir pour la commune et pour ses habitants. L'emprunt qui servirait seulement à régler un déficit de fonctionnement des années passées n'a normalement aucune justification.

*Votre commission est également d'accord pour que les subventions qui sont dites « exceptionnelles » par l'article L. 235-5 du Code des communes le deviennent véritablement. Elle a même cru devoir renforcer à cet égard la rédaction de l'article L. 235-5 que proposait le Gouvernement à l'article 31 du projet.*

Pour éviter à l'avenir tous les abus en matière de subvention exceptionnelle et pour permettre un contrôle public des décisions gouvernementales accordant ces subventions, *elle demande que le Journal officiel publie le nom des communes bénéficiaires et le montant des subventions exceptionnelles qui leur ont été accordées.*

Si votre commission est sévère en matière de subvention exceptionnelle, c'est qu'elle veut éviter qu'il y ait une manière de troisième voie, qui serait le recours à l'Etat, entre une saine gestion financière et la sanction des erreurs commises dans la gestion, voie dans laquelle pourraient seules pénétrer quelques communes plus habiles, moins timides ou mieux protégées que les autres. Ce serait injuste pour les autres communes et ne les encouragerait pas à se soucier de leur équilibre budgétaire.

Cette paresseuse façon d'agir pourrait, au contraire, faire tache d'huile.

Enfin, il faut bien voir que, dans les communes subventionnées, la démocratie ne joue pas comme elle le devrait en cas de mauvaise gestion du fait que les élus et les contribuables trouvent dans la subvention une sorte d'abri qui dissimule la situation réelle.

#### B. — LES MESURES NOUVELLES PROPOSÉES PAR LA COMMISSION

A ces cinq séries de mesures relatives à la tutelle financière, votre commission vous propose d'en ajouter quatre autres :

1° Un renforcement de l'interdiction de mettre des obligations à la charge des collectivités locales sans décision législative ;

2° Une limitation par la loi de certaines dépenses imposées par des établissements publics ;

3° Des dispositions précises pour empêcher que ne renaissent des subventions conditionnelles à l'échelon départemental ou régional ;

4° L'interdiction de rémunérer les agents de l'Etat pour le seul fait de l'intervention au profit des collectivités locales des services d'Etat dans lesquels ces agents sont employés.

*1° L'interdiction de mettre des obligations à la charge des collectivités locales sans intervention législative est renforcée.*

Cette première préoccupation s'est traduite par des modifications à l'article L. 221-2 du Code des communes, dont traite déjà l'article 22 du projet, ainsi que, on le verra au paragraphe 3 ci-dessous, aux articles L. 315-1 et L. 321-1 du Code des communes, repris, eux, par les articles 42 et 43 du projet.

En précisant que seule la loi peut imposer aux communes des charges nouvelles, la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 221-2 ne fait que rappeler un principe constitutionnel trop

souvent méconnu dans le passé. L'article 34 de la Constitution, tel qu'il a été interprété par la jurisprudence, l'exige. Mais, malgré ce texte de base, beaucoup de décisions administratives, voire de décrets, ont eu plus ou moins directement ce résultat. **Votre commission pense utile de condamner très clairement de telles pratiques.**

2° *La limitation législative des dépenses imposées aux communes par les établissements publics.*

Il a paru également indispensable de mettre un certain frein aux demandes grandissantes d'argent que certains établissements publics, notamment les agences de bassin ou le centre de formation des personnels communaux, adressent aux communes.

A l'avenir, ces organismes, établissements publics de l'Etat, ne pourraient taxer les communes que dans des limites fixées par la loi, le plus souvent par une loi de finances. Ce n'est là après tout que l'application d'un principe bien normal, surtout quand les conseils d'administration de ces organismes ne comprennent pas seulement des élus locaux mais aussi soit des fonctionnaires, soit même des personnes privées.

Le Parlement lui-même sera ainsi amené à mesurer les charges des communes. S'il en avait été ainsi plus tôt, il est vraisemblable que la progression de ces charges, décrite dans les tableaux ci-dessous, aurait été moins rapide :

Recettes et dépenses réalisées par les agences financières de bassin depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1977.

	RECETTES PROPRES			DEPENSES PROPRES		
	Total.	Dont		Total.	Dont	
		Redevances de prélèvement.	Redevances de pollution.		Avances, Prêts et subventions.	Primes d'épuration des collectivités (1).
	(En milliers de francs.)					
Adour-Garonne .....	344 409	43 233	253 672	311 530	215 563	9 531
Artois-Picardie .....	477 522	156 746	236 690	455 590	352 502	8 678
Loire-Bretagne .....	522 932	73 410	403 014	430 857	301 713	23 538
Rhin-Meuse .....	375 834	44 844	302 847	304 905	223 828	7 706
Rhône-Méditerranée						
Corse .....	810 897	71 095	686 518	688 815	580 693	15 764
Seine-Normandie .....	1 296 170	1 832 851		1 899 435	1 438 485	102 100
	<b>4 527 764</b>	<b>4 103 919</b>		<b>4 089 452</b>	<b>3 112 789</b>	<b>169 317</b>

(1) Ne concerne que les années 1976 et 1977.

**Evolution de la cotisation  
prélevée par le Centre de formation des personnels communaux de 1974 à 1979.**

	TAUX DE LA COTISATION	PRODUIT REEL de la cotisation tel qu'il apparaît au compte administratif de l'exercice.
		(En francs.)
1974 .....	119 F par agent .....	42 231 800
1975 .....	114 F par agent .....	32 614 878
1976 .....	0,70 % de la masse salariale .....	58 302 692
1977 .....	0,75 % de la masse salariale .....	77 621 786
1978 .....	0,88 % de la masse salariale .....	102 000 000
1979 .....	0,92 % de la masse salariale .....	126 091 000

**3° Eviter que ne renaissent des subventions conditionnelles  
à l'échelon départemental ou régional.**

L'article L. 315-1 et l'article L. 321-1 ont trait, pour leur part, à une situation plus fréquente encore que les transferts de charges proprement dits, celle dans laquelle les communes se voient imposer des obligations, soit pour la conception ou l'exécution de leurs travaux (L. 315-1), soit pour la gestion de leurs services ou l'utilisation de leur patrimoine (L. 321-1).

L'article 44 traite le même problème pour la gestion des services départementaux et du patrimoine départemental. Votre commission a introduit un article additionnel réparant sans doute une omission dans le projet gouvernemental pour traiter de la même manière les départements et les communes en interdisant de leur imposer des charges pour la conception ou l'exécution de leurs travaux.

Dans ces divers articles, votre commission a introduit une précision qu'elle juge opportune : l'interdiction de créer ces charges, même par la voie de la subvention. Il faut se souvenir, en effet, que toutes les subventions ne sont pas globalisées et qu'à défaut d'une disposition de ce genre, le système actuellement en vigueur qui asservit totalement les communes pourrait subsister avec ce qui reste des subventions sectorielles. Il sera difficile de faire accéder véritablement les départements et les communes à la liberté, il faut faciliter l'évolution par des textes clairs et formels. Il est à craindre notamment que certains services techniques n'essaient de reconstituer le filet dans lequel les départements et les communes sont aujourd'hui prisonniers, non plus en utilisant les subventions de l'Etat remplacées par la dotation globale d'équipement mais par l'intermédiaire des subventions que les régions

pourraient donner aux départements et aux communes ou les départements aux communes. La formule qui vous est proposée par la commission interdit une manœuvre de ce genre à l'occasion d'une subvention ou d'une aide quelle qu'en soit l'origine.

4° *L'interdiction faite aux communes  
de rémunérer les agents de l'Etat.*

La quatrième disposition prévue par la commission sous forme d'un article additionnel avant l'article 32 tend à mettre fin à une situation dénoncée de bien des côtés mais très spécialement par les maires au cours de l'enquête de 1977 : le système des honoraires versés par les communes à des agents de l'Etat pour les services que ceux-ci rendent aux communes, non pas personnellement mais par le service d'Etat auquel ils appartiennent. Le rapport Aubert, qui résume les conclusions de l'enquête auprès des maires, s'exprime à ce sujet de la manière suivante : « De nombreux maires ruraux se plaignent vivement de l'obligation qui leur est faite (ou qu'ils croient avoir) de recourir aux services de l'équipement pour l'étude, l'exécution et la réalisation des travaux communaux, et cette protestation est souvent assortie d'une critique des rémunérations que les communes doivent verser... (1).

**Dans les communes urbaines, les plaintes semblent plus précises encore.** « Beaucoup de maires de communes urbaines relèvent l'ambiguïté des honoraires... » (2).

Il n'est pas question de sous-estimer les mérites des agents des services d'Etat qui travaillent pour les communes ; leur compétence et leur conscience sont au contraire l'objet d'éloges très mérités dans la plupart des cas. Aussi bien votre commission n'entend en rien réduire les avantages qui leur sont accordés et qui, dans l'ensemble, sont justifiés par l'insuffisance des rémunérations que l'Etat leur accorde. Mais dans un texte destiné à définir les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales, il a paru indispensable de rappeler ce qui après tout est évident : que l'Etat doit rémunérer ses propres agents et les collectivités locales les leurs. Il y a certes en sens contraire des habitudes bien ancrées. Si la loi ne tranche pas la difficulté avec netteté, il est fort à craindre que les anomalies actuelles subsisteront. La vraie compensation à faire n'est pas entre les collectivités locales et les agents de l'Etat mais entre les collectivités locales et l'Etat, en tenant compte à la fois des services rendus par l'Etat aux communes mais aussi, en contrepartie, des services rendus par les communes à l'Etat.

---

(1) La réponse des maires de France, p. 55.

(2) *Ibidem*, p. 58.

Désireuse de mettre de l'ordre dans ce domaine, votre commission s'est arrêtée à la solution qui lui paraît le moins bousculer la situation actuelle. Certains avaient songé à aller plus loin, au moins en ce qui concerne les services de l'Équipement et de l'Agriculture. Ces services ont en réalité deux rôles étrangement confondus aujourd'hui. D'une part, ces services sont des services d'État travaillant pour le compte de l'État, exerçant en son nom des missions de contrôle ou d'animation et assurant la direction des travaux d'État (port, défense contre la mer, routes nationales, autoroutes, pour l'Équipement ; orientation de la production agricole, de l'enseignement agricole, des recherches agricoles ou forestières, pour la Direction départementale de l'Agriculture). Mais une très forte part de l'activité de ces services, généralement la principale, consiste à concevoir et à diriger des travaux pour le compte des départements, des communes, de leurs établissements publics ou des organismes créés à l'échelon local par les collectivités locales.

Dans certains départements, la Direction départementale de l'Équipement consacre à peine 10 % de ses activités aux travaux d'État. Ce pourcentage n'atteint pas 40 % dans la majorité des départements.

Au total, cependant, il est très difficile de déterminer quelle est la part de leur activité que les directions consacrent aux travaux de l'État, d'une part, et aux travaux des départements et des communes, d'autre part.

Devant cette situation, l'idée vient immédiatement à l'esprit qu'il devrait être possible, sans toucher pour autant au statut du personnel, de distinguer, d'une part le service d'État, celui du contrôle, de l'impulsion et de la direction des travaux propres à l'État, d'autre part, des services départementaux ou intercommunaux ou communaux chargés des travaux dans leur circonscription, et effectuant au besoin au service de l'État les travaux qui concernent soit la voirie de l'État, soit ses autres propriétés. *Autrement dit, on inverserait la situation actuelle dans laquelle l'État s'est attribué le rôle prédominant sans être pourtant aussi concerné que les collectivités locales.*

*Il est vraisemblable que pour doter les collectivités locales de plus d'autonomie, il faudra aller dans cette direction. Puisque ces collectivités ont des tâches à accomplir, elles doivent disposer de moyens qui leur soient propres. Déjà un certain nombre d'entre elles, surtout les villes importantes, ont des services techniques municipaux et le système pourrait se généraliser si les services de l'État se refusent à passer, au moins partiellement, sous le contrôle départemental ou communal.*

**Votre commission, pensant la matière délicate, croit qu'en ce domaine il ne faudra s'avancer que par étapes. C'est pourquoi, si elle donne cette indication dans le présent rapport, après hésitation, elle n'a fait figurer dans le texte aucune disposition à ce sujet à l'exception de ce qui sera dit à propos du contrôle du conseil général sur les services travaillant pour le département.**

### CHAPITRE III

#### **Le remplacement des subventions affectées par la dotation globale d'équipement.**

##### A. — LES MOTIFS DE LA RÉFORME

En analysant les textes relatifs à la dotation globale d'équipement dans le tome premier de ce rapport, nous avons, pensons-nous, suffisamment justifié les propositions gouvernementales et souligné combien elles assoupliraient le carcan qui enserrait actuellement les communes par le mécanisme des subventions sectorielles, pour que l'adhésion donnée par la commission à cette partie du texte s'explique aisément.

**Votre commission est très favorable à l'idée de remplacer les subventions, dites sectorielles, ou subventions affectées à un objet déterminé, par une dotation globale d'équipement que les communes emploieraient de la manière qu'elles choisiraient pour une dépense d'investissement ou pour une autre. Il s'agit, somme toute, de rendre aux communes des libertés qu'elles ont perdues depuis trop longtemps : celle de décider elles-mêmes de leurs investissements sans être ligotées par l'attente de subventions lentes à venir ; celle de pouvoir remplacer, en cas d'urgence, un investissement prévu par un autre, non prévu ; celle d'affecter l'emprunt globalisé aux dépenses que le conseil municipal estime avoir la priorité ; celle de décider (le changement n'est pas mince), dès le vote du budget, quels travaux la commune accomplira avant la fin de l'année budgétaire ; celle d'échapper aux rigueurs du Plan en même temps qu'aux incertitudes et aux lenteurs des distributions de subventions par étapes successives (celle du Ministère du Budget, celle des ministères techniques, celle des régions, celle des départements et, finalement, celle des représentants locaux des différents départements ministériels).**

**Les maires avaient parfaitement saisi l'importance de cette réforme et ils l'avaient unanimement réclamée.** Le rapport Aubert s'exprime, à ce sujet, de la façon suivante :

*« A une très forte majorité, les maires des communes rurales demandent la suppression des subventions spécifiques dont ils contestent essentiellement les implications : la subvention spécifique leur paraît le véhicule privilégié des normes qui leur sont imposées par les administrations centrales ainsi que des contrôles techniques et financiers qui s'y attachent. Ils dénoncent enfin la lenteur des procédures d'octroi qui retardent les travaux.*

*« La globalisation des subventions leur paraît donc le moyen privilégié de la décentralisation...*

*« L'opinion générale est identique pour les communes urbaines. La globalisation des subventions permettra, à leurs yeux, de supprimer les tutelles techniques et financières qui s'exercent sur les travaux des collectivités locales. Un maire note même, en ces termes, que le principe de la subvention doit disparaître : « Le concept d'autonomie s'accommode mal de la notion de subvention, celle-ci plaçant inéluctablement le bénéficiaire dans une situation de dépendance vis-à-vis du donateur. » (1).*

**Les maires ont parfaitement vu aussi que la globalisation des subventions permettrait seule la libéralisation du régime des prêts.** Le rapport Aubert le dit ainsi :

*« Parfaitement cohérents avec leurs demandes en matière de subventions, les maires souhaitent une globalisation des prêts. Implicitement, c'est donc le lien entre les subventions et les prêts dont ils souhaitent la remise en cause, à une grande majorité... Les réponses des maires des communes urbaines convergent, là encore, largement, avec celles des maires de communes rurales. Le diagnostic est, en substance, identique. Un maire l'exprime très clairement : « L'octroi des prêts étant, dans la plupart des cas, subordonné à l'obtention de l'aide de l'Etat, celui-ci, par le mécanisme de la programmation des subventions, est devenu le véritable maître des équipements locaux, d'une part, par la sélection qu'il opère entre les projets, d'autre part, par le choix de l'époque de leur réalisation, celle-ci ne pouvant être antérieure à la notification de la subvention. » (2).*

**Tout cela est parfaitement vu et suffirait à justifier l'approbation de principe de votre commission.**

---

(1) La réponse des maires de France, p. 37.

(2) *Ibidem*, pages 113 et 114.

## B. — LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION

Votre commission ne vous propose pourtant pas de voter tels quels les textes qui vous sont soumis (articles 36 à 41) mais vous suggère d'amender ces articles sur cinq points :

1° **Une totale liberté d'affectation** : la commission entend préciser clairement la totale liberté d'affectation dont les communes devront disposer pour utiliser les sommes ainsi reçues à la seule condition de les faire figurer au budget d'investissement. Non seulement la dotation globale d'équipement pourrait être utilisée pour d'autres investissements que ceux dont la subvention serait globalisée, mais elle pourrait aussi servir à couvrir une partie des dettes en capital remboursables une année donnée, soit qu'il s'agisse d'annuités d'emprunts, soit même pour effectuer un remboursement anticipé. La commune aurait également la possibilité de mettre en réserve la dotation globale d'équipement pour l'utiliser dans des opérations ultérieures.

2° **L'échange entre communes** : la mise en réserve sera sans doute une solution exceptionnelle ne concernant que des sommes peu importantes et de très petites communes. La plupart des communes ont en effet chaque année un budget d'équipement suffisant, et au-delà, pour absorber ce que pourra être la dotation globale d'équipement. Il aurait cependant été bon qu'une commune bénéficiaire fût en droit de retarder la perception de la dotation lui revenant jusqu'à l'année au cours de laquelle elle l'utiliserait en recevant cette année-là une somme réévaluée en fonction de la détérioration monétaire éventuelle. Votre commission n'a pas retenu cette solution parce qu'il était prévisible qu'elle n'aurait pas l'agrément du Gouvernement. Celui-ci aurait pu invoquer l'article 40 de la Constitution pour s'y opposer. Votre commission a trouvé une autre voie juridique pour aboutir à un résultat très semblable. Les communes qui n'utiliseraient pas leur dotation globale d'équipement une année donnée pourraient passer contrat avec d'autres communes, ou avec des groupements de communes, auxquels elles feraient une avance remboursable ultérieurement avec une réévaluation prévue d'avance, éventuellement même un certain intérêt de l'argent.

3° **La situation des groupements de communes** : certains se sont inquiétés de la situation des groupements de communes qui reçoivent aujourd'hui directement des subventions de l'Etat, syndicats d'adduction d'eau potable ou syndicats d'électrification notamment. Désormais, la subvention ne leur parviendra plus que par

*l'intermédiaire des communes*, au moins dans la mesure où les activités du groupement de communes étaient financées par celles des subventions qui se trouveront remplacées par la dotation globale d'équipement. L'affaire mérite d'autant plus d'attention que le titre V du projet de loi assouplit beaucoup la réglementation des groupements intercommunaux au point d'autoriser, dans certains cas, les communes à s'en retirer. **Aussi est-ce dans le titre V que la commission a fait figurer la principale réponse au problème soulevé.**

D'une part, il ne doit plus y avoir de distinction entre les syndicats à vocation multiple et les autres. Tous ne seraient que des syndicats de communes. D'autre part, les districts ne seraient plus seuls à avoir, de droit, la possibilité de percevoir des impôts. Tous les syndicats auraient cette même possibilité qui leur fournirait un moyen, indirect mais sûr, de récupérer les sommes dont ils ont besoin sur les communes membres du syndicat. D'autre part, l'article L. 251-4 *nouveau* institue une participation obligatoire des communes membres d'un syndicat ou d'un district « dans la limite des nécessités du service telle que les décisions du syndicat ou du district l'ont déterminée ». Là non plus il n'est pas indiqué expressément que le syndicat peut demander aux communes une fraction de la dotation globale d'équipement mais, comme cette dotation globale n'est plus qu'un élément du budget communal d'investissement, ce sont les communes elles-mêmes qui décideront sur quel fonds elles verseront cette participation. L'article L. 251-3 offre aux syndicats le droit de percevoir une part de la dotation globale d'équipement des communes membres *si celles-ci le désirent*.

Avec le nouveau système d'emprunt, qui ne tient pas compte de l'origine des fonds affectés à un investissement donné, mais seulement de leur montant total, peu importe la manière dont les finances du syndicat seront alimentées, que ce soit par un impôt directement perçu sur les contribuables, par un versement des communes membres ou par une redistribution d'une fraction de leur dotation globale d'équipement, les droits à l'emprunt seront identiques.

Le cas de retrait des communes d'un syndicat a fait l'objet d'une étude particulièrement attentive de la part de votre commission qui a prévu que ce retrait ne pourrait pas avoir lieu sans un équitable règlement financier établi soit par accord, soit, à défaut d'accord, par décision de l'autorité administrative compétente (articles L. 163-17 et L. 163-18 dans la rédaction de la commission).

Votre commission a entendu ainsi éviter qu'une commune, après avoir tiré d'un syndicat les avantages qu'elle en espérait, soit en mesure de refuser aux autres un concours financier qui lui avait été accordé dans le cadre syndical par les autres communes.

Enfin, il ne faut pas oublier que, très souvent, les groupements de communes reçoivent des départements ou des régions des subventions qui continueront à leur être directement versées. Afin de ne pas perdre le bénéfice de ces subventions, les communes membres d'un syndicat seront presque nécessairement conduites à rester dans les syndicats ou, en tout cas, à ne s'en retirer que très prudemment. Il y a même des cas où des obligations juridiques interdiront tout retrait à une commune membre d'un syndicat, en particulier dans l'hypothèse où il a été passé pour le compte des communes du syndicat dans leur ensemble un contrat de concession ou d'affermage, valable généralement pour un bon nombre d'années.

**Au total donc, la situation financière des syndicats n'est pas menacée par la réforme.** Ils y trouveront même, peut-être, des facilités nouvelles, dans la mesure où, pour les années dans lesquelles ils devront faire de grosses dépenses, ils pourront demander aux communes un effort plus considérable que dans les années où les charges ne sont pas aussi lourdes. A l'heure actuelle, au contraire, le financement des syndicats se fait souvent sans tenir compte des variations des besoins d'une année sur l'autre.

4° **La révision des résultats de la réforme :** on peut se demander s'il n'y aura pas quelque gaspillage à donner à toutes les communes une dotation globale d'équipement que certaines communes pourraient ne pas solliciter, soit qu'elles n'investissent guère, soit même que leurs besoins soient déjà très largement satisfaits, situation rare mais qui peut se rencontrer.

La meilleure réponse à cette question nous paraît être de souligner *le caractère relativement très faible du montant de la dotation globale d'équipement.* Deux milliards au total la première année, cela conduit en moyenne à une somme inférieure à 40 F par habitant. On voit mal qu'une commune n'ait pas l'utilisation annuelle d'une ressource aussi modeste, ne serait-ce que pour le gros entretien de sa voirie.

Il faut ajouter que, s'il y a des communes somnolentes, l'attribution de cette dotation d'équipement pourra peut-être les encourager à agir davantage, et il faudra alors s'en féliciter.

Enfin, puisque nous avons demandé, de façon générale, à suivre les résultats de la réforme en les examinant après deux années d'application, il sera possible après expérience de faire les mises au point nécessaires.

*A l'inverse, votre commission s'est inquiétée de voir que certaines subventions ne seraient pas globalisées même après la période transitoire de quatre ans.* Dans certains cas, cela est légitime. Ainsi, par exemple, l'inégale répartition des monuments

historiques entre les communes justifie que ces subventions soient toujours accordées cas par cas. Mais il y a d'autres subventions au sujet desquelles il est permis de s'interroger, notamment celles qui touchent à l'*assainissement* qui, pour l'heure, ne seraient pas globalisées. Le motif invoqué par le Gouvernement est que, dans les années qui viennent, il pense devoir porter ses efforts dans ce domaine sur des secteurs importants et très menacés. Il n'est pas douteux qu'il y a des communes bien équipées tandis que d'autres ne le sont pas ou ne le sont guère et que certaines communes peu peuplées ont moins besoin que d'autres de coûteuses installations pour assurer un assainissement convenable. *Néanmoins, le besoin d'assainissement est si général que votre commission a souhaité que, dès que possible, les subventions d'assainissement soient globalisées comme les autres.*

Puisqu'elle a demandé à revoir les résultats de la réforme au bout de deux années d'application, elle pense que c'est à cette date qu'on pourra déterminer quelles subventions doivent être globalisées. Dans l'immédiat, votre commission vous propose d'indiquer seulement à l'article 37 qu'au terme d'une période transitoire de quatre ans, seules subsisteront au budget de l'Etat « les subventions d'investissements nécessitées par l'aménagement du territoire et par des actions tant ponctuelles que régionales, d'intérêt national ou international ».

**5° Les modalités de la répartition de la dotation globale d'équipement :** le texte du Gouvernement renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer en détail les critères de répartition de la dotation globale d'équipement, se bornant à poser dans la loi les principes que le décret devra mettre en œuvre.

Cette manière de faire n'est pas contraire à la Constitution. La dotation globale d'équipement est une subvention de l'Etat et celui-ci a le droit de la répartir par décret. *Il en était différemment pour la dotation globale de fonctionnement. Les communes avaient un droit reconnu à certains versements et la loi définissait ce droit. Ici, il appartient au décret de le faire.*

Le Gouvernement, dans la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article L. 235-9 du Code des communes, à l'article 36 du projet, définit quatre critères :

- la population de la commune ;
- le nombre de logements construits pendant la dernière année ;
- la longueur de la voirie classée figurant dans le domaine communal ;
- le potentiel fiscal communal.

**Votre commission a accepté ces quatre critères et a refusé d'en ajouter d'autres par désir de simplicité.** Elle n'a pas trouvé de raisons majeures pour ajouter par préférence tel ou tel critère à ces quatre-là. Toutes les propositions qui lui étaient faites à cet égard appelaient des propositions complémentaires qui auraient abouti à allonger très sensiblement la liste des critères. Le mieux dans ces conditions était de s'en tenir aux quatre critères proposés, chacun de ces critères ayant sa justification comme moyen d'apprécier les besoins municipaux.

*Votre commission a seulement insisté pour que le potentiel fiscal ait une très large place dans la décision, afin de favoriser plutôt les petites communes que les grandes, ne serait-ce que pour maintenir les proportions actuelles dans la distribution des subventions spécifiques. Les petites communes, en effet, bénéficient relativement plus que les grandes du système en vigueur.*

Votre commission n'a apporté que deux modifications au texte de l'article 36. *La première touche à l'évaluation de la population.* Comme le Sénat l'avait déjà décidé à propos de la dotation globale de fonctionnement, votre commission a relevé que la population résultant du recensement n'était pas un critère satisfaisant dans les communes d'accueil touristique saisonnier. Elle a donc mentionné le fait que le Gouvernement devrait tenir compte de la population saisonnière, le système provisoire de dénombrement des logements constituant des résidences secondaires s'avérant en pratique très injuste.

Votre commission a pensé *d'autre part* que, pour tenir compte de l'évolution de la population municipale, le système qui consiste à dénombrer les logements construits pendant la dernière année connue pouvait convenir aux villes importantes dans lesquelles cette construction est relativement régulière, mais elle a estimé que la solution était moins bonne dans les communes petites ou moyennes dans lesquelles le rythme de la construction varie notablement d'une année sur l'autre.

C'est pourquoi elle propose qu'on s'en tienne au nombre moyen de logements construits pendant *les trois dernières années connues*, ce qui limitera les inégalités d'une année sur l'autre.

**6° Le problème de l'indexation :** le texte, nous l'avons dit, ne donne aucune garantie quant à l'indexation du montant annuel de la dotation globale d'équipement, à la différence de ce qui a été fait pour la dotation globale de fonctionnement.

Pour justifier sa position, le Gouvernement peut certes faire remarquer que, jusqu'à présent, il fixait librement le montant des

subventions sectorielles. Pourquoi serait-il privé de ce droit quand la dotation globale d'équipement est simplement substituée à ces subventions ?

Du point de vue des collectivités locales, ce raisonnement théorique n'est nullement satisfaisant. Il se trouve en effet que les subventions sectorielles font chaque année l'objet d'un débat entre les ministères dépensiers et le Ministère du Budget, ce qui garantit le maintien de ces subventions à un certain niveau. Du fait de la globalisation, ce débat n'aura plus lieu et le risque est grand de voir les subventions globalisées grandir moins vite que n'auraient grandi les subventions spécialisées.

C'est pour ce motif que votre Commission des Lois vous propose d'indexer le montant de la dotation globale d'équipement sur le montant de la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire, en principe, sur le montant du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

Comme, de plus, le remplacement des subventions spécifiques d'investissement par la dotation globale d'équipement doit se faire progressivement, votre commission a indiqué à l'article 37 que le montant de la dotation globale d'équipement ne pourrait être inférieur au montant des subventions spécifiques d'investissement supprimées, affecté d'un coefficient de variation égal à celui de la dotation globale de fonctionnement.

#### CHAPITRE IV

##### Les normes techniques et les réglementations particulières.

###### A. — DES CONSTATATIONS CONCORDANTES

Le rapport Guichard s'exprime à ce sujet de la façon suivante :

« La prolifération des normes techniques est l'une des causes les plus certaines — encore que la moins connue — de la dépendance des collectivités locales.

« Destinées, dans leur principe, à encadrer l'imagination des administrateurs élus ou à préserver de grands intérêts sociaux : sécurité, égalité des citoyens, abaissement des coûts par le recours à des procédés industrialisés, etc., les normes changent de nature et trop souvent manquent leur but.

« Les normes sont trop fréquemment un subtil moyen pour l'autorité qui les édicte de retenir la réalité du pouvoir. L'administration centrale peut ainsi vider de tout contenu réel des mesures de déconcentration et de décentralisation. Par ailleurs, ces normes sont trop souvent inadaptées aux conditions du moment et du

terrain, dépourvues de la souplesse nécessaire à l'accueil de l'innovation et élaborées — lorsqu'il s'agit d'investissement — dans l'ignorance superbe des coûts ultérieurs de fonctionnement. Il peut enfin advenir qu'elles soient le fruit de compromis ambigus entre les ambitions de divers services et que, perfectionnistes et somptuaires, elles constituent un facteur irrationnel d'accroissement des coûts d'équipements.

« Tous les maires de France savent qu'une crèche, qu'un équipement sportif « aux normes », représentent une charge souvent excessive et qu'ils n'ont aucun pouvoir réel de choix. » (1).

Ce diagnostic a été amplement confirmé un an après par l'enquête auprès des maires ; aussi bien ruraux qu'urbains, ils sont à cet égard unanimes.

D'une manière générale, les maires ruraux pensent que l'intervention des services de l'Etat est excessive dans les domaines d'action et de décision les plus directement liés à l'action locale (travaux communaux, voirie, assainissement, urbanisme).

« Le mécontentement des maires vise à la fois l'attitude habituellement autoritaire de ces services, qui cherchent à imposer leurs points de vue, et tout le système de normes (normes réglementaires, projets-types, « modèles ») sur lequel s'appuie généralement ce comportement. Que ces normes soient imposées directement ou indirectement (comme condition à l'octroi de subventions), elles sont toujours ressenties comme privant pratiquement les élus de toute liberté de choix. On leur reproche en outre d'être trop rigides, mal adaptées à la diversité des situations locales. Ce réseau complexe de règles administratives omniprésentes et détaillées, justifiant l'intervention permanente de services de contrôle, qui sont aussi ceux dont on attend les subventions, est ressenti comme cause de complication fatale du moindre problème à résoudre, comme source de l'accumulation des dossiers et des visas, donc d'insupportables lenteurs procédurières et finalement de coûts supplémentaires.

« L'intervention excessive de l'Etat se mesure dans l'inadaptation des règlements aux situations locales. De même, la jungle des dispositions contradictoires permet aux représentants de l'Etat, par interprétation personnelle, de contrarier ou favoriser les vœux des élus, donc d'exercer un pouvoir qui n'est pas de leur ressort. »

D'un autre maire : « Les contrôles de l'Etat sont gênants... Ils se bornent à vouloir appliquer des textes dont les auteurs ont tenté, mais en vain, de cerner dans tous ses détails une réalité et de la réglementer... Il n'est pas possible, en même temps, de décentraliser l'autorité dans l'espace et de l'accorder à tous les services spécialisés. » (2).

---

(1) *Vivre ensemble*, page 106.

(2) La réponse des maires de France, page 53.

### Que reprochent les maires urbains aux services d'Etat ?

La persistance d'un type d'administration abusivement « centraliste » et perfectionniste, marquée par des réglementations nationales à prétention universelle, beaucoup trop rigoureuses et complexes, méditées et promulguées sans connaissance suffisante des besoins locaux. Ces normes trop compliquées des services techniques, ces exigences trop lourdes des services financiers, les maires les connaissent mal et ne peuvent que les subir, non sans observer, comme le font expressément certaines réponses, que l'application de toutes ces règles dépend souvent de l'interprétation, plus ou moins zélée et tâtilonne, des fonctionnaires. Tout cela est d'autant plus déplaisant que, souvent, « l'Etat décide et la commune paie ».

« Ce ne sont pas les contrôles ou interventions légales de l'Etat qui « gênent » les maires. Ce sont les abus qu'en font les auteurs de décrets et de circulaires d'application et certains exécutants locaux. La subvention de l'Etat au coup par coup est la cause principale de ces abus et même de certains chantages », note l'une des réponses.

Le comportement même des services de l'Etat, trop portés « sous couvert de concertation » à vouloir décider eux-mêmes plutôt qu'à conseiller et guider les maires. Ces services sont souvent décrits comme « imposant leurs décisions » aux élus, et ils le font quelquefois avec « désinvolture » avec « arrogance ». « J'aimerais », dit le maire d'une grande ville, « pouvoir discuter d'égal à égal avec les administrations d'Etat (y compris les affaires culturelles) sans avoir le sentiment d'être considéré a priori comme un vandale ou un analphabète ».

Les maires des communes urbaines supportent d'autant plus mal ces attitudes qu'ils se réclament non seulement, comme leurs collègues ruraux, de leur légitimité d'élus, mais aussi de leurs propres compétences et expérience de gestionnaires et des lourdes responsabilités personnelles qu'ils assument.

Dans cette ligne, certaines réponses ne se privent même pas de mettre en doute la compétence (« les normes techniques sont rétrogrades ») et l'impartialité (« les subventions sont attribuées « à la tête du maire ») des services de l'Etat, après avoir souligné que l'organisation même de ces services, dont les attributions peuvent se chevaucher, est loin d'être parfaite (1).

Les services administratifs eux-mêmes ont été amenés à faire des études à ce sujet, notamment le Ministère de la Santé qui estime, comme Mme Veil l'a déclaré devant la commission, qu'il doit être possible d'effectuer une révision systématique des normes actuellement exigées, sans qu'elles soient véritable-

---

(1) La réponse des maires de France, pages 55 et 56.

ment, dans nombre de cas, indispensables. **Devant la concordance de toutes ces constatations, qui correspondent d'ailleurs pleinement à ses sentiments propres, votre commission n'a pu qu'approuver, dans leur ensemble, les suggestions du Gouvernement** qui veut élaguer dans les réglementations l'indispensable pour donner un peu d'air, un peu de liberté aux communes. *A vrai dire, la demande des maires va au-delà* puisqu'ils auraient souhaité voir disparaître pour une part au moins la « paperasserie » dont ils sont envahis.

A cet égard, le texte ne peut leur donner pleine satisfaction puisqu'il ne traite que des seules règles propres aux collectivités locales. Les communes et les départements ne sont pourtant pas à l'évidence les seuls à être écrasés de formalités superfétatoires, de déclarations réputées peu utiles, de formulaires à remplir, etc., mais s'attaquer à ce problème dans son ensemble, essayer de faire reculer la marée noire des papiers dans toute l'administration, déborderait le cadre de l'actuel projet, ou au moins principalement, les collectivités locales. **Même dans ce cadre l'effort à faire est considérable puisqu'il appelle à une révision d'ensemble, une manière d'examen de conscience de toute l'administration de l'Etat.**

#### B. — LES INTERROGATIONS DE LA COMMISSION

Plusieurs questions se sont posées à voire commission :

— qui doit effectuer la révision des dispositions actuellement en vigueur ?

— jusqu'où faut-il aller dans l'abolition des normes et des réglementations ?

— que faire pour éviter une résurgence possible par de nouvelles lois des réglementations autoritaires qu'on aurait pu faire disparaître ?

— quel résultat peut-on attendre des dispositions proposées ?

##### 1° Qui doit réviser la situation ?

Le projet confie cette charge au Conseil national des services publics communaux et départementaux, organisme traditionnel créé par une ordonnance de 1945 dont le texte fait maintenant partie du Code des communes et figure aux articles L. 321-2 et suivants.

Au vrai, dans le présent, le Conseil national des services publics est relativement peu actif, mais la loi qui l'institue lui donne une mission très générale : « assurer l'accroissement du rendement et l'amélioration du service public des collectivités locales » qui le rend *a priori* compétent pour examiner le problème de la libé-

ration des collectivités locales vis-à-vis des procédures et des prescriptions trop rigoureuses, trop détaillées ou insuffisamment justifiées. Il est inutile de surajouter un nouvel organisme à celui-là qui a le mérite d'exister depuis longtemps.

La composition de ce conseil résulte du décret, la loi se bornant à dire qu'il est présidé par le Ministre de l'Intérieur, qu'il est divisé en sections et qu'il peut être aidé dans sa tâche par des « commissions locales comprenant notamment des représentants des associations et des syndicats d'agents des collectivités locales ».

Ce texte est très simple et, s'agissant d'un organisme administratif, il appartient au décret de déterminer en détail les membres qui pourront le composer. N'oublions pas que s'il s'agit de mesures applicables aux communes, il s'agit aussi de mesures édictées par l'Etat lui-même, ou par ses services, matière dans laquelle l'exécutif a tous les pouvoirs. Du point de vue constitutionnel, *il est donc parfaitement normal que ce soit le décret qui réorganise le Conseil national dans la mesure où ce sera nécessaire.*

La loi (article L. 321-3) indique qu'il est divisé en plusieurs sections et que chaque section peut valablement délibérer au nom du Conseil national sur toutes les questions dont elle est saisie à cet effet, que des arrêtés ministériels fixent la composition et le fonctionnement du Conseil national et des sections. Le Ministre de l'Intérieur nomme les présidents de section et les membres du Conseil national.

*La réorganisation du Conseil national exigera sans doute la multiplication des sections et la nomination de bon nombre de nouveaux membres car la tâche est immense : nous l'avons dit, il y a environ 10 000 textes à passer en revue. Assurément, tous ne seront pas soumis au Conseil national car chacun des ministères intéressés fera de lui-même un tri préparatoire entre les normes émanant de ses services de façon à ne soumettre à une approbation du Conseil national qu'un nombre réduit de normes. Il le fera non seulement pour faciliter le travail de ce conseil, mais aussi, peut-être, dans la crainte de se voir opposer des refus à la suite d'une procédure inutile.*

Le fait que l'organisme responsable siège sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur est garant que l'intérêt des collectivités locales sera toujours pris en compte et de la détermination dont il fera preuve face aux ministères techniques.

## 2° Jusqu'où aller dans la suppression des normes ?

Il est impossible de tracer *a priori* la limite de ce qui est justifié et de ce qui ne l'est pas dans la réglementation actuelle.

Seule l'étude cas par cas fournira une réponse à cette question.

Il y a fort à penser qu'on sera normalement beaucoup moins sévère pour les réglementations qui, directement ou indirectement, ont trait à des questions de sécurité, mais, même à cet égard, le perfectionnisme est plein d'inconvénients, et un certain retour en arrière est imaginable.

