

N° 33

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 1981.

R A P P O R T

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, adopté par l'Assemblée Nationale, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Par M. Michel GIRAUD,

Sénateur.

TOME I

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA RÉFORME

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Mme Cécile Goldet, MM. Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Raymond Tarcy, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 105, 237, 312 et in-8° 25.

Sénat : 371 (1980-1981).

Collectivités locales. — *Administration - Budget - Chambres régionales des comptes - Comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques - Commissaires de la République - Communes - Comptables - Conseils généraux - Conseils régionaux - Cour de discipline budgétaire et financière - Cour des comptes - Etablissements publics - Départements - Dotations spéciales - Finances locales - Force exécutoire - Fusions et groupements - Paris - Plans régionaux - Police - Politique économique et sociale - Préfets - Présidents des conseils généraux - Présidents des conseils régionaux - Régions - Structures administratives.*

SOMMAIRE DU TOME PREMIER

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE

L'idée de décentralisation 5

CHAPITRE PREMIER

L'idée de décentralisation dans l'Histoire 5

- I. — L'idée de décentralisation n'est pas familière aux Français 5
- II. — Les politiques de décentralisation n'ont jamais vraiment réussi en France 8
 - A. — *Le long cheminement de la décentralisation* 9
 - B. — *Les obstacles* 11
 - 1) *La dépossession légale* 11
 - 2) *La dépossession administrative* 14
- III. — L'idée de décentralisation a toujours été cependant au centre du débat politique 16

CHAPITRE II

Les expériences étrangères 21

- I. — La France connaît une évolution que les autres pays n'ont pas eu à faire 21
 - A. — *Exemple des Etats fédéraux* 21
 - B. — *Exemple des Etats unitaires* 22
- II. — ... ou qu'ils ont faite en sens inverse 22
 - A. — *Le renforcement des pouvoirs centraux dans les Etats fédéraux* 22
 - B. — *Le regroupement des collectivités territoriales* 24
 - C. — *L'évolution récente* 25
 - 1) *L'expérience espagnole: la constitution de communautés autonomes* 26
 - 2) *L'expérience italienne: la mise en place d'un état régional* 31

CHAPITRE III

La volonté décentralisatrice manifestée par le Gouvernement s'inscrit dans une profonde continuité 36

- I. — Un mouvement de décentralisation progressive 36
 - A. — *L'alignement des tutelles* 37
 - B. — *L'amélioration des finances* 38
 - C. — *La régionalisation et déconcentration* 39
- II. — Le Sénat, pour sa part, a déjà voté la décentralisation 40
 - A. — *Le respect des structures et des institutions* 40
 - 1) *Le respect des structures* 40
 - 2) *Le respect des institutions* 41
 - B. — *L'accroissement des libertés locales* 43
 - 1) *La suppression des principales entraves aux libertés locales* 43
 - 2) *De nouveaux moyens d'exercice de ces libertés* 45
 - C. — *La clarification des compétences* 47
 - 1) *Les transferts de compétences* 47
 - 2) *La compensation financière* 48

DEUXIEME PARTIE

Présentation du projet de loi 51

CHAPITRE PREMIER

Le contexte dans lequel il s'inscrit 51

CHAPITRE II

Ses principales dispositions 55

- I. — La substitution d'un contrôle juridictionnel a posteriori à la tutelle a priori 6
 - A. — *La suppression des tutelles a priori* 56
 - B. — *L'institution d'un contrôle juridictionnel a posteriori* 56
- II. — Le transfert de l'exécutif départemental et régional 57
- III. — La transformation du statut de la région 57

CHAPITRE III

Les grandes questions qu'il soulève 59

- I. — Les problèmes constitutionnels 59

A. — <i>La création de nouvelles collectivités territoriales</i>	60
B. — <i>La notion de contrôle administratif</i>	61
C. — <i>Le domaine de la loi et du règlement</i>	63
D. — <i>Le bouleversement des compétences normatives</i>	65
E. — <i>Le respect des principes généraux du droit</i>	67
11. — Les problèmes politiques	68
A. — <i>La suppression de la tutelle et l'organisation d'un contrôle juridictionnel a posteriori</i>	68
B. — <i>Le transfert de l'exécutif</i>	70
C. — <i>La création d'un quatrième échelon de compétence</i>	71
D. — <i>Les difficultés soulevées par l'interventionnisme économique des collectivités locales</i>	72
1) <i>Des mesures dangereuses</i>	72
2) <i>Des mesures illusoires</i>	74
3) <i>Un changement de tutelle ?</i>	75
TROISIEME PARTIE	
Les propositions de la commission	79
Remarques préalables	79
CHAPITRE PREMIER	
Assurer la liberté locale sans nuire à la liberté du citoyen	
I. — Assurer la liberté locale	82
A. — <i>Oui, à la suppression des tutelles existantes</i>	83
1) <i>La suppression de la tutelle administrative</i>	83
2) <i>La suppression de la tutelle financière</i>	84
a) <i>La suppression de tout contrôle budgétaire a priori</i>	84
b) <i>La suppression de la procédure d'inscription d'office</i>	85
c) <i>Seule subsistera la procédure de règlement d'office a posteriori</i>	86
d) <i>Les relations du comptable et de l'exécutif élu sont mieux précisées</i>	87
e) <i>Le renforcement du droit de réquisition</i>	87
3) <i>La suppression de la tutelle technique</i>	88
a) <i>un allègement plus déterminé des normes et des procédures techniques</i>	89
b) <i>la limitation des rémunérations accessoires</i>	89
B. — <i>Non à l'apparition de tutelles nouvelles</i>	90
1) <i>Assurer le respect de l'autonomie des futures collectivités</i>	91
a) <i>par une protection législative renforcée</i>	91
b) <i>en précisant la vocation de la région</i>	92
c) <i>en refusant d'accepter pour l'instant la référence au plan</i>	93
2) <i>L'aménagement du contrôle juridictionnel a posteriori</i>	93
a) <i>les interventions de la Chambre régionale des comptes</i>	94
b) <i>la Cour de discipline budgétaire et financière</i>	97
3) <i>La mise en place des conditions d'une réelle autorité des exécutifs élus</i>	98
II. — Préserver la liberté du citoyen	
A. — <i>L'aménagement des procédures du contrôle administratif</i>	99
1) <i>En demandant un renforcement des recrutements des tribunaux administratifs</i>	99
2) <i>En ouvrant la possibilité au représentant de l'Etat de demander au tribunal administratif le sursis à l'exécution des délibérations illégales et par un moyen particulièrement rapide</i>	99
3) <i>En donnant au représentant de l'Etat une fonction de médiation</i>	100
B. — <i>En protégeant les intérêts du contribuable</i>	101
C. — <i>En obligeant les collectivités bénéficiaires des transferts de compétences à définir des règles générales et publiques</i>	101
1) <i>Une réponse partielle au problème posé par le chevauchement de différents pouvoirs réglementaires</i>	101
2) <i>Ces règles ne devront pas porter atteinte à l'égalité des citoyens au sein de la collectivité concernée</i>	102
3) <i>Elles ne devront pas porter atteinte à l'égalité des citoyens au sein de la Nation</i>	102
3) <i>L'ouverture de procédures de recours</i>	103
D. — <i>En étendant au personnel des collectivités locales les garanties fondamentales dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat</i>	103
1) <i>La situation des personnels des collectivités locales est aujourd'hui extrêmement diverse</i>	103
2) <i>elle appelle l'amélioration de leurs garanties statutaires</i>	104
3) <i>et le maintien de la spécificité de leurs fonctions</i>	105
E. — <i>En préservant les droits acquis des fonctionnaires de l'Etat</i>	106

CHAPITRE II

Assurer une définition claire des responsabilités qui n'excluent pas le dialogue et ne laisse pas les élus démunis face à leurs nouveaux pouvoirs	107
I. — Principe du partage des compétences	107
a) La définition et la hiérarchisation des fonctions	108
b) L'application du principe de subsidiarité	109
c) La théorie des blocs de compétences	110
2. <i>Les compétences exercées par l'Etat à titre principal</i>	111
3. <i>Les compétences partagées</i>	112
a) L'action sociale et la santé	113
b) L'éducation	114
c) La culture	114
4. <i>Les compétences exercées par les collectivités locales à titre principal</i>	114
II. — Le maintien d'un dialogue nécessaire	115
A. — Entre l'Etat et les collectivités	115
1. <i>Le contrôle administratif doit d'abord être un dialogue administratif</i>	115
2. <i>Assurer l'information réciproque</i>	116
B. — Entre l'Etat et la région	117
C. — Entre la région et les collectivités territoriales	117
D. — Entre les collectivités territoriales elles-mêmes	118
III. — L'urgente nécessité d'un statut des élus locaux	119
1. <i>Le maintien du principe de la gratuité des fonctions</i>	120
2. <i>Le temps</i>	120
3. <i>Les compensations pécuniaires</i>	120
4. <i>La retraite</i>	121
5. <i>La formation</i>	122
6. <i>Les garanties juridiques de l'exercice du mandat</i>	122
CHAPITRE III	
Décentraliser sans affaiblir	123
I. — Décentraliser sans affaiblir les pouvoirs locaux : les garanties contre les transferts de charges	123
A. — Les préalables aux transferts des compétences	123
B. — Les allègements de charges	124
C. — La compensation financière des transferts de compétences	125
D. — L'institution d'une dotation globale d'équipement	126
II. — Décentraliser sans affaiblir l'Etat	127
A. — Le rappel des principes constitutionnels	127
B. — Le refus des particularismes	127
C. — Le maintien du contrôle administratif	128
D. — Le maintien d'un rôle éminent du représentant de l'Etat	128
III. — Décentraliser sans affaiblir la Nation	130
A. — En prévoyant des systèmes de péréquation	130
B. — Le problème de l'interventionnisme économique	131
C. — En évitant des bouleversements trop brutaux	133
ANNEXES AU TOME PREMIER	135
— Liste des auditions auxquelles ont procédé la commission et le rapporteur	135
— Communiqués à la presse publiés à la suite des auditions ministérielles	137
— Rappel du calendrier d'élaboration et d'adoption du plan de développement des responsabilités des collectivités locales (1975-1981)	144
— Tableaux sur les structures locales en Europe	146
SOMMAIRE DU TOME SECOND	151