En toute hypothèse, ce serait un grand progrès d'avoir une manière de code posant des règles générales et claires auquel les collectivités locales pourraient se référer sans avoir besoin de dialoguer longuement avec les services de l'Etat. L'élargissement des réglementations pourrait être très spécialement efficace en dehors des problèmes de sécurité. On pourrait *en particulier permettre de réelles économies donc nombre de réalisations qui sont aujourd'hui impossibles pour les collectivités locales à cause des précautions surajoutées par les services qui aboutissent à rendre ces réalisations financièrement impossibles pour la majorité des collectivités concernées.*

### 3° Les normes peuvent-elles resurgir ?

Incontestablement, on peut s'interroger à cet égard. La tendance des services de l'Etat à prendre en tutelle directe l'activité municipale est en effet si invétérée qu'il faut redouter que, plus ou moins inconsciemment et par souci même du bien public, les réglementations renaissent plus ou moins subrepticement. Les subventions que les départements et les communes pourront, nous l'avons dit, recevoir encore soit pour les services dans lesquels la globalisation n'aura pas été effectuée, soit provenant des départements ou des régions pour les communes, des régions pour les départements, pourraient être l'occasion d'introduire des normes nouvelles. Pour éviter ce danger, nous avons indiqué que la subvention d'où qu'elle vienne ne pourrait servir de base à un nouveau système de tutelle. Certains autres instruments subsisteront, en particulier celui du contrat dont le rapport Guichard a parfaitement montré combien il est discutable. Il ne s'agit pas d'un accord entre partenaires d'égale force, mais, dans la grande majorité des cas, d'une décision d'une des parties qui s'impose à l'autre.

### 4° Quel résultat peut-on attendre de l'allégement proposé ?

Il y a tant de cas particuliers qu'il est impossible de dire à l'avance le résultat que l'on peut attendre d'un tel allégement. On ne le verra que progressivement et ce sera une des tâches de la révision générale des suites de l'application de la loi qui, comme nous l'avons demandé, devrait intervenir deux ans environ après sa mise en œuvre.

Le rapport Guichard a parfaitement montré qu'aujourd'hui les formalités qui entourent toute réalisation municipale sont extraordinairement multiples et il en cite quelques exemples. Pour un

centre universitaire, il faut 50 instances et 100 opérations étagées sur huit ans. Il indique que pour des constructions plus importantes il a fallu l'intervention de 100 instances qui ont donné lieu à 200 opérations étalées sur dix à quinze ans. Il reproduit le tableau des **24 opérations nécessaires pour créer un collège d'enseignement secondaire**, opérations bien banales puisqu'il s'en fait des centaines par an.

C'est ce dernier cas que nous voudrions citer.

La liste des formalités, limitée pourtant aux principales opérations administratives est reproduite ci-après, accompagnée du schéma qui l'illustre dans le rapport Guichard (1).

Si nous arrivons à aboutir, quelle simplification peut-on espérer dans ces vingt-quatre opérations ? Même à cet égard, nous ne sommes pas en mesure de donner une réponse claire et nette, *mais, à titre d'éléments de réflexion, il nous est permis de faire quelques suggestions* : on peut penser que pour implanter une école dans un lieu donné, il n'y aurait d'autres formalités préalables nécessaires qu'un accord de l'inspecteur d'académie et de la commune concernée, accord qui porterait sur le lieu d'implantation, sur le nombre de classes, sur les plans élaborés par la commune. Pour qu'il en soit ainsi, il faut évidemment que le ministère de l'Education accepte de se décentraliser afin que l'inspecteur d'académie ait une autorité suffisante dans son département.

Si cette condition est remplie, la correspondance avec le recteur et avec le préfet de région devient inutile (formalités 1, 2 et 3 du tableau).

Pour l'établissement de la carte scolaire, l'inspecteur d'académie n'aurait à consulter que le conseil départemental de l'Education instauré par l'article 80 de la présente loi.

Ces services devraient être en mesure de donner toutes les indications techniques sans recours à l'autorité ministérielle, sauf en cas de difficulté. On éliminerait ainsi les formalités 5 et 6.

Simultanément, la commune se chargerait de proposer le terrain, de faire l'étude technique et l'étude financière, ce travail préparatoire étant conduit en liaison avec l'inspecteur d'académie. La subvention pour l'école étant globalisée ainsi que l'emprunt, les études financières pourront rester à l'échelon communal et, d'un coup, les opérations d'approbation énumérées aux 10, 11, 12 et 13 pourraient disparaître. La direction départementale de l'équipement n'aurait plus à intervenir autrement que comme conseil de la commune, ce qui supprimerait la formalité 15. Les opérations 16,

---

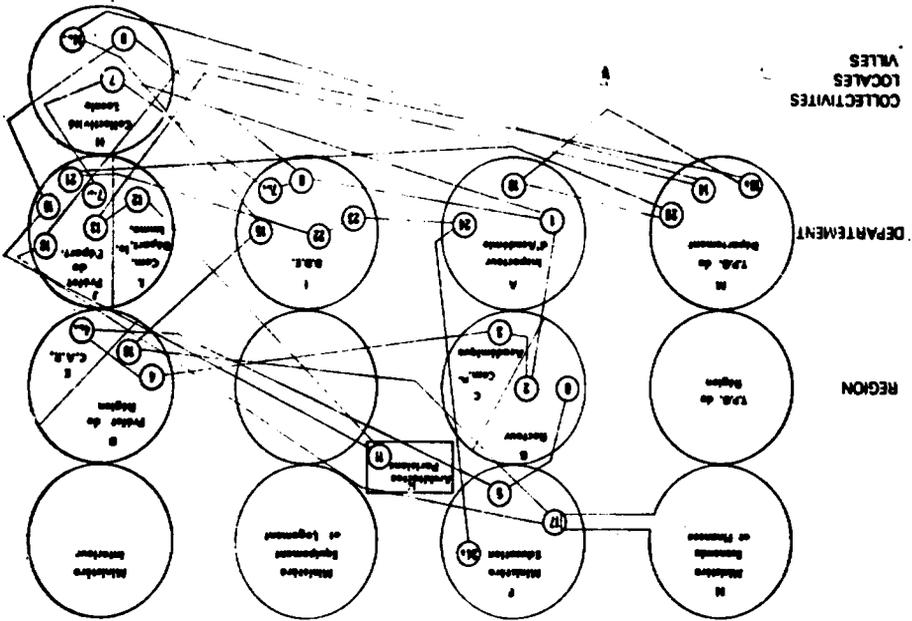
(1) *Vivre ensemble*, pages 352 et 353.

**Les principales étapes pour la construction d'un collège d'enseignement secondaire (vingt-quatre opérations entre quatorze codécideurs).**

**LA PROCÉDURE EN 24 ÉTAPES**

Cette liste se limite aux principales opérations, administratives

- 1 L'année N-2, l'inspecteur d'académie (A), adresse au recteur (B) les projets de fiches descriptives.
- 2 Le recteur recueille l'avis de la commission académique de la carte scolaire (C).
- 3 Le recteur établit le projet de programme pluriannuel avec classement par ordre de priorité.
- 4 Le préfet de région (D) consulte la conférence administrative régionale C.A.R (E) pour avis.
- 5 Le ministère de l'éducation nationale (F) reçoit le programme pour approbation.
- 6 Le directeur des programmes pédagogiques (G) approuve les fiches d'organisation de l'établissement, ou fiches descriptives d'opérations (au plus tard avant N-1).
- 7 Choix du terrain par la collectivité locale (H), visite des lieux par (A) et le directeur départemental de l'équipement (I), et agrément du terrain par le préfet de département (J).
- 8 Programme technique de construction par (A) et (I) sur la base des éléments précédents (au plus tard septembre N-1).
- 9 La collectivité locale décide de la maîtrise d'œuvre (État ou architecte) et précise son engagement financier.
- 10 Le préfet de département approuve le programme technique et transmet la fiche de situation financière de la collectivité locale.
- 11 L'architecte (K), habituellement parisien, désigné par l'administration établit les avis-projets.
- 12 Consultation de la commission départementale des opérations immobilières et de l'architecture (L).
- 13 Approbation par le préfet de département de l'avant-projet définitif.
- 14 Visa par le contrôleur financier local (M) du projet de convention entre l'État et la collectivité locale, puis signature de la convention.
- 15 La DDF (I) détermine la valeur du marché.
- 16 Le volume des autorisations de programme nécessaires est évalué et communiqué au préfet de région.
- 17 Les délégations globales sont accordées au préfet de région par les ministères de l'éducation nationale (F) et des finances (N).
- 18 Subdélégation au préfet de département et visa du trésorier-payeur général (M).
- 19 Proposition d'arrêtés de financement établie par l'inspecteur d'académie (A).
- 20 Le dossier dans tous ses détails de toutes sortes, y compris techniques est soumis au visa du contrôleur financier local (M).
- 21 Le préfet de département signe l'arrêté de financement.
- 22 Signature par (I) des marchés et ordres de services.
- 23 Début des travaux.
- 23 Contrôle de l'exécution des travaux, réception des travaux et remise des bâtiments par (I). (Notons qu'il est jugé et partie).
- 24 Tout au long de la procédure, compte rendu périodique par (A) au ministère de l'éducation nationale, au préfet de région et au rectorat.



17, 18, 19 et 21 qui sont liées à la planification des subventions perdraient toute utilité. *Au total, on pourrait sans doute en six ou huit mois commencer les travaux.*

Restent les formalités 23 et 24, le contrôle de l'exécution et le compte rendu périodique au Ministère de l'Education nationale, au préfet de région et au rectorat qui seraient simplifiées pour ce qui est de l'intervention de la commune comme pour ce qui est de l'inspecteur d'académie. *Il n'y aurait plus, normalement, à rendre compte du détail de la procédure, ni au préfet de région, ni au rectorat.*

S'agit-il d'une étape ? Est-il vraiment possible de ramener nos administrations à des solutions simples, nous n'osons pas l'affirmer. Ce qui est certain, c'est que l'expérience mérite d'être tentée et que, même si elle ne donne pas tout ce qui pourrait être souhaitable, elle permettra des progrès dans la bonne voie.

## CHAPITRE V

### La condition des élus.

Le titre III du projet gouvernemental contient une série de mesures concernant les élus. Toutes ces mesures sont inspirées d'une unique préoccupation que partage votre commission : permettre à tout élu, quels que soient sa situation, son emploi et ses moyens financiers, de remplir son mandat sans entrave.

La même idée avait conduit la Commission des Lois à adopter l'an passé le rapport de M. Boileau (n° 391, annexé au procès-verbal de la séance du 1<sup>er</sup> juin 1978), Ce rapport contenait des dispositions dont la plupart se retrouvent dans le projet gouvernemental, ce qui implique que votre commission ne puisse être que très favorable à cette partie du texte.

Elle rejoint ainsi le point de vue des maires qui ont été très nombreux en 1977 à souligner l'importance des questions concernant le statut des élus locaux et de leur formation.

Le pourcentage des observations à ce sujet, dit M. Aubert, a dépassé le tiers de l'ensemble des maires urbains et près de 23 % de l'ensemble des maires ruraux. M. Raymond Barre, dans son programme de Blois, a explicitement prévu un statut du maire « parmi les modifications nécessaires aux conditions d'exercice des responsabilités locales ».

La question devient plus importante encore si les responsabilités municipales s'élargissent, ce à quoi tend le projet de loi en discussion.

Il nous sera permis de renvoyer au rapport de M. Boileau, dans lequel on trouvera de précieuses indications sur les multiples propositions de loi présentées à ce sujet et sur le déroulement des travaux de la Commission des Lois du Sénat lors de l'élaboration de son rapport, puisque le point de vue de la commission n'a pas changé dans l'ensemble.

Tout en respectant le principe de la gratuité des mandats municipaux, il vous est proposé d'adapter la législation aux besoins de notre temps, et pour cela de :

— régulariser un certain nombre d'indemnités et surtout les retraites ;

— permettre à ceux des élus qui sont les plus surchargés d'exercer leur mandat à temps plein ;

— accorder aux salariés élus locaux les facilités d'absence dont ils ont besoin.

#### A. — LE MAINTIEN DU PRINCIPE DE LA GRATUITÉ DES FONCTIONS

Votre commission est d'accord avec le projet pour maintenir aux fonctions municipales quelles qu'elles soient **un caractère essentiellement désintéressé.**

##### 1° *Le principe de la gratuité des fonctions locales.*

L'immense majorité des élus locaux, et parmi eux la quasi-totalité des conseillers municipaux, ne perçoit aucune somme en contrepartie du tem, et des efforts dépensés au service de la commune.

Le désir de servir leurs concitoyens, et l'affection qu'ils portent à leur petite patrie, suffisent à les conduire, d'abord à solliciter un mandat, puis, ensuite, s'ils sont élus, à l'exercer. Leur dévouement n'est pas à vendre, ils n'en attendent aucun avantage personnel. Non seulement la dignité et la beauté des fonctions municipales découlent de là, mais une sorte de sélection par le dévouement au bien public qui résulte de cette situation explique, plus sans doute qu'aucun autre motif, **l'extraordinaire efficacité des élus locaux**, la multiplicité et la diversité de leurs initiatives, l'habileté de leurs suggestions et la fécondité de leur imagination créatrice dont il y a mille exemples. Comment, s'il en était autrement, un poste de radio aurait-il pu intéresser un large public en présentant chaque matin aux auditeurs une nouvelle commune dans laquelle il découvrirait sans peine des originalités chaque fois nouvelles ?

*L'article 123-1 du Code des communes qui affirme le caractère gratuit des fonctions municipales traduit une longue tradition dont rien ne justifie qu'elle doive être modifiée. Certains pays étrangers confient, il est vrai, la direction des affaires municipales à des professionnels, poursuivant, de collectivité en collectivité, une manière de carrière. L'intervention de ces professionnels à la tête de la commune n'est pas indispensable à la bonne marche des services. Un secrétaire ou un secrétaire général placé à côté du maire y suffit. Notre système ne perd rien en efficacité par rapport aux autres pays, peut-être même à cet égard, comme à beaucoup d'autres, faut-il le considérer comme meilleur.*

*De surcroît, d'une manière générale en Europe, hormis le cas particulier des dirigeants de services municipaux, la règle demeure que les fonctions électives dans les collectivités locales sont des fonctions gratuites. La seule singularité de la France est d'appliquer cette règle non seulement aux conseils délibérants mais à l'exécutif de ces conseils qui sont chez nous les maires et les adjoints.*

Encore n'allons-nous pas jusqu'au bout dans cette fusion puisque, pour les départements, nous admettons la solution inverse : un préfet nommé par l'Etat et révocable seulement par décision du Gouvernement est le chef de l'administration départementale chargée d'exécuter les décisions du conseil général. Les motifs de cette situation faite au préfet ne sont pas seulement d'ordre historique. Le département est une circonscription beaucoup plus vaste que la commune et, généralement, sensiblement plus peuplée. Le contrôle démocratique y est moins direct et, par suite, moins efficace que dans les communes. Enfin, les affaires départementales sont en général beaucoup plus étroitement imbriquées dans les affaires de l'Etat que les affaires municipales. Tout cela explique que la Constitution ait fait au préfet un rôle bien à part en indiquant que « dans les départements le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Il n'est pas certain que ce texte interdirait absolument le remplacement du préfet par un élu, mais il y aurait là une règle juridique fort délicate. **De l'avis de votre commission, elle ne se pose pas et elle ne croit pas devoir procéder à un tel changement.**

## 2° Les modalités d'indemnisation.

Le désir de maintenir la gratuité des fonctions municipales n'est nullement contradictoire avec l'idée que, lorsque ces fonctions deviennent si accaparantes qu'elles conduisent l'élu à ne plus pouvoir exercer sa profession ou à ne plus pouvoir l'exercer que partiellement, il est normal qu'il soit indemnisé pour son manque à gagner.

Notre barème d'indemnisation est forfaitaire et il n'est qu'un plafond ; dans chaque cas les conseils municipaux doivent apprécier la mesure dans laquelle il convient de l'appliquer, comme aussi, éventuellement, d'accorder au maire des indemnités particulières pour les frais que lui occasionne l'exercice de sa fonction.

Le taux du barème, qui est fixé par décret, est actuellement le suivant :

**Indemnités de fonctions des maires et adjoints.**  
(Décret n° 73-858 du 6 septembre 1973. — Décret n° 77-277 du 24 mars 1977.)

CATEGORIE	POPULATION TOTALE	INDEMNITES DES MAIRES				INDEMNITE des adjoints.  (En pourcentage.)
		Indices de référence.		Valeur au 1 <sup>er</sup> mars 1979.		
		Netts anciens.	Majorés du 1 <sup>er</sup> sept. 1978.	Annuelle.	Mensuelle.	
1	Moins de 501 habitants.....	(40 % de la valeur de l'indice net ancien.)		8 116	676	50
2	De 501 à 1 000.....	(50 % de la valeur de l'indice net ancien.)	100	10 146	845	50
3	De 1 001 à 2 000.....	(75 % de la valeur de l'indice net ancien.)		15 219	1 268	50
4	De 2 001 à 3 000.....	124	173	23 881	1 990	50
5	De 3 001 à 5 000.....	174	204	28 160	2 346	45
6	De 5 001 à 9 000.....	240	262	36 166	3 013	40
7	De 9 001 à 15 000.....	269	295	40 722	3 393	40
8	De 15 001 à 30 000.....	307	336	46 381	3 855	40
9	De 30 001 à 50 000.....	363	389	53 698	4 474	40
10	De 50 001 à 80 000.....	392	421	58 115	4 842	40
11	De 80 001 à 120 000.....	432	465	64 189	5 349	40
12	De 120 001 à 150 000.....	472	517	71 367	5 947	40
13	Au-delà de 150 000.....	523	594	81 996	6 833	50
	Lyon-Marseille.....	545	627	86 551	7 212	50
	Paris.....	650	798	110 158	9 179	50
	Paris (indemnités des conseillers).....	300	326	45 001	3 750	50

Indice net ancien 100, devenu majoré du 1<sup>er</sup> septembre 1978. Valeur au 1<sup>er</sup> mars 1979 : annuelle, 20 292 ; mensuelle, 1 691.

Ces indemnités peuvent être majorées en application de l'article R\* 123-2 du Code des communes ;

a) Chefs-lieux de départements, 25 % ; chefs-lieux d'arrondissement, 20 %, chefs-lieux de cantons, 15 % ;

b) Communes sinistrées : pourcentage égal à celui des immeubles sinistrés ;

c) Communes classées stations hydro-minérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvaies : population totale inférieure à 5 000 habitants, 50 % ; supérieure à ce chiffre, 25 % ;

d) Population augmentée à la suite des travaux : ditto, arrêté du préfet ;

e) Communes de plus de 2 500 habitants de la région parisienne située dans la première zone de salaire : échelon immédiatement supérieur ;

f) Communes suburbaines à caractère industriel de plus de 120 000 habitants : ditto ;

L. 123-3. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités aux maires pour frais de représentation.

Le système, dans son ensemble, est raisonnable. *Une seule question fait réellement difficulté : celle des maires et des adjoints qui sont pratiquement contraints de renoncer à leur profession pour se consacrer exclusivement à l'exercice de leur mandat.* Pour cela, il paraît aujourd'hui normal de prévoir une sorte de rémunération de remplacement : c'est ce qu'on appelle le système des maires à temps plein.

### 3° *Le problème des maires « à temps plein »*

Le projet envisage un tel système pour les communes de plus de 100 000 habitants. *Ce chiffre et les avantages à donner aux maires à temps plein ont fait l'objet d'avis totalement différents au sein de la commission.*

Certains de ses membres étaient disposés à refuser une disposition dans laquelle ils voyaient un pas dans la direction du maire fonctionnaire, solution unanimement écartée, nous l'avons dit, par la commission. D'autres, au contraire, soulignant les obligations de plus en plus nombreuses des maires, auraient voulu que toutes les communes soient rendues libres d'autoriser leur maire à exercer ses fonctions à temps plein et de déterminer la rémunération à laquelle il aurait droit pour son travail municipal.

*La commission a écarté ces deux solutions extrêmes.* Elle maintient fermement le principe de la gratuité des fonctions municipales, mais en même temps, **elle admet qu'il peut y avoir plus de maires contraints de quitter leur gagne-pain pour l'exercice de leurs fonctions municipales, que ne le prévoyait le Gouvernement.** Ce peut être le cas des maires dont la commune est d'une certaine importance. Le chiffre limite a été discuté ; *la commission s'en est tenue finalement au chiffre de 30 000 habitants.* Ce chiffre, en effet, correspond à une sorte de changement de statut pour les communes. Le mode d'élection change et le barème des indemnités de maire devient plus élevé, il passe à l'indice de fonction publique ancien 363, soit près de 4 500 F par mois. Pour les communes plus importantes, la commission a également admis **sous certaines conditions, plus rigoureuses, que des adjoints puissent exercer leur mandat à temps plein.**

La commission vous suggère, en contrepartie, de *prendre des précautions pour que la formule nouvelle ne soit pas source d'abus.* La rémunération du maire à temps plein serait d'abord assez rigoureusement limitée : elle ne pourrait jamais dépasser le double de l'indemnité normale ni le montant de l'indemnité parlementaire. Le conseil municipal serait, en outre, appelé à donner son accord au début de chaque nouveau mandat.

En revanche, et tout en ne proposant pas elle-même un amendement en ce sens (1), votre commission, par analogie avec le régime de l'indemnité parlementaire, souhaiterait que ne soit regardée comme imposable au titre de l'impôt sur le revenu qu'une fraction de l'indemnité ainsi perçue. Cette fraction pourrait être la moitié et elle constituerait la rémunération proprement dite du maire ou de l'adjoint. L'autre moitié, perçue par tous les maires et tous les adjoints de la même catégorie de population, conserverait son caractère actuel, celui d'une indemnité non imposable.

### B. — LA RETRAITE DES MAIRES ET DES ADJOINTS

Le système actuel de rattachement à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques ne donne aux maires que de très faibles retraites. C'est bien explicable puisque l'I. R. C. A. N. T. E. C. est normalement destinée à donner seulement des retraites complémentaires et non des retraites principales. Le taux de prélèvement (2) effectué au profit de cette caisse est très faible, les retraites qu'elle peut servir le sont nécessairement aussi.

Montant annuel des retraites servies aux maires par l'I. R. C. A. N. T. E. C.  
(En francs.)

POPULATION de la commune.	ANNEES DE MANDAT			
	Six ans.	Douze ans.	Dix-huit ans.	Vingt-quatre ans.
500 habitants.....	276	552	828	1 104
1 000 habitants.....	354	708	1 062	1 416
2 000 habitants.....	528	1 056	1 584	2 112
3 000 habitants.....	972	1 944	2 916	3 888
30 000 habitants.....	1 602	3 204	4 806	6 408
100 000 habitants.....	3 156	6 312	9 468	12 624

Au total, le système actuel n'est pas satisfaisant. Les maires qui ont accompli de nombreux mandats, surtout s'ils ont été en fonction dans des communes un peu importantes, se trouvent avoir à la fin de leur vie des moyens très réduits, faute d'avoir pu se constituer une retraite convenable au temps où ils étaient au service de leur commune. Dans la plupart des cas, pendant qu'ils étaient en fonction, leur indemnité compensait tant bien que mal leur manque à gagner. Il n'en est plus de même quand ils sont parvenus à la

(1) Elle sait cependant qu'un amendement tendant aux mêmes fins vous sera soumis par la Commission des Affaires sociales.

(2) Il est même, en raison du bon équilibre financier actuel de ce régime, très inférieur à ce qu'il devrait être si on appliquait strictement les dispositions statutaires. Cf. rapport Boileau, p. 97.

retraite et, faute d'avoir pu se consacrer suffisamment à leur profession, ils auraient besoin de recevoir des compléments moins infimes que ceux que sert l'I. R. C. A. N. T. E. C.

La lecture du tableau précédent montre clairement la nécessité de faire davantage ne serait-ce que pour les maires à temps plein. Les versements de l'I. R. C. A. N. T. E. C. s'ajoutant aux versements de la sécurité sociale, pourraient à la rigueur être regardés comme satisfaisants. Mais si l'on se bornait à cela on ne résoudreait en rien le problème des élus qui n'ont pas eu droit au régime du temps plein ou qui n'ont pas opté pour ce régime.

Aussi bien **vo**tre commission vous propose-t-elle une solution plus hardie. Elle vous suggère que tous les maires et les adjoints qui le souhaiteraient, maires à temps plein comme les autres, soient affiliés à la **Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales**. Cette caisse servirait des retraites convenables moyennant des versements équivalents à ceux qui sont effectués sur les traitements du personnel. Il faudrait toutefois faire disparaître des statuts de la caisse, au seul profit des élus locaux, la règle de base de la fonction publique qui veut que l'on ne puisse toucher une retraite qu'après quinze années de cotisation.

La retraite ainsi constituée par le versement combiné des communes et de leurs élus ne serait pour ces derniers qu'une prolongation normale du régime indemnitaire qui leur est accordé forfaitairement pour compenser leur manque à gagner. A certains égards, on peut dire que **c'est une mesure de justice** car une indemnisation donnée seulement durant la période active ne couvre pas la totalité du manque à gagner subi par les intéressés. Dans l'état actuel de notre organisation socio-économique, l'indemnisation doit s'étendre au-delà du temps d'activité et couvrir aussi la période de retraite.

#### C. — LES FACILITÉS D'ABSENCE DE LEUR EMPLOI POUR LES ÉLUS LOCAUX PROFESSIONNELLEMENT SALARIÉS

Le pourcentage des salariés parmi les maires et parmi les conseillers municipaux est relativement faible, bien qu'il aille grandissant. A coup sûr, les difficultés qu'il y a pour les salariés à quitter leur travail et les pertes qui peuvent en résulter pour eux sont une des raisons principales pour lesquelles ils sollicitent relativement peu les mandats municipaux. *En fait, les salariés en activité laissent une très grande place à ceux qui n'ont pas les mêmes soucis* : retraités, agents des entreprises nationales ou fonc-

tionnaires de l'Etat surtout, qui ont obtenu des facilités considérables leur permettant d'assumer les fonctions les plus absorbantes, celles de maires et d'adjoints.

Pour parvenir à une meilleure représentativité socio-professionnelle des assemblées locales, il convient d'aider tous les élus à se libérer de leurs obligations professionnelles dans toute la mesure nécessaire. Cette mesure est difficile à définir et le projet de loi s'en tient à cet égard à des formules relativement générales qui devraient permettre une adaptation aux différentes situations.

**Il vous propose essentiellement de permettre aux salariés qui exercent un mandat local d'obtenir des autorisations d'absence légalement définies.**

Le temps ainsi passé ne donnerait pas lieu à rémunération de la part des entreprises, mais pourrait être récupéré, ce qui éviterait toute perte d'argent. Ces autorisations d'absence seraient spécialement généreuses pour les maires et les adjoints. Cependant, pour ne pas trop désorganiser les petites entreprises, l'obligation d'accorder aux maires et aux adjoints de grandes facilités *n'aurait pleinement sa force que pour les entreprises de plus de dix salariés*. Ce seuil est d'ailleurs celui qui a été retenu par le décret pour définir l'entreprise artisanale.

*Une compensation au moins partielle du manque à gagner dû aux absences, souvent longues, qui sont nécessaires aux maires et aux adjoints serait le complément indispensable de cette mesure.*

**La solution retenue par votre commission correspond, sous réserve d'une amélioration sensible, à celle du Gouvernement.**

Les règles qui président à l'élaboration du barème des indemnités telles qu'elles sont reproduites ci-dessus, ne seraient pas modifiées. Elles seraient simplement complétées par une disposition nouvelle destinée à indemniser les maires et les adjoints qui bénéficieraient des autorisations spéciales d'absence que prévoit la loi et qui subiraient en contrepartie des pertes de salaires que l'indemnité de fonction couvre insuffisamment.

Dans le texte gouvernemental, ces indemnités seraient au plus de 10 % du maximum de l'indemnité de l'élu concerné. Votre commission vous propose de substituer le chiffre de 25 % à celui de 10 % pour que le conseil municipal ait une marge d'appréciation suffisante. Au vrai, la matière est délicate d'autant plus qu'il n'y aurait ainsi d'indemnité compensatrice que pour les seuls salariés et que les autres catégories professionnelles qui n'y peuvent prétendre pourraient avoir le sentiment d'être un peu lésées. Malgré tout, la souplesse qui est la règle dans les professions non salariées a paru à votre commission suffisante pour qu'il ne soit pas absolument nécessaire de prévoir une indemnité pour les non-salariés.

## D. — LA SÉCURITÉ

### 1° *La garantie d'emploi.*

Un autre aspect des garanties proposées pour les élus locaux est ce que M. Boileau appelle la sécurité. Il s'agit de régler la situation de l'élu qui, ayant quitté son emploi pour exercer ses fonctions municipales, cesse ses fonctions pour une raison ou pour une autre. L'article L. 123-7 proposé par le Gouvernement prend en compte cette hypothèse ; il étend aux élus locaux les règles édictées par une loi récente (1) en faveur des salariés élus au Parlement quand leur mandat n'est pas renouvelé. Votre commission a approuvé cette proposition sous réserve d'améliorations rédactionnelles.

### 2° *La protection contre les dommages subis dans l'exercice des fonctions.*

Toujours dans le domaine de la sécurité, votre commission vous propose deux articles additionnels, l'un concernant les élus municipaux (*article additionnel 96 bis*), l'autre les élus départementaux (*article additionnel 96 ter*). Il s'agit de mieux protéger les élus contre les accidents qui peuvent leur survenir dans l'exercice de leurs fonctions. *Le principe serait le même que pour la responsabilité en matière d'accident du travail.* Il y aurait présomption de responsabilité de la collectivité publique. Elle n'en serait exonérée qu'en cas de faute intentionnelle ou inexcusable de la victime ou de ses ayants droit, comme c'est le cas actuellement pour un employeur du secteur privé. Bien entendu, l'importance de l'indemnité due à l'élu ne pourrait pas se calculer par référence au montant de l'indemnité qu'il a perçue pour l'exercice de ses fonctions puisqu'il ne s'agit là que d'une ressource d'appoint. La règle appliquée serait la même qu'aujourd'hui : le juge devrait faire une équitable appréciation du dommage subi sans être tenu par aucune limitation légale.

### 3° *Les conditions de mise en jeu de la responsabilité des élus.*

La troisième modification proposée (à la fin de l'article 92) par votre commission a pour objet de mettre définitivement fin à l'anomalie juridique qui s'est traduite dans les décisions de justice rela-

---

(1) Loi n° 78-3 portant dispositions particulières applicables aux salariés candidats ou élus à l'Assemblée Nationale ou au Sénat.

tives à l'incendie de Saint-Laurent-du-Pont. Dans cette affaire, certains tribunaux ont pu décider qu'un élu local qui n'avait commis aucune faute personnelle et qui, par suite, ne pouvait pas être tenu pour civilement responsable d'un dommage, pouvait malgré tout être condamné pénalement. Faute de trouver ailleurs une personne à accuser, on lui a fait endosser on ne sait quelle responsabilité morale.

*La loi n° 74-646 du 18 juillet 1974 a pensé régler la question en modifiant les articles 681 et suivants du Code de procédure pénale.*

L'élu local bénéficie désormais des mêmes garanties que les magistrats et les préfets, c'est-à-dire qu'aucune action pénale ne peut plus être engagée contre eux par un particulier sur citation directe. Quand l'élu local est susceptible d'être inculpé d'un crime ou d'un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le Procureur de la République saisit la chambre criminelle de la Cour de cassation qui désigne la chambre d'accusation chargée de l'instruction. Si le Procureur général près la Cour d'appel désignée estime qu'il y a lieu à poursuites et seulement dans ce cas, il requiert l'ouverture d'une information. C'est la chambre d'accusation qui décide s'il y a ou non lieu à poursuites. *En pratique, cette solution doit pouvoir être suffisante, mais elle ne tranche pas le problème de fond d'une façon parfaitement rationnelle. Un élu local qui n'a pas commis de faute personnelle et qui, par suite, ne peut être tenu pour responsable d'un dommage, ne doit pas pouvoir être condamné pénalement.* L'inverse est concevable : on pourrait imaginer, et cela arrive d'ailleurs fréquemment, qu'on soit responsable civilement sans avoir commis de faute pénale. Qu'on puisse être condamné à l'amende et à la prison, ou même simplement aux frais d'un procès fort onéreux pour avoir exercé des fonctions publiques et du seul fait que le service public a été défectueux, est, en revanche, moralement inadmissible.

**Quoique consciente des difficultés juridiques que soulève la disposition qu'elle vous propose, et surtout des susceptibilités des juridictions pénales en la matière, votre commission souhaite mettre fin ainsi à une anomalie choquante.**

## CHAPITRE VI

### Le personnel communal.

#### A. — SITUATION PRÉSENTE

##### 1° Les effectifs et leur répartition entre les communes.

Le personnel communal occupe dans la nation une place importante : au 1<sup>er</sup> janvier 1977, on dénombrait 529 576 agents, non compris ceux de Paris, eux-mêmes au nombre de 60 000 environ.

Il convient de noter, qu'en sus du personnel communal proprement dit, il y avait à la même date 14 659 agents dans les communautés urbaines, 3 090 dans les districts et 3 600 dans les syndicats intercommunaux à vocation multiple.

Personnel communal : effectif par groupe démographique de communes et par statut.

GROUPES DEMOGRAPHIQUES de communes.	Total.	STATUT DES AGENTS		
		Titulaires.	Non-titulaires.	Assimilés au secteur privé.
Moins de 2 000 habitants.....	126 168	75 880	41 360	8 908
Soit en pourcentage.....	100	60,14	32,80	7,06
De 2 000 à 5 000 habitants.....	47 183	28 348	14 672	4 169
Soit en pourcentage.....	100	60,07	31,09	8,84
De 5 000 à 10 000 habitants.....	43 196	26 135	13 492	3 569
Soit en pourcentage.....	100	60,50	31,24	8,26
De 10 000 à 20 000 habitants.....	56 265	35 240	17 100	3 925
Soit en pourcentage.....	100	62,63	30,39	6,98
De 20 000 à 40 000 habitants.....	80 815	52 168	25 496	3 151
Soit en pourcentage.....	100	64,55	31,55	3,90
De 40 000 à 80 000 habitants.....	70 233	48 330	29 525	2 378
Soit en pourcentage.....	100	68,81	27,80	3,39
De 80 000 à 150 000 habitants.....	47 967	34 546	12 346	1 045
Soit en pourcentage.....	100	72,06	25,76	2,18
De 150 000 à 400 000 habitants.....	43 811	33 501	9 027	1 283
Soit en pourcentage.....	100	76,47	20,60	2,93
Plus de 400 000 habitants.....	13 917	11 828	2 089	0
Soit en pourcentage.....	100	84,99	15,01	0

Les fonctions exercées par ces agents sont des plus diverses. La différence de taille entre les communes accroît encore cette diversité. Le tableau suivant en donne une idée.

Répartition selon les catégories de fonctions exercées et par groupe démographique de communes.

SERVICES	GROUPES DEMOGRAPHIQUES DE COMMUNES									TOTAL
	MOINS de 2 000 habitants.	DE 2 000 à 5 000.	DE 5 000 à 10 000.	DE 10 000 à 20 000.	DE 20 000 à 40 000.	DE 40 000 à 80 000.	DE 80 000 à 150 000.	DE 150 000 à 400 000.	PLUS de 400 000.	
Services administratifs.....	40 452	8 698	7 194	9 214	13 347	11 525	7 794	6 328	2 138	106 690
Personnel de service.....	35 647	16 056	13 996	16 829	23 106	18 183	13 182	10 918	3 756	151 673
Services techniques.....	37 260	17 230	16 721	22 173	30 656	29 505	19 420	19 557	5 967	198 489
Service sociaux et d'hygiène.....	369	787	1 555	2 911	6 906	4 827	2 955	2 928	674	23 912
Régie, droits de place.....	1 468	820	488	452	479	572	501	563	83	5 426
Musées, archives, bibliothèques.....	104	245	402	905	1 396	1 462	1 245	1 093	372	7 224
Musique et beaux-arts.....	144	474	576	1 540	2 314	1 910	1 383	1 110	333	9 784
Service des sports.....	651	736	907	1 320	1 800	1 378	676	437	104	8 069
Service d'inhumation.....	1 808	217	113	115	163	159	168	203	248	3 194
Police municipale et rurale.....	8 251	1 923	1 183	781	514	539	410	539	216	14 356
Informatique et mécanographie.....	14	0	0	25	134	170	203	135	21	702
Autres services.....	0	3	1	0	0	3	0	0	5	12
Total.....	126 168	47 189	43 196	56 265	860 815	70 233	47 937	43 811	13 917	529 531

On constate que dans les communes de moins de 2 000 habitants, il y a un très grand nombre d'agents dans les services administratifs. Ceci résulte de la présence, indispensable dans chaque mairie, d'un secrétaire et, souvent, d'un nombre appréciable d'autres agents : agents de la police municipale et rurale, gardes champêtres, un ou deux cantonniers ou agents de la voirie et, à temps très partiel, certains autres tels que l'agent affecté à la bascule municipale, au gardiennage de l'église ou le fossoyeur.

A s'en tenir au nombre global des agents, près du cinquième sont employés dans des communes de moins de 2 000 habitants. Ajoutons aussitôt cependant que cette constatation est largement fallacieuse car la grande majorité de ces agents est à temps incomplet.

Dans les villes de plus de 80 000 habitants, il n'y a que 106 000 agents, moins que dans les communes de moins de 2 000 habitants, mais ces agents sont à temps complet pour la plupart d'entre eux, ce qui représente en réalité un nombre d'heures de travail bien plus élevé que dans les petites communes.

Il convient enfin de souligner que **les effectifs du personnel vont en s'accroissant d'année en année à un rythme rapide, comme le montre le tableau ci-après :**

Evolution des effectifs du personnel communal de 1973 à 1977.

GROUPES DEMOGRAPHIQUES de communes.	EFFECTIF 1973	EFFECTIF 1977	VARIATIONS	
			En nombre.	En pour- centage.
De 0 à 2 000 habitants.....	112 783	128 168	+ 13 385	+ 11,86
De 2 000 à 5 000 habitants.....	40 123	47 189	+ 7 061	+ 17,50
De 5 000 à 10 000 habitants.....	35 706	43 196	+ 7 490	+ 20,97
De 10 000 à 20 000 habitants.....	44 166	56 265	+ 12 099	+ 27,39
De 20 000 à 40 000 habitants.....	60 090	80 815	+ 20 725	+ 34,49
De 40 000 à 80 000 habitants.....	61 998	70 233	+ 3 235	+ 13,28
De 80 000 à 150 000 habitants.....	40 440	47 937	+ 7 497	+ 18,53
De 150 000 à 400 000 habitants.....	34 379	43 811	+ 9 432	+ 27,43
Plus de 400 000 habitants.....	11 864	13 917	+ 2 053	+ 17,30
Total .....	441 554	529 531	+ 87 977	+ 19,92

L'accroissement des effectifs est surtout sensible dans les communes de 20 000 à 40 000 habitants ; c'est dans les communes de moins de 2 000 habitants que cet accroissement est le moins élevé.

Au total, l'augmentation a été de 20 % en quatre ans.

Malgré cette importance numérique, la situation actuelle n'est pas favorable aux carrières communales, qui se caractérisent par une moyenne d'âge élevée, surtout dans les hauts grades, une féminisation croissante, une qualification souvent trop faible, et, enfin, une proportion trop importante de non-titulaires. Cela s'explique essentiellement par la faiblesse des rémunérations, les difficultés de la carrière et, en particulier, les lenteurs de l'avancement. Les fonctionnaires âgés de moins de trente-cinq ans ne représentent que 28,7 % des effectifs communaux contre 41 % pour l'ensemble de la population française. La moyenne d'âge des secrétaires généraux est de cinquante-sept ans, celle des directeurs de service de cinquante-huit ans et celle des chefs de bureau de quarante-sept ans.

La proportion de diplômés reste très faible. Seulement 1,14 % des personnels des villes de plus de 30 000 habitants ont fait des études supérieures. La fonction publique locale ne fait pas encore partie des débouchés normaux des grandes écoles et des universités.

## 2. — LE RÉGIME JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF

A cette situation complexe et relativement peu favorable du personnel communal correspond une législation qui veut, elle, être très favorable mais qui, en pratique, à cause aussi de sa complexité ne donne pas des résultats entièrement satisfaisants.

### a) Définition des emplois.

A la base de cette législation, il y a l'article L. 413-3 du code, article bref mais lourd de conséquences : un **tableau des emplois communaux** est édicté par arrêté ministériel après avis de la Commission nationale paritaire. Cet arrêté a la prétention de définir, pour l'ensemble de la fonction communale et sans aucune distinction selon l'importance des communes concernées, tout ce qui a trait aux emplois les plus fréquents. 150 emplois environ sont repris dans cette nomenclature. Pour chaque emploi, outre la définition des fonctions, sont indiquées des conditions de recrutement allant souvent jusqu'au détail des épreuves à faire subir aux candidats, en même temps que l'échelle indiciaire de toute une carrière, y compris des règles sur les indemnités. L'article L. 421-7 prévoit que ce registre des emplois doit pouvoir s'appliquer même aux agents à temps incomplet.

*Les communes ne sont pas en mesure de dire quels emplois elles veulent créer, car l'article L. 413-8 pose pour elles une autre règle : un arrêté ministériel fixe, selon la population de la commune, et toujours après avis de la Commission nationale paritaire, un tableau*

de tous les emplois communaux à prévoir selon l'importance de la population de la commune. Ce tableau est théoriquement une indication, mais la pratique préfectorale l'a rendu obligatoire en se refusant le plus souvent à autoriser des dérogations. Il n'est pas possible par exemple de créer un emploi de chef de bureau dans une commune de moins de 10 000 habitants, parce que ce tableau ne le prévoit pas. Beaucoup de préfets n'ont pas admis qu'il pût en être autrement.

Il reste les emplois qui n'entrent pas dans l'énumération des 150 emplois des arrêtés ministériels. Ce sont **les emplois qui sont dits spécifiques**. Même pour ces emplois la liberté des communes n'existe pas puisque tout ce qui les concerne est soumis à approbation, création de postes d'emplois spécifiques, choix de l'échelle indiciaire correspondante, montant des indemnités afférentes à ces emplois, conditions de recrutement et d'avancement.

#### b) *Recrutement.*

**Pas plus que la définition des emplois, le recrutement n'est libre.** Nous avons indiqué que les articles L. 413-3 et L. 413-8 du Code des communes servaient de fondement à la fixation, par voie d'arrêté ministériel, d'indications précises pour le recrutement des emplois.

Cette précision contraste avec les dispositions de l'article L. 412-11 qui prévoit, en revanche, une série de modes de recrutement très variés : concours sur épreuves, concours sur titres, examens professionnels, justification de diplômes et de capacités, promotion sociale. De plus, la loi souligne que c'est toujours le maire qui nomme aux emplois de stagiaires, comme aux emplois de titulaires.

A cette apparente liberté municipale se superposent, non seulement les règles des articles L. 413-3 et L. 413-8, mais une disposition finale de l'article L. 412-11, disposition selon laquelle un arrêté ministériel précise pour chaque emploi les modalités de recrutement. Plus grave encore, seules les villes ayant plus de 100 agents titulaires organisent elles-mêmes les concours et les examens de recrutement pour leur personnel. Ailleurs, c'est le syndicat départemental pour le personnel qui est chargé d'établir des listes d'aptitude pour le recrutement, tandis que le Centre de formation des personnels communaux a une sorte de monopole pour les examens. Ainsi, pour les principaux emplois des communes ayant moins de 100 agents titulaires, le maire ne peut nommer que des candidats figurant sur une liste intercommunale dont il n'est nullement le maître.

c) *Avancement.*

L'avancement est soumis à des règles semblables à celles qui régissent le recrutement. D'abord, le tableau pris en application de l'article L. 413-8 indique pour chaque emploi un déroulement de carrière avec des avancements possibles au choix et à l'ancienneté. Mais ce n'est là qu'un cadre général dans lequel s'insèrent d'autres procédures, dont la principale est l'établissement des listes d'aptitude à l'avancement avec les mêmes distinctions que pour le recrutement, selon que ces listes concernent des communes ayant plus ou moins de 100 agents titulaires à temps complet. Seules les communes ayant plus de 100 agents titulaires établissent elles-mêmes les listes d'aptitude à l'avancement ; les syndicats pour le personnel le font dans les autres communes.

Rappelons qu'il n'y a pas dans la fonction communale de distinction entre le grade et l'emploi, comme c'est le cas pour la fonction publique d'Etat. Pour qu'il y ait avancement de grade, il faut donc qu'il y ait aussi changement d'emploi. A défaut de changement d'emploi, il n'y a que des avancements d'échelon qui se font soit à l'ancienneté, soit au choix.

Un tel système contribue à l'écrasement de la hiérarchie et aussi limite beaucoup les droits du maire, qui peut seulement dire oui ou non à un avancement satisfaisant à toutes les conditions qui y sont mises.

d) *Rôle du Centre de formation des personnels communaux et des syndicats de communes pour le personnel.*

Nous avons mentionné les syndicats de communes pour le personnel et indiqué leur rôle. Ce rôle est souvent loin, en pratique, d'être ce que la loi prévoit, car ces syndicats ne sont pas partout solidement implantés. Là où ils le sont, ils tendent à élargir leur mission en s'occupant des diverses tâches actuellement non prévues par la loi, notamment d'œuvres sociales pour le personnel, ou de services à rendre aux communes, par exemple services de documentation, d'impression des bulletins municipaux, voire de l'informatisation pour le paiement des salaires.

Quant au centre de formation du personnel communal, indépendamment de son rôle dans l'organisation des principaux concours pour le recrutement, il s'occupe aussi de la *préformation*, de la *formation* et du *perfectionnement* du personnel communal.

*La préformation* : le C. F. P. C. organise la préformation, c'est-à-dire dispense les connaissances théoriques nécessaires à :

— l'entrée dans la fonction communale (cycle préparatoire) ;  
— l'accès des agents en poste à une nouvelle catégorie d'emploi :

— l'obtention de diplômes spécifiques de l'administration communale : certificat d'études administratives municipales (C. E. A. M.), diplôme d'études administratives municipales (D. E. A. M.).

Cette mission est assurée sous forme de cours par correspondance et de cours oraux.

*La formation* : le C. F. P. C. a reçu mission par la loi du 13 juillet 1972 de promouvoir les actions de formation professionnelle des agents communaux en vue de faciliter l'accomplissement, par les élus locaux, des missions multiples qui sont liées à l'exercice des responsabilités dont ils sont les dépositaires par la volonté des électeurs.

La formation professionnelle répond à la nécessité de former, dans les meilleures conditions possible, les agents nouvellement recrutés ou promus pour les préparer aux tâches d'administration communale dans les différentes catégories d'emplois.

*Le perfectionnement* : le C. F. P. C. poursuit en les intensifiant les efforts entrepris depuis longtemps déjà, dans le domaine du perfectionnement, au moyen de stages très diversifiés portant sur de nombreuses disciplines et au cours desquels les agents reçoivent la formation complémentaire ou nouvelle nécessaire à la mise à jour de leurs connaissances ou à leur adaptation à de nouvelles techniques.

Inutile de dire que l'activité des syndicats et du centre de formation du personnel communal se traduit pour les communes par des cotisations relativement importantes. La cotisation au syndicat départemental est très variable, mais elle s'élève jusqu'à 1,70 % des salaires dans le département où elle est la plus forte, tandis que la cotisation pour le centre de formation du personnel communal est uniformément de 0,93 % des salaires.

L'énumération que nous venons de faire de textes complexes et d'organismes divers suffit à montrer **combien ce système est rigide**, ce qui explique qu'il fasse l'objet de critiques de la part des élus, tandis que les personnels ne s'en estiment pas non plus très satisfaits.

## B. — ANALYSE CRITIQUE

### 1° *Le point de vue des élus.*

Les préoccupations des maires au sujet du personnel communal se sont largement exprimées à l'occasion de l'enquête de 1977. Le rapport Aubert le souligne ainsi : « *Les maires se sont plus étendus sur ce sujet que le questionnaire ne les y invitait* ».

Le même rapport résume ainsi les préoccupations des maires :

« *Les maires recherchent, sans toujours esquisser les solutions techniques, une plus grande liberté dans le recrutement et la gestion des personnels communaux. Cette préoccupation est particulièrement nette dans les grandes villes où les maires souhaitent que leurs agents bénéficient d'une formation et de rémunérations comparables à celles des agents de la fonction publique. Ils souhaitent ainsi créer les conditions d'un dialogue d'égal à égal avec l'Etat.* » (1).

**Les maires, unanimes dans leurs critiques, ont cependant des orientations un peu différentes.**

*Les petites communes* sont gênées par certaines des dispositions qui sont mal adaptées à leur cas : le recrutement intercommunal, d'une part, l'uniformité des règles édictées à Paris en application de l'article L. 413-3 sans aucune distinction selon les catégories de commune, d'autre part. Ces dispositions les empêchent de recruter sur place les candidats qui n'ont subi ni examen ni concours, et peuvent néanmoins être parfaitement valables. Ils doivent en embaucher d'autres qui ne sont pas nécessairement meilleurs, qui se trouvent sans attache avec la petite commune qui les emploie et dans laquelle, forcément, ils ne souhaitent pas résider trop longtemps. Pour rester dans une petite commune il est nécessaire d'y avoir des liens qu'on peut qualifier de sentimentaux.

*Les villes* n'ont pas ces problèmes. D'une part, elles organisent elles-mêmes leurs recrutements et l'avancement de leur personnel quand elles ont, nous l'avons dit, au moins 100 agents fonctionnaires à temps complet. Elles sont à cet égard beaucoup plus autonomes que les petites communes.

Pourtant l'enquête montre qu'elles se plaignent plus vivement encore que les petites communes de la situation actuelle. Le problème est spécialement aigu quand il s'agit du personnel de direction que les maires entendent choisir plus librement. Un des points

---

(1) La réponse des maires de France, page 156.

déliçats est à cet égard la situation **des secrétaires généraux**, surtout quand des considérations politiques interfèrent avec les préoccupations administratives.

L'ensemble des communes retrouve son unité dans la réserve qu'elles formulent sur le fonctionnement des organismes superposés et peu coordonnés entre eux que sont les syndicats pour le personnel et le Centre de formation des personnels communaux. Certaines leur manifestent même une véritable opposition. Les villes concentrent beaucoup de critiques sur le C.F.P.C., discutant de l'utilité de ses 600 agents (1) et, plus encore, ses projets de création d'écoles qui lui seraient propres. Elles estiment que ces créations ne sont pas indispensables pour peu que l'on ait recours aux nombreuses écoles et aux soixante-dix-sept universités qui existent déjà. Certaines vont jusqu'à parler de gaspillage possible dans ce domaine.

## 2' Les points de vue du personnel.

Du côté du personnel les points de vue ne sont pas toujours opposés à ceux des élus, mais ils en diffèrent pourtant assez notablement. En l'absence d'une enquête semblable à celle qui a été faite auprès des maires, il est difficile d'en présenter un tableau synthétique satisfaisant, d'autant qu'il y a plus que des nuances entre les positions des différents syndicats.

Il y a cependant quelques points sur lesquels ils sont d'accord : d'abord le personnel dans son ensemble *tient à préserver et à accroître les avantages qu'il pense tirer d'une organisation de la carrière communale, favorisant la mobilité, allant jusqu'à parler de la création de cadres communaux*, ce qui dans la rigueur des mots supposerait une gestion du personnel à l'échelon national et réduirait à bien peu de chose les droits des maires à l'égard de leur personnel.

Les syndicats manifestent aussi des préoccupations à cause *du très grand nombre des contractuels et des auxiliaires*.

Dans l'ensemble, ces syndicats sont attachés au syndicat de communes pour le personnel et au Centre de formation du personnel

(1) L'évolution de son personnel a été la suivante :

	PARIS-SIEGE	DELEGATIONS	TOTAL
1976 .....	131	223	354
1977 .....	154	309	463
1978 (budget primitif) .....	160	429	589
AOÛT 1978 .....	181	499	680
1979 .....	183	544	727

communal, du fait notamment qu'ils siègent dans ces organismes paritairement avec les élus. Ils vont si loin dans ce sens que plusieurs d'entre eux souhaitent voir disparaître ou au moins réduire ce qui subsiste de liberté dans les communes à propos des emplois spécifiques, demandant que les tableaux des arrêtés ministériels pris en application de l'article L. 413-8 couvrent tous les emplois communaux sans exception.

Autre remarque qui est tout à fait générale, l'ensemble des syndicats *souhaitent un statut pour le personnel départemental.*

Ajoutons enfin que certains syndicats se sont inquiétés de *multiples points relativement secondaires.* Nous n'en citerons que deux :

1° L'article 123 du projet modifie l'article L. 411-25 sur la composition de la Commission nationale paritaire du personnel en mentionnant l'existence de collèges électoraux. Certains syndicats leur sont opposés ;

2° L'article L. 412-25 du code des communes dans la rédaction que propose l'article 110, prévoit qu'après un seul refus de poste, le candidat sur la liste d'aptitude pour le recrutement d'un emploi donné est rayé de cette liste, tandis que les dispositions actuellement en vigueur ne prévoient la radiation qu'au quatrième refus de poste.

### C. — POSITION DE LA COMMISSION

Devant le foisonnement des textes, l'enchevêtrement des autorités et des organismes, la diversité des situations municipales et la variété des positions plus ou moins contradictoires que nous avons tenté de résumer aussi bien de la part des communes que de la part du personnel, votre commission s'est efforcée de choisir avant tout ce qu'elle pensait être le meilleur moyen d'assurer une vie municipale harmonieuse.

**Elle a admis qu'il n'était pas possible d'aller immédiatement très vite et très loin dans la remise en ordre d'une situation confuse, cette confusion tenant peut-être à la situation de transition dans laquelle la vie municipale se trouve présentement.**

Elle a cependant cherché à dégager quelques idées directrices et elle a retenu les suivantes qui ont inspiré ses amendements :

1° Améliorer la qualification du personnel communal ;

2° Donner de larges satisfactions aux préoccupations de ce personnel souvent désavantagé jusqu'ici ;

3° Tenir compte des nécessités de la vie municipale qui se traduisent dans les positions des élus.

1° *Améliorer la qualification du personnel communal.*

Ce premier objectif pourra être atteint en renforçant l'encadrement et en rapprochant le plus possible la fonction communale de la fonction d'Etat, deux mesures que la Commission des Lois a faites siennes.

a) *Accroître l'encadrement.*

Un des points faibles de la fonction communale réside dans l'absence de débouchés et dans l'insuffisance des perspectives d'avenir. La cause principale de cette situation est à rechercher, nous l'avons dit, dans le tableau des emplois établi par l'administration conformément à l'article L. 413-8 du Code des communes, avec une pyramide des grades très aplatie. Le système de l'approbation préfectorale pour les décisions créant des emplois a transformé trop souvent en obligation ce qui ne devrait être qu'un élément de décision. Le sachant, les communes ont été conduites à s'y conformer d'elles-mêmes, de crainte d'un refus d'approbation. Au total, l'encadrement de la fonction communale est un des plus faibles qui soient.

Taux d'encadrement comparé du personnel communal.

ACTIVITES	ETAT (civils).	SECURITE sociale.	E. D. F. G.D.F.	TEXTILE	COM- MUNE
	Pourcentage.				
Cadres supérieurs .....	22,5	20	10	5,5	3,3
Cadres moyens .....	30,9	29,2	33,9	10,6	10,8
Total .....	53,4	49,2	43,9	16,1	14,1

Ainsi, le nombre de cadres, tant supérieurs que moyens, est beaucoup plus faible dans les communes que dans l'industrie, les entreprises nationales, la Sécurité sociale et surtout les services de l'Etat. Certes, ces chiffres n'expriment pas toute la réalité ; dans les petites communes, on ne peut parler d'encadrement au sens strict, et nous avons souligné le nombre des agents à temps incomplet qui y sont employés. Néanmoins, une fois faites les corrections nécessaires, le nombre des emplois d'encadrement reste faible.

Ainsi s'explique que le Gouvernement propose et que votre commission accepte :

— **d'abord de supprimer le tableau de l'article L. 413-8** auquel nous venons de faire allusion, ce qui donnera la liberté aux communes d'avoir davantage de cadres ;

— ensuite de **créer une Commission des emplois supérieurs** dont le rôle sera d'élever le niveau de recrutement des emplois de haute responsabilité.

Ces dispositions rejoignent celles qui viennent d'être prises récemment avec la création, par l'arrêté du 30 novembre 1978, du grade d'attaché communal. Bien que l'obligation de recruter la moitié au moins des attachés par le concours externe ait paru sévère au personnel en place, **il semble que le progrès dans la qualification et l'estime donnée à la fonction publique communale soient liés à cette rigueur. A cette mesure devrait à notre sens s'ajouter la création d'emplois d'administrateurs, création indispensable pour aboutir à une complète identité avec la hiérarchie de l'Etat et à un recrutement de même niveau.**

b) Rapprocher à certains égards les agents communaux des agents de l'Etat.

Il y a actuellement un **véritable fossé** entre la situation des agents communaux et celle des agents de l'Etat, sinon toujours du point de vue des avantages matériels, du moins du point de vue psychologique.

*La loi interdit de donner aux agents communaux des avantages supérieurs à ceux des agents de l'Etat.* Ces derniers soutiennent volontiers, et quelquefois avec raison, que cette disposition législative n'est pas respectée ici ou là. A l'inverse, les agents communaux s'indignent, non sans motif, de bien des disparités à leur détriment.

Peu importe de savoir dans quelle mesure les uns et les autres ont raison : ce qui est sûr, c'est que cette manière de rivalité est déplorable et votre commission veut avant tout tenter d'y remédier **en assimilant le plus possible la fonction communale et la fonction d'Etat.**

Pour cela, il vous est proposé d'abord de **donner aux agents communaux la qualité de fonctionnaire**, que la loi leur refuse encore, avec le classement en quatre catégories qui, comme pour les fonctionnaires d'Etat, seraient désignées par les lettres A, B, C, D.

Allant plus loin, pour assurer une véritable parité, **elle souhaite qu'un certain nombre de fonctionnaires communaux puissent être recrutés par les mêmes concours et avec la même formation que les fonctionnaires de l'Etat.** A ses yeux, une telle disposition serait spécialement utile pour les très hauts postes de l'administration municipale qui devraient pouvoir se recruter, pour les ingénieurs, à l'Ecole polytechnique et, pour les administrateurs, à l'Ecole nationale d'administration. Si cette disposition nouvelle est appli-

quée, elle suffira à elle seule à entraîner une réelle égalité entre les situations de la fonction communale et de la fonction d'Etat pour les hauts grades et, par suite, pour tous les autres. *Les carrières devront nécessairement offrir dans la fonction communale des avantages équivalents aux avantages de la carrière dans les services de l'Etat pour que le recrutement se fasse normalement à la sortie des grandes écoles.*

*Autre avantage, les relations entre services d'Etat et services communaux se trouveront sans doute grandement facilitées si elles ont lieu entre responsables ayant été côte à côte dans leur jeunesse, ayant subi les mêmes épreuves et se regardant, par suite, comme égaux entre eux. Souvent, ils pourront se tutoyer quand des raisons de service les mettront face à face et seront moins en opposition. Par cette voie, les communes peuvent être mises à égalité avec l'Etat probablement de façon plus efficace que par beaucoup d'autres procédés.*

Dans le même esprit, votre commission **approuve pleinement et a même tenté de renforcer les dispositions du projet qui organisent des échanges entre la fonction communale et la fonction d'Etat** en créant des passerelles dans les deux sens. Elle entend que ces passerelles soient très utilisées et si elles ne l'étaient pas suffisamment, elle vous proposerait, lors de la révision du projet en 1983, de prendre à cet égard des dispositions plus contraignantes.

## *2' Des satisfactions pour le personnel.*

Nous l'avons dit, en dépit des multiples mesures prises en sa faveur depuis vingt ans, **le personnel municipal, de l'avis de votre commission, reste, à certains égards, défavorisé.**

Les deux séries de mesures dont nous venons de parler : celle en faveur du développement de l'encadrement et celle qui tend à assimiler les fonctionnaires communaux et les fonctionnaires de l'Etat, seront à coup sûr source d'avantages pour le personnel, l'amélioration de la qualification entraînant une amélioration de rémunération, et le rapprochement avec la fonction d'Etat devant faire disparaître progressivement les disparités qui subsistent au détriment de la fonction communale. Mais **indépendamment de ces deux mesures, votre commission vous propose aussi une série de mesures plus exclusivement destinées à donner des avantages au personnel :**

### *a) Le statut des personnels départementaux.*

Votre commission estime tout à fait anormal que le projet s'étende longuement sur le statut des agents communaux sans rien dire du statut des fonctionnaires départementaux. C'est pourquoi

elle a introduit un article additionnel 124 bis (nouveau) destiné à combler cette lacune. Un projet de loi ultérieur sera nécessaire, le problème étant particulièrement complexe, mais votre commission a précisé que ce projet devrait donner aux agents départementaux la parité tant avec les fonctionnaires communaux qu'avec les fonctionnaires de l'Etat, et permettre des échanges entre les trois fonctions.

b) L'extension de la compétence des syndicats de communes pour le personnel.

Dans cet esprit, votre commission appuie l'initiative du Gouvernement qui, par l'article 106, propose d'étendre la compétence des syndicats de communes pour le personnel à toutes les communes comptant non plus seulement 100 agents à temps complet, mais **200 agents**, ce qui mettrait la barre aux alentours de 25 000 habitants. Certains membres de la commission auraient même souhaité aller au-delà, par exemple à 300 agents. Même en s'en tenant à 200 agents, votre commission pense améliorer ainsi la carrière communale. Celle-ci, en effet, pourrait plus aisément commencer dans les petites communes pour se développer dans les communes plus importantes s'il n'y avait pas, au départ, des modalités de recrutement séparé et, ensuite, des avancements indépendants, dans les villes, d'une part, dans les petites et moyennes communes de l'autre. *Cette mesure peut apparaître comme gênante pour les grandes communes mais c'est un choix à faire et dans ce choix la carrière communale nous paraît en cause.* Ajoutons que dans les départements qui entourent Paris, toutes les communes sont obligatoirement affiliées au syndicat pour le personnel et il ne semble pas que cela ait présenté de difficultés sérieuses pour les municipalités, même dans les localités importantes.

**La carrière municipale doit conserver ses singularités et, en particulier, le droit de nomination des maires doit subsister, ce qui écarte la notion rigide de cadre dans lequel les affectations seraient faites à l'échelon national ou même départemental. Le projet a fait une manière d'exception à ce point de vue pour les emplois supérieurs en dotant la commission qui s'occupe de ces emplois de très larges pouvoirs en matière de recrutement et d'avancement. Cela nécessitera une collaboration étroite avec les mairies concernées, très spécialement pour que le recrutement par les écoles et les concours actuellement destinés aux seuls fonctionnaires de l'Etat devienne possible. Il faudra un engagement des communes concernées à embaucher des candidats admis dans les corps communaux, l'embauchage devant avoir pour eux la même certitude que le recrutement qui leur est offert dans la fonction de l'Etat pour qu'ils se prononcent en faveur de la fonction municipale.**

c) L'exercice des droits syndicaux.

Votre commission a introduit un article destiné à faciliter l'exercice des droits syndicaux. Soucieuse qu'elle est de la liberté municipale, elle entend laisser aux élus locaux le choix des procédés pour garantir ces droits. Elle pense qu'il devrait y avoir non pas un alignement sur les emplois du secteur privé, mais une certaine correspondance. Pour ces motifs, elle a limité l'obligation d'établir un règlement destiné à l'exercice des droits syndicaux aux seules communes ayant au moins 100 agents à temps complet, puisque les entreprises privées qui comptent peu de personnel n'ont pas les mêmes obligations que les autres.

d) La responsabilité des fonctionnaires communaux.

En matière de responsabilité, votre commission souhaite faire bénéficier le personnel communal d'une protection identique à celle qu'elle voudrait voir accordée aux élus. La responsabilité pénale des fonctionnaires communaux ne devrait jamais être mise en cause devant les tribunaux répressifs en l'absence de faute personnelle de leur part. C'est déjà le cas du point de vue civil : seule la faute personnelle engage la responsabilité civile. Il doit en être de même du point de vue pénal.

e) L'accroissement des possibilités d'avancement.

L'organisation de l'avancement de grade, dans les petites communes qui sont affiliées au syndicat, se faisait jusqu'à présent de telle façon que les quotas d'avancement de grade à grade dont bénéficiaient les agents des grandes communes n'étaient généralement pas atteints. L'article 120 du projet du Gouvernement cherche à y remédier, mais sa rédaction était confuse et son interprétation incertaine. **Votre commission, en adoptant l'idée, a cherché à la traduire de façon claire pour être sûre que le but soit atteint.**

f) La suppression de la notation.

Votre commission a condamné le système des notes chiffrées que le Gouvernement maintenait dans l'article 118 du projet. Elle est en accord sur ce point avec l'ensemble des syndicats du personnel. Le système des notes chiffrées est une source d'injustice et d'anomalies et la péréquation entre les notes accordées dans de multiples communes, par l'intermédiaire des syndicats pour le personnel pose des problèmes pratiquement insolubles.

g) La gestion des œuvres sociales  
par les syndicats de communes pour le personnel.

Les syndicats pour le personnel voient leur mission élargie. Désormais elle pourra s'étendre également à la gestion d'œuvres sociales pour le personnel. Un certain nombre de syndicats pour le personnel s'en chargent déjà, mais il était juridiquement et moralement utile que cette initiative fût consacrée par la loi pour qu'elle puisse se généraliser.

h) Le Centre de formation des personnels communaux.

Le Centre de formation des personnels communaux est **maintenu avec l'ensemble de son organisation et de ses attributions en dépit des critiques dont il a été l'objet. De plus la Commission des emplois supérieurs y est intégrée**, dans le texte de la commission, pour éviter des disparités ou des concurrences inutiles.

i) La situation des secrétaires généraux.

Votre commission a également cherché à régler **un cas particulier très délicat, celui des secrétaires généraux privés de leur emploi sans qu'on ait à formuler contre eux de reproche professionnel, c'est-à-dire soit pour incompatibilité d'humeur, soit, il faut l'avouer, pour des motifs politiques.**

Il est certes déplorable que de tels cas se rencontrent, mais **c'est actuellement un fait** ; le Gouvernement a proposé d'y porter remède par l'article 115.

**Votre commission s'est efforcée d'améliorer ce texte en faveur des secrétaires généraux auxquels leur mission était retirée, sinon en droit du moins en fait, en prévoyant pour eux, éventuellement, un reclassement dans la fonction d'Etat.** En outre, conformément à la demande de certains syndicats, votre commission a admis que pour être nommé secrétaire général d'une commune il fallait avoir au préalable la qualité d'agent public.

j) La perte du droit à l'avancement.

**Moins sévère que le Gouvernement**, votre commission a modifié le texte de l'article 110 pour que le fonctionnaire communal ne perde pas ses droits à l'emploi après un seul refus de poste. Elle propose que la radiation de la liste d'aptitude n'intervienne qu'après deux refus.

k) La Commission nationale paritaire du personnel communal.

Pour préciser ce qu'il faut entendre par « collèges électoraux » de la commission nationale paritaire, votre commission a indiqué qu'il ne s'agissait pas de diviser la fonction communale, mais, par analogie avec ce qui est fait pour la fonction publique d'Etat, de réunir dans un même collège les personnels communaux par catégories hiérarchiques, ce qui se traduit pour les fonctionnaires de l'Etat par la notion de cadre.

### 3° *Des satisfactions pour les communes.*

Les communes doivent, comme le personnel, tirer avantage des mesures proposées pour améliorer la qualification du personnel et rapprocher ce personnel de la situation des fonctionnaires de l'Etat.

**A regret, votre commission n'a pas été en mesure de satisfaire la revendication principale des maires et des élus locaux qui réclamaient une grande liberté de recrutement et d'avancement de leur personnel.** Une telle disposition aurait tout naturellement pris place dans le projet en discussion puisque ce projet tend à accroître les libertés locales. Mais **il a paru que de grandes libertés municipales étaient incompatibles avec la notion de carrière communale que la loi a déjà consacrée** et qui est la première préoccupation des syndicats de personnel.

Pour autant, votre commission n'a pas méconnu les différences entre la fonction communale et la fonction d'Etat, cherchant à trouver des points d'équilibre entre les deux notions générales d'autonomie locale et de carrière pour le personnel communal.

C'est pourquoi elle a admis différentes mesures :

a) **Le maintien d'emplois spécifiques**, c'est-à-dire d'emplois qui ne figurent pas sur le tableau général des emplois dressé par arrêté ministériel en exécution de l'article L. 413-8. La diversité des situations municipales est telle qu'il y a nécessairement bon nombre d'emplois tellement particuliers à certaines communes qu'ils ne peuvent être que des emplois spécifiques.

Les abus que redoute le personnel ne semblent pas à craindre puisque les délibérations des conseils municipaux créant ces emplois et leur attribuant des échelles indiciaires de traitement **demeurent soumises à l'approbation préfectorale** qui interdira les créations d'emploi injustifiées.

Prétendre que dès à présent la création de tout emploi spécifique devrait être approuvée à l'échelon national après avis de la commission nationale paritaire serait tout le contraire d'une décen-

tralisation et une source de gêne qui serait à coup sûr considérable dans la vie locale. Ce n'est que si les emplois spécifiques de même nature se multiplient qu'il est possible de les faire entrer dans le champ d'action de l'article L. 413-8. Disons, par exemple, qu'un emploi dans l'informatique a pu être exceptionnel au départ de la technique nouvelle et devenir par la suite un emploi créé dans beaucoup de municipalités au fur et à mesure que cette technique se généralise. D'emploi spécifique au départ il devient ainsi un emploi susceptible d'entrer dans la liste de l'arrêté ministériel :

**b) La commission est d'accord avec le Gouvernement pour distinguer entre les catégories A et B, d'une part, et les catégories C et D, de l'autre, en laissant aux maires et aux conseils municipaux plus de pouvoir pour les catégories C et D que pour les catégories A et B.**

C'est ainsi :

— *que les conseils municipaux seront libres de créer des emplois spécifiques des catégories C et D ;*

— *qu'ils pourront organiser eux-mêmes le recrutement de ces emplois ;*

— *que les interventions des syndicats de communes pour le recrutement par liste d'aptitude intercommunale ne s'imposeront que pour les catégories A et B.*

Votre commission a proposé sur ce point un amendement à l'article L 412-20.

**c) Votre commission pense indispensable de distinguer la situation des petites communes de celle des autres communes.**

Profondément attachée à la vitalité des petites communes, votre commission sait à quelle difficulté elles sont exposées si la loi leur impose un statut du personnel trop rigide. Souvent, elles ne trouvent personne pour accepter d'aller sur leur territoire, loin des centres et des commodités de la ville. Les agents qu'elles trouvent ambitionnent légitimement de les quitter rapidement. De toute manière, elles sont obligées de faire des frais considérables pour compenser les inconvénients de leur situation. Dans le même temps, elles ont sur place des personnes qui pourraient parfaitement remplir les postes dont elles disposent mais qui sont effrayées par l'obligation de se soumettre à des examens. Le cas particulier le plus frappant est celui des gardes champêtres dont le nombre a diminué d'un tiers en six ans, les petites communes ne trouvant pas sur place les personnes disposées à passer un examen à l'âge de trente ou quarante ans pour obtenir un emploi qui, le plus souvent, n'est qu'un emploi à temps partiel.

C'est pourquoi votre commission a introduit à l'article 110 du projet une modification à l'article L. 412-19 du Code des communes. En vertu de cet amendement, **les communes de moins de 2 000 habitants pourraient recruter librement des personnels de catégories C et D sans avoir recours au syndicat de communes pour le personnel.** Si vous adoptez les propositions qui sont faites au paragraphe b ci-dessus, il ne s'agirait-là que de la confirmation d'une règle générale dont toutes les communes bénéficieraient. Votre commission a pensé devoir la mentionner spécialement à propos des communes de moins de 2 000 habitants parce qu'elle lui paraît particulièrement importante pour ces communes. En second lieu, il vous est proposé de faire revoir la liste des emplois de l'article L. 413-8 pour adapter cette liste aux besoins des petites communes en créant, si cela est nécessaire, *des emplois d'un type particulier auxquels on pourrait accéder sans examen.* Cela devrait être notamment le cas pour les gardes-champêtres. Bien entendu, seuls les agents ayant passé les examens imposés dans les autres communes bénéficieraient de la parité complète ; pour les autres, leur parité serait limitée au cadre des communes de moins de 2 000 habitants jusqu'au jour où ils auraient passé les épreuves subies par leurs collègues des communes de plus de 2 000 habitants.

d) **Le Centre de formation des personnels communaux** : sans toucher à la liberté du Centre de formation du personnel communal, votre commission a pensé que, comme les autres établissements publics, **le montant des cotisations à demander aux communes devrait être contrôlé annuellement par le législateur.** Tel est l'objet de l'amendement qu'elle propose à l'article 22 du projet modifiant en ce sens l'article L. 221-2 du Code des communes.

De son côté, le Gouvernement, qui approuve le budget du centre a les moyens d'éviter les dépenses non indispensables s'il y en a.

Votre commission a aussi émis le vœu que le Centre de formation des personnels communaux **recherche les solutions les plus économiques, notamment en s'adressant de préférence aux universités et aux écoles. Elle souhaite d'autre part que le Gouvernement ne permette pas à ces écoles ou universités de demander aux communes des sommes trop considérables pour former le personnel communal,** tâche qui ressortit très normalement de leur compétence.

Si ces dispositions n'étaient pas suffisantes, votre commission se réserve de revoir le problème en 1983.

## TROISIEME PARTIE

### LES TRANSFERTS D'ATTRIBUTIONS

#### A. — Perspectives lointaines.

**Le titre II du projet, celui qui concerne les transferts d'attributions, est le plus important pour l'avenir, le plus lourd de conséquences à terme, mais celui qui, dans l'immédiat, a le moins de portée et qui laisse dans l'esprit du lecteur le plus de questions sans réponse certaine.**

Transférer des attributions aux collectivités locales, c'est, pour certains, amorcer un changement de société. Face à cette grande ambition, les textes qui vous sont soumis peuvent sembler bien minces. Leurs dispositions sont utiles mais certainement trop limitées pour pouvoir être regardées comme pouvant avoir, à elles seules, des répercussions lointaines.

On aurait aimé pouvoir dire au moins que le projet met fin à l'imbrication entre les compétences de l'Etat et des collectivités locales, qu'il trace une exacte frontière entre ce que seront à l'avenir les missions de l'Etat et celles des départements ou des communes. Nous sommes loin de compte : nous enregistrons certes des simplifications, des rectifications de détail, mais, **dans l'ensemble, il n'y a pas de réponse claire à la question qui se pose entre l'Etat et les collectivités locales : qui fait quoi ?**

**Le rapport Guichard, pour sa part, suggérait de distinguer trois séries d'attributions, les unes pouvant revenir à l'Etat, les autres aux collectivités locales, les troisièmes étant seules partagées. Il se risquait même à donner un tableau des domaines dans lesquels les compétences des collectivités locales pourraient être exclusives, voire principales, ce tableau est le suivant.**

Attributions éventuelles de compétence aux collectivités locales selon le rapport Guichard (1).

AMENAGEMENT, administration de l'espace, équipement du sol, environnement, cadre de vie.	ACTION ECONOMIQUE, équipements collectifs d'intérêt professionnel.	SERVICES AUX PERSONNES, protection des personnes et des biens.
Urbanisme (documents d'urbanisme opérationnel). Délivrance des permis de construire. Action foncière ; remembrement. Parcs et jardins ; parcs naturels. Protection des espaces fragiles et sensibles. Ports ; aéroports (1). Voirie (2) ; éclairage public. Circulation, exploitation voirie. Hydraulique ; assainissement. Cimetières. Lutte contre pollutions et nuisances. Collecte et traitement des déchets. Usines de traitement des eaux. Logement neuf ; logement social ; action sur le logement existant et ancien. Transports publics. Equipements d'accueil : tourisme, camping, caravaning, nomades.	Equipements de transports et d'échange (marchandises). Marchés (gros, détail) ; foires. Formation permanente. Hygiène et sécurité. Services aux travailleurs et entreprises. Bourses d'emplois. Equipements de stockage. Abattoirs. Terres mal employées (friches). Services vétérinaires ; lutte contre les épizooties. Equipements de commerce et d'artisanat. Poids et mesures. Surveillance et contrôle des productions, des produits livrés à la consommation.	Education, formation professionnelle. Services périscolaires. Sports, divertissements. Action culturelle : formation aux arts, musées, patrimoine culturel, lecture publique. Action sanitaire et sociale : équipement hospitalier, assistance médicale, urgences, aide, bien-faisance, équipements et services pour les handicapés, l'enfance, l'adolescence, le 3 <sup>e</sup> âge, etc. Protection contre les calamités. Secours et incendie.

(1) Autres que nationaux et internationaux.

(2) Autres qu'autoroutes et réseau national.

Il faut bien convenir que le projet est très loin de traduire d'aussi grandes ambitions, mais il est juste d'ajouter aussitôt que le rapport Guichard lui-même déclarait qu'il était impossible d'aller vite dans la voie de la redistribution des tâches et suggérait de n'agir, pour commencer, que dans quelques domaines, qu'il qualifiait de « stratégiques ».