INTRODUCTION

Depuis que l'humanité est passée des clans aux empires pour faire face, grâce à une organisation de plus en plus poussée, aux défis d'une nature hostile, les structures politiques n'ont cessé d'évoluer sous l'influence de deux forces contraires : la première, unitaire, tendant au renforcement du pouvoir étatique, et la seconde, centrifuge, conduisant à une autonomie de plus en plus grande des pays sur lesquels il s'exerce.

A l'aube des temps modernes, l'apparition des nations dans le monde occidental est le résultat de la première de ces tendances, **le renforcement du pouvoir central constituant la meilleure garantie contre les abus de la féodalité finissante.**

Les idées décentralisatrices n'ont pas, pour autant, cessé d'avoir des adeptes. Dès le XVIII^e siècle, Montesquieu met en valeur l'importance des corps intermédiaires pour la défense des libertés, et, de Joseph de Maistre jusqu'à Proudhon, en passant par Tocqueville et Bonald, les idées autonomistes et fédéralistes ne cesseront de s'exprimer au XIX^e siècle, à l'époque même où l'Allemagne et l'Italie trouvent enfin leur unité.

Aujourd'hui, c'est la tendance au renforcement du pouvoir central qui semble encore l'emporter dans les pays les plus peuplés du monde : Chine, Inde, U.R.S.S., Etats-Unis, en particulier, tandis que des forces centrifuges s'imposent à nos voisins européens.

En France même, depuis la deuxième guerre mondiale, diverses tentatives décentralisatrices se sont fait jour, depuis la constitution de 1946 jusqu'au projet déposé en 1978 par le précédent gouvernement, et, à cet égard, **le texte qui vous est soumis aujourd'hui paraît bien s'inscrire dans un courant à la fois irréversible et favorable au développement harmonieux du territoire national.**

Aussi est-ce avec un préjugé favorable que votre Commission des Lois en a abordé l'examen. Elle n'a, toutefois, jamais perdu de vue qu'en une telle matière, on ne saurait trop se garder de tout manichéisme. **Ni le centralisme ni l'autonomie ne sont, en tant que tels, bons ou mauvais : ils ne sont que les composantes d'un système dont l'existence est nécessaire**

au maintien de toute société organisée mais dont le point d'équilibre peut varier dans l'espace et dans le temps, en fonction de diverses données essentiellement contingentes.

Ce sont ces données que votre Commission s'est, avant tout, efforcée de dégager, afin de déterminer ce qui, dans la France de 1981, est à la fois possible et souhaitable, n'hésitant ni à rejeter ce qui lui paraissait excessif, ni à préciser et à compléter ce qui lui semblait aller dans le sens de l'intérêt général.

Le présent Tome qui constituera la première partie du rapport sera consacré à l'exposé général et comprendra **trois grandes parties**.

La première, consacrée à l'idée de décentralisation, essaiera d'abord de situer cette idée dans l'histoire de notre pays et des diverses familles politiques qui en font la richesse. Il vous sera ensuite proposé de comparer la démarche actuellement suivie en France avec les expériences qui se déroulent dans les pays étrangers comparables à la France. On y verra que si l'idée décentralisatrice est relativement nouvelle en France, il n'en est pas de même dans la plupart de ces pays. Aussi, à bien des égards, l'expérience à laquelle il nous est demandé de participer apparaîtra-t-elle comme relativement originale. En effet, jamais, comme l'on dit aujourd'hui, l'idée décentralisatrice n'aura rencontré un tel « consensus » dans notre pays. On essaiera de dégager les raisons qui expliquent ce phénomène et on rappellera aussi que **le présent projet de loi ne crée pas une aussi grande « rupture » que ses auteurs paraissent le souhaiter. Il s'inscrit, au contraire, dans une profonde continuité dont on peut dire que le Sénat a été l'âme, à travers un processus qui s'est étalé depuis une vingtaine d'années et que l'on a vu s'accélérer depuis 1975. Le Sénat ne peut être hostile à l'idée de décentralisation car il l'a déjà votée.**

La deuxième partie sera consacrée à la présentation générale des dispositions du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui vous est soumis aujourd'hui. Votre rapporteur s'efforcera de les situer dans le contexte dans lequel ils s'inscrivent. Le processus de décentralisation, tel qu'il nous est présenté aujourd'hui, est un élément essentiel, certes, mais un élément seulement d'une stratégie plus globale qui vise à un changement profond de notre société. Les dispositions du projet de loi ne peuvent donc être appréciées isolément et ce d'autant plus qu'elles sont partielles et appellent d'importants compléments. C'est pour mieux pouvoir les combler que le rapport traitera ensuite des grandes questions que soulève le présent projet de loi. Questions constitutionnelles d'abord, mais aussi questions politiques.

La troisième partie s'efforcera de présenter d'une manière synthétique l'ensemble des dispositions qui vous sont proposées et qui se répartiront en sept titres dont trois titres entièrement nouveaux, le Titre IV étant lui-même substantiellement complété.

Les propositions qui vous sont faites s'ordonneront autour de trois grandes idées :

— le souci d'assurer la liberté locale sans nuire à celle du citoyen. Ce sera l'objet du chapitre premier ;

— le chapitre II s'efforcera de tracer une définition claire des responsabilités qui n'exclut pas le dialogue et ne laisse pas les élus démunis face à leurs nouveaux pouvoirs :

— le dernier chapitre, enfin, essaiera d'atteindre l'objectif essentiel de la réforme qui est **de décentraliser sans affaiblir qu'il s'agisse des collectivités locales elles-mêmes, mais aussi de l'Etat ou de la Nation.**

Ce Tome premier sera complété par des annexes rappelant notamment les très nombreuses auditions auxquelles ont procédé votre Commission et votre rapporteur, malgré les délais hors de proportion avec la difficulté de la tâche qui leur était impartie.

Le Tome II comprendra l'examen des articles et des amendements.

Votre Commission forme le vœu que l'ensemble des amendements qu'elle vous propose, complétés par ceux que ne manqueront pas de déposer les Commissions saisies pour avis, ainsi que la plupart de nos collègues, pour lesquels cette réforme revêt une importance toute particulière, donnera au texte qui nous est soumis une cohérence indispensable à sa réussite.

Enfin, un Tome III sera constitué par un tableau comparatif qui rappellera non seulement le texte en vigueur mais également le texte voté par le Sénat en première lecture du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, déposé par le précédent Gouvernement.

PREMIERE PARTIE

L'IDEE DE DECENTRALISATION

CHAPITRE PREMIER

L'IDEE DE DECENTRALISATION DANS L'HISTOIRE

I. — L'IDEE DE DECENTRALISATION N'EST PAS FAMILIERE AUX FRANÇAIS

« Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers. D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels que les entreprises communales ». Cette affirmation de Tocqueville (1) exprime clairement la justification « classique » de la décentralisation. A celle-ci s'ajoute aujourd'hui une considération d'efficacité : les problèmes seraient mieux réglés, et plus vite, au niveau auquel ils se posent, que par une administration parisienne à la fois trop lourde et pas assez au fait des réalités.

La décentralisation c'est, avant tout, selon la définition d'Hauriou, *« le fait que l'Etat se résout en un certain nombre de personnes administratives qui ont la jouissance de droits de puissance publique et qui assurent le fonctionnement des services publics en exerçant ces droits, c'est-à-dire en faisant des actes d'administration ».*

La clarté de ces définitions ne saurait, toutefois, faire illusion : l'idée de décentralisation n'est pas familière aux Français qui, après en avoir appelé au roi contre les féodaux, n'ont ensuite jamais cessé de demander beaucoup à l'Etat, et, le plus souvent, celui-ci a préféré

(1) *La démocratie en Amérique, Livre I. ch. V.*

déléguer ses pouvoirs à des intendants puis à des préfets, nommés par lui, qu'à des organes issus de l'élection : c'est ce qu'on qualifie de déconcentration. Mais celle-ci, comme le rappelle Alain Peyrefitte, « *n'a pas jusqu'ici résolu les problèmes soulevés par la tendance centralisatrice* », même si elle s'accompagne nécessairement d'une concertation avec les élus locaux. « *Le préfet peut ne pas tenir compte des avis exprimés, mais, pratiquement et politiquement, il est impossible de ne pas consulter les assemblées et de ne jamais tenir compte de leurs avis* ». (1) Même lorsque l'Etat a consenti à une certaine décentralisation, celle-ci ne va pas « *plus loin que le régime de la liberté surveillée* » (G. Burdeau, traité de science politique).