**Le texte qui vous est proposé suit cette ligne et n'aborde que les quelques domaines dans lesquels les transferts étaient les plus demandés par les autorités locales et les mieux étudiés par les administrations centrales. Souvent, depuis des années, ces transferts ont été envisagés. Il est plus aisé dans ces conditions de les réaliser que d'envisager des mesures moins bien préparées. En fin de compte, pour ce qui a trait aux transferts, l'intérêt du texte réside moins dans ce qui est explicité que dans ce qui est sous-entendu. Il est bon, après tant d'années sinon de siècles de centralisation, d'effectuer avec une relative douceur le renversement de tendance qu'implique une véritable décentralisation. Il est normal**

(1) *Vivre ensemble*, page 42.

de n'entrer dans cette ère nouvelle que par les voies qui ont été les mieux reconnues et le plus précisément balisées, mais ce qui compte c'est d'y entrer. **Il faut en être convaincu : changer les attributions respectives des collectivités locales et de l'Etat se fera progressivement ou ne se fera pas.**

**Votre commission tend cependant à souligner qu'elle prend à son compte les idées mêmes du rapport Guichard quand il traçait des règles pour définir progressivement les compétences respectives de l'Etat et des collectivités locales. Ces règles sont les suivantes :**

**Les compétences exercées par l'Etat à titre principal :** *il est seul responsable de toute la chaîne administrative — de la conception à l'exécution — mais, même en ce cas, il doit pouvoir s'assurer le concours des autorités locales élues, soit pour recueillir les avis, soit pour exercer des tâches de surveillance et de contrôle, soit pour veiller à la juste répartition d'une charge publique sur les citoyens...*

« **Les compétences exercées par une institution locale à titre principal :** *elle en reçoit la charge entière, de la conception à l'exécution. Et naturellement c'est la compétence de conception — donc d'initiative, et de définition du service — qui est la clé. Il faudra beaucoup d'autodiscipline aux administrations centrales — et plus encore à leurs services extérieurs — pour accepter que le rôle dominant soit joué par l'élu local, responsable localement devant le suffrage universel.*

« *L'Etat n'interviendrait dans ces domaines de compétence qu'à deux titres.*

« *A titre ordinaire, pour définir, par la loi, la nature et les limites de la compétence, son mode d'exercice au regard des personnes, des entreprises, etc., les modalités du concours éventuel de ses administrations ; également pour veiller, à travers ses délégués et ses juges, au respect de la loi.*

« *A titre extraordinaire, pour participer éventuellement à l'effort d'imagination, par des aides spécifiques, des participations financières exceptionnelles, destinées par exemple à lancer telle ou telle conception nouvelle d'équipement ou de service.*

« **Les compétences exercées par une institution locale à titre exécutif :** *ce sont là les compétences proprement partagées. La ligne de partage peut varier selon les caractères particuliers de la compétence. L'essentiel est que cette ligne soit tracée avec précision, et tracée par la loi.*

« *En règle ordinaire cependant, on peut dire qu'à l'Etat reviendra normalement la définition du service à assurer, des objectifs et des méthodes de l'action administrative. Et qu'à la collectivité*

reviendra la responsabilité de réaliser les équipements, de gérer les services, de leur affecter des moyens et de contrôler les personnes.

« Il résultera de ce partage que la collectivité disposera d'une certaine marge d'autorisation et que sinon la nature, du moins le niveau du service, dépendra de cette appréciation localement portée par les élus et jugée par les électeurs.

« On peut donc dire que, même pour ces compétences partagées et guidées par l'Etat, le rôle dominant sera celui des institutions locales. » (1).

**Au total, le rapport Guichard pose cinq principes qui seraient les suivants :**

« — attribution des compétences locales par une décision de la souveraineté nationale ;

« — référence concrète et pragmatique de la compétence locale à l'existence « d'enjeux locaux » ;

« — définition précise du rôle dominant dévolu à une autorité déterminée dans un domaine de compétences ;

« — application systématique et persévérante du principe de subsidiarité ;

« — transfert ou regroupement de « chaînes de décisions » cohérentes. » (1)

**Votre commission ne conteste aucun de ces principes. Elle insiste toutefois sur la portée du principe de subsidiarité qui veut qu'en cas d'hésitation pour une compétence on la confère à l'autorité la plus décentralisée.**

Après réflexion, elle juge inutile d'insérer dans le texte un article de loi traduisant ces principes, article qui ne pourrait avoir aucune valeur normative. Elle a jugé préférable de tenter de faire sentir au travers des mesures concrètes pour lesquelles elle se prononçait ce que pouvaient être ses vues.

Après avoir entendu les ministres les plus concernés par le projet : M. Christian Bonnet, Ministre de l'Intérieur, signataire du texte, Mme Simone Veil, Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, M. Christian Beullac, Ministre de l'Education, M. Michel d'Ornano, Ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, M. Maurice Papon, Ministre du Budget, et aussi M. Michel Albert, commissaire général au Plan, **vostra commission a eu la conviction que le Gouvernement est animé d'une ferme volonté de décentraliser ses services. Si cette réforme se prolonge suffisamment, elle réussira. Dans le cas contraire, elle avortera à coup sûr comme un feu de paille vite éteint.**

---

(1) *Vivre ensemble*, pages 98 et 99.

## B. — L'avenir prochain.

Ces observations générales nous ont paru nécessaires pour situer exactement la portée du texte. Si ses perspectives lointaines soulèvent beaucoup de problèmes, ses perspectives immédiates ne vont pas non plus sans difficultés.

**Le projet contient des mesures très diverses sans lien apparent entre elles.**

**1° Le projet donne satisfaction à certaines revendications bien connues des communes :** il en est ainsi pour ce qui concerne la justice, la police et l'urbanisme.

*Cependant, même sur ces points, les souhaits des maires sont moins nets qu'en ce qui concerne les autres parties du projet : prendre des responsabilités nouvelles n'est pas un souhait général car il est souvent contrebattu par la crainte de ne pouvoir faire face à des dépenses, elles aussi nouvelles, sans accroissement des ressources.*

Le rapport Aubert s'explique à cet égard de la manière suivante :

*« 1° Le faible taux de réponses, ... a révélé une grande circonspection des maires ruraux à l'égard d'une redistribution des compétences, soit qu'ils pensent que l'échelle et la complexité de ce problème dépassent leur compétence personnelle, soit qu'ils ne croient pas qu'une petite commune puisse jamais disposer, même après une réforme des finances locales, de moyens propres suffisants pour exercer des compétences plus étendues qu'aujourd'hui, soit que l'allégement souhaité des tutelles et la modification du comportement des fonctionnaires de l'Etat permettraient à leurs yeux d'atteindre le degré d'autonomie souhaité.*

*« 2° Cela dit, une indication très nette ressort des réponses positives exprimées : c'est la revendication d'une plus grande responsabilité de la commune dans le domaine de l'urbanisme, entendu au sens large (élaboration et application du plan d'occupation des sols, instruction des permis de construire). Encore faut-il noter que cette revendication manque de précision car les réponses n'indiquent que rarement si les nouvelles attributions qui sont demandées en cette matière seraient ou non exclusives de toute intervention de l'Etat.*

« 3° Dans l'immédiat, c'est-à-dire sans moyens nouveaux, la très grande majorité des maires ne souhaite assumer aucune mission nouvelle. »

.....

« 1° Il faut d'abord relever que **les maires des communes urbaines** sont beaucoup plus sensibles que leurs collègues ruraux au problème de la confusion des compétences.

« L'analyse des réponses indique qu'ils ont une perception plus vive de cette confusion, qu'ils s'accommodent beaucoup moins bien de ses inconvénients et qu'ils ne craignent pas, mais au contraire souhaitent dans leur majorité, une clarification dans ce domaine. Les élus des villes voient mieux en quoi les imbrications et ambiguïtés actuelles compliquent les décisions et obscurcissent les responsabilités, en quoi elles contribuent à accroître le pouvoir des fonctionnaires de l'Etat, qui ont toujours à intervenir (cf. premier thème), et comment elles conduisent enfin à faire supporter par les communes des charges financières imputables à des services et activités sur lesquels elles n'ont pas de prise. Ce dernier thème est traité par la plupart des maires, qui reprochent véhémentement à l'Etat de poursuivre une politique de « transfert de charges » aux dépens des communes.

« L'approche est donc plus globale, et on ne s'effraie pas à priori de la perspective d'une redistribution des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Cela dit, peu de maires ont entrepris d'esquisser le schéma complet d'une nouvelle répartition, et deux idées dominantes peuvent seulement être notées : d'une part, le domaine des compétences propres de la commune devrait coïncider le mieux possible avec les services et activités qu'elle peut gérer par ses seuls moyens ; d'autre part, les compétences exercées au niveau du département pourraient être accentuées et renforcées (cette dernière opinion caractérisant davantage la position des villes petites et moyennes que celle des grandes agglomérations).

« 2° Le désir d'un accroissement des compétences de la commune est encore plus net que chez les maires ruraux, mais il se fixe aussi de manière prioritaire sur le domaine de l'urbanisme (plan d'occupation des sols, instruction des permis de construire).

« Après l'aménagement de l'espace, c'est le champ des responsabilités dans le domaine économique (activités industrielles, commerciales, artisanales, capacité d'intervention pour le maintien et le développement de l'emploi) et celui des activités socio-culturelles qui font l'objet des demandes les plus pressantes.

« 3° Seule une minorité de maires — mais elle est plus forte que chez les communes rurales — déclare souhaiter une extension des compétences des communes dans l'état actuel de leurs moyens.

« 1° Quant aux moyens nouveaux dont il faudrait disposer pour assumer ces compétences étendues, c'est encore l'accroissement des ressources financières que les maires des communes urbaine, comme ceux des communes rurales, mettent au premier rang. » (1).

**2° Du côté des administrations de l'Etat, un grand effort a été fait lors de l'examen du projet pour admettre la décentralisation et ne pas y voir comme une manière de dépossession.**

Il faut convenir que la notion de compétence communale qui figure dans nos lois, comme la notion de compétence départementale, est bien difficile à définir. Il semble même que seule la loi puisse en tracer les limites.

Elle ne peut le faire cependant qu'avec une marge d'appréciation plus ou moins incertaine, peut-être un peu arbitraire, et, en tout cas, évolutive avec le temps.

La nécessité, ou au moins la grande utilité d'une coopération entre l'Etat et les collectivités locales, paraît certaine sans qu'il soit toujours possible d'affirmer la prééminence d'un échelon ou d'un autre, sauf à faire intervenir le principe de subsidiarité qui conduit à donner toujours la préférence à l'échelon le moins élevé.

Nous croyons ce principe fondé, mais il n'est pas pour autant accepté de tous. Comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement dans les administrations centrales, habituées à diriger les affaires locales et qu'on invite maintenant à laisser agir à leur guise ceux dont, des années durant, elles ont voulu empêcher les écarts ? Le souvenir des erreurs qu'elles ont évitées n'a pas manqué de les hanter.

Dans l'opinion publique, l'esprit jacobin n'est pas mort et il appuie les tendances centralisatrices. Il suscite la défiance contre les élus locaux, laissant entendre leur incompétence, voire leur partialité, et invoquant l'Etat tutélaire comme seul moyen d'éviter de grands maux.

*Il faut donc s'attendre à des oppositions vigoureuses, même aux réformes modestes que comporte le texte.*

**3° Les conditions dans lesquelles le projet traite des problèmes financiers liés aux transferts de compétence ne facilitent guère la tâche.**

Le texte prévoit un *strict équilibre* entre l'Etat, d'une part, les collectivités locales, de l'autre, aucune des deux parties ne devant souffrir du transfert puisque celle qui se trouverait surchargée en serait exactement indemnisée.

Théoriquement satisfaisante, une règle, aussi stricte, met en réalité obstacle à une profonde réorganisation. **Dans toute la mesure où il s'agit de rendre à l'Etat des obligations qui lui incombent en**

---

(1) La réponse des maires de France, pages 32 et 33.

**toute logique, votre commission pense que l'Etat devrait faire l'effort financier nécessaire pour assumer ces obligations. Elle sera conduite à vous le proposer pour les dépenses de police et de justice et, sur un troisième point dont elle a pris l'initiative : l'indemnité de logement des instituteurs. Mais il va de soi qu'il y aura de toute manière une certaine déception parmi ceux — et ils sont nombreux — qui avaient cru que la réforme se traduirait par un transfert de charges plus ou moins massives des collectivités locales à l'Etat, en contrepartie des transferts de charges en sens inverse qui se sont accumulés pendant des années.**

Tout en se sachant enserrée par les règles rigoureuses de l'article 40, votre commission **vous proposera cependant des améliorations de l'équilibre financier du texte. Elle l'a accepté dans son ensemble à cette condition et tout en priant que des mesures ultérieures donneront davantage satisfaction aux aspirations des élus locaux.**

## CHAPITRE PREMIER

### Les services de justice.

Les transferts de charges de la justice peuvent être regardés, pour leur part, comme des mesures définitives.

Si elles sont adoptées, en effet, le problème de la participation des collectivités locales à ce genre de dépenses, ne se posera plus. **Votre commission propose d'améliorer le texte sur deux points : les modalités juridiques du transfert et ses conditions financières.**

#### A. — LES MODALITÉS JURIDIQUES DU TRANSFERT

Quant aux modalités juridiques, l'article 52 envisageait, en règle générale, que les bâtiments utilisés par les services de la justice seraient transférés en pleine propriété par la collectivité locale à l'Etat, sauf un droit de retour éventuel en cas de désaffectation durant dix ans. A titre subsidiaire, le projet prévoyait également une simple mise à la disposition de l'Etat des locaux de justice, la collectivité continuant à en assumer les charges.

*Il est apparu à votre commission que l'Etat se faisait ainsi la part trop belle.* Il suffirait, en réalité, que la part du domaine public communal et départemental que constituent les bâtiments de justice soit affectée par la collectivité propriétaire aux services de la justice et qu'il soit précisé que l'Etat supporterait les charges concernant ces installations en contrepartie de cette affectation. Telle est la solution qu'elle vous suggère. Il s'agit là d'un minimum

car, le plus souvent, l'affectation d'une fraction du domaine public à une collectivité qui n'en est pas propriétaire se fait moyennant redevance versée par l'affectataire au propriétaire. Cette formule permet en outre à la collectivité propriétaire de retrouver la pleine disposition de son bien en cas de désaffectation de celui-ci.

La cession gratuite à l'Etat aurait été pour lui une source d'enrichissement sans contrepartie. Aussi bien proposons-nous de faire de cette cession l'exception. Elle n'aurait lieu qu'à la demande de la collectivité locale, demande accompagnée sans doute de quelque contrepartie. Ce serait l'objet d'un contrat librement débattu. Dans les autres cas, les droits respectifs de l'Etat et des collectivités propriétaires resteraient déterminés par la loi décidant le changement d'affectation.

## B. — LES CONDITIONS FINANCIÈRES

Aux deux modifications juridiques nous vous proposons d'en ajouter une autre, d'ordre exclusivement financier. Il s'agit de maintenir, non plus l'équité dans les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, mais l'égalité entre les collectivités locales propriétaires de bâtiments remis à l'Etat. Il se trouve, en effet, que certaines de ces collectivités ont engagé, au cours des années récentes, de grosses dépenses pour construire ou aménager les bâtiments de justice et contracté à cette fin des emprunts souvent considérables. Il ne serait pas équitable que l'Etat prit ces constructions sans supporter les charges d'emprunts correspondantes car les collectivités les moins diligentes à satisfaire les demandes du service de la justice se trouveraient par là favorisées par rapport à celles qui auraient accepté de lourdes dépenses dans les années récentes. Il a donc semblé équitable à votre commission que l'Etat supporte les annuités des emprunts contractés par les collectivités locales pour la construction ou l'aménagement des bâtiments du service public de la justice mis par la loi à la disposition de l'Etat.

## CHAPITRE II

### La police.

#### A. — LA SUPPRESSION DES CONTINGENTS

La suppression de contingents de police dans la commune où la police était étatisée est une mesure purement financière, depuis longtemps attendue sinon promise.

**Votre commission l'approuve donc.** Elle relève toutefois qu'il existait également quelques injustices au détriment des communes

qui supportent l'ensemble de leurs dépenses de police. En proportion, en effet, les contingents de police ne représentent qu'une faible part des charges de police supportées par les autres communes. Dans les communes où la police est étatisée, ils ne représentent d'ailleurs actuellement — sauf à Paris — guère plus de 2 % ou 3 % des dépenses que l'Etat consacre au fonctionnement de cette même police.

Si aucune mesure de compensation n'était prise, la suppression des contingents de police aggraverait l'inégalité entre les communes. C'est pourquoi votre commission vous en suggérera une sous forme d'un article additionnel 88 *ter* (nouveau).

B. — RAPPORTS ENTRE LES MAIRES ET LES PRÉFETS  
DANS LES COMMUNES OU LA POLICE EST ÉTATISÉE

A l'occasion de l'examen de ce texte sur la police, votre commission vous propose aussi *de mieux définir les rapports entre les maires et les préfets dans les communes où la police est étatisée*. Cette mise au point n'est pas inutile puisque l'exposé des motifs est à cet égard partiellement erroné quand il affirme que la responsabilité de la tranquillité publique incombe exclusivement à l'Etat là où la commune est étatisée. Ce n'est pas exact puisque, même dans ces communes, le maire conserve une grande part de responsabilité. Celle-ci découle de l'article L. 131-2-3°, article qui n'est pas modifié : en vertu de ce texte, le maire reste responsable du maintien du bon ordre dans les lieux où il se fait « de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ».

Pour parvenir à cette conclusion, il faut faire une analyse détaillée du texte actuel qui est peu clair. Nous présenterons une telle analyse à l'occasion de l'examen des articles.

La mise au point proposée sera strictement limitée aux communes dans lesquelles la police est étatisée. Nous n'entreprendrons pas de modifier la situation actuelle quant aux rapports entre les préfets et les maires en matière de police, non pas que des aménagements ou des modifications ne seraient pas souhaitables mais, simplement, parce qu'une fois de plus nous voulons nous tenir dans le cadre du projet. *Une loi ultérieure devrait régler cette affaire.*

### CHAPITRE III

#### **Action sociale et santé.**

La réforme qui vous est proposée sous ce titre n'est pas une improvisation, elle a été, au contraire, depuis longtemps mûrie. On en a le témoignage par les observations faites par la Cour des Comptes au sujet de l'aide sociale dans son rapport de 1974 par exemple comme dans les réponses des Ministres à ces observations.

Le point de départ des réflexions de la Cour des Comptes est avant tout financier, et le projet qui vous est soumis en porte la trace. Il insiste, en effet, par l'article 61 qui est de portée générale, sur le transfert de charges, mais les articles suivants complètent la formule en parlant de transfert de compétence. **L'idée générale qui inspire ce chapitre est heureuse : les charges supportées par les collectivités découleront de leurs compétences, et d'elles seules.**

**A ce principe, votre commission a souscrit mais elle désire aller plus loin dans le sens de la précision.** Elle estime, en effet, qu'il n'est pas possible de se contenter d'un texte de principe et de ne pas en examiner attentivement les conséquences tant pour l'organisation et la marche des services que du point de vue des bénéficiaires de l'aide sociale ou des usagers du service de santé. Cela a conduit la commission à présenter une série d'amendements qui s'efforcent de mettre les choses au point. Dans l'analyse de ce chapitre, nous suivrons la marche du raisonnement qui, nous l'avons dit, a inspiré le projet :

A. — Régime financier des transferts de charges ;

B. — Changement de compétences et conséquences pour la marche du service ;

C. — Garanties données aux bénéficiaires.

#### **A.— RÉGIME FINANCIER DES TRANSFERTS DE CHARGES**

**A la base du régime financier actuel, il y a le décret n° 55-687 du 21 mai 1955 qui a profondément transformé et durablement fixé les règles selon lesquelles les dépenses d'aide sociale sont réparties entre l'Etat, les départements et les communes.**

Partant de l'idée que ces dépenses formaient un tout mais intéressaient toutes les collectivités, ce texte fait figurer l'ensemble des dépenses d'aide sociale au budget départemental avec, en

recettes, les contributions de l'Etat et des communes. Le texte distinguant trois groupes de dépenses, la participation de l'Etat est plus élevée dans le groupe I que dans le II et dans le groupe II que dans le groupe III.

**1° Un préalable : la revision du barème des charges d'aide sociale :**

a) *Les règles de fixation du barème.*

— le groupe I correspond à une responsabilité prépondérante de l'Etat et comprend les dépenses d'hygiène et protection sanitaire, d'aide sociale à l'enfance et de contraception. Les communes n'y participent pas ;

— le groupe II, correspondant à une responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités locales, comporte les frais communs d'administration, les dépenses d'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux, les centres d'hébergement, les cotisations d'assurance-maladie des handicapés adultes, et l'avortement ;

— le groupe III, sous responsabilité prépondérante des collectivités locales, englobe l'aide sociale aux personnes âgées, aux handicapés et l'aide médicale.

Pour établir le barème il a été admis que la participation de l'ensemble des collectivités locales dans chaque département serait fixée de telle sorte que leur taux de participation dans les dépenses du groupe II soit le double de celui du groupe I et leur taux de participation dans les dépenses du groupe III le double de celui du groupe II.

Ces règles une fois admises, la répartition des dépenses entre les départements a été faite en tenant compte pour chaque département du rapport qui pouvait exister entre ses besoins et ses facultés contributives de l'époque.

*La répartition entre les départements et les communes des dépenses incombant aux collectivités locales de chaque département se fait ensuite par deux opérations successives : la première répartit la charge entre le département et l'ensemble des communes du département, la seconde répartit entre les communes le contingent communal déterminé par la première opération. Le contingent communal est arrêté par le conseil général dans les limites fixées par un autre décret, le n° 56-468 du 9 mai 1956 :*

	DEPARTEMENTS	COMMUNES
	Pourcentage.	
Dépenses du groupe II .....	50 à 90	50 à 10
Dépenses du groupe III.....	25 à 80	75 à 20

Quant à la sous-répartition du contingent communal, elle est obligatoirement effectuée, pour l'année suivante, à concurrence de 10 % au moins et de 25 % au plus en fonction du nombre d'assistés résidant dans chaque commune au moment de leur admission à l'aide sociale et ayant un domicile de secours.

Pour la sous-répartition du reste du contingent communal, représentant de 75 à 90 % de celui-ci, le conseil général dispose d'un pouvoir souverain de choix de tous autres éléments susceptibles de permettre une évaluation équitable des charges sociales assumées par les communes et de leurs ressources.

L'aboutissement de ce travail complexe a été l'élaboration progressive d'un barème propre à chaque département mais finalement très largement stabilisé. On trouvera ci-après les résultats de cette répartition pour l'année 1976 indiquant en pourcentage, en valeur absolue, et en montant par habitant les sommes respectives payées par l'Etat, les départements et les communes :

**I. — Répartition en pourcentage des dépenses d'aide sociale du groupe I, du groupe II et du groupe III.**

*Dépenses contingentables de la gestion 1976 (dernière gestion connue).*

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II			GROUPE III		
	Départements.	Etat.	Départements.	Communes.	Etat.	Départements.	Communes.	Etat.
			Pourcentage.					
Ain .....	14	86	22,4	5,6	72	22,4	33,6	44
Aisne .....	16	84	25,6	6,4	68	41,6	22,4	36
Allier .....	13	87	23,4	2,6	74	41,6	10,4	48
Alpes-de-Haute-Provence ...	10	90	16	4	80	12	28	60
Alpes (Hautes-) .....	11	89	17,6	4,4	78	17,6	26,4	56
Alpes-Maritimes .....	19	81	34,2	3,8	62	60,8	15,2	24
Ardèche .....	9	91	14,4	3,6	82	10,8	25,2	64
Ardennes .....	16	84	19,5	12,5	68	19,2	44,8	36
Ariège .....	8	92	12,8	3,2	84	12,8	19,2	68
Aube .....	19	81	30,4	7,6	62	30,4	45,6	24
Aude .....	12	88	14	10	76	16	32	52
Aveyron .....	11	89	17,6	4,4	78	11	33	56
Bouches-du-Rhône .....	17	83	22	12	66	22	46	32
Calvados .....	22	78	39,6	4,4	56	52,8	35,2	12
Cantal .....	12	88	12	12	76	15,3	32,7	52
Charente .....	14	86	22,4	5,6	72	33,6	22,4	44
Charente-Maritime .....	14	86	22,4	5,6	72	22,4	33,6	44
Cher .....	13	87	19,5	6,5	74	28,6	23,4	48
Corrèze .....	10	90	16	4	80	20	20	60
Corse (Haute-) .....	3	97	3	3	94	3,6	8,4	88
Corse-du-Sud .....	3	97	3	3	94	3,6	8,4	88
Côte-d'Or .....	17	83	20,4	13,6	66	24,3	43,7	32
Côtes-du-Nord .....	11	89	17,6	4,4	78	22	22	56
Creuse .....	9	91	11,7	6,3	82	11,9	24,1	64
Dordogne .....	10	90	16	4	80	16	24	60
Doubs .....	19	81	22,8	15,2	62	45,6	30,4	24
Drôme .....	14	86	22,4	5,6	72	25	31	44
Eure .....	16	84	28,8	3,2	68	34	30	36
Eure-et-Loir .....	19	81	30	8	62	30	46	24
Finistère .....	11	89	16	6	78	11	33	56
Gard .....	13	87	13	13	74	26	26	48
Garonne (Haute-) .....	18	82	28,8	7,2	64	57,6	14,4	28
Gers .....	11	89	15,4	6,6	78	16	28	56
Gironde .....	17	83	30,6	3,4	66	54,4	13,6	32
Hérault .....	14	86	22,4	5,6	72	28	28	44
Ille-et-Vilaine .....	15	85	24	6	70	34	26	40

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II			GROUPE III		
	Départements.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.
	Pourcentage.							
Indre .....	13	87	16,9	9,1	74	26	26	48
Indre-et-Loire .....	15	85	25,5	4,5	70	30	30	40
Isère .....	17	83	20,4	13,6	66	22,7	45,3	32
Jura .....	16	84	23,8	8,2	68	41,8	22,2	36
Landes .....	7	93	12	2	86	18,3	9,7	72
Loir-et-Cher .....	14	86	16,8	11,2	72	22,4	33,6	44
Loire .....	15	85	21	9	70	24	36	40
Loire (Haute-) .....	11	89	17,6	4,4	78	17,6	26,4	56
Loire-Atlantique .....	18	82	32,1	3,6	64	57,6	14,4	28
Loiret .....	17	83	20,4	13,6	66	23,8	44,2	32
Lot .....	10	90	14,4	5,6	80	12,4	27,6	60
Lot-et-Garonne .....	14	86	22,4	5,6	72	23,4	33,6	44
Lozère .....	8	92	9,6	6,4	84	19,2	12,8	68
Maine-et-Loire .....	15	85	26	4	70	30	30	40
Manche .....	19	81	31,5	6,5	62	48,6	27,4	24
Marne .....	10	81	30,4	7,6	62	40,3	37,5	24
Marne (Haute-) .....	16	84	16	16	68	16,7	47,3	36
Mayenne .....	14	86	22,4	5,6	72	25,2	30,8	44
Meurthe-et-Moselle .....	22	78	35	9	56	44	44	12
Meuse .....	16	84	16	16	68	36,5	27,5	36
Morbihan .....	12	88	18,2	5,8	76	13,4	34,6	52
Moselle .....	18	82	28,8	7,2	64	28,8	43,2	28
Nièvre .....	14	86	21	7	72	28	28	44
Nord .....	15	85	15	15	70	32,5	27,5	40
Oise .....	18	82	21,6	14,4	64	36	36	28
Orne .....	16	84	25,6	6,4	68	29,6	34,4	36
Pas-de-Calais .....	13	87	19,5	6,5	74	18,2	33,8	48
Puy-de-Dôme .....	15	85	15	15	70	23	37	40
Pyrénées-Atlantiques .....	14	86	22,4	5,6	72	22,4	33,6	44
Pyrénées (Hautes-) .....	10	90	18	2	80	18	22	60
Pyrénées-Orientales .....	13	87	17	9	74	17	35	48
Rhin (Bas-) .....	21	79	21	21	58	29,4	54,6	16
Rhin (Haut-) .....	20	80	20	20	60	26,4	53,6	20
Rhône .....	21	79	21	21	58	21	63	16
Saône (Haute-) .....	14	86	14	14	72	19,6	36,4	44
Saône-et-Loire .....	14	86	19	9	72	16,8	39,2	44
Sarthe .....	16	84	28,8	3,2	68	51,2	12,8	36
Savoie .....	17	83	23,8	11,2	66	23,8	44,2	32
Savoie (Haute-) .....	17	83	25,5	8,5	66	40,8	27,2	32
Paris (Ville de) .....	45	55	90		10	90		10
Seine-Maritime .....	21	79	37,8	4,2	58	67,2	16,8	16
Seine-et-Marne .....	18	82	32,4	3,6	64	50,4	21,6	28
Yvelines .....	18,2	81,8	32,8	3,6	63,6	58,2	14,6	27,2
Sèvres (Deux-) .....	12	88	12	12	76	19,2	28,8	52
Somme .....	17	83	30	4	66	43	25	32
Tarn .....	12	88	19,2	4,8	76	19,2	28,8	52
Tarn-et-Garonne .....	11	89	15,4	6,6	78	16,3	27,7	56
Var .....	15	85	15	15	70	15	45	40
Vaucluse .....	16	84	25,6	6,4	68	32	32	36
Vendée .....	11	89	17,6	4,4	78	14,9	29,1	56
Vienne .....	13	87	20,8	5,2	74	15,6	36,4	48
Vienne (Haute-) .....	12	88	19,2	4,8	76	19,2	28,8	52
Vosges .....	18	82	18,4	17,6	64	19,1	52,9	28
Yonne .....	15	85	25,5	4,5	70	30	30	40
Belfort (Territoire-de-) .....	20	80	34	6	60	64	16	20
Essonne .....	17	83	30,6	3,4	68	54,4	13,6	32
Hauts-de-Seine .....	20,4	79,6	36,7	4,1	59,2	65,3	16,3	18,4
Seine-Saint-Denis .....	18,2	81,8	32,8	3,6	63,6	58,2	14,6	27,2
Val-de-Marne .....	17,8	82,2	28,1	7,5	64,4	47,2	24	28,8
Val-d'Oise .....	16,7	83,3	30,1	3,3	66,6	53,4	13,4	33,2
Guadeloupe .....	7	93	7	7	86	14	14	72
Guyane .....	3	97	2,4	3,6	94	4,8	7,2	88
Martinique .....	7	93	7	7	86	14	14	72
Réunion .....	7	93	5,6	8,4	86	11,2	16,8	72

**II. — Montant en valeur absolue des sommes payées pour le groupe I, le groupe II et le groupe III par les trois collectivités (dépenses contingentables de la gestion 1976).**

(Unité : milliers de francs.)

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II			GROUPE III		
	Départements.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.
			Pourcentage.					
Ain .....	4 801	29 492	1 615	403	5 192	10 538	15 808	20 701
Aisne .....	15 420	80 957	3 442	861	9 144	29 580	15 928	25 597
Allier .....	4 676	31 294	2 680	297	8 474	20 872	5 218	24 081
Alpes-de-Haute-Provence ...	1 421	11 622	575	144	2 882	1 508	3 519	7 542
Alpes (Hautes-) .....	849	6 865	497	124	2 204	2 851	4 277	9 073
Alpes-Maritimes .....	15 231	64 934	7 720	858	13 995	78 770	19 693	31 093
Ardèche .....	1 577	15 948	1 289	323	7 352	2 746	6 410	16 278
Ardennes .....	8 227	43 187	1 624	1 039	5 655	6 164	14 381	11 557
Ariège .....	585	6 729	544	136	3 572	2 170	3 253	11 523
Aube .....	6 823	29 084	2 714	678	5 531	7 100	10 648	5 605
Aude .....	2 624	19 242	1 790	1 280	9 727	11 318	22 639	36 788
Aveyron .....	2 409	19 494	1 606	401	7 119	3 504	10 511	17 837
Bouches-du-Rhône .....	32 074	156 596	22 056	12 030	66 169	98 471	205 895	143 231
Calvados .....	26 063	92 406	6 888	766	9 741	57 320	38 214	13 027
Cantal .....	1 907	13 981	1 278	1 278	8 093	4 307	9 223	14 658
Charente .....	5 312	32 627	2 074	519	6 665	15 342	10 227	20 089
Charente-Maritime .....	7 240	44 471	3 432	859	11 037	17 623	26 433	34 615
Cher .....	5 420	36 276	1 749	582	6 633	12 497	10 225	20 975
Corrèze .....	1 918	17 254	873	213	4 360	7 299	7 299	21 897
Corse (Haute-) .....	388	12 549	216	216	6 774	2 112	4 927	51 623
Corse-du-Sud .....	450	15 423	208	208	6 530	2 135	4 979	52 177
Côte-d'Or .....	10 052	49 076	1 980	1 321	6 407	13 069	23 444	17 183
Côtes-du-Nord .....	5 049	40 853	4 631	1 157	20 524	15 912	15 913	40 505
Creuse .....	1 370	13 852	591	319	4 142	2 398	4 869	12 919
Dordogne .....	3 354	30 186	1 684	421	8 421	11 371	17 057	42 643
Doubs .....	9 252	39 443	2 757	1 838	7 499	21 477	14 319	11 303
Drôme .....	6 176	37 944	1 851	463	5 951	10 889	13 501	19 164
Eure .....	8 182	42 954	3 155	350	7 449	24 274	21 419	25 702
Eure-et-Loir .....	7 632	32 535	2 223	592	4 592	10 671	16 362	8 536
Finistère .....	7 867	63 644	4 856	1 821	23 674	11 570	34 715	58 907
Gard .....	5 177	34 647	1 460	1 460	8 310	27 750	27 751	51 232
Garonne (Haute-) .....	15 217	69 320	6 000	1 500	13 335	67 813	16 952	32 965
Gers .....	1 541	12 476	1 247	534	6 315	5 336	9 337	18 675
Gironde .....	24 088	117 608	6 126	682	13 212	61 261	15 316	36 036
Hérault .....	8 184	50 270	3 553	889	11 420	34 290	34 291	53 885
Ille-et-Vilaine .....	14 653	83 032	4 783	1 196	13 949	32 679	24 990	38 447
Indre .....	2 918	19 531	901	485	3 945	8 141	8 141	15 031
Indre-et-Loire .....	8 728	49 457	3 227	569	8 860	18 501	18 501	24 669
Isère .....	15 064	73 547	4 547	3 032	14 713	28 098	56 222	39 682
Jura .....	3 371	17 695	2 210	762	6 316	10 411	5 527	8 963
Landes .....	1 567	26 142	623	104	4 469	7 139	3 784	28 090
Loir-et-Cher .....	5 620	34 523	1 118	746	4 792	7 128	10 691	14 000
Loire .....	10 809	61 254	2 870	1 229	9 568	15 673	23 511	26 123
Loire (Haute-) .....	1 151	9 312	1 198	300	5 313	3 680	5 519	11 709
Loire-Atlantique .....	21 164	96 412	7 346	817	14 513	69 253	17 312	33 664
Loiret .....	10 888	53 162	2 439	1 627	7 895	9 865	18 317	13 260
Lot .....	1 313	11 814	897	348	4 981	2 463	5 483	11 919
Lot-et-Garonne .....	5 025	30 866	1 696	424	5 450	10 725	16 089	21 068
Lozère .....	528	6 069	444	295	3 882	3 465	2 310	12 274
Maine-et-Loire .....	10 873	61 617	3 430	528	9 233	16 278	16 281	21 707
Manche .....	7 678	32 736	5 909	1 209	11 615	34 407	19 355	16 977
Marne .....	14 142	60 287	4 170	1 043	8 507	26 240	23 271	15 634
Marne (Haute-) .....	3 563	18 706	110	1 180	5 015	3 504	9 924	7 555
Mayenne .....	3 495	21 468	1 238	309	3 981	8 752	10 697	15 281
Meurthe-et-Moselle .....	27 787	98 457	5 259	1 353	8 415	24 414	24 417	6 659
Meuse .....	4 358	22 878	1 312	1 312	5 578	7 953	5 998	7 847
Morbihan .....	7 582	55 603	3 983	1 258	16 593	12 746	32 773	49 312
Moselle .....	24 312	110 756	6 618	1 654	14 705	17 099	25 649	16 627
Nièvre .....	5 202	31 956	1 383	460	4 741	8 565	8 565	13 456
Nord .....	60 339	341 920	10 259	10 259	47 871	134 091	113 385	164 983
Oise .....	16 980	77 357	3 867	2 578	11 462	30 790	50 750	23 917
Orne .....	6 985	36 673	1 895	473	5 034	17 369	20 188	21 126

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II			GROUPE III		
	Départements.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.
	Pourcentage.							
Pas-de-Calais .....	25 297	169 071	3 084	2 694	30 674	48 528	90 142	128 013
Puy-de-Dôme .....	8 007	45 255	1 640	1 640	7 652	12 464	20 050	21 676
Pyrénées-Atlantiques .....	8 928	54 845	2 775	693	8 922	17 326	25 989	34 034
Pyrénées (Hautes-).....	2 880	25 913	1 968	219	8 751	7 638	9 334	25 456
Pyrénées-Orientales .....	3 638	24 349	2 008	1 063	8 738	10 192	20 984	28 778
Rhin (Bas-) .....	25 393	88 002	3 724	3 724	10 290	14 043	26 082	7 642
Rhin (Haut-) .....	19 115	76 461	2 500	2 500	7 501	14 866	30 182	11 262
Rhône .....	39 960	149 916	9 659	9 659	26 677	41 003	123 066	31 240
Saône (Haute-).....	4 019	24 691	1 226	1 226	6 307	4 552	8 453	10 218
Saône-et-Loire .....	6 187	38 004	1 357	639	5 134	10 255	23 930	26 862
Sarthe .....	9 177	43 181	4 331	482	10 229	31 118	7 779	21 879
Savoie .....	6 773	33 669	1 422	608	3 940	8 137	15 111	10 939
Savoie (Haute-).....	4 669	22 795	1 228	408	3 176	16 099	10 732	12 628
Paris (Ville de).....	231 977	286 790	81 912		9 101	422 290		46 651
Seine-Maritime .....	43 084	162 074	10 956	1 217	16 811	122 399	30 599	29 144
Seine-et-Marne .....	16 521	75 263	3 341	372	6 601	52 028	22 298	28 905
Yvelines .....	22 763	102 389	4 113	457	7 985	65 889	16 473	30 772
Sèvres (Deux-).....	2 244	16 453	816	816	5 173	9 662	14 492	26 169
Somme .....	14 551	71 039	4 478	598	9 852	34 109	19 831	25 384
Tarn .....	2 646	19 407	2 313	579	9 156	6 830	10 245	18 498
Tarn-et-Garonne .....	1 832	14 022	707	303	3 581	4 132	7 024	14 200
Var .....	7 525	42 639	1 856	1 856	8 664	16 252	48 755	43 337
Vaucluse .....	8 761	45 994	3 948	989	10 490	20 058	20 057	22 564
Vendée .....	3 582	28 989	1 805	453	8 003	7 397	14 360	27 690
Vienne .....	4 770	31 924	1 984	496	7 061	9 489	22 143	29 201
Vienne (Haute-).....	4 230	31 024	2 699	676	10 635	12 658	19 032	34 364
Vosges .....	7 184	32 729	2 161	2 075	7 527	6 785	18 819	9 957
Yonne .....	7 732	43 813	2 414	426	6 628	11 082	11 083	14 776
Belfort (Territoire-de-).....	3 127	12 510	815	144	1 437	8 032	2 008	2 510
Essonne .....	23 073	112 547	4 652	516	10 034	39 665	9 927	23 331
Hauts-de-Seine .....	38 740	151 160	16 375	1 821	26 402	123 360	30 839	34 770
Seine-Saint-Denis .....	35 801	160 909	7 023	780	13 633	101 965	25 491	47 619
Val-de-Marne .....	32 254	148 945	7 516	2 066	17 226	94 428	46 014	57 616
Val-d'Oise .....	20 198	100 747	6 433	715	14 253	62 901	15 726	39 079
Guadeloupe .....	3 709	49 284	2 325	2 325	28 581	15 378	15 379	79 087
Guyane .....	612	19 799	200	300	7 849	1 914	2 872	35 092
Martinique .....	2 849	37 851	3 550	3 830	47 038	21 895	21 896	112 606
Réunion .....	15 508	206 026	2 489	3 733	38 222	32 570	48 853	209 375

III. — Montant par habitant des sommes payées dans chaque groupe par les trois collectivités (1).

(Unité en francs.)