Le pouvoir d'agir des collectivités décentralisées est, en effet, limité par la tutelle, expression empruntée au droit des mineurs et des aliénés, et dont la nature même souligne bien que les collectivités décentralisées restent dans une large mesure des incapables.

Sans doute la tutelle ne manque-t-elle pas de justifications : la protection des citoyens contre les abus de coteries locales, la protection des collectivités elles-mêmes contre l'incompétence ou la malhonnêteté de certains de leurs dirigeants, et, à un niveau plus élevé, le maintien de l'unité nationale.

Il n'en reste pas moins — ainsi que le souligne C. Eisenmann (2) — qu'il ne peut y avoir véritablement décentralisation « *qu' si et dans la mesure où les autorités locales reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes d'espèce avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumise à aucune volonté d'une autorité administrative d'Etat* », si ce n'est, bien entendu, en matière de contrôle de légalité, car, selon le même auteur « *la primauté ou simplement le caractère obligatoire de la loi pour l'autorité administrative ne constitue en aucune façon une subordination quelconque de l'autorité administrative locale à l'administration de l'Etat ; elle ne la fait nullement dépendre de celle-ci ; les interventions de légalité et les pouvoirs correspondants de l'administration d'Etat ne restreignent point le degré de la décentralisation... puisqu'ils en font simplement respecter la mesure* ».

Tout au long de notre histoire, ces règles simples n'ont jamais été posées de façon aussi sereine. Elles ont toujours buté, en effet, sur ce que le rapport Guichard appelle le « caractère national ». Si l'histoire de la France est avant tout l'histoire de son Etat, cela est dû essentiel-

(1) Olivier Philip « Déconcentration et décentralisation ».

(2) C. Eisenmann « Les structures de l'administration », in Traité de Science administrative, Paris, Mouton 1966, p. 298.

lement aux Français eux-mêmes et pas seulement à la volonté de quelques hommes, fut-ce Colbert ou Napoléon, comme l'exposé des motifs du projet de loi qui vous est présenté pourrait le donner à penser.

« 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'en 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.

« 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.

« 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).

A ces caractéristiques de base il convient d'ajouter aussi l'esprit de système, celui qui inspira tous ceux qui, par exemple, ne cessèrent de réclamer des regroupements communaux au nom de l'efficacité, pour ne pas dire d'un certain esthétisme qui poussa par exemple les auteurs de la Constitution du 5 Fructidor An III et du décret du 21 du même mois, à décider que les communes devraient avoir 5 000 habitants au moins. C'est lui aussi qui s'exprimait au sein de la Constituante quand il fut question du découpage de la France en départements. C'est lui qui eût satisfaction quand furent posés les principes contenus dans la grande loi organique du 28 Pluviôse An VIII que, symboliquement, il vous est demandé d'abroger.

Ce goût du recours hiérarchique, de l'égalité, de la sécurité, cet esprit de système constituent autant de traits qui expliquent que, en dépit de certaines tentatives, les politiques de décentralisation n'aient jamais vraiment réussi en France.

II. — LES POLITIQUES DE DECENTRALISATION N'ONT JAMAIS VRAIMENT REUSSI EN FRANCE

• La volonté décentralisatrice a existé, mais elle n'a jamais été voulue de façon suffisamment constante pour s'imposer, soit qu'elle ait été contrainte de s'effacer derrière d'autres impératifs (guerre,

nécessité de la reconstruction ou de l'intervention économique de l'Etat), soit que, appliquée trop brutalement, elle ait provoqué des réactions tout aussi brutales de sens inverse (exemple de l'œuvre de la Constituante et de la Convention qui appellent l'organisation de l'An VIII.)

• **Lorsque cette volonté s'est traduite néanmoins dans des actes et au niveau des textes, elle a été bien vite contrecarrée :**

— soit par des lois spéciales (dépossession légale),

— soit par des « voies obliques » (dépossession administrative).

A chaque époque, ont joué la demande d'égalité du citoyen, l'inertie administrative, la spécialisation administrative qui a favorisé une organisation verticale.

• Dans la période récente, le débat sur la décentralisation a été pendant longtemps un dialogue de sourds, l'Etat faisant un préalable à l'aide financière de la réforme des structures, les collectivités locales refusant de laisser porter atteinte à leur autonomie, fut-ce en échange de transferts financiers (refus des incitations financières au regroupement.)

A. — Le long cheminement de la décentralisation.

La décentralisation fut voulue mais elle ne put s'inscrire que très progressivement dans nos lois.

Dans son rapport précédent, votre Commission avait tenu à en décrire les principales étapes : malgré les allers et retours liés aux changements de régime, des lois générales définirent progressivement les contours de nos institutions locales. Elles émanèrent de tous les régimes.

Sous la Restauration, le mouvement s'amorça au point que des projets de loi assez libéraux étaient pendants devant les chambres quand intervint la révolution de 1833 qui en empêcha l'aboutissement. **La monarchie de juillet** reprit l'affaire. La loi du 21 mars 1831 pour les communes, la loi du 22 juin 1833 pour les départements instaurèrent à nouveau l'élection des conseils municipaux et des conseils généraux, supprimée sous le Consulat.

Le maire était obligatoirement choisi parmi les élus. Les Conseils généraux élaient leur bureau, mais le préfet restait à leur tête et le nombre de leurs sessions était restreint comme leurs pouvoirs.

Moins de cinq ans après, une deuxième série de réformes intervint. La loi du 18 juillet 1837 pour les Conseils municipaux et la loi du 10 mai 1838 pour les Conseils généraux leur donnèrent quelques pouvoirs de décision alors que, jusque-là, c'étaient de simples donneurs d'avis.

La révolution de 1848 introduisit le suffrage universel dans l'élection des Conseils locaux de moins de 6 000 habitants. Dans les communes plus importantes, le pouvoir central continua de nommer les maires.

L'Empire autoritaire mit fin à cette évolution. Les lois de juillet 1852 et du 5 mai 1855 accurent encore les pouvoirs de l'Etat. Il ne put cependant, sur son déclin, ne pas tenir compte des aspirations vers plus de liberté locale. Les lois du 10 juillet 1866 et du 24 juillet 1867 dotaient les Conseils généraux, et les Conseils municipaux de véritables pouvoirs non plus seulement d'avis mais de décisions. Pour les Conseils généraux et les Conseils municipaux, ces pouvoirs allaient jusqu'au droit de statuer définitivement sur la plupart des matières « d'intérêt exclusivement départemental », sous réserve du droit pour le Gouvernement d'annuler les délibérations non soumises à approbation pour irrégularité ou violation de la loi.

Après 1870 tout était mûr pour les grandes réformes que souhaitait l'opposition au Second Empire, tant monarchique que républicaine.

Les départements par la loi du 10 août 1871, les communes par la loi du 5 avril 1884 reçurent des institutions qui n'ont guère été modifiées jusqu'à maintenant. Election des Conseils municipaux, des Conseils généraux, des maires. Autorité préfectorale maintenue, le préfet restant nommé par le Pouvoir tout en ayant la double mission de représenter l'Etat et d'assurer l'exécution des délibérations des Conseils généraux. Depuis lors sont intervenus de très nombreux textes mais aucun n'a modifié substantiellement cet équilibre, si l'on met à part l'acte du 16 novembre 1940 qui instaura la nomination des municipalités dans les communes de plus de 2 000 habitants et l'acte du 12 octobre 1940 qui suspendit les Conseils généraux. Sitôt la Libération, le système ancien fut rétabli et **la Constitution du 27 octobre 1946** consacra plusieurs articles aux libertés locales, ce qui montre l'importance qu'elle y attachait.

L'article 89 de cette Constitution ouvrait la voie à de nouvelles réformes, au premier rang desquelles, dans l'esprit de certains, figu-

rait le remplacement du préfet comme exécutif du département par une manière de « maire de département » élu par le conseil général. Ce point de vue théorique fut progressivement abandonné. La pratique de la IV^e et de la V^e République est restée fidèle au système des lois de 1871 et de 1884.

Au fur et à mesure que des pouvoirs locaux leur étaient donnés, les collectivités locales durent lutter contre un **double phénomène de dépossession** : celui des lois spéciales d'une part, mais surtout les dépossession administratives, ce que Lionel de Tinguy appelait « les voies obliques ».