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II			GROUPE III		
	Départements.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.
	Pourcentage.							
Ain .....	13	78	4	1	14	28	42	55
Aisne .....	29	151	6	2	17	55	30	48
Allier .....	12	83	7	1	22	55	14	64
Alpes-de-Haute-Provence .....	13	103	5	1	26	14	31	67
Alpes (Hautes-).....	9	70	5	1	23	29	44	93
Alpes-Maritimes .....	19	79	10	1	17	96	24	38
Ardèche .....	6	62	5	1	29	11	25	63
Ardennes .....	26	140	5	3	19	20	46	37
Ariège .....	4	49	4	1	26	16	24	83
Aube .....	24	102	10	2	19	25	37	20
Aude .....	10	70	6	5	36	42	83	135
Aveyron .....	9	70	6	1	26	12	38	64
Bouches-du-Rhône .....	19	96	13	7	41	60	126	88
Calvados .....	46	165	12	2	17	102	68	23
Cantal .....	11	84	8	8	48	26	55	88
Charente .....	16	97	6	1	20	45	30	60
Charente-Maritime .....	15	89	7	2	22	35	53	70

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II			GROUPE III		
	Départements.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.
	Pourcentage.							
Cher .....	17	115	5	2	21	40	32	66
Corrèze .....	8	72	4	1	18	31	30	91
Corse (Haute-) .....	2	78	1	1	42	13	31	320
Corse-du-Sud .....	4	120	2	1	51	16	39	406
Côte-d'Or .....	22	108	4	3	14	29	51	38
Côtes-du-Nord .....	9	78	9	2	39	30	31	77
Creuse .....	9	95	4	2	28	17	33	88
Dordogne .....	9	81	4	1	23	30	46	114
Doubs .....	19	84	6	4	16	46	30	24
Drôme .....	17	105	5	1	17	30	37	53
Eure .....	19	102	7	1	18	57	51	61
Eure-et-Loir .....	23	97	6	2	14	32	49	25
Finistère .....	10	79	6	2	30	15	43	73
Gard .....	11	70	3	3	17	56	56	104
Garonne (Haute-) .....	20	89	8	2	17	87	22	42
Gers .....	9	71	7	3	36	30	53	107
Gironde .....	22	111	6	1	12	58	14	34
Hérault .....	13	77	5	1	18	53	53	83
Ille-et-Vilaine .....	21	118	6	2	20	46	36	55
Indre .....	12	78	3	2	16	33	33	60
Indre-et-Loire .....	18	104	7	1	18	39	39	51
Isère .....	18	85	5	4	17	33	65	46
Jura .....	14	74	9	3	27	44	23	37
Landes .....	7	90	2	1	15	25	13	97
Loir-et-Cher .....	20	122	4	2	17	25	38	49
Loire .....	14	83	4	1	13	21	32	35
Loire (Haute-) .....	6	45	6	1	26	18	27	57
Loire-Atlantique .....	23	103	8	1	15	74	19	36
Loiret .....	22	109	5	3	16	20	38	27
Lot .....	9	78	6	2	33	16	37	79
Lot-et-Garonne .....	17	106	6	1	19	37	55	72
Lozère .....	7	81	6	4	52	46	31	164
Maine-et-Loire .....	17	98	5	1	15	26	26	34
Manche .....	17	72	13	2	26	76	43	38
Marne .....	25	114	8	2	16	49	44	30
Marne (Haute-) .....	17	88	6	5	24	16	47	36
Mayenne .....	13	82	5	1	15	34	41	58
Meurthe-et-Moselle .....	39	136	7	2	12	34	34	9
Meuse .....	22	112	6	7	27	39	29	39
Morbihan .....	13	99	7	2	30	23	58	87
Moselle .....	24	110	6	2	15	17	25	17
Nièvre .....	21	131	6	2	19	35	35	55
Nord .....	24	136	4	4	19	53	45	66
Oise .....	28	128	7	4	19	51	51	39
Orne .....	24	125	6	2	17	59	69	72
Pas-de-Calais .....	18	121	6	2	22	35	64	91
Puy-de-Dôme .....	14	78	3	3	13	21	35	37
Pyrénées-Atlantiques .....	17	102	5	1	17	32	49	64
Pyrénées (Hautes-) .....	13	114	9	1	38	34	41	112
Pyrénées-Orientales .....	12	81	7	3	29	34	70	96
Rhin (Bas-) .....	26	100	4	4	12	16	29	9
Rhin (Haut-) .....	30	120	4	4	12	23	48	18
Rhône .....	28	105	7	7	18	29	86	22
Saône (Haute-) .....	18	111	6	5	28	20	38	46
Saône-et-Loire .....	11	67	2	1	9	18	42	47
Sarthe .....	19	98	9	1	21	63	16	45
Savoie .....	22	109	5	2	13	27	49	36
Savoie (Haute-) .....	10	51	3	1	7	36	24	28
Paris (Ville de) .....	77	96	27	>	3	141		16
Seine-Maritime .....	37	138	10	1	14	104	26	25
Seine-et-Marne .....	21	100	4	1	9	69	30	38
Yvelines .....	21	95	4	1	7	61	15	29
Sèvres (Deux-) .....	7	49	2	2	16	29	43	78
Somme .....	27	132	9	1	18	63	37	47
Tarn .....	8	57	7	2	27	20	30	55
Tarn-et-Garonne .....	10	77	4	2	19	23	38	77
Var .....	12	68	3	3	14	26	78	69
Vaucluse .....	22	118	10	3	27	51	51	58
Vendée .....	8	64	4	1	18	16	32	62
Vienne .....	13	90	6	1	20	26	62	82
Vienne (Haute-) .....	12	88	8	2	30	36	54	98
Vosges .....	18	82	5	5	19	17	47	25
Yonne .....	26	146	8	2	22	37	37	49

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II			GROUPE III		
	Départements.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.	Départements.	Com-munes.	Etat.
	Pourcentage.							
Belfort (Territoire de).....	24	98	7	1	11	63	16	19
Essonne .....	25	122	5	1	11	43	11	25
Hauts-de-Seine .....	27	105	12	1	18	36	21	24
Seine-Saint-Denis .....	27	122	5	1	10	77	19	36
Val-de-Marne .....	27	122	6	2	14	78	40	47
Val-d'Oise .....	24	120	8	1	17	75	19	46
Guadeloupe .....	11	152	7	7	88	47	47	244
Guyane .....	11	359	4	6	142	35	52	637
Martinique .....	9	116	12	12	145	68	67	347
Réunion .....	33	432	5	8	80	68	103	439

(1) Population 1975, l'I. N. S. E. E. n'étant pas en mesure de fournir encore les statistiques 1976.

b) *La critique de la répartition actuelle des charges d'aide sociale* : à la lecture de ces tableaux, l'extrême inégalité de répartition entre les collectivités locales et l'Etat apparaît et la critique du système en découle tout naturellement.

**Les pourcentages calculés en toute équité en 1955 sont devenus surannés.** Les facultés contributives des départements, leur situation démographique, leurs structures socio-économiques, tout a évolué considérablement tandis que les pourcentages restaient fixes. La référence au produit de la taxe locale est particulièrement surprenante, bien qu'indirectement il soit encore tenu compte du produit de cette taxe pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

Le système des impôts locaux de 1955 est largement transformé et pourrait l'être rapidement davantage encore.

La répartition sur le territoire national des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans et des jeunes sans activité est toute autre que ce qu'elle était il y a vingt-cinq ans. Dans l'ensemble, la population a grandi dans certaines contrées, stagné ou régressé dans d'autres. Des industries nouvelles sont apparues dans certaines régions tandis que d'autres ont perdu plus ou moins les leurs.

L'agriculture a subi une mutation plus importante encore que l'industrie et le tertiaire a pris dans l'économie une place qu'il n'avait nullement. Dans certains cas particuliers, les distorsions liées à l'évolution économique et démographique générales ont été aggravées par certains éléments conjoncturels ; c'est le cas, par exemple, dans la Manche ou le Calvados où les barèmes avaient pris très largement en compte l'activité exceptionnelle liée à l'effort de reconstruction.

L'évolution des dépenses des trois groupes a été différente, les dépenses du groupe I ayant augmenté plus vite que celles du groupe III, et surtout du groupe II, qui ont été allégées par différents mécanismes de transferts. D'après la Cour des comptes,

en 1972. la progression depuis 1955 était de 1 197 % pour le groupe I, 75 % pour le groupe II et 425 % pour le groupe III, avec des variations considérables de département à département, selon la politique pratiquée. De ce fait, la part de l'Etat a sensiblement grandi puisqu'il concourt essentiellement aux charges du groupe I, qui sont les plus directement liées au déclin de la solidarité familiale. Au total, alors qu'en 1955 les charges des groupes I, II et III représentaient respectivement 30 %, 14,2 % et 55,7 % de l'ensemble des dépenses, dix ans après seulement, en 1965, ces pourcentages étaient passés à 37,2 %, 6,6 % et 56,2 %.

En 1976, comme le montre le tableau ci-après, l'évolution s'était confirmée, sous réserve d'un léger redressement du groupe II.

**Structure des dépenses d'aide sociale en 1976 (en métropole).**

	EN milliards de francs.	EN pourcentage.	EN FRANCS par habitant.
Aide à l'enfance .....	5,18	32,8	99,6
Prévention sanitaire .....	1,6	10,1	30
<b>Total groupe I .....</b>	<b>6,78</b>	<b>42,9</b>	<b>130</b>
Aide malades centaux .....	1,07	6,7	20,5
Tuberculeux .....	0,09	>	>
Frais communs .....	0,21	1,3	>
Centres d'hébergement .....	0,08	>	>
<b>Total groupe II .....</b>	<b>1,47</b>	<b>9,3</b>	<b>23,2</b>
Aide médicale .....	2,07	13,1	40
Personnes âgées .....	2,25	14,2	43
Handicapés .....	3,18	20,1	61
<b>Total groupe III .....</b>	<b>7,50</b>	<b>47,5</b>	<b>144</b>
<b>Total .....</b>	<b>15,77</b>	<b>&gt;</b>	<b>303</b>
Etat .....	9,15	58	175
Communes .....	2,20	14	42
Départements .....	4,41	28	85
Collectivités locales .....	6,62	42	127

Dépenses d'aide sociale contingentables : C. A. départementaux pour 1976 sans domicile de secours exclu.

Dans son rapport de 1974, la **Cour des Comptes** elle-même a précisé les raisons qui rendent la revision du système indispensable.

*« Les pourcentages de répartition calculés en 1955 n'ont pas été révisés, bien que les situations qu'ils représentent aient évolué, dans des sens parfois divergents.*

*« Les facultés contributives des départements ont subi d'importantes distorsions ; en outre, si les charges de l'aide sociale*

ont été mesurées en 1955 à partir de critères exclusivement démographiques, les dépenses réelles ont depuis lors subi l'influence de facteurs socio-économiques, dans des proportions d'ailleurs très variables selon les types d'aides.

« En premier lieu, de 1954 à 1968, la population a évolué dans des conditions très différentes selon les départements : elle s'est par exemple accrue de 1,1 % dans la Manche, mais de 19 % en Indre-et-Loire ; pendant la même période, la proportion des personnes âgées a légèrement baissé en Indre-et-Loire et augmenté fortement dans la Manche, tandis que la diminution générale de la proportion des personnes actives est nettement plus marquée dans la Manche ou le Haut-Rhin que dans l'Aisne ou l'Indre-et-Loire.

« En second lieu, la capacité contributive des départements s'est, dans certains cas, sensiblement améliorée alors que, dans d'autres, elle a connu une détérioration relative. De 1956 à 1972, la valeur du centime départemental a augmenté de 17,7 % dans la Manche et de 56 % en Indre-et-Loire. Sur une base de 100 en 1956, le produit de la taxe sur les salaires comme celui de sa valeur de remplacement, substituée à la taxe locale, représentait, en 1972, 450 pour le Cher et 818 pour les Ardennes.

« Ces détériorations ou ces améliorations auraient dû, à elles seules, pour conserver aux dispositions adoptées en 1955 leur véritable portée, entraîner une modification des pourcentages de répartition des charges entre l'ensemble des collectivités publiques.

« Une telle revision, plusieurs fois envisagée, apparaît d'autant plus nécessaire que le développement des dépenses d'aide sociale résulte de facteurs plus diversifiés que ceux retenus à l'origine. En effet, les dépenses d'aide sociale n'ont pas seulement augmenté du fait de la démographie : l'intervention de facteurs socio-économiques explique que les différentes formes d'aides n'aient pas connu une croissance identique et que l'ensemble des charges ne se soit pas accru dans les mêmes proportions selon les départements considérés. »

Pour toutes ces raisons, votre commission n'a pas jugé possible d'accepter l'ensemble des transferts financiers proposés en l'absence d'une revision des charges d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales.

Avant de passer à la règle nouvelle, plus claire, il convient, en effet, de ne pas calculer les compensations nécessaires en fonction des règles dont l'injustice, pourtant régulièrement dénoncée, serait alors définitivement consacrée.

Tel est l'objet de l'article additionnel 88 A qu'elle vous demande d'insérer avant l'article 88 relatif aux modalités de la compensation financière.

Malgré son désir, elle n'a pu cependant, faute de temps et d'études préalables suffisantes faire de propositions concrètes. Elle s'en est remis pour cela à la Commission des Affaires sociales. Les calculs qu'elle vous présentera par la suite ne pourront donc pas tenir compte de son amendement.

2° **La réforme proposée** : cette réforme consiste, nous l'avons dit, à faire supporter la charge et la responsabilité des diverses catégories d'aide sociale soit à l'Etat, soit aux collectivités locales avec **la suppression des « financements croisés »**, c'est-à-dire la participation de l'Etat aux dépenses qui incombent aux collectivités locales et, inversement, la participation des collectivités locales aux dépenses qui incombent à l'Etat.

A l'Etat seraient confiées essentiellement les activités dont les dépenses figurent au groupe I du décret de 1955, aux collectivités locales les activités dont les dépenses figurent au groupe III, avec un partage pour ce qui figure au groupe II.

Le tableau suivant résume la réforme. Les conséquences financières seront retracées dans un tableau inséré au chapitre VI ci-dessous consacré à la compensation financière.

FORME D'AIDE	SITUATION actuelle.	APRES REFORME
Enfance .....	Groupe I.	Etat.
Aide médicale : malades mentaux, tuberculeux .....	Groupe II.	Etat.
Centres d'hébergement .....	Groupe I.	Etat.
Protection sanitaire .....	Groupe I.	Communes pour les bureaux municipaux d'hygiène. Collectivités locales pour les services départementaux. Etat pour un noyau de contrôle.
Hygiène sociale : P.M.I., dispensaires pour la tuberculose et les maladies vénériennes .....	Groupe I.	Collectivités locales, sauf un noyau de contrôle pour l'Etat.
Sectorisation psychiatrique .....	Groupe I.	Etat. Sécurité sociale.
Aide médicale .....	Groupe III.	Collectivités locales pour les prestations ; Etat pour les cotisations.
Personnes âgées .....	Groupe III.	Collectivités locales.
Handicapés .....	Groupe III.	Collectivités locales pour l'hébergement ; Etat pour les allocations compensatrices et le travail protégé.

Groupe I : 83 % Etat.  
Groupe II : 65 % Etat.  
Groupe III : 36 % Etat.

## B. — LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES ET LEURS CONSÉQUENCES ADMINISTRATIVES

La répartition nouvelle des dépenses d'aide sociale s'accompagne de transferts de compétences et de responsabilités.

Ce transfert pose plusieurs questions : quelles limites choisir ? Comment organiser les services ? Comment garantir les droits des bénéficiaires de l'aide sociale ?

### 1° *Le choix des limites de compétence.*

Du point de vue financier, le choix d'une limite de compétence entre l'Etat et les collectivités locales a relativement peu d'importance. Il est seulement nécessaire que cette limite soit claire et permette un partage des dépenses équitable. **Du point de vue administratif, le problème est plus complexe** car il est difficile de trouver des distinctions entre les problèmes sociaux qui se rejoignent tous plus ou moins.

*L'unité des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (D. D. A. S. S.) en est la preuve. Elle a été faite pour coordonner les efforts dans un domaine où ils ont facilement tendance à se disperser. Dans certains cas, la nécessité de l'unité d'action est évidente. Comment, par exemple, une assistante sociale pourrait-elle s'occuper exclusivement d'un enfant en négligeant le cas du vieillard qui est à côté de l'enfant ou inversement. La vie n'admet pas les distinctions de ce genre.*

Une solution qui paraîtrait logique serait de transférer toutes les compétences en matière d'aide sociale au département puisqu'au fond il s'agit, dans l'ensemble, de questions qu'on peut connaître beaucoup mieux de près que de loin. Mme Veil, entendue par la commission à ce sujet, a exposé les motifs pour lesquels elle croyait nécessaire de conserver des compétences à l'Etat. Elle s'exprime à ce sujet de la manière suivante :

*« En faveur du rattachement à l'Etat ont plaidé en revanche les considérations suivantes :*

*« a) Le premier critère est le pendant de celui qui vient d'être exposé : les prestations d'aide sociale qui doivent être attribuées selon des critères objectifs, et dont les conditions et le montant sont définis au niveau national, relèveraient de la compétence de l'Etat.*

*« Il ne serait pas conforme aux objectifs de la décentralisation de confier aux collectivités locales la charge de prestations dont elles ne pourraient ni définir le montant, ni maîtriser l'attribution.*

*« Rentreraient dans cette catégorie quatre types de prestations.*

*« En premier lieu, la prise en charge de cotisations d'assurance maladie, qui est partie intégrante de la politique de généralisation de la Sécurité sociale.*

*« En second lieu, l'allocation simple aux personnes âgées qui d'ailleurs n'a plus qu'une importance résiduelle.*

*« En troisième lieu, les allocations en espèces servies par l'aide sociale aux personnes handicapées ont paru entrer dans cette catégorie et pouvoir dans ces conditions, être mises à la charge de l'Etat ; allocation différentielle « de droit acquis », et allocation compensatrice. La première est attribuée par le préfet et résulte directement des changements de législation apportés par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées ; la seconde est attribuée dans des conditions fixées au niveau national par la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel, qui est une commission extérieure aux commissions d'admission.*

*« Enfin, la prise en charge par l'aide sociale des frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail serait également imputée à l'Etat en vertu d'une considération voisine : les principaux éléments de la politique du travail des handicapés sont dans les mains de l'Etat, qu'il s'agisse de la priorité d'emploi aux travailleurs handicapés, de la garantie de leur rémunération ou des subventions accordées aux ateliers protégés par le ministère du travail. Il est donc logique d'y rattacher les centres d'aide par le travail.*

**« b) Un second critère tient à la nature de la population protégée. Il est apparu que les groupes dits « marginaux », c'est-à-dire ceux dont les attaches locales ne sont ni évidentes, ni suffisantes, ni permanentes, devraient sans doute être pris en charge par l'Etat.**

*« Ainsi les prestations d'aide sociale servies aux personnes sans domicile fixe ou dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles et involontaires continueront-elles d'être à la charge de l'Etat.*

*« Ainsi, de même est-il proposé de rattacher à l'Etat l'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale, qui concerne principalement des réfugiés, d'anciens détenus, des inadaptés sociaux.*

*« Il a également semblé que certaines activités ou prestations pouvaient être considérées comme entrant dans ce cas, à la fois parce qu'elles sont liées au système de soins, parce qu'elles couvrent des populations mal intégrées à la vie locale : prophylaxie des maladies mentales et de l'alcoolisme, lutte contre les toxicomanies, aides médicales aux malades mentaux et aux tuberculeux.*

**« C'est cette considération qui m'a amené à proposer le rattachement de l'aide sociale à l'enfance au bloc des compétences de l'Etat.**

*« D'une part, la protection des pupilles et des enfants dont le lien familial est partiellement rompu est une responsabilité traditionnelle de l'Etat, le fait même que les liens familiaux soient distendus ou rompus rend plus difficile la solidarité familiale ou locale.*

*« Si j'ai opté d'autre part pour le rattachement de l'aide sociale à l'enfance au bloc de compétences de l'Etat, c'est à cause de la nécessité de mener à bien rapidement le redéploiement de l'aide sociale à l'enfance. Les orientations que j'ai définies supposent une mutation en profondeur de ce service, afin de reconvertir les foyers départementaux de l'enfance; de réaffecter une partie des moyens à l'action en milieu ouvert et d'améliorer le service rendu,*

*notamment la qualité pédagogique et la surveillance sanitaire ; je pense que ce redéploiement ne peut être engagé, au moins dans un premier temps, qu'au niveau national.*

« c) **Un troisième motif de rattachement à l'Etat est l'exercice d'une fonction de contrôle** : l'organisation et le financement des contrôles qu'exerce la puissance publique sur le respect des règles posées par la loi dans le Code de la santé publique semblent devoir incomber naturellement à l'Etat cela concerne à la fois ce qu'il est convenu d'appeler le « génie sanitaire » (comme le contrôle des eaux), ainsi que le contrôle administratif et technique des établissements et services spécialisés dans le domaine de la maternité et de l'enfance. »

**Il n'y a aucune objection de principe à formuler sur les critères choisis mais la portée qu'on leur attribue prête à des appréciations divergentes.** On voit mal pourquoi la prise en charge des cotisations d'assurance maladie, l'allocation compensatrice aux handicapés, les centres d'aide par le travail, doivent être pris en charge par l'Etat. Au moins en zone rurale, là où les commissions d'aide sociale fonctionnent bien. L'intervention des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel se fait avec moins de discernement que celle des commissions dans lesquelles siègent des élus locaux en contact direct avec les intéressés.

**Bien loin d'être un progrès, toute centralisation en matière de reconnaissance des droits est inévitablement source d'erreur** et il n'est pas vrai qu'il y ait automaticité dans la distribution de certains secours. L'automaticité existe si on ne fait que lire un dossier. Elle est beaucoup moins nette si on connaît vraiment le cas des intéressés.

De plus et surtout, **le rattachement de l'aide sociale à l'enfance au bloc des compétences de l'Etat n'est justifié, dans les explications de Madame le Ministre, que par le désir de mener à bien une réforme entreprise par elle.** L'aide sociale à l'enfance, il faut bien le voir, représente plus de la moitié des dépenses que l'Etat garde en charge. Il s'agit là d'une question essentielle pour déterminer la portée vraie de la réforme.

Votre commission a cependant accepté, là encore, de suivre le Gouvernement. Elle le fait dans le souci d'une action sociale urgente dans le domaine de l'aide à l'enfance. Il ne faudrait pas que les réformes nécessaires fussent retardées à cause de la transition administrative liée aux transferts de compétences entre l'Etat et les départements. Ce qui est aujourd'hui décidé ne constitue de surcroît qu'une étape, des étapes ultérieures devront intervenir pour compléter les décisions. Enfin, ce qui n'est pas négligeable du

point de vue des collectivités locales, il semble bien que **les dépenses concernant l'enfance sont celles qui, actuellement, grandissent plus vite que les autres**, ainsi que cela ressort du tableau inséré au chapitre VI ci-dessous et qui retrace l'évolution des dépenses contingentables de 1973 à 1979.

Puisqu'il doit y avoir compensation financière à la date du transfert, il est avantageux pour les collectivités locales d'avoir en charge les dépenses qui grandissent le moins vite. Reconnaissons-le toutefois, il ne s'agit là que de motifs de circonstance et somme toute **l'idée demeure qu'il faut aller beaucoup plus loin pour donner leur vrai sens aux décisions prises aujourd'hui.**

## 2° *L'organisation des services.*

La division des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ou, au moins, entre l'Etat et les départements, pose de sérieux problèmes quant à l'organisation des services. En toute logique, il devrait en découler une partition des services de la D. D. A. S. S. dont une fraction deviendrait service départemental et l'autre service d'Etat.

Nous avons dit pourquoi cette division ne nous paraissait pas souhaitable. Nous avons ajouté que, pour nous, la division des tâches devrait être provisoire. Dans ces conditions, **il nous semble possible de maintenir provisoirement l'unité du service** en établissant sur ce service ce qu'on pourrait appeler « un condominium », si l'on cherche une analogie dans le droit international, ou le régime du préfet si l'on part de notre droit administratif. Autrement dit, **le même service dépendrait de deux autorités selon des règles à déterminer.** Certes, nous sommes là bien loin de la simplification des compétences qui est pourtant le but premier du projet, mais dans cette étape transitoire il faut trouver des formules de conciliation changeant le moins possible la situation existante. C'est pourquoi votre commission vous propose que :

- les personnels conservent leur statut actuel quel qu'il soit ;
- la D. D. A. S. S. reste sous une autorité unique, celle du directeur et du préfet ;
- les dépenses d'action sanitaire et sociale continuent de figurer au budget départemental en totalité ;
- le budget départemental de l'action sanitaire et sociale devienne un budget annexe afin de bien le distinguer dans la masse des recettes et des dépenses du département ;
- ce budget annexe ne comporte que la partie des dépenses d'aide sociale et des dépenses sanitaires qui sont de la compétence du département ; mais pour permettre une comparaison avec la situation antérieure, sinon pour préparer la situation future, l'Etat fournirait chaque année au département un état prévisionnel des dépenses d'aide sociale.

Tous ces points ne prêtent pas à beaucoup de difficultés. Plus délicate est la **définition du rôle du conseil général.** Pour que la réforme ait sa justification, il faut que les autorités locales soient en mesure de prendre des initiatives en matière d'organisation, compte tenu, du reste, de certaines remises en ordre qui peuvent être indispensables. Parmi les réformes générales la Cour des Comptes signalait en particulier :

- l'organisation des services de contrôle médical, éventuellement en accord avec les organismes de sécurité sociale ;

- l'amélioration du système d'enquête sur la situation des demandeurs ;
- l'organisation de commissions d'admission dans les départements où l'organisation actuelle n'est pas satisfaisante ;
- la limitation de la procédure d'admission d'urgence trop fréquemment employée, etc.

En s'inspirant de ces considérations, votre **commission vous suggère quelques amendements définissant les pouvoirs du Conseil général**. Il aurait qualité pour **arrêter les procédures d'admission à l'aide sociale**, dans la mesure où cette aide serait de sa compétence. Il aurait un **droit de regard général** sur tout ce qui est social dans le département. Il lui a paru inutile de créer pour cela un nouvel organisme dans le sein du conseil général comme l'envisageaient certains. Le conseil général est une assemblée trop peu nombreuse pour pouvoir être indéfiniment subdivisée. Il a ses commissions spécialisées, plus la commission départementale, qui a une compétence générale. Il est inutile de créer de nouvelles commissions alors, surtout, qu'il importe que tous les conseillers généraux deviennent conscients de leurs responsabilités neuves et apportent leur concours au bon exercice de ces responsabilités.

**Si vous suivez votre commission, les responsabilités du conseil général seraient larges** : le conseil général devrait *suivre la marche de tous les établissements au financement desquels le département ou les communes participent*. On dira que c'est théoriquement déjà le cas, mais, en fait, une fois les conventions passées, les conseils généraux ne sont plus guère informés. Il est permis de *regretter, en particulier, que l'influence des élus locaux ait été beaucoup réduite dans l'administration hospitalière*, dans laquelle la véritable autorité appartient désormais surtout au personnel médical. Le contrôle dont nous parlerons ne rendra pas aux élus locaux leur pouvoir d'autrefois, mais il doit permettre de *renouer des dialogues* presque totalement interrompus dans bien des cas.

On vous propose aussi de charger le conseil général de *coordonner l'action de tous les services sociaux du département*. Les services agissent de façon quasi indépendante les uns des autres. Sans porter atteinte à leur légitime autonomie, il a paru nécessaire de les pousser davantage à s'entraider. On vous propose de confier cette tâche au conseil général.

Un point délicat est la question **du domicile de secours**. La définition de ce domicile doit-elle subsister telle quelle alors que les départements prennent surtout en charge les malades et les personnes âgées ? Celles-ci sont particulièrement nombreuses dans certaines régions, celles surtout où le climat a la réputation d'être agréable.

Toujours par souci de ne pas bousculer les choses, *vo*tre commission ne vous propose pas de changer les règles du domicile de secours ; elle n'en souhaite pas moins que des études précises soient faites à ce sujet pour le cas où la réforme rendrait des mises au point nécessaires. Le décret du 13 janvier 1959, codifié dans le Code de la famille aux articles 193 et 194, n'impose que trois mois de résidence pour l'acquisition du domicile de secours, sous réserve de trois exceptions seulement :

- 1° Le cas de traitement dans un établissement hospitalier ;
- 2° Le cas de circonstances excluant toute liberté de choix, comme l'emprisonnement ;
- 3° Le cas des sans domicile fixe.

Le système est évidemment défavorable aux départements d'accueil. Trois mois passés sur leur territoire suffisent pour justifier une prise en charge de durée illimitée par les départements d'accueil avec une décharge complète des départements d'origine.

#### C. — LES DROITS DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

Votre commission a pensé qu'il n'était pas souhaitable de passer brutalement d'une législation et d'une réglementation unifiées sur tout le territoire à un système dans lequel la définition de l'aide sociale serait laissée sans réserve à l'initiative des départements. Elle vous propose, en conséquence, de décider par la loi que le montant actuel des prestations légales serait partout garanti comme une sorte de **minimum obligatoire** que les départements pourraient seulement dépasser. A ce prix, les inégalités entre départements seront limitées, bien qu'il faille redouter que les départements les plus riches puissent accorder des prestations sensiblement plus élevées, ce que Paris, par exemple, a déjà fait pour les personnes âgées. **Il ne serait pas juste que s'instaure, du fait des inégalités de moyens entre départements, de trop grandes disparités au détriment des plus pauvres des Français.**

Un autre souci a guidé votre commission : celui d'éviter tout arbitraire dans la répartition des aides. A cette fin, le texte qu'elle vous propose exige que le département édicte des règles générales bien connues, permettant l'exercice de recours contre les décisions des commissions d'attribution dans les conditions mêmes où ces recours sont aujourd'hui exercés : en première instance à l'échelon départemental, en appel à l'échelon national. Aussi bien dans les commissions juridictionnelles que dans la commission de base, qui a un caractère administratif, la présidence d'un magistrat lui a paru constituer une garantie à maintenir.

## CHAPITRE IV

### Education.

Analysant le projet, nous avons indiqué que les transferts d'attributions en matière d'éducation portent sur trois points :

- la création d'un Conseil de l'éducation ;
- le transfert au département des responsabilités en matière de bourses scolaires ;
- le transfert au département des responsabilités en matière de transports scolaires.

A ces trois transferts, votre commission propose de surcroît d'ajouter trois autres mesures portant sur :

- l'indemnité de logement des instituteurs ;
- la propriété des bâtiments scolaires ;
- l'enseignement supérieur.

Ces six questions sont, au total, indépendantes les unes des autres.

#### A. — LA CRÉATION D'UN CONSEIL DE L'ÉDUCATION

La création d'un Conseil de l'éducation dans chaque département devrait **permettre d'organiser un dialogue permanent** entre les élus locaux et les autres catégories de personnes concernées par les problèmes scolaires. La mesure a paru très heureuse à votre Commission des Lois qui estime qu'à l'heure actuelle il n'y a pas assez de contacts entre les services de l'Éducation et les élus locaux hormis pour les questions purement matérielles.

Pour donner pleine efficacité à la création de ce conseil, votre commission a précisé le texte du Gouvernement, d'abord en indiquant **sa composition** et en précisant qu'*elle devrait comprendre pour moitié des élus locaux*.

Ce conseil jouera des **rôles multiples** puisqu'il doit remplacer tous les organismes départementaux antérieurement compétents, notamment en matière de carte scolaire, et, en particulier, le Conseil départemental de l'enseignement primaire institué par la loi du 30 octobre 1886. En ce qui concerne ce dernier conseil, le projet du Gouvernement indiquait qu'il resterait seul compétent pour les matières contentieuses ou disciplinaires. Dans un désir d'unification, votre commission vous propose plutôt que *ce soit une formation particulière du Conseil de l'éducation* qui se constitue, à l'ave-

nir, en Conseil départemental de l'enseignement primaire lorsqu'il sera nécessaire de statuer en matière contentieuse et disciplinaire. La loi seule pouvant modifier la composition d'une juridiction, il vous est proposé, par souci de simplification, de donner la composition actuelle du Conseil départemental de l'Enseignement primaire à la section spécialisée du Conseil de l'éducation qui s'y substituera.

Il est difficile d'énumérer tous les autres comités, commissions ou conseils départementaux auxquels ce Conseil de l'Education pourrait se substituer. Citons :

- le Comité départemental des constructions scolaires ;
- la Commission académique de la carte scolaire ;
- la Commission départementale d'admission dans le premier cycle ;
- la Commission départementale de l'attestation scolaire et de la sécurité routière ;
- la Commission départementale pour l'attribution d'exonération des frais de pension aux élèves des écoles nationales de perfectionnement ;
- peut-être même le Conseil départemental de l'orientation.

Ce conseil aurait, de surcroît, compétence non seulement pour l'enseignement primaire mais *pour l'enseignement du second degré pour lequel il n'existe actuellement aucun organisme consultatif à l'échelon départemental.*

Cette dernière possibilité pourra aller jusqu'à la **demande de décentralisations nouvelles.**

Votre commission vous propose de **préciser que le Conseil peut émettre des vœux sur toute affaire en matière scolaire, ce qui est très large.**

L'adoption des autres parties du chapitre sur l'Education qui sont relatives, l'une au régime des bourses, l'autre aux transports scolaires, entraînera naturellement la compétence du Conseil de l'Education pour ces sujets, à côté de la compétence du Conseil général.

B. — L'ATTRIBUTION AUX DÉPARTEMENTS  
DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE BOURSES

Jusqu'ici il s'agissait d'une procédure étroitement réglementée et dépendant avant tout de l'Etat. On rappellera donc pour commencer ce qu'est cette procédure et on étudiera ensuite les conséquences du changement proposé, d'abord pour les bénéficiaires de bourses et, ensuite, pour les finances locales.

1. — *Situation actuelle.*

a) La procédure d'attribution.

Les formulaires de demandes de bourse, accompagnés de la justification des revenus, sont déposés au secrétariat de l'établissement fréquenté par l'élève, en général avant le 31 janvier. Les bourses sont accordées par les inspecteurs d'académie, après consultation de commissions départementales et régionales, groupant, aux côtés des représentants de l'enseignement public et de l'enseignement privé, des élus locaux et des représentants des associations de parents d'élèves. Depuis 1973, les chefs d'établissement choisissent les bénéficiaires du crédit complémentaire spécial, affecté aux cas particulièrement dignes d'intérêt, et égal à 15 % du crédit nécessaire au paiement des bourses nouvelles.

b) Les critères d'attribution.

La vocation à bourse est déterminée en fonction des ressources et des charges de la famille concernée.

Les ressources prises en considération sont celles retenues par les services fiscaux en vue de la détermination de l'impôt sur le revenu ; c'est donc le *revenu imposable* qui est le critère déterminant. Quant aux charges des familles, elles comprennent : le nombre d'enfants, le niveau d'enseignement atteint, la résidence de la famille dans une commune rurale de moins de deux mille habitants, etc.

Ressources et charges des familles sont transcrites dans le **barème** ci-après, qui fait apparaître pour chaque total possible de points de charges, un **plafond de ressources** au-delà duquel l'attribution d'une bourse d'études n'est plus autorisée.

Charges à prendre en considération et nombre de points :

Famille avec un enfant à charge.....	9
Pour le deuxième enfant à charge.....	1
Pour chacun des troisième et quatrième enfants à charge.....	2
Pour chaque enfant à charge à partir du cinquième.....	3
Candidat boursier déjà scolarisé en deuxième cycle ou accédant en deuxième cycle à la rentrée scolaire suivante.....	1
Candidat boursier accédant à un L. E. P. au cours de la scolarité du premier cycle.....	1
Candidat boursier, pupille de la nation.....	1
Père ou mère élevant seul un ou plusieurs enfants.....	3
Père et mère tous deux salariés.....	1
Conjoint en longue maladie ou en congé de longue durée.....	1
Enfant au foyer atteint d'une infirmité permanente et n'ouvrant pas droit à l'allocation d'éducation spécialisée.....	2
Ascendant à charge au foyer atteint d'une infirmité ou d'une maladie grave .....	1
Candidat boursier dont le domicile est situé dans une commune rurale de moins de 2 000 habitants ne comportant pas d'éta- blissement du second degré.....	1

Pour chaque total de points de charge possible, le plafond des ressources au-dessous duquel une bourse a pu être accordée, pour cette même année scolaire, s'établit ainsi :

TOTAL des points de charge.	9	10	11	12	13	14	15
Plafond des ressources au-dessous duquel une bourse pourra être accordée .....	16 470	18 300	20 130	21 960	23 790	25 620	27 450

TOTAL des points de charge.	16	17	18	19	20	21	22
Plafond des ressources au-dessous duquel une bourse pourra être accordée .....	29 280	31 110	32 940	34 770	36 600	38 430	40 260

Les montants des bourses sont définis dans un second barème qui fait apparaître, pour chaque valeur possible du rapport « ressources-charges » des familles (quotient familial), le taux de la bourse qu'il convient d'accorder.

Les barèmes ci-après ont été appliqués pour l'année scolaire 1978-1979 :

1. — **Boursiers du premier cycle.**

(Collèges et établissements privés de même niveau.)

Valeur du quotient familial :	Nombre de parts de bourses.
$910 < Q \leq 1\ 665$ .....	2 parts.
$805 < Q \leq 910$ .....	3 parts.
$670 < Q \leq 805$ .....	4 parts.
$65 < Q \leq 670$ .....	5 parts.
$Q < 65$ .....	6 parts.

2. — **Boursiers du second cycle.**

(Lycées, lycées d'enseignement professionnel  
et écoles techniques de second cycle court.)

Valeur du quotient familial :	Nombre de parts de bourses.
$1\ 560 < Q \leq 1\ 665$ .....	3 parts.
$1\ 450 < Q \leq 1\ 560$ .....	4 parts.
$1\ 325 < Q \leq 1\ 450$ .....	5 parts.
$1\ 165 < Q \leq 1\ 325$ .....	6 parts.
$1\ 060 < Q \leq 1\ 165$ .....	7 parts.
$910 < Q \leq 1\ 060$ .....	8 parts.
$805 < Q \leq 910$ .....	9 parts.
$Q \leq 805$ .....	10 parts.

Pour l'année scolaire 1978-1979, le taux de la part de bourse s'élève à 165 F.

2. — *Les conséquences pour les bénéficiaires.*

On trouvera dans le tableau ci-après la répartition, département par département, des bourses accordées au cours de l'année scolaire 1977-1978. Ces tableaux permettent de constater d'extrêmes différences selon les départements.