B. — Les obstacles

1. — *La dépossession légale.*

Les textes de 1871 et 1884 ne constituèrent pas une charte intangible de l'organisation des collectivités locales. De nombreuses lois vinrent les modifier. Elles n'avaient pourtant que rarement pour objet de modifier la répartition des compétences existantes. En revanche, d'autres lois, qui ne concernaient pas principalement les collectivités locales, eurent un effet sur la répartition des responsabilités ou des charges entre collectivités. **La plupart du temps, la modification se fit dans le sens d'un transfert de compétences des collectivités décentralisées vers l'Etat.**

On a ainsi abouti à des « nationalisations » d'activités, c'est-à-dire à l'exercice, à l'échelon national, de compétences de décisions dans certaines matières antérieurement considérées comme locales, avec maintien de certaines compétences d'exécution aux collectivités décentralisées et un partage des charges entre celles-ci et l'échelon national.

Les collectivités locales se sont donc trouvées progressivement dépouillées d'une partie importante de leurs attributions traditionnelles.

Cette dépossession répondait pour l'essentiel à un double objectif : d'une part, restreindre leur liberté d'action, d'autre part, uniformiser les modalités de leur gestion.

La dépossession légale s'est exercée dans de nombreux domaines : budget communal et départemental, gestion du personnel, coopération, marchés locaux, ordre public, enseignement, action sanitaire et sociale, urbanisme.

• **En matière de budget communal et départemental**

Dès le décret du 23 août 1939 les fondements d'une uniformisation de la présentation des budgets locaux étaient posés. Des circulaires du gouvernement de Vichy en développèrent les conséquences.

L'adoption d'une présentation normalisée des budgets et de la comptabilité a été organisée, pour les communes de moins de 10 000 habitants par l'instruction du 10 novembre 1954 et, pour les autres communes et les départements, par les arrêtés du 18 décembre 1959 et du 16 mars 1964.

Par ailleurs, la crainte de voir les pouvoirs locaux recourir inconsidérément à l'emprunt a incité l'Etat à restreindre les possibilités d'emprunt. C'est ainsi, en particulier, que, dans le cas du financement des participations des collectivités locales à certains équipements, l'emprunt a été interdit par une circulaire du ministre de l'Economie et des Finances du 23 novembre 1964. Ce refus du recours à l'emprunt a été réaffirmé avec constance jusqu'à une date récente, qu'il s'agisse des équipements téléphoniques, des casernes de gendarmerie ou de sapeurs-pompiers.

• **En matière de gestion du personnel**

Dès la III^e République, et ensuite sous le régime de Vichy, une évolution s'était amorcée pour retirer aux communes le pouvoir modifié 20 ans après, d'organiser leurs services librement. *La loi n° 52-432 du 28 avril 1952* a mis en place un statut du personnel communal qui s'inspirait, pour partie, du statut général des fonctionnaires de l'Etat. Ce dernier réussissait à s'assurer, par là, un contrôle sur les dépenses de personnel auquel il aspirait depuis longtemps.

Par ailleurs, l'article 13 de la loi de 1952 prévoyait dans chaque département la constitution d'un syndicat groupant obligatoirement toutes les communes occupant moins de 40 agents, soit l'immense majorité des communes rurales. Cette limite a été portée depuis à 100.

• **En matière de coopération intercommunale**

Prenant prétexte de la résistance dite abusive de certaines collectivités qui paralysaient par leur abstention certaines réalisations projetées, les auteurs des *ordonnances n° 59-29 et 59-30 du 5 janvier 1959* introduisaient dans la législation la possibilité de *créer désormais*

d'office des districts et des syndicats *malgré la volonté contraire de certaines communes*, et ce, dans des conditions qui ont été largement critiquées. Loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines a marqué une nouvelle étape de cette évolution sans parler bien sûr de celle qui, le 16 juillet 1971, permettait dans certains cas d'imposer des fusions de communes.

• **En matière de marchés communaux**

Alors que la réglementation des marchés communaux avait traditionnellement respecté les particularismes locaux et pouvait varier d'un type de collectivité à l'autre, le décret n° 56-256 du 13 mars 1956 alignait le régime des marchés locaux sur le régime en vigueur pour l'Etat, ainsi que les règles applicables aux différentes collectivités.

• **En matière d'ordre public**

Bien que le maire dispose toujours d'une compétence générale en matière de police sur le territoire de la commune, certaines matières ont échappé au pouvoir de police municipale.

Tel est le cas dans le cadre de ce que l'on appelle « les polices spéciales », par exemple la police de la salubrité publique.

L'étatisation des forces de police prévue par la loi du 23 avril 1941 eut un effet qui n'était pas prévu : celui de déposséder le maire de toute autorité directe sur les personnels chargés d'appliquer les règlements pris dans le cadre de ses compétences.

• **Dans le domaine de l'enseignement**

Une redéfinition des responsabilités locales a conduit à déposséder les collectivités locales. Pour ne citer que quelques exemples, l'enseignement primaire fut le premier service collectif à passer de la responsabilité des communes à celle de l'Etat. Dès 1917, la nomination de l'instituteur et le droit de regard sur les programmes échappent aux municipalités.

En matière d'enseignement artistique, le décret-loi du 30 octobre 1935 sur la musique et le décret du 16 février 1962 en matière d'enseignement de l'architecture ont réduit l'emprise des communes sur les conservatoires et les écoles.

En matière sanitaire et sociale, l'ordonnance du 11 décembre 1958 a été l'aboutissement d'une évolution qui a détaché de plus en plus l'hôpital de la collectivité qui l'avait fondé. Enfin, la loi du 3 décembre 1970 a consacré le poids de la tutelle en confiant au préfet

le soin de fixer le prix de journée dans les hôpitaux. Le rôle des élus locaux a diminué très sensiblement dans la gestion des hôpitaux publics et leur représentation est devenue minoritaire.

- **Dans le domaine de l'urbanisme**

En 1943, l'Etat reprit la responsabilité de l'urbanisme qui relevait jusqu'alors des communes.

2. — *La dépossession administrative*

En plus de la dépossession légale, on a assisté progressivement à une limitation des compétences locales du fait de la pratique même des administrations de l'Etat. Celles-ci ont pris l'habitude d'intervenir sous la forme de règlement qui, sans dessaisir, au moins en théorie, les autorités locales contribuent à limiter grandement leurs pouvoirs.

La dépossession administrative s'est exercée par des voies diverses : subventions, classification des investissements, concours des services techniques, règlements-types et normes techniques, classement, cartes et schémas.

- Jusqu'à une date récente, **l'attribution de subventions** conditionnait la possibilité d'obtenir un emprunt. La liaison de l'emprunt et de la subvention faisait ainsi de cette dernière un instrument très efficace entre les mains de l'Etat. Celui-ci pouvait, au surplus, orienter par ce moyen les investissements des administrations locales, en modulant les taux des subventions en fonction des équipements qu'il désirait voir réaliser.

- **La classification des investissements**

La réforme instituée par le décret du 13 novembre 1970, prolongement des décrets du 14 mars 1964, avait pour but de lutter contre la concentration effective du financement des investissements en redistribuant des pouvoirs au profit de certaines autorités déconcentrées, essentiellement les préfets.

Si, dans son principe, elle était difficilement discutable, les modalités de son application ont suscité des réserves.

Surtout parce qu'elle entraîne une modification des compétences des collectivités locales, la classification des investissements constitue une atteinte à l'un des fondements des collectivités décentralisées. En effet, si la classification distingue l'intérêt local des intérêts régionaux et nationaux, le contenu des intérêts respectifs apparaît différent de ce

à quoi on pourrait s'attendre. Ainsi, la classification de 1970 a eu pour effet de gonfler considérablement les notions d'intérêt national ou régional et de vider de leur contenu les actions d'équipement d'intérêt départemental et surtout d'intérêt communal.

• **Les concours apportés par les services techniques de l'Etat aux collectivités locales** ont contribué à renforcer la dépossession de ces dernières, notamment pour la voirie et les forêts à travers l'intervention des services des ponts et chaussées, du génie rural, de l'Office national des Forêts. Cette dépossession s'est accentuée par le biais de tout un corset de réglementations. Ces règles et ces normes constituent ce que l'on a coutume d'appeler **la tutelle technique**.

Aujourd'hui, toute la vie des collectivités locales est imprégnée d'**actes types** dont l'Etat impose l'usage. En effet, dans certains modes de gestion tels que la régie, la concession et l'affermage, l'incitation à les adopter est très vive car leur adoption dispense d'approbation.

Le classement permet à l'Etat d'imposer ses normes aux collectivités locales. Elle a été appliquée dans quatre domaines principaux : les affaires culturelles, l'équipement hospitalier, le tourisme, la voirie. En matière d'affaires culturelles, par exemple, le classement sert de point d'appui à l'une des tutelles qui est la plus mal ressentie, celle de l'Architecte des Bâtiments de France. Cette technique est elle-même inséparable de celles des cartes et schémas.

La technique de la carte, liée à la planification, permet à l'Etat de mieux coordonner ses actions en maîtrisant la prévision. Mais elle a conduit l'Etat à dessaisir les collectivités locales des responsabilités réelles dans les domaines qui lui paraissent les plus importants.

— **La carte scolaire** a été instituée pour l'enseignement du second degré par les circulaires du 3 mai et 28 septembre 1963 (premier cycle), par l'instruction du 7 octobre 1959 et la circulaire du 17 mai 1960 (second cycle). Par ailleurs, le décret n° 71-122 du 10 février 1971 a établi une carte scolaire particulière pour l'enseignement agricole.

— **La carte hospitalière** a été instituée dans son principe par la loi du 31 décembre 1970 (article 5). Elle a été définie par le décret n° 73-54 du 11 janvier 1973. Parallèlement à la carte est établie une carte des équipements sociaux.

— **La carte routière**, instituée par le conseil des ministres du 2 septembre 1970, est le schéma directeur des liaisons primaires et autoroutières.

Ainsi la volonté politique a-t-elle coexisté avec une résistance administrative des plus efficaces et qui a coïncidé le plus souvent avec la volonté des ministères dits « techniques » de développer leur propre politique fut-ce en portant atteinte à la cohérence de l'action gouvernementale.

Ce travail obscur et continu est le plus durement ressenti car c'est le seul qui s'inscrive dans la pratique. Ceci explique qu'il ait pu faire oublier que l'idée de décentralisation avait toujours été présente dans notre débat politique.

III. — L'IDEE DE DECENTRALISATION A TOUJOURS ETE CEPENDANT AU CENTRE DU DEBAT POLITIQUE

1) Elle a inspiré tour à tour, on l'a vu, tous les régimes politiques même si ceux-ci ne l'ont pas toujours traduite dans les faits.

La révolution municipale de 1789 a précédé la réforme de l'Etat. Ce sont la restauration et la monarchie de juillet qui ont entrepris la reconquête d'une part de la liberté locale perdue sous l'empire, reconquête qu'annonçait l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815.

Louis Napoléon Bonaparte lui-même y fit référence dans sa proclamation du 14 janvier 1852, avant même d'inspirer dans le cadre de l'empire libéral les lois départementales du 18 juillet 1866 et municipales du 24 juillet 1867, qui préparèrent les grandes lois républicaines. Celles-ci furent le fait aussi bien de l'Assemblée Nationale monarchiste de 1871 que de la Chambre et du Sénat républicain de 1884.

Le régime de Vichy fut le premier à créer une organisation régionale. La Constitution de 1946 rétablit le « département républicain ». La plupart de ses auteurs combattirent vigoureusement la région.

Malgré son souci premier de restaurer l'Etat, le premier Gouvernement du Général de Gaulle procéda par voie d'ordonnance à un premier allègement des tutelles.

2) Elle fut soutenue alternativement par toutes les familles politiques.

Elle fut aussi l'objet de débats au sein de chacune d'entre elles. Les rois ont été les premiers centralisateurs mais ce sont eux aussi qui ont mis en œuvre les premières réformes municipales : la réforme de 1787 est l'application des idées physiocratiques exprimées par Turgot dans son mémoire sur les municipalités de 1775.

La pensée traditionnaliste et monarchiste fut la première pensée décentralisatrice.

Reconstruire la France signifiait pour elle « **substituer la France historique de la Monarchie à la France géométrique de la Constituante et du Consulat** » (1). Ce sont les ultras qui, les premiers, recommandèrent la suppression des préfets : « *Avant tout, conseillait le baron de Vitrolles à Louis XVIII, faire disparaître la centralisation et les préfets qui en sont les organes absolus* ». Le régionalisme fut d'abord une pensée de droite. Au début du XX^e siècle, c'est Frédéric Mistral qui s'écriait « *Je déteste les niveleurs, qu'ils s'appellent Louis XIV, Baboeuf ou Napoléon...* ». Barrès, de son côté, dénonçait le « **déracinement** » du citoyen, isolé face à l'Etat. L'idée de déracinement fut aussi, à travers les écrits de Simone Weil, une idée de **la Résistance**.

Après avoir détruit les corps intermédiaires au nom de la liberté (loi de Chappelier), **la pensée libérale** fera de celui-ci l'un des freins à l'absolutisme du pouvoir central au milieu du XIX^e siècle.

S'il est vrai que **la gauche** reprenait la tradition jacobine qui tendait à laisser le citoyen isolé face à l'Etat, le courant socialiste français du XIX^e siècle fut un courant fédérateur sous l'inspiration de Proudhon : « *La Nation française se compose au moins de vingt nations distinctes* », écrivait ce rival de Marx.

La pensée décentralisatrice, appartenant à tous, n'appartient à personne. Si l'on devait cependant décider d'une antériorité, on pourrait dire qu'elle fut d'abord une pensée traditionnaliste et libérale. Ce n'est, comme le reconnaît d'ailleurs lui-même l'actuel Premier Ministre, que très récemment une idée de gauche : « *La gauche n'est-elle plus jacobine ? Non, c'est vrai qu'elle l'a été et qu'elle avait raison de l'être quand il fallait construire la France* » (1).

(1) Legendre - Histoire de l'Administration française.

(1) Déclaration de politique générale du 8 juillet 1981.

La pensée de gauche s'est située le plus souvent en effet dans la tradition jacobine (1), le socialisme a été pour elle synonyme d'intervention de l'Etat soit par le biais des nationalisations, soit par celui de la planification. Elle le demeure aujourd'hui. L'intention proclamée en 1946, par exemple, de transférer le pouvoir exécutif départemental au Président du conseil général ne fut jamais réalisée tout au long de la IV^e République, malgré une présence constante des socialistes au pouvoir.

Cette contradiction entre les intentions proclamées et les réalisations traduit parfaitement l'emprise que les faits peuvent prendre sur les idées. Deux propos de Léon Blum, à huit ans d'intervalle, l'illustrent assez bien :

« Je ne vois, par exemple, aucune raison de maintenir dans les départements ou dans les régions organisées les représentants du pouvoir central nommés préfets ou sous-préfets et je crois fermement que l'application du principe de l'élection aux pouvoirs locaux ou régionaux contribuerait singulièrement à ranimer les énergies, à rappeler une sorte d'ardeur vitale. »

La déclaration de Léon Blum, nouveau président du conseil, désigné le 21 novembre 1947, marque un tournant : il est clair désormais que la tâche primordiale est de sauver la République. Le temps n'est plus à la décentralisation. *« Il faut rendre manifeste l'autorité de l'Etat républicain et imposer une discipline et une coordination à toutes les administrations publiques. »* (2).

3) **C'est une idée qui recueille aujourd'hui une certaine unanimité** : l'idée décentralisatrice paraît aujourd'hui recueillir une certaine unanimité ainsi qu'en témoignent la similitude du langage d'hommes aussi divers que le Général de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing ou François Mitterrand qui, tous trois, ont fait l'expérience du pouvoir au plus haut niveau de la France contemporaine :

« Refuser la réforme régionale, c'est s'opposer dans un domaine essentiel à une transformation sociale, morale, humaine, faute de laquelle nous irons à de désastreuses secousses. » (Charles de Gaulle. Allocution télévisée du 25 avril 1969.)

(1) « Je suis opposé, disait Maurice Thorez lors des débats de l'Assemblée Nationale constituante, à toute thèse fédéraliste, et je tiens pour le principe d'une République « une et indivisible. » (J.O. 1946, p. 901).

(2) L'action régionaliste - Numéro de février 1939.

(3) Déclaration du 21 novembre 1947.

« Dans la France d'aujourd'hui un effort vigoureux de décentralisation en faveur des collectivités locales est indispensable. Notre Nation renforcera son unité en reconnaissant sa diversité locale. Il est de mon devoir de proposer au pays ce changement profond qui correspond à l'intérêt supérieur de la France. » (Lettre adressée par Valéry Giscard d'Estaing, président de la République, à tous les maires de France, le 30 septembre 1976).

« La France a eu besoin d'un pouvoir décentralisé fort pour se faire ; elle a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » (Déclaration de François Mitterrand, président de la République).

Cette unanimité de vue s'explique par une analyse commune de trois phénomènes propres à la France :

— **la restauration de l'Etat**, qui fut la préoccupation prioritaire depuis 1945 de beaucoup d'hommes publics, **paraît aujourd'hui assurée** ;

— chacun reconnaît la nécessité de lutter contre la toute puissance administrative et qui fait qu'un **Etat omnipotent est aussi un Etat impotent**, ainsi que le rapport Guichard en fait une excellente analyse.

« La situation d'aujourd'hui, c'est donc d'abord un Etat qui a absorbé en lui presque toute la substance administrative. Au regard des responsabilités locales, elle est évidemment malsaine. Mais elle l'est aussi si l'on a le souci de la dignité de l'Etat ou de l'efficacité administrative.

« L'Etat en effet s'est englué dans le quotidien. Il est de plus en plus appelé à entrer dans la gestion quotidienne de la vie des Français : éducation, habitat, santé, etc. Par lui-même ou par personne interposée, il gère telle prime ou indemnité, dispense tel avantage. Il secrète à cette fin une réglementation détaillée et pointilliste, à laquelle les fonctionnaires s'accrochent avec passion.