**Répartition par département des dépenses de bourses nationales.**

DEPARTEMENTS	DEPEN- SES constatées en 1977 (en milliers de francs).	EFFECTIFS DE BOURSIERS EN 1977-1978					
		1 <sup>er</sup> cycle.	2 <sup>e</sup> cycle long.	2 <sup>e</sup> cycle court.	Total boursiers.	Effectif d'élèves du second degré.	Pourcen- tage boursiers.
Ain .....	9,9	9 106	1 568	1 939	12 613	33 504	37,6
Aisne .....	16,1	15 156	2 109	4 238	21 613	52 375	41,3
Allier .....	12,6	10 622	2 168	2 346	15 136	32 962	45,9
Alpes-de-Haute-Provence .....	2,7	2 368	494	744	3 605	11 060	32,6
Hautes-Alpes .....	3,1	2 927	830	613	4 370	10 156	43,0
Alpes-Maritimes .....	14,3	12 376	2 698	3 772	18 846	69 909	27,0
Ardèche .....	10,7	7 756	1 433	2 192	11 381	23 811	47,8
Ardennes .....	11,0	9 708	1 382	2 435	13 525	30 874	43,8
Ariège .....	5,2	4 153	923	1 116	6 192	11 930	51,9
Aube .....	5,1	5 123	622	1 364	7 109	24 682	28,8
Aude .....	9,5	7 917	1 901	1 774	11 592	23 819	48,7
Aveyron .....	12,3	8 411	2 267	1 966	12 644	25 808	49,0
Bouches-du-Rhône .....	28,6	32 307	6 382	9 580	48 269	158 587	30,4
Calvados .....	17,4	15 508	2 450	4 623	22 581	54 518	41,4
Cantal .....	9,5	7 115	1 374	1 212	9 701	14 962	64,8
Charente .....	10,3	8 875	1 484	2 082	12 441	30 011	41,5
Charente-Maritime .....	14,2	13 973	3 094	3 189	20 256	45 774	44,3
Cher .....	9,3	7 487	1 210	2 125	10 822	26 683	40,6
Corrèze .....	10,8	6 430	1 845	2 074	10 349	21 920	47,2
Corsc-du-Sud .....	12,1	2 998	672	624	4 294	9 192	46,7
Haute-Corse .....	4,3	4 395	934	630	5 959	10 579	56,3
Côte-d'Or .....	12,2	9 253	1 768	3 484	14 785	44 179	33,5
Côtes-du-Nord .....	23,5	17 006	4 193	4 817	26 016	53 909	48,3
Creuse .....	7,5	4 438	1 034	1 378	6 850	11 740	58,3
Dordogne .....	10,9	9 847	1 362	2 386	13 595	30 224	45,0
Doubs .....	13,6	10 960	1 976	3 522	16 458	46 956	35,0
Drôme .....	11,5	9 324	2 128	2 568	14 020	36 797	38,1
Eure .....	10,6	11 156	969	2 779	14 904	41 446	36,0
Eure-et-Loir .....	7,3	6 519	943	1 838	9 300	31 262	29,7
Finistère .....	27,8	19 642	5 657	6 225	31 524	85 113	37,0
Gard .....	16,0	13 335	3 094	4 247	20 676	47 568	43,5
Haute-Garonne .....	17,6	14 834	3 535	4 097	22 466	75 217	29,9
Gers .....	7,7	5 953	1 390	1 101	8 444	15 432	54,7
Gironde .....	23,0	20 221	3 006	5 564	28 791	97 134	29,0
Hérault .....	18,0	16 092	3 664	3 356	23 112	61 156	37,8
Ille-et-Vilaine .....	25,1	20 337	3 850	4 829	29 016	70 921	40,9
Indre .....	8,9	6 656	935	2 042	9 633	20 677	46,6
Indre-et-Loire .....	15,6	14 513	2 466	3 310	20 289	44 452	45,6
Isère .....	22,2	17 640	4 166	5 754	27 560	86 913	31,7
Jura .....	8,1	5 765	1 366	2 169	9 300	25 066	37,1
Landes .....	10,7	7 537	1 536	2 636	11 709	25 694	45,6
Loir-et-Cher .....	7,1	6 795	821	1 531	9 147	23 490	38,9
Loire .....	31,5	18 009	4 463	8 520	30 992	71 524	43,3
Haute-Loire .....	11,1	7 947	1 661	1 539	11 147	19 395	57,5
Loire-Atlantique .....	27,0	23 111	3 808	6 631	33 550	99 482	33,7
Loiret .....	11,1	9 646	1 474	2 847	13 967	45 143	30,9
Lot .....	6,3	4 656	1 062	1 370	7 108	13 215	53,9
Lot-et-Garonne .....	10,1	8 379	1 965	2 115	12 459	26 282	47,4
Lozère .....	5,2	2 889	663	1 171	4 723	8 522	55,4
Maine-et-Loire .....	21,4	21 183	3 412	4 105	26 700	64 274	44,7

DEPARTEMENTS	DEPEN- SES constatées en 1977 (en milliers de francs).	EFFECTIFS DE BOURSIERS EN 1977-1978					
		1 <sup>er</sup> cycle.	2 <sup>e</sup> cycle long.	2 <sup>e</sup> cycle court.	Total boursiers.	Effectif d'élèves du second degré.	Pourcen- tage boursiers.
Manche .....	19,3	16 862	2 838	3 245	22 945	44 714	51,3
Marne .....	11,3	10 081	1 358	3 187	14 626	51 597	28,3
Haute-Marne .....	8,1	6 383	1 021	2 132	9 536	21 876	43,6
Mayenne .....	8,4	8 536	1 297	1 630	11 463	23 255	49,3
Meurthe-et-Moselle .....	22,0	17 315	2 787	7 612	27 714	75 106	36,9
Meuse .....	7,3	7 006	985	2 273	10 264	18 737	54,8
Morbihan .....	22,2	17 873	3 184	4 570	25 627	58 096	44,1
Moselle .....	36,0	31 955	5 856	10 581	48 392	112 546	43,0
Nièvre .....	7,3	5 878	1 253	1 907	9 038	20 935	43,2
Nord .....	81,2	64 087	10 228	25 793	100 108	256 793	39,0
Oise .....	14,0	14 407	1 701	3 636	19 744	59 699	33,1
Orne .....	11,0	9 070	1 425	2 848	13 343	28 540	46,8
Pas-de-Calais .....	66,1	46 365	8 284	17 804	72 453	147 798	49,1
Puy-de-Dôme .....	19,0	15 911	3 365	4 340	23 616	52 165	45,3
Pyrénées-Atlantiques .....	19,8	14 619	3 189	4 851	22 859	56 360	40,2
Hautes-Pyrénées .....	9,5	6 279	1 745	2 271	10 295	23 205	44,4
Pyrénées-Orientales .....	8,8	8 899	1 801	2 012	12 712	29 040	43,8
Bas-Rhin .....	24,1	20 165	3 494	7 469	31 128	86 327	36,1
Haut-Rhin .....	16,7	13 463	2 265	5 332	21 060	61 114	34,5
Rhône .....	33,1	23 854	5 007	8 751	37 612	139 944	26,9
Haute-Saône .....	7,7	6 772	797	2 040	9 609	20 705	46,4
Saône-et-Loire .....	18,9	14 272	3 041	4 817	22 130	55 034	40,2
Sarthe .....	15,5	15 215	2 028	3 545	20 788	48 295	43,0
Savoie .....	9,6	6 180	1 652	2 635	10 467	31 823	32,9
Haute-Savoie .....	10,9	9 340	2 076	3 000	14 416	46 423	31,1
Paris .....	17,4	12 005	5 015	6 386	23 406	176 836	13,2
Seine-Maritime .....	29,6	24 328	2 914	8 770	36 012	116 450	30,9
Seine-et-Marne .....	14,2	13 750	1 965	4 174	19 889	76 818	25,9
Yvelines .....	11,3	10 760	1 410	3 947	16 117	110 445	14,6
Deux-Sèvres .....	13,5	11 680	2 174	2 979	16 833	31 828	52,9
Somme .....	19,5	16 969	2 341	4 899	24 209	52 685	46,0
Tarn .....	12,5	9 062	2 077	2 590	13 729	31 045	44,2
Tarn-et-Garonne .....	7,0	6 350	1 278	1 282	8 910	16 736	53,2
Var .....	12,1	11 881	2 430	2 568	16 879	58 861	28,7
Vaucluse .....	11,5	11 418	2 457	2 364	16 239	40 860	39,7
Vendée .....	18,5	17 286	2 772	3 833	23 891	43 691	54,7
Vienne .....	14,2	10 581	2 415	3 418	16 414	34 005	48,3
Haute-Vienne .....	10,3	7 713	1 706	2 398	11 817	28 980	40,0
Vosges .....	14,5	13 277	1 911	4 129	19 317	38 917	49,6
Yonne .....	8,0	7 631	1 247	2 016	10 894	25 586	42,6
Territoire de Belfort...	3,3	2 912	529	892	4 333	13 719	31,6
Essonne .....	11,2	10 965	2 090	3 053	16 108	92 192	16,4
Hauts-de-Seine .....	14,1	10 633	2 396	4 742	17 771	118 061	15,1
Seine-Saint-Denis .....	22,9	18 802	4 485	7 967	31 254	117 986	26,5
Val-de-Marne .....	16,0	13 628	3 244	4 655	21 527	111 158	19,4
Val-d'Oise .....	32,6	11 211	2 527	4 446	18 184	85 776	21,2
Guadeloupe .....	29,1	25 856	2 458	4 820	33 134		
Guyane .....	3,3	2 033	295	1 119	3 447		
Martinique .....	32,7	25 877	2 712	4 799	33 388		
Réunion .....	53,6	37 019	3 430	7 056	47 505		
<b>Total Métropole .....</b>	<b>1 481,4</b>	<b>1 202 404</b>	<b>228 287</b>	<b>368 517</b>	<b>1 797 235</b>		
<b>Total D. O. M. ....</b>	<b>118,7</b>	<b>90 785</b>	<b>8 922</b>	<b>17 794</b>	<b>119 474</b>		
<b>Total général .....</b>	<b>1 600,1</b>	<b>1 293 189</b>	<b>237 209</b>	<b>386 311</b>	<b>1 916 709</b>		

### 3. — *Les changements proposés.*

a) Dans la procédure d'attribution des bourses.

Le texte du Gouvernement se borne à dire que le conseil général détermine « les principes et les modalités d'octroi » de cette aide. **On comprend mal comment le conseil général pourrait se limiter à poser les principes de l'aide. Aussi bien, nous vous proposons des dispositions plus précises, en le chargeant « d'arrêter un barème déterminant le montant de l'aide » et aussi de définir les règles de procédure dans un cadre tracé par la loi.**

Cela limite la liberté locale mais il n'a pas semblé prudent à votre commission de passer d'un seul coup d'une réglementation rigoureuse à une totale liberté. Là encore, il faut des transitions quitte à aller plus loin dans le sens libéral après quelques années d'expérience.

Nous vous avons proposé cette précaution en ce qui concerne la distribution de l'aide sociale, les mêmes motifs valent pour la distribution des bourses scolaires.

Il y aurait à la base **des commissions très proches des intéressés.** Ces commissions devraient être composées, notamment, de représentants des communes. Ici, les communes n'interviendraient pas en temps que payeur, comme pour l'aide sociale, puisque, sauf décision contraire du conseil général, les bourses scolaires seraient payées en totalité par le budget départemental, mais votre commission a estimé que les élus municipaux avaient leur rôle pour donner un avis éclairé sur les demandes de bourse.

*Le système actuel qui s'en remet exclusivement aux dossiers, à des chiffres plus ou moins discutables, n'est guère satisfaisant.* Il permet à certains qui ne sont pas parmi les plus dépourvus, d'obtenir des bourses, alors que d'autres se voient opposer un refus dû simplement à ce que leur dossier a été plus ou moins mal présenté par eux-mêmes ou par d'autres. L'intervention des élus locaux peut pallier ou limiter ces inconvénients.

Pour éviter des anomalies, il faut aussi **des recours, non seulement à l'échelon départemental mais à l'échelon national.** Pour donner un caractère juridictionnel à ces instances, il aurait fallu que leur composition soit fixée dans la loi. Nous ne l'avons pas cru indispensable : la différence entre les deux types d'organisation, le type administratif et le type juridictionnel, étant faible et le système du recours administratif particulièrement souple, la loi n'a pas même à le modifier. Au cas où, à l'expérience, ce type de recours ne s'avérerait pas pleinement satisfaisant, un décret y suffirait.

b) Au niveau des bourses elles-mêmes.

**Votre commission a pensé qu'il n'était pas bon de s'en remettre dès à présent aux seules initiatives départementales pour définir le droit des élèves aux bourses.**

Le préambule de la Constitution de 1946, partie intégrante de celle de 1958, garantit « l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ». Cet égal accès exige que tous les enfants de France soient suffisamment aidés pour être en mesure de faire leurs études. On aurait pu se contenter de dire que chaque département devrait s'inspirer de ce texte dans ses décisions en se concertant éventuellement avec les autres départements pour trouver une meilleure interprétation de la Constitution.

**Votre commission a estimé qu'il était juridiquement plus sûr d'insérer dans la loi elle-même une disposition assurant un minimum d'aide scolaire à tous les Français.** Ce sera de surcroît utile aux conseils généraux dans leur décision car ils pourront ainsi mieux en mesurer la portée. Quant au public, il pourra comparer entre elles les décisions des différents départements.

Il est certain qu'il y a un risque de voir les enfants des départements riches favorisés par rapport à ceux des départements pauvres. C'est un point sur lequel seule l'expérience permettra d'être fixé, c'est aussi un de ceux sur lequel la loi pourrait éventuellement être révisée après deux années d'application.

**Votre commission a jugé indispensable d'organiser des recours devant les tribunaux** contre les décisions accordant ou refusant des bourses ; c'est pourquoi elle a exigé un barème public dont l'application serait dûment mentionnée.

### C. — TRANSPORTS SCOLAIRES

A propos des transports scolaires, nous trouvons des difficultés un peu différentes de celles que nous avons rencontrées en matière de bourse ou d'aide sociale. Les transports scolaires existent partout et il n'est pas question de réduire les droits des bénéficiaires, mais, au contraire, de les conforter par la réforme. Ce qui est entrepris n'est pas simplement un transfert de responsabilités, il faut y associer une certaine révision du régime financier et, autant que possible, une amélioration des services avec un recours aux procédés les plus économiques.

Le tableau suivant résume la situation en 1977, département par département, et la carte qui est également jointe à ce rapport montre, pour une année déjà ancienne, il est vrai, les variations du coût de ces transports en prenant l'unité qui est probablement la plus équitable, celle du coût moyen du transport d'un enfant à un kilomètre.

1. — Révision financière.

a) Recettes.

Il existe des règles pour la participation de l'Etat aux dépenses de transports scolaires, règles inchangées depuis plusieurs années. La participation de l'Etat est en principe de 85 % de ces dépenses, mais en excluant toute une part, celle qui concerne les enfants de moins de six ans et les transports à moins de 3 kilomètres en zone rurale, à moins de 5 kilomètres en zone urbaine.

De plus, pour compliquer les choses et inviter les départements à prendre les dépenses en charge, les subventions ont été majorées pour les départements qui ont accepté de payer une notable part de la dépense non subventionnée.

Le résultat pratique de ces règles complexes est que le taux de subvention de l'Etat varie beaucoup de département à département. On le constate à la lecture du tableau suivant :

Répartition par département des dépenses de transports scolaires.

	DÉPENSES CONSTATÉES EN 1977			RÉPARTITION DES CHARGES EN 1977-1978			
	Coût total (en millions de francs).	Nombre d'élèves transportés subven- tionnés.	Coût moyen par élève.  (En francs.)	État.	Départe- ment.	Communes.	Familles.
Ain .....	18,131	17 774	1 020	65,67	34,23		
Aisne .....	21,784	26 916	809	64,50	35,50		
Allier .....	10,808	12 906	837	59,55	40,45		
Alpes-de-Haute-Provence .....	3,644	4 470	815	65	11,52	8,73	14,75
Alpes (Hautes-) .....	2,851	3 582	796	67,50	32,50		
Alpes-Maritimes .....	5,431	7 945	684	60,34	20	6,39	13,27
Ardèche .....	8,314	9 753	852	59,32	25	0,75	14,93
Ardennes .....	11,546	14 180	814	65	35		
Ariège .....	3,577	4 446	805	65	16,93		18,07
Aube .....	8,391	9 329	894	64,56	20,32	8,12	7
Aude .....	10,854	10 423	1 041	58,47	14,48	4,43	22,62
Aveyron .....	10,338	12 154	850	64,68	9,36	11,80	14,16
Bouches-du-Rhône .....	33,854	37 514	902	59,18	13,56	15,87	11,39
Calvados .....	22,431	29 990	748	65	34,53	0,47	
Cantal .....	5,456	7 561	722	63,53	10	14,99	11,68
Charente .....	15,759	18 773	839	56,88	29,39	3,57	10,16
Charente-Maritime .....	13,969	20 865	670	65	35		
Cher .....	10,656	12 168	876	59,37	33,57		7,06
Corrèze .....	9,472	9 784	968	63,27	12,92	16,45	7,36
Corse-du-Sud .....	2,616	2 011	1 300	67,81	32,19		
Corse (Haute-) .....	4,281	3 999	1 070	63,42	36,58		
Côte-d'Or .....	15,254	18 203	838	60,18	38,04	1,78	
Côtes-du-Nord .....	14,852	15 856	937	62,17	15	9	13,83
Creuse .....	6,867	8 757	784	64,92	20,08	9	6
Dordogne .....	14,117	16 100	877	65	4	12,50	18,50
Doubs .....	15,595	17 917	870	62,51	37,49		
Drôme .....	14,993	15 406	973	60,18	39,82		
Eure .....	16,405	18 716	877	59,25	25,75	7,15	7,85
Eure-et-Loir .....	11,908	16 578	718	65	15,89	14,18	4,93
Finistère .....	24,744	26 827	922	63,19	15	14	7,81
Gard .....	14,693	15 800	930	60,90	20	8	11,10
Garonne (Haute-) .....	22,914	19 457	1 178	54,15	21,97	9,64	14,24
Gers .....	9,826	9 894	973	64,05	16,20	16,05	3,70
Gironde .....	26,787	34 745	771	60,35	19,65	7,74	12,26
Hérault .....	15,122	15 401	982	54,01	21,49	2,48	22,02
Ille-et-Vilaine .....	23,373	27 388	853	62,28	26,91		10,81

	DÉPENSES CONSTATÉES EN 1977			RÉPARTITION DES CHARGES EN 1977-1978			
	Coût total (en millions de francs.)	Nombre d'élèves transportés subven- tionnés.	Coût moyen par élève.  (En francs.)	État.	Départe- ment.	Communes.	Familles.
Indre .....	7,930	8 352	949	61,65	22,90		15,45
Indre-et-Loire .....	12,394	17 056	727	61,41	16	5,4	17,19
Isère .....	23,026	28 678	803	62,10	26,52		11,38
Jura .....	10,270	9 362	1 097	63,80	25,20		11
Landes .....	13,220	11 341	1 166	61,91	28,40		9,69
Loir-et-Cher .....	9,177	15 151	606	63	32	5	
Loire .....	13,815	17 657	782	60,49	25,87	1,60	12,04
Haute-Loire .....	5,684	8 328	683	63,16	7,64	15,27	13,93
Loire-Atlantique .....	35,271	41 206	856	61,25	18,75	4,84	15,16
Loiret .....	10,972	13 596	807	63,37	36,63		
Lot .....	4,645	5 158	900	61,84	38,16		
Lot-et-Garonne .....	9,091	10 852	838	61,34	27,26		11,40
Lozère .....	2,578	3 099	832	68	32		
Maine-et-Loire .....	19,243	25 131	766	63,29	16,71	1,89	18,11
Manche .....	11,796	16 150	730	63,46	12	16,50	8,04
Marne .....	14,563	15 869	918	65	30,87	4,13	
Haute-Marne .....	7,942	9 821	809	60,94	19,99	12,78	6,23
Mayenne .....	11,334	13 218	858	64,22	35,78		
Meurthe-et-Moselle .....	23,825	32 229	739	63,06	36,94		
Meuse .....	10,777	11 036	977	62,61	36,79	0,60	
Morbihan .....	28,205	32 098	900	62,92	25,56	0,14	11,38
Moselle .....	32,676	47 792	684	62,26	24,57		13,17
Nièvre .....	8,865	10 331	858	65	28,39	2	4,51
Nord .....	50,503	79 692	634	63,60	36,40		
Oise .....	22,002	33 915	649	65	35		
Orne .....	12,648	13 785	917	59,50	40,50		
Pas-de-Calais .....	30,560	57 869	528	64,97	35,03		
Puy-de-Dôme .....	12,960	17 811	728	60,32	17,99	2,43	19,26
Pyrénées-Atlantiques .....	15,566	21 646	719	60,37	34,63	5	
Hautes-Pyrénées .....	7,562	7 943	952	64,29	12,93	10,51	12,27
Pyrénées-Orientales .....	8,630	13 748	628	64,95	21,20	4,33	9,52
Bas-Rhin .....	18,073	31 663	521	61,94	35,09		2,97
Haut-Rhin .....	15,410	24 871	620	60,75	30	3	6,25
Rhône .....	34,841	39 007	893	56,57	32,18		11,25
Haute-Saône .....	10,137	11 005	921	57,45	37	1,93	3,62
Saône-et-Loire .....	22,110	26 258	842	64,71	35,29		
Sarthe .....	13,355	14 400	947	64,57	26,92	0,73	7,78
Savoie .....	10,859	11 741	925	65	25,35	7	2,65
Haute-Savoie .....	16,639	18 893	881	62,80	15	11,46	10,74
Seine-Maritime .....	26,697	34 344	777	60,74	28,10	5,72	5,44
Seine-et-Marne .....	29,040	33 584	865	61,92	23,08	6	9
Deux-Sèvres .....	11,409	15 401	741	64,29	25,71	5	5
Somme .....	16,103	24 005	671	63,59	30,59	4,82	1
Tarn .....	7,387	11 049	669	61,46	8,18	9,93	20,43
Tarn-et-Garonne .....	6,778	7 241	936	61	21	11,54	3,46
Var .....	14 308	16 900	847	60,64	15,55	12,03	11,78
Vaucluse .....	10,446	12 227	854	58,16	8,50	5,45	27,89
Vendée .....	14,941	22 144	675	61,72	19,30	7,22	11,26
Vienne .....	12,651	13 974	905	61,35	21,65	0,80	16,20
Haute-Vienne .....	9,385	13 497	695	63,39	25	9,5	2,11
Vosges .....	16,644	17 282	963	60,41	35,00	3	1,59
Yonne .....	15,034	15 712	957	63,68	36,32		
Territoire de Belfort .....	3,320	5 246	633	65	35		
Paris .....	2,983	3 107	960	62,85		15,94	21,21
Yvelines .....	22,133	30 636	722	62,06	23,94	2	12
Essonne .....	20,443	26 047	785	59,51	20,66	8,64	11,19
Hauts-de-Seine .....	2,161	1 825	1 184	61,46	20,61	11,90	6,03
Seine-Saint-Denis .....	2,864	3 653	784	65	4,60	15,89	14,51
Val-de-Marne .....	2,266	3 163	717	65	25		10
Val-d'Oise .....	12,444	20 762	599	63,61	23,14	1,00	12,25
Guadeloupe .....	4,398	10 431	422	65	10	10	15
Guyane .....	2,955	2 243	1 318	65	20,39	14,61	
Martinique .....	15,464	26 140	592	50,96	1,36	5,71	41,97
Réunion .....	16,345	21 870	747	65	3	32	
Mayotte .....	18,546	111	1 671	65	53		
Total métropole.....	1 370,765	1 716 205	799	62,26	26,20	4,17	7,37
Total D. O. M. ....	39,349	60 795	647	60,35	4,43	17,25	17,97
Total général.....	1 410,115	1 777 000	793	62,21	25,56	4,56	7,67

*La participation des communes et des départements est, elle aussi, extrêmement variable. Dans vingt-trois départements, le budget départemental prend toute la dépense en charge ; dans dix autres départements, il n'y a aucune participation communale, mais il subsiste une participation des familles, tandis que dans cinq autres départements, il y a participation des communes et non des familles. Le montant des trois participations, celle des départements, celle des communes et celle des familles, est extrêmement inégal : les familles paient jusqu'à près de 28 % en Métropole dans un département, et 42 % à la Martinique ; les communes paient en Métropole jusqu'à 16,5 % et 32 % à la Réunion. La contribution des départements varie de 9,36 % à 40,5 %.*

**Il ne saurait donc être question de décider par un texte de réforme de faire supporter au département la totalité de ces lourdes dépenses dont le total s'élève, d'après les prévisions, pour 1978-1980, à 1 800 millions de francs.**

La rédaction du texte gouvernemental pourrait faire croire que toute la dépense serait à la charge du département. Curieuse façon de faire, dans un texte de liberté locale, que d'obliger les départements à modifier les pratiques qu'ils ont choisies en toute liberté dans le cadre des dispositions actuellement en vigueur. **Ce qui doit être modifié, c'est la participation de l'Etat. Cette participation devait être portée en 1980 ou 1981 à 100 % de la dépense actuellement subventionnée par l'Etat.** Il ne faut évidemment pas que le projet de loi serve de prétexte à l'Etat pour se dérober à ses engagements à cet égard. Nous proposerons une disposition expresse à ce sujet.

#### b) Dépenses.

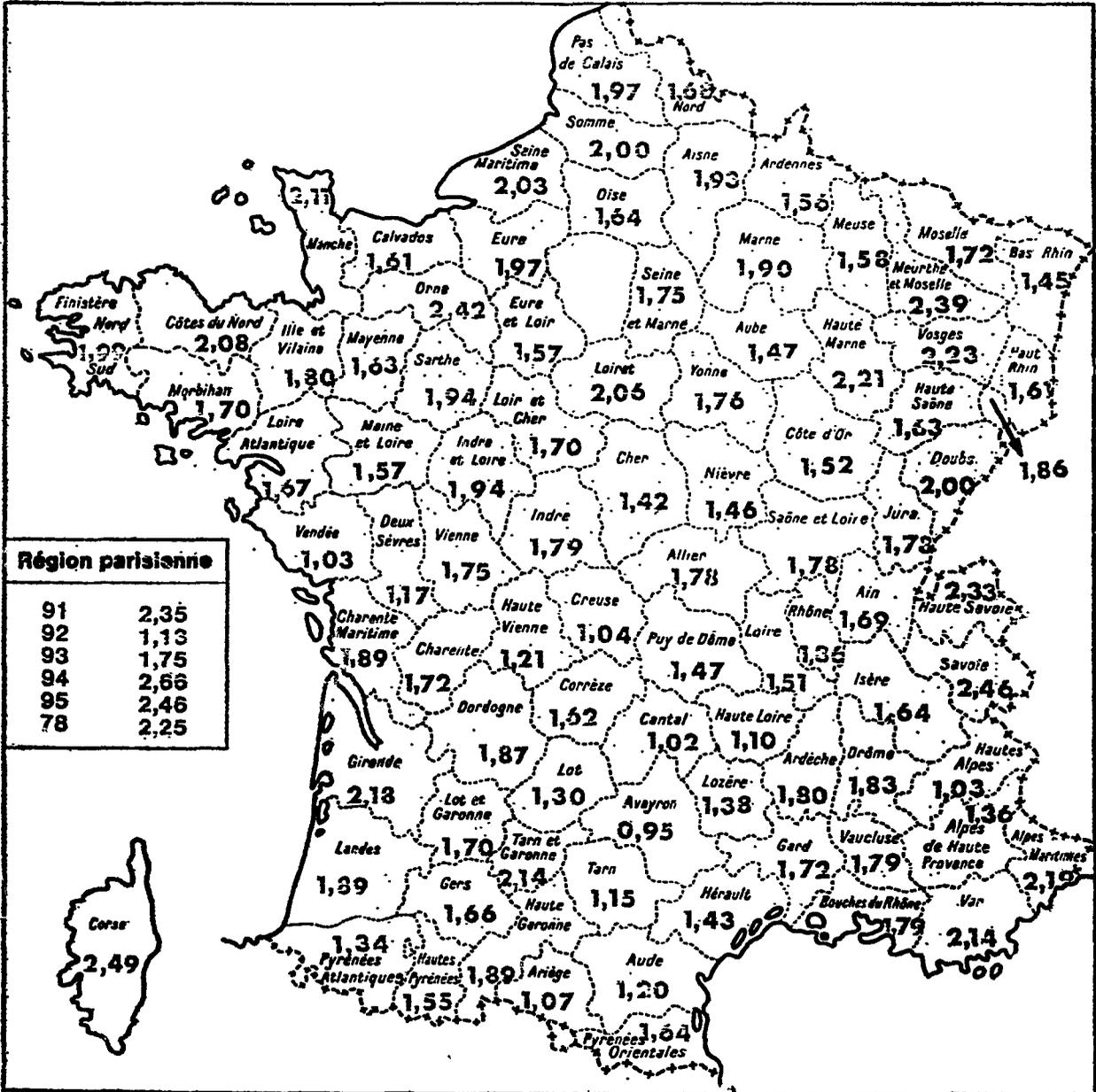
Du côté des dépenses, **les variations sont également considérables, de département à département.** Le coût du kilomètre par élève est particulièrement indicatif à cet égard. Les écarts de prix tiennent à des causes en partie naturelles, mais aussi à d'autres causes sur lesquelles il devrait être possible d'agir.

Incontestablement, les différences géographiques ou climatiques, montagne et vallée, neige ou soleil, font varier le coût du kilomètre comme d'ailleurs la densité de population qui rend les écoles plus ou moins éloignées et les enfants à transporter plus ou moins groupés.

A cela s'ajoutent les difficultés plus ou moins grandes de circulation, difficultés qui sont très propres aux zones urbanisées. En compensation, les transports scolaires sont plus aisément remplacés par des transports collectifs servant à d'autres causes qu'aux

élèves dans les zones urbaines que dans les zones rurales. Tel est, en particulier, le cas à Paris et en région parisienne. A tout cela, les collectivités ne peuvent rien, mais elles peuvent au contraire s'attaquer à une autre raison de différences qui, elles, sont moins justifiables et qui tiennent aux prétentions plus ou moins grandes des transporteurs.

Devant ces prétentions, il a fallu parfois recourir à la régie, soit dans certaines communes, soit même dans un département entier. La loi doit tenir compte de cette diversité de situation.



Les départements où le coût est le plus élevé sont : 94, 20, 91, 95, 73. — Les départements où ce coût est le moins élevé sont : 12, 15, 85, 05, 23. — La fourchette des prix s'établit entre 0,95 F pour l'Aveyron et 2,66 F pour le Val-de-Marne.

## 2. — Réorganisation administrative.

De l'avis de la *majorité des présidents de conseils généraux*, le regroupement de toutes les responsabilités à l'échelon départemental ne serait pas une bonne solution. Le département se trouverait seul à discuter avec l'ensemble des transporteurs du département. Ce serait ce que les économistes appellent un cas de duopole. Dans cette hypothèse, c'est le plus intransigeant qui l'emporte et qui fait la loi à son partenaire. Les transporteurs, forts de leur monopole, pourraient imposer leurs conditions aux autorités départementales dont la seule échappatoire serait la constitution de régies, système généralement onéreux, les véhicules n'étant pas employés à plein.

**Mieux vaut là aussi décentraliser l'organisation** pensent beaucoup de présidents de conseils généraux, comme c'est le cas actuellement dans la majorité des départements qui font appel au concours des communes et des familles en s'efforçant pourtant partout de porter la participation financière du département au maximum, compte tenu de leur situation budgétaire.

Inspirée par ces considérations, la rédaction que la commission vous propose pour *l'article 83* permet de consacrer le partage de responsabilités là où il existe tout en laissant le droit aux conseils généraux d'opérer comme ils le croient le meilleur.

### D. — DISPOSITIONS NOUVELLES

A ce chapitre Education, votre commission vous propose des dispositions additionnelles particulièrement nombreuses. Toutes ont à la fois pour objet de clarifier les responsabilités et les charges qui en découlent pour les collectivités locales et, en contrepartie, d'organiser une collaboration plus efficace entre les collectivités locales et le service de l'éducation dont l'intérêt du point de vue local n'est pas moindre que du point de vue national. Ces dispositions ont trait :

A. — A l'indemnité de logement des instituteurs ;

B. — A la répartition des charges et des responsabilités en matière de locaux scolaires ;

C. — A la coopération entre les communes intéressées au fonctionnement d'une même école ;

D. — Au rôle des collectivités locales en matière d'enseignement proprement dit ;

E. — A une certaine décentralisation universitaire.

A. — *Indemnités de logement des instituteurs.*

**Les charges afférentes aux indemnités de logement des instituteurs sont lourdes.** Aucun chiffre totalement exact n'a pu cependant nous être fourni à ce sujet ; il s'agirait, de toute manière, de plus de 1,5 milliard de francs par an. Depuis longtemps les communes protestent contre l'obligation qui leur est faite de participer ainsi à la rémunération des instituteurs. La chose était normale à l'époque où l'école était vraiment communale, où la commune en assumait toutes les charges, y compris les charges de personnel. Maintenant, la situation est tout autre. L'Etat a seul autorité sur le personnel. Lui seul en assure la rémunération. Il doit aussi garantir les avantages accessoires, notamment le logement. C'est d'ailleurs en ce sens qu'avait pris position le rapport Guichard. Une difficulté existe toutefois : le cas des collectivités qui assurent elles-mêmes le logement des instituteurs. Pour qu'elles ne soient pas financièrement surchargées par rapport aux communes qui n'offrent pas le même avantage en nature, il faut que l'Etat verse directement aux communes qui logent l'instituteur, l'indemnité de logement sans qu'elle ait à transiter par la bourse des instituteurs, ce qui leur permettra d'ailleurs sans doute d'échapper à l'impôt sur le revenu pour le montant de cet avantage accessoire. On trouvera ci-dessous un tableau qui montre la diversité des situations auxquelles il faudrait pourtant trouver une unique solution.

**Enquête sur le logement des instituteurs en 1977.**

DÉPARTEMENTS	NOMBRE d'institu- teurs.	LOGÉS EN NATURE		BÉNÉFICIAIRES (indemnité).		TAUX (indemnité).
		Communes de plus de 2 000 habitants.	Communes de moins de 2 000 habitants.	Communes de plus de 2 000 habitants.	Communes de moins de 2 000 habitants.	
01 - Ain .....	2 138	339	648	545	206	3 120 à 5 400
02 - Aisne .....	3 005	365	782	831	266	3 456 à 7 343
03 - Allier .....	1 798	279	482	777	112	2 160 à 3 600
04 - Alpes (Haute-Provence).....	>	>	>	>	>	>
05 - Alpes (Hautes-).....	739	95	240	191	56	3 854 à 7 694
06 - Alpes-Maritimes .....	2 904	549	148	2 284	55	4 800
07 - Ardèche .....	1 337	166	379	344	90	3 240 à 4 500
08 - Ardennes .....	2 142	335	433	763	254	2 769 à 4 015
09 - Ariège .....	990	58	341	239	72	2 200 à 3 190
10 - Aube .....	1 503	308	434	448	109	2 968 à 4 391
11 - Aude .....	1 364	171	476	467	84	2 820 à 3 984
12 - Aveyron .....	1 163	109	467	357	73	3 840 à 6 036
13 - Bouches-du-Rhône .....	7 592	1 783	95	5 527	91	3 792 à 6 960
14 - Calvados .....	3 589	461	759	1 476	306	4 368 à 6 552
15 - Cantal .....	1 066	70	476	210	106	1 900 à 3 170
16 - Charente .....	1 588	208	436	575	167	2 553 à 4 321
17 - Charente-Maritime .....	2 537	343	643	1 032	258	2 394 à 5 530
18 - Cher .....	1 484	340	377	567	92	1 652 à 4 181
19 - Corrèze .....	1 144	158	398	473	115	1 800 (moins 500) minima 2 500 (plus 500)
20 - Corse du Sud .....	519	52	48	294	79	1 260 à 2 604
Corse (Haute-).....	690	38	112	273	124	1 836 à 4 092
21 - Côte-d'Or .....	2 932	498	583	996	158	840 à 5 400
22 - Côtes-du-Nord .....	>	>	>	>	>	>
23 - Creuse .....	780	60	112	297	65	1 980 à 3 780
24 - Dordogne .....	1 930	151	536	547	245	2 808 à 5 039
25 - Doubs .....	>	>	>	>	>	>
26 - Drôme .....	2 152	282	389	963	113	4 020 à 6 636
27 - Eure .....	2 413	381	830	661	304	3 120
28 - Eure-et-Loir .....	1 806	340	409	661	167	2 478 à 4 802
29 - Finistère .....	2 810	549	180	1 416	118	1 623 à 3 621
30 - Gard .....	2 420	385	368	1 237	187	2 856 à 4 321
31 - Garonne (Haute-).....	>	>	>	>	>	>
32 - Gers .....	989	76	280	272	121	3 120 à 4 520
33 - Gironde .....	4 680	763	681	2 860	376	3 540 à 5 550
34 - Hérault .....	2 764	452	332	1 576	158	2 933 à 4 252
35 - Ile-et-Vilaine .....	2 549	482	370	1 266	173	2 436 à 3 797
36 - Indre .....	1 174	205	364	374	74	1 300 à 4 200
37 - Indre-et-Loire .....	2 472	609	196	1 125	170	2 392 à 4 774
38 - Isère .....	5 044	1 084	687	1 739	113	3 020 à 6 365
39 - Jura .....	1 397	145	460	403	100	2 990 à 5 240
40 - Landes .....	1 490	206	370	504	92	720 à 3 162
41 - Loir-et-Cher .....	1 622	239	446	398	117	3 546 à 4 632
42 - Loire .....	3 502	584	397	1 927	104	1 812 à 2 165
43 - Loire (Haute-).....	1 145	107	359	257	84	2 000 à 3 510
44 - Loire-Atlantique .....	3 514	797	144	2 025	73	3 576 à 4 212
45 - Loiret .....	2 870	492	449	1 090	135	899,18 à 6 449,27
46 - Lot .....	935	50	255	247	130	2 900 à 3 850
47 - Lot-et-Garonne .....	1 753	133	327	606	181	1 473 à 2 062
48 - Lozère .....	529	32	363	82	52	2 300 à 3 937
49 - Maine-et-Loire .....	2 638	424	459	1 101	170	1 876 à 3 192
50 - Manche .....	2 415	282	631	559	100	2 315 à 4 023

**Enquête sur le logement des instituteurs en 1977 (suite).**

DÉPARTEMENTS	NOMBRE d'instituteurs.	LOGÉS EN NATURE		BÉNÉFICIAIRES (indemnité).		TAUX (indemnité).
		Communes de plus de 2 000 habitants.	Communes de moins de 2 000 habitants.	Communes de plus de 2 000 habitants.	Communes de moins de 2 000 habitants.	
51 - Marne .....	3 545	442	549	1 482	239	4 236
52 - Marne (Haute-) .....	1 297	209	415	367	113	3 300 à 4 980
53 - Mayenne .....	1 052	185	373	349	94	1 682 à 3 698
54 - Meurthe-et-Moselle .....	4 044	1 049	574	1 369	108	3 708 à 5 484
55 - Meuse .....	1 450	163	342	296	110	2 052 à 4 212
56 - Morbihan .....	1 705	264	175	720	53	3 990
57 - Moselle .....	5 646	1 355	792	2 483	552	2 778 à 7 189
58 - Nièvre .....	1 211	158	358	531	103	2 263
59 - Nord .....	12 389	2 237	734	8 061	716	1 224 à 4 970
60 - Oise .....	3 657	717	865	1 327	329	3 840 à 7 517
61 - Orne .....	1 607	166	704	407	314	2 754 à 3 960
62 - Pas-de-Calais .....	7 400	1 374	1 130	4 118	621	1 835 à 3 428
63 - Puy-de-Dôme .....	2 756	356	594	1 290	169	1 659 à 4 860
64 - Pyrénées-Atlantiques .....	2 885	235	367	582	203	3 060 à 6 690
65 - Pyrénées (Hautes-) .....	1 264	126	292	419	81	4 496 à 5 158
66 - Pyrénées-Orientales .....	>	>	>	>	>	>
67 - Rhin (Bas-) .....	3 247	412	846	1 326	409	600 à 5 335
68 - Rhin (Haut-) .....	3 191	454	626	1 495	261	1 200 à 6 620
69 - Rhône .....	6 202	1 250	457	3 652	207	1 800 à 11 460
70 - Saône (Haute-) .....	1 405	116	517	275	155	2 350 à 5 400
71 - Saône-et-Loire .....	2 768	537	708	1 097	178	2 024 à 5 343
72 - Sarthe .....	2 855	286	636	1 168	267	2 966 à 4 780
73 - Savoie .....	1 700	232	575	672	95	3 840 à 5 040
74 - Savoie (Haute-) .....	2 345	657	473	705	126	3 840 à 5 568
75 - Paris .....	>	>	>	>	>	4 176 à 6 264
76 - Seine-Maritime .....	7 095	1 211	1 031	3 337	525	5 300 à 6 650
77 - Seine-et-Marne .....	4 386	671	1 157	339	1 974	4 680 à 6 792
78 - Yvelines .....	>	>	>	>	>	>
79 - Sèvres (Deux-) .....	1 543	167	462	541	160	3 127 à 4 690
80 - Somme .....	3 302	553	698	1 043	333	3 756 à 6 055
81 - Tarn .....	1 759	157	320	727	87	3 036 à 4 776
82 - Tarn-et-Garonne .....	1 034	145	263	321	81	1 776 à 4 080
83 - Var .....	3 094	478	167	2 022	121	4 164 à 6 500
84 - Vaucluse .....	2 012	397	185	1 126	54	3 795
85 - Vendée .....	1 337	214	268	519	85	2 099 à 5 738
86 - Vienne .....	2 030	180	361	562	153	3 317 à 4 809
87 - Vienne (Haute-) .....	1 698	236	299	616	68	870 à 4 277
88 - Vosges .....	2 366	559	537	646	139	1 824 à 3 324
89 - Yonne .....	>	>	>	>	>	>
90 - Territoire de Belfort .....	723	129	78	341	72	2 520 à 3 120
91 - Essonne .....	5 160	1 624	222	3 223	182	4 750 à 7 130
92 - Hauts-de-Seine .....	6 734	696	5	5 051	1	4 560
93 - Seine-Saint-Denis .....	7 682	1 150	>	6 314	>	4 285
94 - Val-de-Marne .....	5 826	730	5	4 848	15	4 140 à 6 003
95 - Val-d'Oise .....	4 616	1 489	188	1 314	105	5 940 à 7 425
<i>Départements d'outre-mer.</i>						
Guadeloupe .....	2 565	446	21	1 857	22	1 107 à 3 021
Guyane .....	>	>	>	>	>	>
Martinique .....	3 162	119	15	2 485	81	345 à 2 446
Réunion (La) .....	4 044	211	(1)	3 036	(1)	600 à 1 800

(1) Pas de communes de moins de 2 000 habitants.