« Ainsi pris, l'Etat n'a souvent ni le temps ni le recul suffisant pour jouer le jeu que la collectivité attend de lui, surveiller les grands équilibres, poser les règles de la vie en société, en contrôler le respect. En revanche, il s'est substitué au rôle normal des collectivités locales. » (1).

(1) Vivre Ensemble, p. ??.

— la volonté décentralisatrice est la reconnaissance d'un état de fait : les communes et les départements ont été des lieux d'innovation. Lorsque l'on fait le bilan on s'aperçoit qu'ils ont été les principaux créateurs d'investissements publics.

La place des administrations locales au sein de l'économie française n'a cessé de s'élargir depuis vingt ans : la part du total de leurs emplois dans le produit intérieur brut est passée de 5,9 % en 1959 à 6,8 % en 1965, a progressé plus lentement jusqu'en 1972 (7 %) puis de façon accélérée, dépassant 8,1 % en 1976, sous l'impulsion essentiellement de leurs dépenses d'équipement, mais aussi des salaires.

Il n'en reste pas moins que le niveau ainsi atteint se situe plus de 35 % au-dessus de celui de 1959, ce qui permet de mesurer l'ampleur du développement des activités des collectivités locales.

Le désengagement de l'Etat a conduit à attribuer aux collectivités un rôle tout à fait prééminent dans l'investissement public. Amorcé dès 1965, il s'est accompagné d'un accroissement ininterrompu de la part locale dans le total de la Formation Brute de Capital Fixe des administrations publiques, l'année 1976 enregistrant un point culminant ; cette part est passée de 55,7 % en 1959 à 56,1 % en 1964 et 76 % en 1976. Depuis, une certaine stabilisation du rapport semble se dessiner : il est revenu à 75,3 % en 1979.

Ces trois phénomènes propres à la situation historique dans laquelle se trouve la France expliquent la relative unanimité que rencontre aujourd'hui l'idée de décentralisation dans notre pays. Elle explique aussi que l'expérience française de réforme des collectivités locales entreprise depuis 1975 apparaisse relativement originale au regard des expériences étrangères.

CHAPITRE II

LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Toute comparaison internationale est relative et ne doit pas être surestimée. Elle est cependant utile car elle permet de situer, en un temps d'interdépendance croissante, la démarche propre à la France dans son contexte international. Les expériences étrangères sont là comme autant d'exemple non transposables mais qui peuvent éclairer le chemin.

I. LA FRANCE CONNAÎT UNE ÉVOLUTION QUE LES AUTRES PAYS N'ONT PAS EU A FAIRE...

A. — Exemple des États fédéraux

La plupart des États fédéraux se sont constitués par agrégation, c'est-à-dire par regroupement. Les États ou les provinces préexistaient et elles ont décidé ensuite de s'associer. Tel est le cas, par exemple des États-Unis d'Amérique ou de l'Australie.

D'autres pays fédéraux se sont constitués par « désintégration » de l'État unitaire. Tel est le cas de la République Fédérale d'Allemagne ou de la Belgique. En fait, l'exemple allemand n'est pas significatif puisque les particularismes existaient très fortement. La constitution allemande de 1947 traduit le retour à une situation normale, celle qui précédait l'unité réalisée par l'Empire allemand en 1871 et avait réapparu au cours de la brève parenthèse que fut la République de Weimar.

B. — Exemple des États unitaires

Le plus significatif est celui de la Grande-Bretagne où préexistaient des autorités locales diverses et où le pouvoir central n'a jamais été très fort, tout au moins jusqu'à ce que la guerre et les réformes liées au développement de l'État-providence n'en fassent ressentir la nécessité ou ne l'inspirent. C'est ainsi que, répondant à Tocqueville, John Stuart Mill notait que « *la décentralisation est, jusqu'à présent, ce qui a été le plus étranger à l'esprit anglais... Les habitudes ou la nature de notre esprit ne nous portent point aux idées générales : or, la centralisation repose sur des idées générales ; elle se fonde sur le désir de pouvoir, d'une manière générale, aux besoins présents et futurs de la société. Nous n'avons jamais envisagé le pouvoir d'aussi haut* » (1).

La réforme de 1972, inspirée des conclusions du rapport de la Commission Maud-Radcliffe, a, certes, contribué à diminuer le nombre des échelons d'administration locale mais elle n'a pu éliminer la diversité des structures. La loi de 1972 pour sa part ne s'applique qu'à l'Angleterre et aux Pays de Galles.

Pour des raisons différentes, l'Italie est un État qui n'a pas eu à faire le chemin décentralisateur. Son unité est récente, sa diversité institutionnelle traditionnelle. Les réformes dernières années, qui seront décrites ci-dessous, n'ont fait qu'accroître cette diversité.

Dans la plupart des autres pays au contraire, soit en fait, soit en droit, la démarche suivie a été en sens contraire de celle de la France. Elle a consisté à donner au pouvoir central les moyens de mener une politique cohérente.

II... OU QU'ILS ONT FAITE EN SENS INVERSE

A. — Le renforcement des pouvoirs centraux dans les États fédéraux

L'Évolution des États fédéraux s'est faite dans la plupart des cas dans le sens d'une centralisation accrue des pouvoirs, soit à la faveur de la guerre, soit en raison des nécessités de l'interventionnisme économique.

(1) A. de Tocqueville, *Voyages en Angleterre*, Tome V, p. 53.

Cette concentration des pouvoirs s'est faite soit officiellement par le vote de lois s'efforçant d'établir un régime commun pour tous les citoyens (exemple du programme *Medicare* mis en place par le président JOHN-SON et qui tendait à donner à chaque Américain une couverture sociale minimale), soit de façon insidieuse (*Federal Grant Commission* en Australie qui est chargée de répartir les subventions de l'État fédéral entre les États).

L'exemple le plus significatif est celui des **Etats-Unis** où, de 1902 à 1970, la part des dépenses des Etats dans la masse globale des dépenses publiques, est passée de 8 à 14 %, celle des dépenses locales de 58 à 28 % et celle de la fédération de 34 à 58 %.

En Suisse, entre 1900 et 1973, la part des dépenses de la fédération dans les dépenses publiques globales est passée de 21 % à 37 % tandis que celle des cantons décroissait de 40 à 34 % et celle des communes de 39 à 29 %.

En définitive, le partage des pouvoirs financiers entre l'État fédéral et les collectivités décentralisées ne diffère plus aujourd'hui très sensiblement de ce même partage dans les États simplement décentralisés. Il n'y a plus une différence de nature mais seulement une différence de degré.

« Outre que les collectivités fédérées disposent malgré tout, en règle générale, de pouvoirs juridiques plus grands que ceux des collectivités décentralisées en matière de recettes, en pratique la part des dépenses fédérales reste, en moyenne et en dehors du temps de guerre, inférieure à 50 % de l'ensemble des dépenses publiques et la part des recettes fédérales ne dépasse pas, en moyenne, 60 %, alors que dans les systèmes unitaires décentralisés, l'Etat réalise autour de 75 % des dépenses publiques et de 80 % des recettes publiques » (1).

En fait, il ne s'agit là que de tendances générales. Par ailleurs, **au niveau des modalités d'intervention, les États fédéraux n'ont cessé de se rapprocher de l'organisation des États décentralisés.** Au modèle classique du fédéralisme fondé essentiellement sur la séparation et l'autonomie des collectivités fédérales et fédérées, a succédé une nouvelle forme plus appropriée, le plus souvent en marge des textes constitutionnels, fondée sur le dialogue et la coopération des collectivités publiques en présence.

C'est ce que l'on a pris l'habitude d'appeler désormais le fédéralisme de coopération dont les institutions autrichiennes sont un excellent exem-

(1) Paul AMSELEK, Préface à la thèse de Jean ANASTOPOULOS sur les aspects financiers du fédéralisme.

ple. On notera que le fédéralisme autrichien, à l'instar d'autres expériences fédérales, connaît une certaine forme de tutelle de la fédération sur les Länder. En particulier, outre le droit théorique pour le président de la fédération de dissoudre la Diète d'un land, le Gouvernement fédéral dispose d'un droit de veto à l'égard de tous les textes de loi adoptés par les Diètes, et spécialement à l'égard des lois fiscales.

Il peut arriver également que le processus de décentralisation soit maintenu au niveau des États fédérés mais que ce maintien se fasse au détriment des collectivités de base. C'est le cas par exemple en Australie où les dépenses et les recettes locales ne dépassent guère 7 à 8 % de l'ensemble des dépenses et recettes publiques.

Les expériences étrangères, qu'il s'agisse d'États fédéraux ou d'États unitaires, s'inscrivent également à contre-courant de l'expérience française, où la politique des regroupements autoritaires a échoué, dans la mesure où tous se sont efforcés d'opérer un regroupement de leurs collectivités territoriales de base.

B. — Le regroupement des collectivités territoriales

En Europe, malgré une vieille tradition historique, de nombreux pays ont estimé qu'il était nécessaire de remodeler la structure de leur tissu communal. La montée des besoins en équipements publics, l'urbanisation et l'exode rural ont conduit à modifier l'organisation traditionnelle.

Des politiques, plus souvent autoritaristes que volontaristes, ont été menées afin de créer des collectivités de base relativement importantes :

— en Belgique, l'effectif des communes est passé de 2 675 en 1960 à 589 en 1977, dont seulement 112 communes de moins de 5 000 habitants ;

— au Royaume-Uni, le district, qui est la collectivité de base, comporte au minimum 40 000 habitants ;

— au Danemark, le nombre des communes a décliné de 1 387 à 276 entre 1961 et 1970 ;

— en Norvège, le nombre des communes est passé de 744 en 1961 à 444 en 1979. Aucune commune ne compte moins de 2 500 habitants et il est envisagé de porter ce minimum à 5 000 puis à 10 000 habitants.

— en Suède, le minimum de la population pour une commune, qui était de 3 000 habitants en 1952, a été relevé à 8 000 habitants.

Engagés dans un processus similaire, les Pays-Bas souhaitent constituer, par fusion, des collectivités d'au moins 10 000 habitants, voire de 75 000 habitants.

La République fédérale d'Allemagne a mis en place une réforme qui devrait permettre que toutes les communes aient au moins 5 000 habitants. Parallèlement, le nombre de Kreise, équivalents de nos arrondissements, doit passer de 425 à 235.

La Confédération helvétique envisage également un nombre minimum de 1 500 habitants par commune.

Face à cette nécessité due aux conséquences de la révolution industrielle de créer des collectivités de base qui aient une population relativement importante, de nombreux pays ont parallèlement estimé nécessaire de créer des subventions de communes afin de préserver l'exercice de la démocratie locale.

Aux Pays-Bas et en Italie, les conseils municipaux peuvent déléguer certains de leurs pouvoirs aux comités de quartier.

Au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas et en République fédérale d'Allemagne, les comités de quartier jouissent d'une existence légale mais n'ont que des pouvoirs consultatifs.

Au Royaume-Uni, les comités de quartier se sont spontanément multipliés sans avoir une existence légale.

C. — L'évolution récente

L'évolution récente traduit certaines désillusions vis-à-vis, du renforcement des pouvoirs de l'Etat central. Les regroupements autoritaires des collectivités centralisées, d'autre part, sont parfois mal ressentis par la population. On ne peut pas dire cependant, loin de là, que ces mécontentements soient généraux, au point de mettre en cause l'évolution générale vers la concentration des pouvoirs et des structures.

La crise économique, en effet, aurait plutôt tendance à exercer des pressions en sens inverse.

On peut noter cependant que le problème du fédéralisme est au centre des problèmes politiques canadiens. Deux provinces au moins, pour des raisons différentes, le Québec et l'Alberta, souhaitent sa renégociation dans le sens d'une plus grande autonomie des provinces. Les deux dernières campagnes présidentielles américaines ont conduit d'autre part à l'élection de deux présidents qui s'étaient engagés à mettre fin à la trop grande puissance de Washington.

Outre ces deux exemples ponctuels, deux expériences étrangères nécessitent cependant un développement plus important, dans la mesure où elles se déroulent dans des pays voisins de la France et où la tradition historique et culturelle nous est à bien des égards très proche. Il s'agit de l'Espagne et de l'Italie.

1. — *L'expérience espagnole :* *la constitution de communautés autonomes*

L'État Espagnol s'est constitué, au cours des siècles, par l'agglomération, autour du noyau central formé par la Castille et l'Aragon, de plusieurs royaumes. La force du particularisme des entités régionales et le pragmatisme des rois catholiques conduisirent, après la Reconquête, à une diversité dans l'unité. Une des causes de la chute de la monarchie fut le problème de la revendication de l'autonomie régionale dont la Catalogne fut le porte-parole. En 1873, la première république espagnole tenta de créer un Etat fédéré. La Constitution de 1931 reconnut à son tour le fait national et tenta de créer un « Etat intégral ». Depuis toujours, le problème de l'autonomie des régions est au centre des débats de la vie politique espagnole. La Constitution du 29 décembre 1978 accorde une place particulièrement importante aux communautés autonomes.

a) *Les principes constitutionnels de base*

Lors de l'élaboration de la Constitution, la question régionale a été au centre des débats : la nation ou les nationalités devraient-elles être le fondement de l'Etat espagnol ?

La solution retenue concilie les deux principes.

L'article premier stipule que « la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol dont émanent tous les pouvoirs de l'Etat ». L'article 2 ajoute immédiatement après : « la Constitution repose sur l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les

Espagnols, et reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui en font partie et la solidarité entre elles toutes. »

Le Titre VIII de la Constitution est entièrement consacré à l'organisation territoriale de l'État. Il est difficile de caractériser le système espagnol actuel. Ce n'est sûrement pas un État centralisé ni un État fédéral. Les Espagnols pensent que c'est un « État régional » — C'est un système propre à l'Espagne.

b) *L'accès des communautés à l'autonomie*

les communautés peuvent accéder de plusieurs manières à l'autonomie :

— La procédure ordinaire de l'article 143.

Le droit à l'autonomie n'est reconnu qu'à trois catégories de zones géographiques : les provinces limitrophes ayant des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes, les territoires insulaires, et les provinces ayant « une entité régionale historique : il faut l'accord de deux tiers des municipalités dont la population doit représenter au minimum la majorité du corps électoral de chaque île ou province.

L'article 151-1 prévoit une autre modalité d'accès à l'autonomie : trois quarts des municipalités représentant la majorité du corps électoral de chaque province et ratification par referendum.

Il faut noter que pour les nationalités historiques (Catalogne, Galice et Pays Basque), un accès particulier à l'autonomie a été prévu (l'autonomie avait d'ailleurs été accordée par décret loi avant la promulgation de la Constitution).

— L'article 144 permet au Cortes Generales d'accorder l'autonomie à une communauté lorsque le ressort de celle-ci ne dépasse pas celui d'une province ou qu'elle ne correspond pas aux conditions posées par l'article 143.

On voit donc que l'accès à l'autonomie est possible pour toutes les régions et que les procédures peuvent être très différentes.

On verra par la suite que, selon la procédure utilisée, le pouvoir des régions est différent. Il faut aussi remarquer que l'autonomie peut provenir soit d'une initiative locale, soit d'une initiative de l'Etat central.

c) Le statut des communautés autonomes

Chaque communauté peut créer son propre statut, à condition de respecter la Constitution (cf. article 147.1). L'élaboration de celui-ci est différent selon la modalité par laquelle la communauté a accédé à l'autonomie (statut ordinaire si on accède par l'article 143 ou 144 ; statut spécial si on accède à l'autonomie par l'article 151-1 ou pour les nationalités historiques).

L'élaboration de ce statut est toujours fait par une Assemblée comprenant les parlementaires de la région (et les conseillers généraux dans le cas de l'élaboration du statut ordinaire). Dans tous les cas, le projet est soumis aux Cortes qui doivent l'adopter. (De plus un référendum est nécessaire pour l'accès à l'autonomie des communautés autonomes à statut spécial).

Le contenu des statuts varie selon les régions.

Pour les régions à statut ordinaire, l'article 147-2 prévoit que les statuts comprendront la dénomination de la communauté, la délimitation du territoire, l'organisation et le siège de ses institutions (mais toutes les formes d'organisation sont possibles), et les compétences que la communauté entend exercer. Contrairement au projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui, les Espagnols ont estimé qu'il était nécessaire que l'organisation des régions et les compétences qu'elles entendent exercer soient traitées dans le même texte (article 147-2-d).

Pour les régions à statut spécial, la Constitution fixe elle-même les organes de la communauté : une assemblée élue (système proportionnel, un conseil de Gouvernement élu par l'assemblée et un tribunal supérieur de justice).

On voit que les communautés autonomes ont, en ce qui les concerne, le pouvoir constituant. Une régionalisation « à la carte » est ainsi instituée. Les communautés autonomes à statut spécial sont dès le départ de véritables entités politiques.

Les autres communautés sont ce qu'elles souhaitent être (d'une simple décentralisation administrative limitée à une entité politique autonome).

Les constituants espagnols ont essayé au maximum de ne pas enfermer la régionalisation dans un cadre prédéterminé. Ils souhaitent que cette importante réforme se fasse progressivement et en conformité avec les souhaits des populations concernées.

d) Les compétences des communautés autonomes

Même si cela n'est pas explicitement reconnu, les communautés autonomes ont un pouvoir législatif (Art, 153 de la Constitution parle de « dispositions normatives ayant force de loi »). Celui-ci s'exerce bien évidemment dans les limites de leur territoire.

La répartition des compétences *ratione materiae* entre l'État et les communautés autonomes est déterminée par les articles 148, 149 et 150 de la Constitution.

L'article 148 énumère les compétences que les communautés autonomes peuvent assumer. L'article 149 détermine les matières qui sont de la compétence exclusive de l'État. Quant il y a double compétence ou des « zones d'ombre » ce sont les normes d'État qui prédominent. Lorsqu'une communauté autonome empiète sur le domaine de l'État, celui-ci peut demander au tribunal constitutionnel de trancher le différent.