Le logement des instituteurs constitue, en application de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886, une dépense obligatoire pour les communes. L'article 4 de la loi du 19 juillet 1889 permet à celles-ci de s'acquitter de cette obligation en versant une indemnité représentative de logement.

Aux termes du décret du 21 mars 1922, le montant de cette indemnité est fixé par le préfet, après avis du conseil municipal et du conseil départemental de l'enseignement primaire, dans le cadre d'un barème tenant compte de la population de la commune, des charges de famille et du niveau hiérarchique des instituteurs.

B. — *Répartition des propriétés  
entre l'Etat et les collectivités locales.*

Elle doit être faite de façon plus rationnelle et comporter les conséquences qui en découlent normalement. Votre commission vous propose une règle simple, encore qu'elle ne puisse être d'application immédiate.

**1. Aux communes, la responsabilité des bâtiments, des écoles maternelles et des écoles du premier degré.** C'est en gros la confirmation des règles posées par la loi du 30 octobre 1886 et maintenues depuis lors, mais la rédaction du texte de la commission *implique un renforcement des compétences des communes*, renforcement qui doit se combiner avec l'intervention du Conseil de l'éducation pour l'établissement de la carte scolaire. Pour le surplus, la mainmise totale du ministère sur les constructions d'écoles devrait disparaître dans le cadre des réformes que nous avons exposées à propos des articles 42 et suivants de la loi, surtout le jour où les subventions de constructions scolaires seraient globalisées.

**2. Aux départements, reviendrait la charge des collèges** ce qui aurait l'avantage de mettre fin aux difficultés permanentes qu'entraîne la répartition entre les communes des dépenses de ces établissements.

**3. L'Etat aurait la charge des lycées et des bâtiments universitaires.** Il devrait, de surcroît, compenser financièrement aux collectivités locales les charges qu'elles auraient assumées en prenant des responsabilités plus complètes. *Le personnel devrait être en totalité à la charge de l'Etat*, non seulement l'indemnité de logement des instituteurs, mais aussi *tout le personnel* que l'Etat cherche à faire payer par les collectivités locales, notamment la question des femmes de ménage qui, dans les écoles maternelles, sont très souvent transformées en aides au personnel enseignant, grâce à une de ces manœuvres dont les communes ont été trop fréquemment victimes de la part des services de l'Etat.

La globalisation des subventions d'investissement en matière scolaire ne devrait pas se faire immédiatement, mais elle est prévue pour un terme proche. Ce qui serait dès à présent possible et ce que vous propose la commission c'est de **rendre la collectivité propriétaire des locaux scolaires maîtresse de l'utilisation de ces locaux en dehors des heures où ils sont employés pour les classes sous réserve, bien entendu, d'un accord avec le chef d'établissement, mais sans autre formalité.**

Votre commission vous suggère enfin que dès la mise en vigueur de la loi, les départements puissent prendre en charge par convention certains collèges, voire l'ensemble des collèges du département pour hâter le moment où cette charge serait mieux répartie qu'elle ne l'est actuellement.

### C. — *La coopération entre les communes bénéficiaires d'une école.*

Il s'agit là d'un problème irritant et sans solution jusqu'à présent. Il est fréquent qu'une école maternelle ou élémentaire installée dans une commune soit utilisée par des enfants habitant d'autres communes. Cela se produit en zones rurales quand les enfants de plusieurs villages peu peuplés sont regroupés par l'administration dans une école unique. Cela arrive aussi fréquemment quand une école se trouve à proximité d'habitations situées sur le territoire d'autres communes dont l'école peut être éloignée. Quand il s'agit des villes, le déplacement des enfants de la périphérie vers l'école urbaine est d'autant plus grand que la ville exerce plus d'attraction. Les parents y viennent pour mille raisons ; ils peuvent y trouver du travail ou simplement y avoir des commodités ou des relations.

Dans l'état actuel des choses, les communes dont les enfants fréquentent une école à l'extérieur du territoire municipal ne participent en rien aux dépenses de cette école. Il serait sans doute anormal de leur réclamer une participation exactement proportionnée à la population scolaire venant de leur commune. Il faut admettre que la commune d'accueil n'a pas seulement les charges certaines que constituent les locaux scolaires, mais qu'elle peut aussi avoir des avantages : les maîtres dépendent dans la commune de l'école, les transports scolaires sont moins onéreux pour les habitants de cette commune, le rayonnement de la commune d'accueil est accru, etc.

Il faut aussi souligner que le coût de l'élève supplémentaire est peu élevé aussi longtemps du moins que la présence de ces élèves supplémentaires n'impose pas des agrandissements de bâtiments.

Il y a donc autant de cas particuliers que de localités concernées. C'est pourquoi il a paru difficile de faire figurer dans la loi une solution d'ensemble. L'expérience faite avec le barème des collèges d'enseignement secondaire montre combien une telle formule peut être critiquable quelque soin qu'on ait pris à l'élaborer. Peut-être faudrait-il faire entrer en compte le potentiel fiscal et les revenus patrimoniaux de chaque commune pour nuancer ce barème. **Votre commission a pensé que le plus simple était de ne pas publier de barème du tout et de se borner à indiquer qu'il devrait y avoir accord entre les communes concernées et, qu'à défaut, l'autorité compétente trancherait après avis du conseil départemental de l'éducation.**

D. — *Permettre aux collectivités locales de s'intéresser à l'enseignement.*

Que n'a-t-on pas dit ou écrit sur l'inadaptation de l'enseignement aux besoins de l'existence, sur la nécessité d'ouvrir l'école sur la vie, sur les inconvénients des programmes trop uniformes.

Pourtant, jusqu'à présent, les disparités géographiques n'ont guère été prises en compte que pour faciliter la pratique de certaines langues régionales mais, dans l'ensemble, les programmes officiels sont intangibles pour les élus locaux.

L'article 85 du projet le réaffirme comme un dogme. Il autorise les départements et les communes à organiser des activités pédagogiques complémentaires, mais à la condition que ces « activités soient facultatives et ne portent pas atteinte aux programmes et aux méthodes pédagogiques définies par l'Etat pour les enseignements primaire et secondaire ».

Une telle formule insérée dans un texte de décentralisation prête à sourire, alors, surtout, qu'elle est totalement inutile pour atteindre le résultat cherché, les collectivités locales n'ayant aucune volonté d'intégration vis-à-vis de l'autorité de l'Etat en ce domaine.

C'est pourquoi  *votre commission vous propose de supprimer ces quelques mots. Cela ne suffit pas à offrir de réelles possibilités d'intervention à l'échelon local. Tout au plus, votre commission pense-t-elle par là commencer à déverrouiller une porte rigoureusement scellée depuis des décennies. Pour préciser son point de vue, votre commission a indiqué à l'article 80 que le Conseil départemental de l'éducation pourrait demander l'extension des attributions départementales en matière d'enseignement par contrat entre l'Etat et le département. La formule est telle que rien ne peut se faire sans l'accord de l'Etat, ce qui devrait*

rassurer sa prétendue infaillibilité quant aux programmes et aux méthodes pédagogiques. Mais peut-être y aurait-il là l'amorce d'une évolution pour **une institution qui est probablement la plus centralisatrice** que nous ayons, exception faite peut-être pour l'université dont nous allons parler.

Avant d'aborder ce nouveau sujet, indiquons que votre commission pense faciliter les contacts entre l'école et les élus locaux en organisant un dialogue sur un sujet en lui-même peu important, mais très lié à la vie locale : **les horaires de l'école dans le cours de la journée. Les maires auraient une autorité de principe dans ce domaine moyennant accord avec les enseignants.**

#### E. — *La décentralisation universitaire.*

Il y a en France soixante-dix-sept universités, mais une très forte proportion d'entre elles est groupée dans la région parisienne. Les autres ne sont installées que dans les très grandes villes de province. Les écoles, publiques ou privées, d'ingénieurs ou de commerce ou autres suivent la même répartition géographique et les étudiants sont contraints d'aller souvent fort loin de chez eux, de se déplacer à grands frais pour recevoir un enseignement qui aurait pu leur être donné beaucoup plus près et avec de moindres dépenses pour la nation, sinon pour le budget si une autre politique avait été suivie.

Le regroupement de l'enseignement universitaire en centres importants présente certes des avantages évidents pour la recherche, pour la documentation, pour les bibliothèques, etc. La pluridisciplinarité a ses exigences mais **le principal obstacle** à la décentralisation n'est peut-être pas là. Il **est vraisemblablement dans l'organisation rigidifiée à l'extrême par le statut du personnel.** La loi récente n° 78-753 du 17 juillet 1978, article 61, a été plus loin qu'aucune loi précédente *en modifiant la loi d'orientation de l'enseignement supérieur pour préciser que la dotation en personnel des différents établissements ne peut être modifiée par la loi de finances que sous réserve de l'accord des personnels intéressés.* Tout cela explique qu'il y ait **eu une action constante de l'université pour s'opposer à la création d'antennes universitaires.** Il y a pourtant, actuellement, trente-quatre antennes : dix-huit au niveau de la capacité en droit, seize au niveau du premier et du deuxième cycle. L'opposition au développement de ces antennes dont l'utilité

est pourtant démontrée par les multiples demandes dont elles font l'objet, s'est notamment exprimée par **la circulaire 73-260 du 15 juin 1973** dont voici le texte :

*« Mon attention a été appelée à plusieurs reprises sur la création multipliée de centres d'enseignement supérieur réalisée par certaines universités en liaison avec les municipalités.*

*« Je tiens à vous préciser tout d'abord, que le ministère ne saurait se sentir engagé par l'existence d'antennes universitaires dont la création serait décidée par une université dans le cadre de son autonomie, en accord avec une municipalité, sans qu'aucune procédure réglementaire ait été suivie.*

*« D'autre part, si certaines municipalités envisageaient la création de telles antennes, je vous demanderais de bien vouloir prendre toutes dispositions pour qu'en aucun cas, arguant de l'existence de ces centres d'enseignement supérieur dans leurs villes, elles n'en prennent prétexte pour solliciter leur transformation en établissements universitaires indépendants. Il ne vous échappera pas, en effet, qu'une dispersion des moyens serait préjudiciable au bon fonctionnement du service de l'enseignement supérieur.*

*« En tout état de cause, je tiens à vous préciser que les locaux où seraient implantées ces antennes ne sauraient être considérés comme locaux d'université et être pris en compte dans la demande de crédits que vous présenterez au ministère, comme seront pris en compte, par contre, les étudiants qui y suivront les enseignements mais seront effectivement inscrits dans votre université. De même, il ne saurait être admis que les enseignants effectuent même une partie de leur service de base hors de l'université.*

*« Je fais, au surplus, toutes réserves quant à la responsabilité et à la prise en charge des accidents de travail qui pourraient survenir dans des établissements n'ayant aucune existence légale.*

*« En tout état de cause, tout projet de création d'un centre de cette nature qui vous serait présenté par une municipalité et pour lequel l'accord de votre université serait sollicité, devra faire l'objet d'une convention entre celle-ci et la municipalité accueillant l'antenne. Cette convention devra comporter l'engagement exprès de cette dernière de financer, pendant une période minimum de dix années, l'intégralité des charges de l'opération.*

*« J'attacherais du prix à ce que vous suiviez ce problème avec une particulière attention afin d'éviter que ne se développe une situation déjà trop critique. »*

**Votre commission s'est efforcée de distinguer ce qu'il y avait de fondé dans l'attitude du Ministère des Universités et ce qui pourrait être édicté davantage par des vœux d'intérêt corporatiste, voire par un conservatisme présent dans un milieu qui se veut généralement à la pointe de l'innovation.**

A l'évidence, il n'est pas possible de multiplier les universités, ni de modifier leur implantation actuelle mais si cette implantation a été mal faite, et cela pour des raisons financières, il est également certain malheureusement que cette implantation couvre mal l'ensemble du territoire et que les parents d'étudiants ont raison d'exprimer leurs doléances à ce sujet. comme ils l'ont fait auprès du rapporteur de ce texte pendant son travail préparatoire. Les élus locaux défenseurs de la vie provinciale ont tous les motifs de se plaindre. Un seul département, la Corse, a obtenu, pour lui seul une université bien que sa population soit la moitié ou le tiers de la population d'autres départements qui n'ont pas cet avantage. Le caractère insulaire de la Corse explique en partie cette décision, mais montre qu'il y a là une revendication légitime de la province. **Votre commission a tenté de ne proposer qu'une solution très modérée qui s'exprime dans un article additionnel placé après l'article 85 du projet de loi.**

Le texte *invite d'abord le Gouvernement à réfléchir à ce qui peut et doit être fait* : il vaut mieux sans doute amener quelques professeurs à se déplacer que des centaines d'étudiants à quitter leur famille. Le budget de la Nation y gagnera, même, ce qui reste à voir, si le budget de l'Etat devait en souffrir. Les transports sont actuellement si rapides qu'il y a, nous a-t-on dit maintenant, nombre de professeurs d'enseignement supérieur qui ne résident pas dans la ville universitaire. On a employé à ce sujet le vocable de « turbo-professeur » à cause des turbo-trains. Ce qui est incontestablement un inconvénient pourrait devenir un avantage si la décentralisation véritable était facilitée.

Pas question pour autant de multiplier les universités, mais seulement **les antennes universitaires** dans les départements qui en feraient la demande. Les enseignements pourraient même être limités au tout début de l'enseignement supérieur, aux I. U. T. ou au premier cycle. Si vous adoptez le texte de la commission, *le département ne prendrait à sa charge des dépenses que dans la mesure où la décentralisation coûterait véritablement au Trésor.*

On éviterait ainsi les extrêmes marchandages auxquels donne actuellement lieu la création de ces antennes universitaires. Pour lever de plus les obstacles juridiques accumulés, **voilà votre commission vous propose de prendre exactement le contrepied de la circulaire que nous avons citée.**

Résumons-nous : quand tous les ministères admettent la nécessité d'une décentralisation, est-il normal que seul celui des universités s'y oppose très farouchement ? **Il ne peut y avoir de décentralisation vraie sans décentralisation des cerveaux.** Pourquoi cette vérité d'évidence est-elle contestée de tant de façons et sous tant

de prétextes ? Serait-ce que l'université française décentralisée dans ses structures internes se tient toujours à l'écart de la décentralisation géographique, de celle qui peut s'opérer en liaison avec les élus locaux ? Est-ce que de ce point de vue notre université ne serait pas encore napoléonienne ?

## V. — URBANISME

Le texte du Gouvernement n'a placé sous ce titre qu'un seul article, l'article 87, dont les dispositions sont brèves. Il suggère de transférer au maire agissant au nom de la commune « dans les catégories de communes et dans les conditions fixées par la loi » et quand la commune est dotée d'un plan d'occupation des sols, le droit d'instruire « les demandes de permis de construire, d'autorisation de lotir, de permis de démolir, d'autorisation de coupe et d'abattage d'arbres, d'autorisation de culture, d'autorisation d'installations et travaux divers, de certificats d'urbanisme et de certificats de conformité, et de statuer sur ces demandes ».

**Ce n'est certainement pas là tout ce que souhaitaient les maires**, il s'en faut. Ils ont clairement exprimé, lors de l'enquête de 1977, le désir d'avoir une véritable maîtrise de l'urbanisme, c'est-à-dire de l'avenir dans chacune de leur commune. *Le rapport Aubert résume ainsi les positions des maires ruraux et des maires urbains :*

*« Une indication très nette ressort des réponses positives exprimées par les maires ruraux : c'est la revendication d'une plus grande responsabilité de la commune dans le domaine de l'urbanisme, entendu au sens large (élaboration et application du plan d'occupation des sols, instruction des permis de construire). Encore faut-il noter que cette revendication manque de précision car les réponses n'indiquent que rarement si les nouvelles attributions qui sont demandées en cette matière seraient ou non exclusives de toute intervention de l'Etat. »*

Cette revendication est partagée par les maires urbains :

*« Le désir d'un accroissement des compétences de la commune est encore plus net que chez les maires ruraux, mais il se fixe aussi de manière prioritaire sur le domaine de l'urbanisme (plan d'occupation des sols, instruction des permis de construire). »*

**Aussi bien est-ce avec satisfaction que votre commission a appris de la bouche du Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie, lors de son audition du 21 février, qu'il était disposé à aller plus loin, dans le sens souhaité par les élus, que le texte déjà déposé ne pouvait le faire croire. Cette fois, votre commission s'est trouvée**

largement d'accord avec le Gouvernement et elle a **recherché les moyens de donner aux maires les responsabilités auxquelles ils pouvaient légitimement prétendre**. Dans cet esprit, elle vous propose de ne pas modifier la **procédure d'établissement des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme** dans lesquels sont fixées les grandes lignes de l'aménagement d'une contrée. Les problèmes que traitent les S.D.A.U. sortent en effet normalement du cadre communal mais, à l'inverse tout ce qui est d'essence municipale devrait être remis aux autorités locales. C'est pourquoi votre commission vous propose qu'au lieu d'être soumis à ce que les élus appelaient une élaboration conjointe et qui en pratique était bien souvent une élaboration faite presque exclusivement par les services de l'Etat, **les plan d'occupation des sols soient élaborés sous l'autorité des communes elles-mêmes**.

A cette fin, elle vous soumet **un amendement (1) qui reprend en totalité l'article L. 123-3 du Code de l'urbanisme qui régit actuellement l'élaboration des P.O.S.** Bien entendu, les services de l'Etat devraient continuer à être mis à la disposition des communes qui le désireraient pour l'étude de ces plans, mais au lieu d'intervenir comme agents de l'Etat, ces services **seraient alors placés sous l'autorité des élus municipaux**. Les communes pourraient d'ailleurs s'adresser à des ingénieurs privés ou à des services d'agences urbaines appartenant à des collectivités locales, si elles le préféraient. La décision des conseils municipaux serait soumise à approbation pour éviter les erreurs. après quoi, la procédure normale reprendrait son cours, il y aurait enquête, nouvelle délibération du conseil municipal, nouvelle approbation si l'enquête avait conduit à certaines modifications.

De même, **les communes auraient la maîtrise de toutes les opérations d'aménagement urbain** qui font, à l'heure actuelle, l'objet d'une série de procédures extrêmement complexes. Qu'il s'agisse d'améliorer le cadre de vie, d'assurer la conservation, la restauration ou la mise en valeur architecturale de certains bâtiments, qu'il soit seulement envisagé de permettre une meilleure utilisation du patrimoine bâti ou non bâti, une meilleure répartition des activités ou d'une politique de l'habitat, tout cela est normalement de la compétence de la ville. Diverses lois en avaient décidé autrement. Il faut, à l'occasion de la réorganisation qui découle de notre projet, remettre les choses en ordre.

Votre commission vous propose une dernière simplification, très importante pour les communes rurales, au lieu d'avoir **obligatoirement recours à la lourde procédure des P.O.S.**, il devrait être possible de se contenter de **documents simplifiés ne nécessitant que quelques traits sur une carte pour définir les zones construc-**

---

<sup>1</sup> Article additionnel 87 quinquies (nouveau).

tibles ou inconstructibles, une enquête publique et une décision du conseil municipal. Ce document prendrait le nom de « **carte communale** ». L'idée est depuis longtemps dans l'air, à tel point que d'une façon illégale à coup sûr, mais cependant très fréquente, en accord officieux avec les services préfectoraux et les services de l'équipement, de tels documents ont déjà été élaborés et appliqués. On avait pensé, lors du vote de la loi sur les zones d'environnement protégé aboutir à ce résultat, mais la procédure mise en œuvre pour l'établissement des Z. E. P. est au moins aussi lourde que la procédure nécessaire à l'établissement des P. O. S. Pour que notre proposition soit efficace, il faut que les services renoncent à un perfectionnisme qui n'a pas sa place dans le cadre limité auquel les cartes communales sont parfaitement adaptées, à la condition de traiter des documents faciles à bâtir. Si ces dispositions sont appliquées, l'urbanisme ne sera plus ce qu'il est devenu, un véritable service d'Etat, mais, comme le veut l'étymologie du mot, une tâche de la commune ou de la cité. Par là, beaucoup de litiges qui opposent actuellement maire et Equipement perdraient toute raison d'être.

**En contrepartie, il faut en convenir, il en découlera pour les élus locaux d'assez lourdes responsabilités** que nombre de ces élus redoutent. **Le texte de la commission leur laisse toute latitude de ne pas assumer ces charges.** Il suffit d'une simple décision du conseil municipal pour que l'Etat continue à délivrer et les permis de construire et les autres documents énumérés à l'article 87. Il restera bien sûr une responsabilité devant les tribunaux pour le cas où des permis de construire seraient accordés illégalement, mais toutes les précautions actuellement prises à cet égard subsisteront, en particulier si les services de l'Equipement continuent à instruire les dossiers. Pour ce qui ne ressortit pas aux permis de construire, aux yeux de l'opinion, la responsabilité des élus locaux ne sera nullement accrue, car le public imaginé mal ce qu'est au juste la situation actuelle des élus locaux. Elle les croit beaucoup plus libres qu'ils ne le sont en fait. Les procédures seront accélérées et cela n'est pas d'un mince mérite. Pour les P. O. S., le gain de temps est moins assuré que pour les permis de construire car il dépendra beaucoup de la diligence des communes et de la bonne volonté des services. Mais, en attendant les P. O. S., la procédure des cartes permettra d'avoir immédiatement des solutions, imparfaites et revisables certes, mais parant au plus pressé.

## VI. — COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE

La question des compensations financières est essentielle. **L'article 88 est le seul à en traiter et il se borne à poser le principe qu'à la suite de l'application de la loi, qui prévoit une compensation totale, ni les collectivités locales, ni l'Etat ne seraient avantagés ou désavantagés par rapport à la situation préexistante.** Il ajoute que la compensation se ferait par **un ajustement de la dotation globale de fonctionnement**, c'est-à-dire une augmentation ou une diminution de cette dotation globale selon que les collectivités locales perdraient ou gagneraient au transfert de compétence et de charges découlant de l'ensemble du texte. A ces corrections sur la dotation globale de fonctionnement pourrait s'ajouter le **transfert d'un impôt non désigné** mais dont il est précisé que la collectivité locale serait en droit de faire varier le taux.

**Cet article 88 a très longuement retenu les réflexions de votre commission qui s'est efforcée de répondre à trois grandes questions principales.**

1° Dans quelles mesures faut-il admettre la compensation ?

2° A quel chiffre aboutit le transfert envisagé dans la mesure où il est accepté par la commission ?

3° Les dépenses transférées n'évolueront-elles pas plus vite que les recettes accordées en compensation ?

### A. — *Que faut-il compenser ?*

1. — Il est d'abord apparu qu'il **fallait limiter le problème des transferts à ce qui présente réellement une importance financière.** Pas question donc d'échanges financiers à propos de mesures relatives à l'*urbanisme* non plus qu'aux *diverses mesures éparses* dans les six titres du texte qui peuvent entraîner des changements administratifs relativement peu onéreux pour la collectivité qui les prend en charge, collectivité locale ou Etat. Pas question non plus de compenser les quelques recettes nouvelles que les communes pourraient tirer des dispositions relatives à la *taxe locale d'équipement* ou à la *taxe de séjour*, non plus que les avantages que la *dotation globale d'équipement* pourrait procurer à certaines communes par rapport aux autres. Ce serait mettre en cause la réforme elle-même.

2. — Pour d'autres motifs, **il ne saurait être non plus question de compenser les transferts de charges résultant des dispositions qui ont pour objet des remises en ordre de compétences.** Entrent dans ce cadre :

— *les dépenses relatives à la justice* que l'Etat prend en charge après avoir très longtemps promis de le faire ;

— *les contingents de police* pour lesquels il y a aussi des promesses de l'Etat. A cet égard, toutefois, *votre commission a fait une réserve, non pas pour ce qui a trait aux rapports entre l'Etat et les communes, mais pour la situation respective des communes entre elles.* Il n'est pas normal, lui a-t-il paru, que certaines communes qui sont les plus importantes n'aient aucune dépense de police tandis que d'autres communes très généralement moins riches ont de grosses dépenses, même s'il s'agit de toutes petites communes rurales ;

— le transfert de charges concernant *le logement des instituteurs* n'aurait aucun sens s'il devait être compensé par un versement des communes déchargées. Il n'aboutirait qu'à des dépenses et des démarches inutiles :

— il en va de même pour les mesures que nous proposons pour mieux définir *la responsabilité des communes* : faire supporter à l'Etat des risques nationaux ou les erreurs de ses propres services n'appelle pas de compensation ;

— quant *au refus de payer les fonctionnaires de l'Etat agissant dans les services de l'Etat au bénéfice des communes*, nous avons réglé, pensons-nous le problème de la compensation dans l'article où nous avons traité du sujet où nous avons parlé d'accord possible entre l'Etat et les collectivités locales.

**il ne reste donc à compenser, éventuellement, que ce qui concerne l'aide sociale et la santé, d'une part, les transports scolaires et les bourses scolaires, d'autre part.** Cela simplifie beaucoup le problème, et ne concerne plus que les départements à l'exclusion des communes.

B. — *A quel chiffre aboutit le transfert ainsi défini ?*

Nous disposons d'une simulation faite sur ordinateur à la demande du Gouvernement à partir des résultats de la gestion 1977. Les données retenues par le Gouvernement sont bien évidemment celles de ses propositions qui ne sont pas exactement celles de la commission. Toutefois, les différences sont relativement peu importantes sur la base actuelle de répartition des dépenses d'aide sociale.

Votre commission a décidé que cette répartition devait être modifiée avant l'application de la loi et qu'un nouveau barème devait être élaboré, *mais dans l'ignorance de ce barème nous n'avons pas pu demander une autre simulation que celle qui est faite à partir du barème en application.*

Les autres différences avec la répartition du Gouvernement se limitent aux dépenses relatives à la lutte contre le cancer dont le Gouvernement aurait voulu transférer la charge aux collectivités locales ce que votre commission n'a pas admis (art. 76 du projet). Il ne s'agit là que d'une dépense de très minime importance, quelques centaines de milliers de francs. De toute façon le tableau qui nous est présenté permet de réfléchir, pour autant que les chiffres qui lui servent de base soient exacts et que le calcul ait été bien fait. Vous trouverez ci-après ce tableau qui donne les résultats de la compensation imaginable. *Il est à noter que les charges des contingents de police n'y sont pas mentionnées.* Elles s'établissent actuellement et approximativement à : 150 millions de francs pour Paris et à 50 millions de francs pour l'ensemble des autres communes. **Le Gouvernement avait fait entrer en compte les charges de justice que nous proposons de ne pas décompter. Pour mémoire, nous les avons cependant fait figurer dans le tableau complet qui vous est soumis. Signalons tout de suite une erreur à ne pas commettre : s'il y a des départements qui apparaissent comme déchargés et d'autres chargés, il n'y a, en réalité, aucun avantage des uns par rapport aux autres. Si l'Etat doit une compensation à la plupart des départements (ceux pour lesquels la somme indiquée dans la colonne « Total » n'est précédée d'aucun signe) et si les départements qui figurent dans la colonne Total avec un chiffre précédé du signe — doivent au contraire une compensation à l'Etat, cette compensation doit être faite de telle façon que la situation antérieure des uns et des autres ne soit en rien modifiée. Le versement de l'Etat ne fait que compenser la surcharge des départements qui reçoivent ces versements de même que la diminution de ressources de ceux qui doivent verser à l'Etat n'est qu'une compensation de l'allègement de leurs charges. On n'insistera probablement jamais assez sur cet élément pour inviter des erreurs d'interprétation.**

A ce premier tableau, nous en joignons un autre qui résume la simulation pour les seules dépenses d'aide sociale au niveau de l'ensemble du pays.

**Conséquences financières des transferts de compétence proposés.**

DÉPARTEMENTS	MODIFICATIONS DES CHARGES ENTRAÎNÉES par la nouvelle répartition des compétences.				ALLÈGE- MENTS des charges de justice.
	Aide sociale.	Bourses scolaires.	Transport scolaire.	Total.	
	(En millions de francs.)				
Ain .....	6,8	11,1	11,9	29,8	— 0,9
Aisne .....	— 0,2	16,5	14	30,3	— 1,8
Allier .....	10,3	13,7	6,4	30,4	— 6,1
Alpes-de-Haute-Provence .....	3,2	2,7	2,3	8,2	— 0,6
Alpes (Hautes-) .....	7,6	3,2	1,9	12,7	— 2,1
Alpes-Maritimes .....	— 26,4	14,4	3,2	— 8,8	— 14
Ardèche .....	14,8	12,2	4,9	31,9	— 2,2
Ardennes .....	— 8,1	11,6	7,5	11	— 0,8
Ariège .....	7,5	5,3	2,3	15,1	— 0,5
Aube .....	— 11,3	5,4	5,4	— 0,5	— 3,5
Aude .....	10,1	10,8	6,3	27,2	— 1,4
Aveyron .....	1,6	14,7	6,6	22,9	— 1,4
Bouches-du-Rhône .....	— 19	29	20	30	— 17,4
Calvados .....	— 39,4	18,3	14,5	— 6,6	— 1,9
Cantal .....	6,6	11,1	3,4	21,1	— 1
Charente .....	5,4	12,2	8,9	26,5	— 1,3
Charente-Maritime .....	7,8	16,2	9	33	— 2
Cher .....	0,5	9,7	6,3	16,5	— 2
Corrèze .....	12,3	11,7	5,9	29,9	— 1,1
Corse du Sud .....	9,5	12,1	1,7	23,3	— 2,6
Corse (Haute-) .....	8,2	4,3	2,7	15,2	— 1,6
Côte-d'Or .....		12,2	9,1	21,3	— 1,8
Côtes-du-Nord .....	30,5	28	9,2	67,7	— 1,5
Creuse .....	7,3	8,2	4,4	19,9	— 0,7
Dordogne .....	27,1	12,1	9,1	48,3	— 1,6
Doubs .....	1,3	15,4	9,7	26,4	— 1,4
Drôme .....	13,4	13	9	35,4	— 2,4
Eure .....	1,2	10,9	9,7	21,8	— 1,8
Eure-et-Loir .....	— 6,2	7,7	7,7	9,2	— 4,3
Finistère .....	28	32,1	15,6	75,7	— 3,2
Gard .....	25,9	16,5	8,9	51,3	— 2,3
Garonne (Haute-) .....	— 6,3	18,9	12,4	25	— 10
Gers .....	7,7	9,3	6,1	23,1	— 1
Gironde .....	— 22,4	24,6	16,1	18,3	— 3,5
Hérault .....	— 1,7	19,3	8,1	25,7	— 4
Ille-et-Vilaine .....	18,6	32,2	14,5	65,3	— 2,2
Indre .....	4,9	9,9	4,8	19,6	— 1,3
Indre-et-Loire .....	9,6	17	7,6	34,2	— 2,7
Isère .....	2,8	24,2	14,2	41,2	— 4,8
Jura .....	2,5	8,7	6,5	17,7	— 1,2
Landes .....	13,3	11,8	8,1	33,2	— 1,7
Loir-et-Cher .....	6,9	8	5,7	20,6	— 1,6
Loire .....	1,5	34,1	8,3	43,9	— 2,7
Loire (Haute-) .....	6,9	12,9	3,5	23,3	— 1
Loire-Atlantique .....	— 5,7	32,1	21,6	48	— 9,7
Loiret .....	— 6,1	11,8	6,9	12,6	— 2,1
Lot .....	6,5	6,7	2,8	16	— 0,6
Lot-et-Garonne .....	4,5	12	5,5	22	— 1,3
Lozère .....	8	5,7	1,7	15,4	— 0,4
Maine-et-Loire .....	— 0,1	25,5	12,1	37,5	— 1,5
Manche .....	— 18,9	21,8	7,4	10,3	— 2,3
Marne .....	— 17,2	11,7	9,4	3,9	— 3,2
Marne (Haute-) .....	— 2	8,8	4,8	11,6	— 1,7
Mayenne .....	7,5	11,8	7,2	26,5	— 0,8
Meurthe-et-Moselle .....	— 22,4	22,2	15	14,8	— 2,2
Meuse .....	— 0,1	7,5	6,7	14,1	— 1,3
Morbihan .....	20,5	28,4	17,7	66,6	— 1,8
Moselle .....	— 17,5	39,1	20,3	41,9	— 8,3
Nièvre .....	0,5	7,7	5,7	13,9	— 2
Nord .....	— 6,6	84,1	32,1	109,6	— 11,5
Oise .....	— 7,1	14,8	14,3	22	— 4
Orne .....	1,4	12,4	7,5	21,3	— 1,7
Pas-de-Calais .....	10,1	67,1	19,8	97	— 4,6
Puy-de-Dôme .....	5,8	20,4	7,8	34	— 5,6
Pyrénées-Atlantiques .....	16,7	22,8	9,3	48,8	— 3,1
Hautes-Pyrénées .....	11,9	9,8	4,8	26,5	— 0,9

DÉPARTEMENTS	MODIFICATIONS DES CHARGES ENTRAÎNÉES par la nouvelle répartition des compétences.				ALLEGEMENTS des charges de justice.
	Aide sociale.	Bourses scolaires.	Transport scolaire.	Total.	
	(En millions de francs.)				
Pyrénées-Orientales .....	8.1	9.1	5.6	22.8	— 1.8
Rhin (Bas-) .....	— 19.8	24.6	11.1	15.9	— 4.6
Rhin (Haut-) ... ..	— 15.7	17.4	9.3	11	— 3.6
Rhône .....	— 40.6	34.6	19.7	13.7	— 8.1
Saône (Haute-) .....	0.7	8.4	5.8	14.9	— 1
Saône-et-Loire .....	7.5	20.1	14.3	41.9	— 2
Sarthe .....	— 5.5	16.7	8.6	19.8	— 2.9
Savoie .....	2	10.3	7	19.3	— 2.1
Savoie (Haute-) .....	4.4	12	10.4	26.8	— 2.3
Paris .....	— 337.8	17.4	1.8	— 318.6	»
Seine-Maritime .....	— 48.9	30.4	16.2	— 2.3	— 14
Seine-et-Marne .....	— 5.8	14.4	17.9	26.5	— 3.2
Yvelines .....	— 12.3	11.5	13.7	12.9	— 8.5
Deux-Sèvres .....	11.4	15.8	7.3	34.5	— 0.6
Somme .....	— 11.6	20.4	10.2	19	— 1.4
Tarn .....		13.9	4.5	18.4	— 3.5
Tarn-et-Garonne .....	8.5	7.9	4.3	20.7	— 0.6
Var .....	— 3.3	13.3	8.6	18.6	— 2.3
Vaucluse .....	— 1.2	11.6	6	16.4	— 1.7
Vendée .....	22.8	22.7	9.2	54.7	— 3.2
Vienne .....	5.7	16.2	7.7	29.6	— 1.9
Vienne (Haute) .....	13.5	11.5	5.9	30.9	— 2.7
Vosges .....	— 10.8	15.5	10	14.7	— 1.4
Yonne .....	— 1.3	8.6	9.5	16.8	— 2.5
Territoire-de-Belfort .....	— 1.5	3.3	2.1	3.9	— 0.6
Essonne .....	— 12.8	11.2	12.1	10.5	— 16.8
Hauts-de-Seine .....	— 67.1	14.1	1.3	— 51.7	— 41.7
Seine-Saint-Denis .....	— 32.1	22.9	1.8	— 7.4	— 7.4
Val-de-Marne .....	— 40.9	16	1.4	— 23.5	— 3.7
Val-d'Oise .....	— 1.3	32.6	7.9	39.2	— 3.1
France (entière) .....	— 419.8	1 606.4	849.8	2 036.4	— 349.6

**Simulation aide sociale (exercice 1977).**

*France entière.*

(Milliers de francs.)

FORME D'AIDE	AVANT REFORME		APRES REFORME		SOLDE		Ratio.
	Etat.	Collecti- vités locales.	Etat.	Collecti- vités locales.	Etat.	Collecti- vités locales.	
Enfance .....	1 786 580	1 095 133	5 881 719		1 095 133	1 095 133	
Aide médicale aux mala- des mentaux.....	536 244	311 329	847 633		311 329	— 211 389	
Aide médicale aux tuber- culeux .....	57 392	34 754	92 147		34 754	— 34 754	
Centre d'hébergement...	79 575	49 329	128 912		49 329	— 49 339	
Hygiène publique .....	133 432	27 179	88 402	72 229	— 45 069	45 060	
Hygiène sociale. P.M.I. et divers.....	844 065	175 639	33 994	985 751	— 819 071	810 071	
Hygiène sociale, autres...	503 044	123 412	604 527	22 129	191 283	— 101 283	
Santé scolaire.....	249 090			249 900	— 249 900	249 900	
Personnes âgées.....	900 072	1 730 386	9 359	2 027 579	— 890 093	890 693	
Aide médicale.....	776 479	1 502 410	933 483	1 325 437	177 093	— 177 093	
Handicapés .....	1 071 831	1 741 045	1 710 509	1 192 376	628 659	— 638 669	
S. D. S. ....	866 644		866 644				
<b>Total intermé- diaire .....</b>	<b>10 805 273</b>	<b>6 797 227</b>	<b>11 217 118</b>	<b>6 385 382</b>	<b>411 845</b>	<b>— 411 845</b>	
Taux de participation...	61,38	38,62	63,72	36,23			
Frais communs.....	121 932	117 087	190 535	103 484	8 583	— 8 583	
<b>Total défi- nitif .....</b>	<b>10 937 223</b>	<b>6 914 294</b>	<b>11 407 653</b>	<b>6 493 866</b>	<b>429 428</b>	<b>— 429 428</b>	<b>— 0,02</b>

### C. *L'évolution des dépenses transférées.*

C'est probablement le point le plus délicat et le plus sensible aux élus locaux à cause du mauvais souvenir laissé par les transferts de charges qui ont accompagné la remise d'une grande part du réseau national aux départements. **Il ne faut pas que les départements aient à prendre en charge de « mauvais risques »,** des dépenses mal couvertes par les ressources transférées. Parce qu'au départ il y a une situation qui appelle des dépenses nouvelles, quelle que soit l'autorité responsable, **il est difficile de faire des pronostics sur l'évolution des charges.** Nous tenterons cependant de donner des indications à ce sujet sur chacune des catégories de dépenses qui doivent incomber aux départements ou leur être enlevées.

#### 1. — Dépenses d'aide sociale et de santé.

Le tableau suivant indique l'évolution au cours des années récentes des deux blocs de compétences que définit le projet de loi. Ce tableau est relatif à la période 1973-1979 et il en résulte que les dépenses du « bloc Etat » ont augmenté plus vite que les dépenses du « bloc collectivités locales ». Le coefficient d'augmentation pour ces sept années est de 3,13 pour le bloc Etat contre 2,45 pour le bloc collectivités locales. *Si l'évolution doit se poursuivre dans le futur de la même manière, il est avantageux pour les communes de remplacer une participation aux dépenses dans le bloc Etat par une participation d'égal montant dans le bloc collectivités locales.*

*Faut-il penser que l'évolution se poursuivra de la même façon dans l'avenir ? Il est toujours difficile de répondre à une telle question. On peut craindre, par exemple, que le nombre de personnes âgées augmentant et le nombre des enfants restant stationnaire, la tendance ne s'inverse. Mais, dans l'immédiat, et pour un certain nombre d'années, il ne devrait pas en être ainsi. D'une part, une politique nouvelle en faveur de l'enfance doit commencer et il est certain que cette politique sera onéreuse. D'autre part, pour les personnes âgées, il y a aussi une politique nouvelle qui, elle, risque plutôt de diminuer les dépenses que de les accroître : l'installation des personnes âgées à domicile plutôt qu'en maisons de retraite.*

*Un seul mauvais risque subsisterait donc : les dépenses de santé scolaire qui augmenteront rapidement si ces services sont réorganisés comme ils doivent l'être pour satisfaire les besoins car ils sont actuellement très insuffisants.*

*En contrepartie, il n'est pas inimaginable que les dépenses d'aide médicale puissent diminuer grâce à la généralisation de la sécurité sociale et grâce aussi à un meilleur contrôle de l'attribution de cette aide dans le cadre départemental mais ce ne sont, là encore, que des hypothèses.*

**Evolution des dépenses contingentables (1).**

(Dépenses nettes Métropole plus Départements d'Outre-Mer, non compris frais communs.)  
(En millions de francs courants.)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 provi- soire.	1979 estima- tion.
<b>I. — Bloc Etat.</b>							
a) Aide sociale à l'enfance (2) .....	2 961	3 559	4 397	5 307	6 095	6 990	8 097
b) Aides médicales aux malades mentaux et aux tuberculeux et cotisations d'assu- rance maladie .....	551	1 174	1 483	1 501	1 714	2 057	2 380
c) Hébergement et réadaptation (centres d'hé- bergement, prévention et réadaptation) .	42	56	115	287	375	497	516
d) Handicapés (allocations et C. A. T.) .....	1 007	1 282	1 561	1 907	2 038	2 477	3 089
e) Sans domicile de secours .....	264	316	436	526	596	674	791
f) Santé publique (hygiène mentale, toxico- manie, hygiène publique, etc.) .....	280	397	525	690	822	977	1 128
<b>Total bloc Etat .....</b>	<b>5 105</b>	<b>6 784</b>	<b>8 517</b>	<b>10 218</b>	<b>11 640</b>	<b>13 672</b>	<b>16 001</b>
<b>II. — Bloc collectivités locales.</b>							
a) Aide sociale aux personnes âgées .....	1 281	1 498	1 882	2 300	2 682	3 034	3 422
b) Aide médicale sur cotisations .....	1 355	1 516	1 783	2 295	2 386	2 598	2 978
c) Handicapés (hébergement, éducation spé- ciale et aides ménagères) .....	754	801	1 032	1 367	1 519	1 601	1 827
d) Tuberculose et cancer .....			802	1 045	839	929	1 029
e) Service social départemental (3) .....	50	58	67	77	496	581	673
<b>Total bloc collectivités locales .</b>	<b>4 046</b>	<b>4 611</b>	<b>5 646</b>	<b>7 084</b>	<b>7 922</b>	<b>8 744</b>	<b>9 929</b>
<b>Total général I + II .....</b>	<b>9 151</b>	<b>11 395</b>	<b>14 163</b>	<b>17 302</b>	<b>19 562</b>	<b>22 416</b>	<b>25 930</b>

(1) Non compris la santé scolaire.

(2) Y compris aide sociale à la famille, non compris l'estimation de la part du service social qui était incluse dans l'aide sociale à l'enfance jusqu'à 1977.

(3) Jusqu'en 1977, les chiffres sont l'estimation de la part du service social incluse dans l'aide sociale à l'enfance, soit 20 p. 100. Les 80 p. 100 restants étaient inclus dans la protection maternelle et infantile jusqu'en 1977.

Une dernière crainte d'augmentation à avoir pour les dépenses sociales réside dans le fait que certains départements voudront sans doute augmenter les versements aux personnes âgées : Paris l'a déjà fait (1 750 F par mois garantis). D'autres départements, sans aller aussi loin, suivront sans doute cet exemple, par une

voie ou par une autre. A vrai dire, c'est aussi le principal problème pour les deux autres catégories de dépenses transférables : les transports scolaires et les bourses.

Nous avons indiqué le montant moyen actuel des *bourses* par élève. A coup sûr, il n'est pas élevé et les départements voudront vraisemblablement se montrer plus généreux que l'Etat dans bien des cas.

Il en va de même pour les *transports scolaires*, encore que sur ce point la dépense à prendre en charge soit limitée du fait que d'ores et déjà une très forte proportion de dépenses correspondantes incombe au budget public. Il reste toutefois une marge puisque les communes et les familles doivent payer dans nombre de départements une fraction non négligeable de la dépense totale.

## 2. — Les bourses scolaires.

Le nombre de bourses tend certes à se stabiliser ainsi que cela résulte du tableau suivant, mais cette évolution s'explique probablement par la rigueur avec laquelle les bénéficiaires de bourses sont actuellement triés et aussi par le montant relativement faible de ces bourses.

Evolution des crédits et des effectifs des bénéficiaires en matière de bourses scolaires de 1970 à 1979.

ANNÉE SCOLAIRE	CRÉDITS	MONTANT moyen de la bourse.	EFFECTIFS des élèves boursiers.	POURCENTAGE des élèves boursiers.
(En francs.)				
1976-1977.				
Premier cycle .....	727 690 000	510	1 424 018	41
Second cycle .....	794 432 000	1 188	641 707	37,6
S. T. S. - C. P. G. E. ....	69 131 000	5 256	15 346	18,1
1977-1978.				
Premier cycle .....	760 412 000	530	1 293 189	38,2
Second cycle .....	885 523 000	1 252	623 520	34,3
S. T. S. - C. P. G. E. ....	79 894 000	5 571	15 554	17
1978-1979.				
Premier cycle .....	734 768 000	545	1 187 000	35,2
Second cycle .....	927 260 000	1 353	622 000	33,7
S. T. S. - C. P. G. E. ....	91 083 000	5 901	16 200	17
1979-1980.				
Premier cycle .....	703 848 000	566	1 114 000	33,2
Second cycle .....	1 074 788 000	1 493	631 000	33,7
S. T. S. - C. P. G. E. ....	107 199 000	6 340	16 900	16,9

ANNÉE scolaire.	BOURSES DE PENSION			BOURSES DE DEMI-PENSION		
	Crédits affectés à ces bourses.	Nombre d'élèves bénéficiaires.	Montant moyen de la bourse par élève.	Crédits affectés à ces bourses.	Nombre d'élèves bénéficiaires.	Montant moyen de la bourse par élève.
	En francs.)		En francs.)			(En francs.)
1970-1971 .....	1 033 800	2 165	466	5 990 920	62 140	96,4
1971-1972 .....	998 640	2 140	466	5 001 320	64 645	77,4
1972-1973 .....	853 200	1 910	466,7	5 146 800	60 610	84,9
1973-1974 .....	763 300	1 640	465,4	5 236 690	63 360	82,6
1974-1975 .....	719 920	1 450	496,5	5 299 990	62 975	84,2
1975-1976 .....	919 210	1 600	574,5	7 700 690	55 400	139
1976-1977 .....	1 011 920	1 580	640,5	9 579 570	54 710	175
1977-1978 .....	1 040 070	1 552	670	10 285 000	54 280	189,5
1978-1979 .....	1 129 700	1 580	715	11 156 100	54 420	205
(prévision)						
1979-1980 .....	1 224 500	1 580	775	12 135 660	54 420	222
(prévision)						

### 3. — Les transports scolaires.

Quant à l'évolution des dépenses de transports scolaires, les deux tableaux suivants montrent qu'elles ont été très régulièrement en augmentant du fait de l'augmentation du nombre des élèves transportés et de l'augmentation progressive du prix des transports.

Si la baisse récente de la natalité peut se traduire à terme assez proche par la baisse ou au moins la stagnation du nombre des élèves à transporter, il n'est pas sûr que le prix des transports ne continue pas à croître, notamment à cause du prix des carburants.

**Evolution des dépenses de transport scolaire de 1973 à 1979**

	CAMPAGNE 1973-1976.	CAMPAGNE 1976-1977.	CAMPAGNE 1977-1978 (chiffres provisoires).	CAMPAGNE 1978-1979 (prévision).	CAMPAGNE 1979-1980 (prévision).
Volume global des dépenses en millions de francs .....	1 150	1 329	(1) 1 514	1 708	(4) 1 806
Dépense moyenne à l'élève ....	682 F	757 F	830 F	908,5 F	(4) 928,5 F
<b>Part de l'Etat :</b>					
En chiffre absolu (millions de francs) .....	693,4	829,2	(2) 954	(3) 1 076	(4) 1 138
En pourcentage de la dépense globale .....	60,7	62,4	Proche de 63	(3) 63	(4) 63
<b>Part des collectivités locales, en pourcentage de la dépense globale .....</b>					
	Env. 30	Env. 30	Env. 30	Env. 30	Env. 30
<b>Part des familles, en pourcentage de la dépense globale .....</b>					
	Env. 9,3	Env. 7,6	Proche de 7	Env. 7	Env. 7

(1) Chiffre tenant compte des hausses de tarifs de transport autorisées par le Gouvernement au début de l'année civile 1978 (à p. 100 au 1<sup>er</sup> janvier 1978 pour les contrats de services spéciaux régulièrement reconduits, 5,5 p. 100 au 1<sup>er</sup> février 1978 pour les lignes régulières de transport de voyageurs.

(2) En retenant l'hypothèse selon laquelle seront effectivement ouverts les 24,6 millions de francs de crédits complémentaires dont le ministère de l'éducation a demandé l'attribution en 1978, en loi de finances rectificative, pour compenser l'incidence, sur le semestre janvier-juin 1978, des hausses de tarifs autorisées par le Gouvernement en janvier et février 1978.

(3) En retenant l'hypothèse selon laquelle seront effectivement ouverts les 20,4 millions de francs de crédits complémentaires dont le ministère de l'éducation a demandé l'attribution en 1978, en loi de finances rectificative, pour compenser l'incidence, sur le trimestre septembre-décembre 1978, des hausses de tarifs autorisées par le Gouvernement.

(4) En admettant que la hausse des tarifs de transports, à la rentrée de 1979, corresponde strictement à celle que les crédits inscrits au projet de budget de 1979 permettent de couvrir, soit 2,2 p. 100.

ANNEES	EFFECTIFS d'élèves transportés et subventionnés par l'Etat.	DEPENSE TOTALE DE TRANSPORT supportée par les collectivités publiques.			
		Participation de l'Etat.		Participation des collectivités locales.	
		En valeur absolue. (En millions de francs.)	En pourcentage de la dépense.	En valeur absolue.	En pourcentage de la dépense totale.
1973-1974 .....	1 560 000	457,3	55,45	247	30
1974-1975 .....	1 621 000	572,9	60	287	30
1975-1976 .....	1 686 000	698,4	60,7	345	30
1976-1977 .....	1 756 000	829,2	62,4	400	30
1977-1978 (prévisions).....	1 823 000	954	63	454	30
1978-1979 (prévisions).....	1 880 000	1 076	63	512	30
1979-1980 (prévisions).....	1 945 000	1 138	63	542	30

En conclusion, on peut dire que **les dépenses transférées ne sont pas, dans l'ensemble, de « mauvais risques », à l'exception sans doute de la santé scolaire, mais il est assez vraisemblable que les collectivités locales voudront se montrer plus généreuses que l'Etat, surtout pour l'aide aux personnes âgées et pour les bourses.**

En théorie, certes, on pourra dire qu'elles n'ont qu'à s'en prendre à elles-mêmes et que c'est de toute manière de l'argent bien utilisé. C'est vrai, mais **cette perspective explique que nombre d'élus locaux hésitent à accepter les responsabilités nouvelles que la loi veut confier aux départements et aux communes.**

#### D. — *Les compensations.*

**Pour décider les hésitants, il faut absolument que les compensations puissent non seulement couvrir les dépenses transférées, mais de surcroît qu'elles évoluent de façon convenable, c'est-à-dire non seulement de façon à couvrir l'évolution de ces dépenses à législation constante, mais de surcroît à permettre des améliorations sociales d'ores et déjà prévisibles.** A cet égard, le texte n'a strictement rien prévu, il propose des recettes évolutives, certes, mais on peut se demander si elles permettront de faire face aux dépenses dans l'avenir.

Les compensations sont, nous l'avons dit, de deux sortes, la dotation globale de fonctionnement et, éventuellement, un transfert d'impôts.

1. — **La dotation globale de fonctionnement.** — Les ressources procurées par la dotation globale de fonctionnement évoluent comme le produit global de la taxe sur la valeur ajoutée. C'est une indexation qui varie avec le niveau de l'activité économique. Elle laisse une petite marge par rapport à la variation des prix. **Soulignons une petite difficulté qui n'est qu'apparente : il ne faudrait pas que les départements qui verraient leur dotation globale de fonctionnement minorée soient défavorisés par rapport aux départements qui verraient au contraire leur dotation globale de fonctionnement majorée, puisqu'au total, répétons-le, il s'agirait d'une opération blanche au départ.** Dans la mesure où la dotation globale de fonctionnement varierait strictement comme le coût de la vie, l'effet de la compensation demeurerait strictement nul avec le temps. Il y aurait un petit problème dans la mesure où la dotation globale de fonctionnement augmenterait plus ou moins vite que le coût de la vie. Dans ce cas, ceux qui reçoivent un peu plus de dotation globale de fonctionnement peuvent à première vue paraître plus favorisés que ceux qui en perdent une fraction. Mais il se peut que ce ne soit qu'une apparence, d'abord pour le cas où le rythme

d'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée n'atteindrait pas le rythme des hausses des prix, car alors la situation serait inversée. De plus, les collectivités auxquelles on enlève une plus forte partie de dépenses sont aussi celles qui, dans le système actuel, devraient voir leurs charges grandir le plus vite, puisque on leur enlève les dépenses d'aide sociale du bloc-Etat, celles, nous l'avons dit, dont la croissance est la plus forte. Quoi qu'il en soit, on peut admettre qu'il y a là une petite source d'inégalité. Votre commission l'a admise, du fait qu'elle porte sur des chiffres relativement faibles au total pour chacun des départements dont les charges s'accroissent, à lire le tableau des simulations. Il est vraisemblable qu'avec le nouveau barème de répartition des charges d'aide sociale, les départements déchargés seront moins nombreux. La plupart qui figurent actuellement dans la liste des départements déchargés étant pour la plupart ceux qui devraient bénéficier d'une révision du barème. **Au total la compensation à partir de la dotation globale de fonctionnement paraît admissible.**

2. — **Le transfert d'un impôt.** — On ne nous dit pas ce que peut être cet impôt. L'article 88 indique seulement que son taux devrait pouvoir varier dans les limites fixées par la loi.

D'après certains renseignements, il pourrait s'agir de la *partie de l'impôt sur les cartes grises qui n'est pas actuellement attribué aux régions*. Quoi qu'il en soit, devant l'incertitude présente, votre commission a voulu préciser un ou deux points et d'abord comment serait évalué le produit de cet impôt dans le calcul des droits des départements : il ne faut pas un calcul général mais un calcul d'après le rendement de chaque département l'année des transferts. Il faut de plus que cet impôt soit susceptible d'évoluer au moins aussi favorablement que la dotation globale de fonctionnement pour que les départements ne perdent pas au change.

3. — **La constitution d'une réserve.** Eu égard à la très vraisemblable progression des charges des départements pour les motifs sociaux que nous avons exposés, votre commission s'est préoccupée de savoir comment les départements pourraient y faire face.

Le total des dépenses de bourses a été chiffré pour 1977 à 1 milliard 600 millions ; les dépenses d'aide aux personnes âgées à 2 milliards 600 millions ; les dépenses des transports scolaires à 850 millions, et les dépenses de santé scolaire à 250 millions, au total **5 milliards 300 millions de francs de dépenses que les départements pourraient être amenés à accroître.** Une augmentation de 10 % représenterait 530 millions de francs.

**Votre commission a pensé que, pour que la solution de compensation soit acceptable, il faudrait au moins qu'elle garantisse la**

**possibilité de ces 10 % d'augmentation. Votre commission a cru pouvoir y parvenir en additionnant les résultats d'un certain nombre de mesures.**

a) **La prise en charge par l'Etat des dépenses de justice** représenterait une surcharge pour lui de 350 millions de francs, et davantage si les annuités d'emprunts s'ajoutent aux autres dépenses comme votre commission l'a demandé ; disons dans l'ensemble 400 millions de francs de charges incombant pour l'essentiel aux départements seraient enlevés aux collectivités locales.

b) **La prise en charge par l'Etat des contingents de police.**

Nous avons également proposé à la différence du projet du Gouvernement que 200 millions de contingents de police soient supprimés sans contrepartie. Nous avons indiqué aussi que cela posait un certain problème d'équilibre, non pas entre l'Etat et les collectivités locales, mais entre les communes, celles qui paient pour leur police et celles qui vont s'en trouver totalement déchargées. Pour ce motif, nous avons proposé que les conseils généraux aient le droit dans chaque département de tenir compte de l'inégale répartition des charges de police entre les communes. A cet égard, un point fait difficulté, le cas de Paris qui entre d'ailleurs pour 150 millions de francs environ sur les 200 millions de francs du contingent de police. Il ne peut être question ici de répartition des dépenses départementales entre les communes puisque Paris est à la fois département et commune, mais on peut penser que, comme pour les autres communes, il y aurait quelque chose d'anormal à ce que Paris ne participât en rien aux dépenses de police. Aujourd'hui un garde champêtre à temps complet gagne 3 500 F par mois, ce qui correspond à une dépense annuelle de l'ordre de 60 000 F. Quand une commune de 3 000 habitants a un garde champêtre à temps plein, cela fait une charge de 20 F par habitant. Sur les mêmes bases, les deux millions d'habitants de Paris auraient à payer 400 millions de francs. C'est pourquoi *vo*tre commission a imaginé qu'elle pouvait demander à Paris d'abandonner ses 150 millions de francs à un fonds commun. **Une réserve doit être faite toutefois : d'après certains renseignements le Gouvernement aurait pris des engagements à propos de ces contingents de police parisienne.**

On s'explique mal s'il en est ainsi *pourquoi il a quand même été prévu une compensation de ces dépenses dans le cadre de l'article 88*, mais s'il s'avère exact que l'Etat a consenti des promesses à la capitale, votre commission n'a nullement l'intention de désavouer le Gouvernement. Elle lui demandera seulement de verser les 150 millions de francs correspondants au fonds commun de l'ensemble des collectivités locales.

**c) La diminution des primes d'assurances des communes** devrait constituer un troisième élément de nature à donner quelque soulagement aux finances locales. Cette diminution devrait résulter de la prise en charge des responsabilités par l'Etat. Il est difficile d'en indiquer le chiffre, mais peut-être s'agit-il d'un million.

**En additionnant ces trois éléments on peut dire que les communes et les départements auraient une marge de dépenses de 650 millions de francs à laquelle ils pourraient donner une affectation sociale sans parler des progrès possibles de la dotation globale de fonctionnement par rapport au coût de la vie. Cela n'est pas énorme, mais peut néanmoins constituer une garantie rendant le projet acceptable.**

On aura noté que dans ce calcul nous avons volontairement laissé en dehors **la question de l'indemnité de logement des instituteurs**, problème à part. Nous n'avons pas non plus parlé de la prise en charge à 100 % des dépenses de transports scolaires, cette prise en charge devant normalement être effectuée, si le Gouvernement tient ses promesses, avant même la mise en application de la loi. Un article additionnel vous est proposé par la commission pour le lui rappeler, mais ces ressources supplémentaires se trouveront immédiatement affectées aux transports scolaires eux-mêmes.

Nous pouvons dire, en résumé, que, dans l'état actuel des choses, **votre commission vous propose des dispositions qui paraissent garantir non seulement l'évolution des dépenses si la législation n'est pas modifiée, mais même un certain accroissement des dépenses sociales.**

Mais là plus qu'ailleurs, **les résultats financiers du transfert ne pourront s'apprécier de manière sûre qu'après expérience.** Il faudra à bref délai probablement revoir tout ce mécanisme financier quand on pourra mieux en connaître les conséquences. C'est pourquoi votre commission vous propose à ce sujet **un article qui insiste pour que cette révision particulière intervienne indépendamment de la révision d'ensemble sur les résultats du projet de loi qui vous est soumis.**

## VII. — RELATIONS ENTRE L'ÉTAT LES DÉPARTEMENTS ET LES COMMUNES

Dans cette partie du texte, votre Commission des Lois a voulu aborder sous forme d'articles additionnels des problèmes juridiques, sans doute très complexes, mais essentiels en pratique et souvent très irritants pour les collectivités locales.

Par un lent glissement jurisprudentiel, les communes ont en effet été rendues responsables de beaucoup de dommages subis par le public, sans pourtant qu'elles aient elles-mêmes commis la moindre faute, sans qu'on puisse leur adresser le moindre reproche et sans qu'à aucun moment elles aient été en mesure d'empêcher l'accident ou l'incident dont les victimes réclament réparation.

Les problèmes propres à la *responsabilité pénale des élus et des fonctionnaires* seront traités respectivement avec les titres III et IV du projet qui sont consacrés, l'un aux élus locaux, l'autre au personnel. Votre commission vous propose d'y insérer des articles additionnels distincts de ceux qui figurent au titre II mais avec la même idée de base : **pas de responsabilité pénale sans faute, aussi bien pour le maire que pour le personnel. Pour la commune, votre commission vous propose de décider aussi qu'elle n'aura pas de responsabilité civile, hormis les cas bien déterminés par la loi et, évidemment, sauf faute de sa part.**

A. — *La répartition des responsabilités civiles et pénales.*

### 1. En matière de police.

Un premier article additionnel traite de la responsabilité des communes en matière de police. *On ne vous propose pas de modifier les règles de responsabilité en cas de troubles, d'émeutes ou d'attroupements.* Le problème a trouvé, depuis une loi de 1913, récemment modifiée, une solution qui est actuellement reprise aux articles L. 133-1 et suivants du Code. Dans ce cas, l'Etat supporte obligatoirement une grande part de dommages. De plus, en pratique, il accepte toujours d'augmenter ses obligations légales au point de prendre souvent en charge la totalité des dommages et, cela, sans même rechercher si la commune a ou non commis quelque faute. Après soixante-six ans d'expérience, votre commission vous propose de ne pas modifier ces dispositions originales qui, en pratique, sont apparues assez satisfaisantes.

C'est à propos des autres matières de police que la jurisprudence a pu, en l'absence de textes, élargir les responsabilités communales. Elle l'a fait quand elle se trouvait en face de victimes incontestablement dignes d'intérêt et qu'elle ne trouvait pas d'autres moyens de leur accorder réparation. Il faut reconnaître que la responsabilité qui pèse sur les maires, en matière de police, est extrême. L'article L. 131-2 (6°) du code charge en effet les maires de « *prévenir et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux* », notamment « *les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de roche, les avalanches ou autres*

*accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses et les épizooties* ». C'est là une tâche si vaste qu'on peut dire qu'elle est pratiquement impossible à remplir. Quelque prudent que soit le maire et quelque vigilant qu'il se montre, il ne lui est possible ni de tout prévoir, ni de tout guérir. Les tribunaux trouvent là un terrain trop facile pour mettre en cause la responsabilité municipale. Certains arrêts récents ont provoqué de vives protestations des communes, très spécialement la jurisprudence inspirée de la théorie « *des collaborateurs occasionnels du service public* ». L'arrêt du Conseil d'Etat qui est à la base de cette jurisprudence est l'arrêt « *commune de Batz-sur-Mer* » (25 septembre 1970, au recueil p. 540). L'affaire est celle-ci : un médecin se noie en tentant de sauver un enfant imprudent qui, par mauvais temps, était entré dans l'eau dans une zone interdite aux baignades. Le médecin laissait une veuve et huit orphelins. Qui pouvait prendre leur malheur en charge ? La commune n'avait commis aucune faute, au contraire, la baignade n'était pas autorisée à l'endroit de l'accident. L'Etat se refusait un geste qui, pensait-il, aurait servi de précédent. La haute juridiction déclara que le médecin était un collaborateur occasionnel du service public de police municipale de Batz-sur-Mer et donc que la commune devait indemniser la veuve et les orphelins du dommage subi par eux. Le caractère très humain de cette jurisprudence est indiscutable. La facilité qu'elle donne aux victimes, qui savent désormais qu'en matière de police elles peuvent toujours s'adresser à la commune, est grande, mais la charge de cette responsabilité fait peser sur les communes de grands risques, même si elles ont pris soin de contracter une assurance, toujours onéreuse d'ailleurs.

Au vrai, des cas comme celui qui a donné naissance à l'arrêt de Batz-sur-Mer pose un problème d'égalité des citoyens devant les charges publiques, égalité qui est garantie par la Constitution. On peut, à coup sûr, admettre que ce principe aurait été violé si la veuve et les enfants du médecin n'avaient pas été indemnisés mais c'est là un problème national. **Pourquoi faire les communes responsables quand ont n'a rien à leur reprocher, ni à reprocher à leurs agents. A problème national, il faut une solution nationale !**

Dans un domaine assez comparable, il y a longtemps que les instituteurs publics ont obtenu une satisfaction beaucoup plus large que celle que sollicitent les communes. L'article 1384 du Code civil qui institue une présomption de responsabilité pour ceux qui ont la garde des enfants ne joue pas contre les instituteurs dans l'exercice de leurs fonctions. C'est l'Etat qui est substitué à leurs obligations.

**Le texte de la commission ne va pas aussi loin. Il laisse aux victimes la faculté d'agir contre la commune. C'est à celle-ci à atta-**

**quer l'Etat devant le tribunal si elle pense être en droit de le faire.** Si elle n'a pas pris cette précaution à temps, elle reste seule responsable. Cette règle en apparence un peu complexe, évite toute hésitation à la victime dont la situation juridique serait aussi simple après le vote de l'amendement que vous suggère votre commission qu'auparavant.

Il lui suffira de citer la commune en justice comme c'est le cas présentement mais la commune pourra, elle, demander immédiatement à l'Etat de se substituer à elle devant le juge.

## 2. Autres domaines de responsabilité.

Le même motif de simplicité de procédure explique que la commission vous propose la même règle dans d'autres cas dans lesquels elle souhaite voir disparaître la responsabilité communale. Les plaideurs pourront toujours s'adresser à la commune, mais celle-ci pourra, si vous suivez votre commission, se faire substituer en justice d'autres responsables dans trois cas.

**a) Le premier cas est celui où l'Etat, le département ou un établissement public ont mis eux-mêmes en œuvre l'organisation particulière des mesures de sécurité ou des mesures de police ne dépendant pas de la commune.** C'est le cas non seulement dans lequel le plan d'organisation des secours (plan O. R. S. E. C.) est mis en œuvre mais aussi le cas de l'intervention d'un service départemental d'incendie substitué aux services municipaux ou encore le cas de mesures de sécurité civile en temps de paix, comme en temps de guerre. Ces mesures ne dépendent pas de la commune, il ne faut pas que la commune dépossédée de tout pouvoir ait cependant à payer les conséquences des interventions ou du département, ou de l'Etat. A vrai dire, l'article additionnel précédent, relatif à la police, couvre en partie l'hypothèse envisagée, mais il n'est relatif qu'aux cas où aucune faute n'a été commise par la commune et il convient ici de lever une ambiguïté qui explique la jurisprudence actuelle des tribunaux. Il ne faut pas, par exemple, que l'on puisse soutenir que le service départemental d'incendie a agi pour le compte de la commune. Il faut que la loi soit formelle. *Peu importe que l'autorité juridique du maire subsiste, le fait doit l'emporter sur le droit.* **Si un service départemental intervient, ce ne sera plus au nom de la commune, mais au nom du département du point de vue de la responsabilité, sauf, bien entendu, faute de la commune indépendante de la marche du service départemental.**

A noter que la solution proposée voudra en particulier décharge pour les communes dans lesquelles la police est étatisée de leur responsabilité dans le domaine pris en charge par l'Etat que nous

avons tenté de préciser dans le cadre de ce rapport, sous réserve des dispositions des articles L. 133-1 et suivants du code ; il ne faut pas non plus que le fait que les services municipaux aient apporté leur concours aux services responsables entraîne la substitution de responsabilité de la commune puisque dans les hypothèses où nous nous plaçons, les services municipaux n'ont pas agi en tant que tels : ils se sont intégrés dans une action d'ensemble dépendant d'une autorité qui est généralement le préfet. L'ensemble des comptes de l'opération doit être supporté par la collectivité au nom de laquelle le préfet a agi, Etat ou département.

b) **Le deuxième cas est celui où une autorité s'est substituée à l'autorité municipale.** Il s'agit bien entendu généralement du préfet ou du sous-préfet qui tient ce droit du Code des communes. L'article L. 131-13 donne pouvoir au préfet de se substituer au maire, la *jurisprudence veut qu'on le regarde alors comme engageant non pas la responsabilité de l'Etat mais celle de la commune* (notamment Conseil d'Etat, 6 juin 1952, ville de Gap, p. 296). C'est vraiment une anomalie à redresser. Il y aurait bien sûr à réserver le cas où le maire aurait commis une faute en n'agissant pas, mais s'il n'en était pas ainsi, il serait inadmissible de faire payer à la commune les erreurs du représentant de l'Etat.

A noter, chose curieuse, que, toujours dans le cas d'application de l'article L. 131-13 qui donne pouvoir au préfet d'agir non seulement en se substituant à un maire mais de prendre des décisions générales pour le département, le maire est regardé comme agent de l'Etat dans la seconde hypothèse alors qu'il est traité comme agent de la commune dans la première. Dans le second cas, l'Etat est responsable au regard des tribunaux des conséquences de ses actes. **Nous proposons une solution unifiée pour les deux hypothèses.**

c) **Lorsque la commune a confié à un service de l'Etat, du département ou d'un établissement public une tâche donnée.** La commune reste en principe responsable. Nous proposons une solution inverse en notant d'abord que la cour de cassation est plus proche que le Conseil d'Etat de ce que nous suggérons de faire, encore que la jurisprudence du Conseil d'Etat paraisse évoluer dans le sens que nous souhaitons consacrer par la loi.

La *Cour de cassation* déclare responsable la collectivité dont dépend statutairement l'agent. Dans l'arrêt Lanusse du 13 juillet 1971, la Cour de cassation a ainsi admis la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés par l'embarcation d'un C. R. S. mis pendant l'été à la disposition d'une commune pour surveiller une plage.

Le Conseil d'Etat fait au contraire prévaloir un critère matériel en recherchant, quel que soit le statut de l'agent, la collectivité pour laquelle ce dernier agissait [voyez 23 février 1951, sieur Desgranges (au Recueil, p. 112), pour des brutalités commises par des policiers d'Etat agissant dans le cadre d'une compétence de police municipale ; 28 octobre 1960, commune de La Ricamarie (au Recueil, p. 363) ; 21 février 1964, Compagnie d'assurances La Paternelle (au Recueil, p. 119) ; 28 mai 1971, commune de Saint-Jean-de-Maurienne].

Le Conseil d'Etat n'admet la coresponsabilité de la collectivité dont dépend statutairement l'agent temporairement placé sous l'autorité de la commune que si celui-ci a refusé ou négligé d'exécuter un ordre du maire (commune de la Ricamarie précité).

Le système est, curieusement, légèrement différent lorsqu'il s'agit d'agents dépendant d'un centre départemental de secours contre l'incendie : la commune peut se retourner contre le département si le centre n'est pas intervenu assez rapidement, est intervenu avec des moyens insuffisants ou a négligé d'exécuter les ordres du maire (Compagnie d'assurances La Paternelle précité).

Ce n'est pas aujourd'hui que la position du Conseil d'Etat sur ce sujet a fait l'objet de critiques. On peut citer à ce propos une note du grand juriste Maurice Aurioux à propos d'un arrêt du 13 mai 1907 (1). Un chemin vicinal, propriété de la commune mais alors entretenu obligatoirement par le service départemental, dit précisément service vicinal, était en mauvais état. Il en résultait des dommages. Donc la commune fut déclarée responsable. Aurioux estima cette décision mal fondée. Il écrivit : « Tout ce qui regarde un service vicinal ne regarde point les communes, le service vicinal leur est imposé. Elles sont obligées de subir les agents voyers, la responsabilité des bévues de ces agents doit être au compte du département qui les emploie ».

Il n'y a plus de service vicinal, mais des problèmes analogues se posent à l'égard du service de l'équipement. Votre commission a pensé qu'il était bon que la loi les tranchât. **Il est normal que la responsabilité de la commune existe quand il s'agit d'une tâche communale, mais il est aussi normal qu'elle puisse se retourner contre celui qui a commis l'erreur.** Une telle solution sera d'ailleurs en pleine harmonie avec ce que nous proposons au titre premier : non plus faire rémunérer les agents de l'Etat par les communes quand ces agents agissent en tant que membres d'un service de l'Etat. La situation actuelle demeure confuse du fait que la distinction n'est pas nette entre le service d'Etat et les interventions municipales. Dans le cadre de la clarification des responsabilités et des compétences, votre commission croit faire une œuvre utile en vous suggérant cet amendement.

---

(1) Département de la Dordogne c/ Malleville, Sirey 1908 II, p. 124.

B. — *Relations entre l'Etat, les départements et les communes.*

**Les relations entre les départements et les communes sont généralement très bonnes.** Il y a cependant des exceptions, le rapport Aubert en fait état. Citons-le, là encore :

I. — *Les réponses des maires des communes rurales.*

· *Le rôle du département est connu et jugé positif par une forte majorité. On apprécie sa fonction de répartiteur de ressources et l'aide financière qu'il apporte aux communes.*

« *Des critiques ou regrets s'expriment néanmoins : aux yeux de certains maires, l'aide que le département dispense aux communes rurales est loin de suffire à compenser leur impécuniosité, et surtout on estime ou on redoute que l'Etat n'en profite pour réduire ses propres subventions.*

« *Quelques maires se sont plaints vivement d'une « politisation » de la répartition des aides départementales. (« Le conseil général sert avantagement ses amis politiques »).*

.....

« *Il ne faut à aucun prix que la région ni le département ne servent de tutelle aux communes. Nous concevons leurs rôles comme un certain transfert des compétences de l'Etat ; la région et le département permettant une certaine décentralisation du pouvoir de l'Etat.»*

II. — *Les réponses des maires des communes urbaines.*

· *1° Le rôle du département est bien connu et très généralement apprécié pour les mêmes raisons que celles développées par les maires des communes rurales.*

« *On note aussi quelques critiques visant les critères d'attribution « pas toujours objectifs » des aides départementales et l'alourdissement de la fiscalité locale.*

« *Les fonctions attribuées au département sont assez clairement définies : maintien de son rôle de péréquation et de répartition de ressources, mais aussi prise en charge (équipement et gestion) d'un certain nombre de services d'intérêt commun (par exemple : collèges, transports scolaires, action sanitaire et sociale, services d'incendie, zones industrielles). » (1)*

---

(1) La réponse des maires de France.

**Votre commission a tenu compte de ces observations et veillé, comme le Gouvernement lui-même d'ailleurs le proposait, à ce que les communes ne soient pas démunies face aux interventions départementales. C'est le motif pour lequel elle a donné son accord aux articles 89, 90 et 91 du projet, tout en cherchant à en améliorer la rédaction. Elle a, de surcroît, tenu à insérer dans le texte même de la loi de 1871 toutes les dispositions concernant le département, celles qu'elle proposait de sa propre initiative comme celles que le Gouvernement avait proposées et qu'elle retenait. Il lui a paru, en effet, indispensable de mettre à la disposition de tous une loi unique contenant l'ensemble des dispositions intéressant le département.**