Il faut noter que la régionalisation peut se faire de manière très différente.

En effet, c'est dans leurs statuts que les communautés autonomes déterminent les compétences qu'elles veulent se voir attribuer. Elles ne sont absolument pas obligées de prendre la liste complète des compétences énumérées à l'article 148.

Les compétences reconnues à une communauté autonome peuvent donc aller de quelques compétences limitées (choisies parmi celles de l'article 148) jusqu'à une compétence générale, à l'exception des compétences exclusivement réservées à l'État, en vertu de l'article 149 (cf. Art. 149-3).

Il faut noter que les communautés autonomes ne peuvent changer leurs statuts que passé un délai de 5 ans ; elles ne peuvent donc élargir leurs compétences qu'en respectant ce même délai. Il faut remarquer qu'il y a de nombreuses compétences concurrentes. Cependant, il est souvent fait référence, dans celles attribuées à l'État, à des notions comme « les bases », « sans préjudice de », etc. Il est donc fréquent que la législation d'État et la législation régionale soient complémentaires.

L'article 150-1 prévoit que les Cortes generales peuvent déléguer, dans certaines matières de compétence étatique, le pouvoir législatif aux

communautés autonomes. Les Cortes se réservent cependant la faculté de fixer le cadre, les bases et les directives que la législation locale devra suivre.

Il est prévu à l'article 150-3 que l'État pourra édicter des lois établissant « les principes nécessaires pour harmoniser les dispositions normatives des communautés autonomes, même dans le cas de matières attribuées à leur compétence, si l'intérêt général l'exige. Il appartient au Cortes generales d'apprécier cette nécessité à la majorité absolue de chaque Chambre ».

La répartition des compétences en matière économique

La Constitution pose dans de nombreux articles des principes économiques de base : reconnaissance du droit de propriété (Art. 33), liberté du commerce et de l'industrie (Art. 38), interventionnisme économique de la part de la puissance publique (Art. 128), planification (Art. 131-1), solidarité (Art. 138-1), interdiction aux régions d'accorder des privilèges économiques et sociaux (Art. 138-2), libre circulation des biens et des personnes (Art. 139-2), fonds de compensation (Art. 158).

On voit donc qu'en fait, l'État jouera un rôle essentiel dans la vie économique même si les communautés autonomes ont des pouvoirs importants en matière d'interventionnisme économique.

Le rôle des communautés autonomes dépendra en fait essentiellement de leurs possibilités financières.

L'article 156-1 pose le principe de l'autonomie financière. Cependant, ce sont les Cortes qui fixent l'impôt (Art. 133). L'article 157 détermine les ressources des communautés autonomes ; c'est une loi ultérieure qui précisera les compétences financières réelles des régions.

e) L'insertion des communautés autonomes dans les structures politico-administratives

Les relations entre les communautés autonomes et l'État.

En matière de personnel, les communautés autonomes ont une relative liberté. Il faut cependant noter que le statut des fonctionnaires est fixé par les Cortes. L'administration territoriale d'État subsistera, même si elle est appelée à diminuer. Le gouverneur de province est chargé de coor-

donner les administrations d'Etat et l'administration régionale (cf. Art. 154). Le contrôle de l'Etat est essentiellement un contrôle sur les actes. Le tribunal constitutionnel est chargé de sanctionner les empiètements des communautés autonomes sur les compétences d'Etat.

Le Gouvernement dispose de nombreux moyens pour sanctionner les actes des communautés autonomes :

— l'article 155 permet au Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires si la communauté autonome ne remplit pas ses obligations ou porte atteinte à l'intérêt général ;

— l'article 161-2 permet au Gouvernement de déférer au tribunal constitutionnel toutes les dispositions adoptées par les organes des communautés autonomes ; le recours a un effet suspensif, mais le tribunal d'Etat doit statuer dans un délai de 5 mois ;

— si l'État a délégué certaines de ses compétences en vertu de l'article 150-2, la loi de délégation prévoit le mode de contrôle qu'exerce l'État en ce domaine ;

— tous les conflits des compétences positifs ou négatifs entre l'État et les communautés autonomes sont réglés par le tribunal constitutionnel.

Les relations entre les communautés autonomes.

L'article 145-1 interdit les fédérations entre communautés autonomes. Des accords de coopération sont possibles mais ils doivent être soumis aux Cortes.

Les relations entre les communautés autonomes et les collectivités locales.

la tutelle des collectivités locales peut être transférée de l'État vers les communautés autonomes. Celles-ci peuvent également modifier les limites territoriales des collectivités locales.

De nombreux publicistes se sont interrogés sur l'avenir des provinces (qui sont l'équivalent de nos départements). Il faut noter que la constitution garantit leur autonomie (cf. Art. 137).

2. L'expérience italienne : la mise en place d'un État régional

Le modèle d'organisation prévu par la Constitution de 1948 dessine les contours d'un nouveau type d'État sans précédent dans les pays occidentaux et intermédiaire entre l'État unitaire et l'État fédéral qui a été défini par l'expression d'« État régional ».

a) *L'organisation régionale en Italie*

Chaque région italienne détermine son statut en harmonie avec la Constitution ou les lois de la République.

Les organismes de la région sont :

— Le conseil régional qui est élu au suffrage universel pour cinq ans, avec un système de représentation proportionnelle. Il comprend 30 à 80 conseillers selon l'importance de la population ; il a un pouvoir législatif et de contrôle.

— La junte est l'organe exécutif des régions. Le président de la junte représente la région et est très souvent le chef de l'administration.

Les compétences attribuées à la région par la Constitution sont très larges. L'article 117 prévoit que la région dispose d'un pouvoir législatif concurrent dans un certain nombre de domaines. La tutelle sur les collectivités locales infra-régionales (provinces et communes) et la coordination des services extérieurs de l'État lui appartiennent désormais également.

L'autonomie financière des régions est définie en des termes très généraux par l'article 119 de la Constitution. La loi du 16 mai 1970 sur les finances régionales donne une interprétation assez restrictive de cette liberté financière. Pour les ressources propres à la région, la législation nationale fixe en détail les règles de la fiscalité régionale. Les conseils régionaux ne peuvent, en fait, que déterminer à l'intérieur d'une fourchette étroite les taux de certains impôts.

Les ressources propres des régions ne représentent que 13 % de l'ensemble de leurs recettes. Leur principale source de financement vient des produits de certains impôts d'État qui est versé à un fonds commun destiné aux régions. Celui-ci est réparti de façon à privilégier les régions les moins développées. Trois paramètres sont retenus : la population de la région pour 60 %, la superficie pour 10 %, le taux de chômage et la charge complémentaire sur le revenu propre à chaque région pour 30 %.

La Constitution organise également un contrôle de l'État sur les régions. L'article 127 de la loi fondamentale prévoit un contrôle de légalité et d'opportunité sur l'activité législative des régions.

Toute loi approuvée par le conseil régional est communiquée au commissaire du Gouvernement qui doit y apposer son visa avant la promulgation. Si le Gouvernement estime qu'une loi approuvée par un conseil

régional « dépasse les compétences de la région ou est en opposition avec les intérêts nationaux ou avec ceux d'une autre région », il peut la renvoyer au conseil régional. Si le conflit demeure, il appartient à la Cour constitutionnelle et aux Chambres de trancher définitivement.

Il existe également un contrôle, prévu par l'article 125 de la Constitution, sur l'activité administrative des régions.

Une commission de contrôle est installée dans chaque région. Elle comprend le commissaire du Gouvernement qui la préside, un magistrat de la Cour des comptes, trois fonctionnaires de l'État et deux experts des disciplines administratives. Cette commission dispose de 20 jours à la réception de l'acte pour en prononcer l'annulation motivée pour défaut de légalité.

b) Les leçons de l'expérience italienne

La Constitution et les lois italiennes ont donc mis en place des structures qui permettent une décentralisation théoriquement importante. De nombreuses leçons peuvent en être tirées.

En premier lieu, il faut remarquer que l'adoption de grands principes, fut-ce dans un texte aussi primordial que l'est celui de la Constitution, n'est pas suffisante pour permettre un bouleversement important que l'est la décentralisation. En effet, dès 1948, la Constitution prévoyait la création des régions. En fait, ce ne fut qu'à partir de 1970 que celles-ci furent réellement mise en place. Pendant plus de 20 ans, l'État italien a différé, sous des prétextes divers, l'installation des régions.

En 1953, la loi Scelba, qui devait théoriquement permettre la constitution et le fonctionnement des organes régionaux, aboutit en fait à insérer la régionalisation dans des carcans excessivement serrés. Cette loi revenait, en fait, sur l'autonomie accordée par la Constitution.

Ce n'est qu'à partir de la promulgation de la loi électorale de 1968 que, progressivement, la décentralisation s'est mise en place. Il fallut plusieurs lois pour aboutir à un réel transfert de compétences.

La loi du 13 décembre 1970 modifiant la loi Scelba fut, en fait, très mal appliquée. Chaque ministère tenta de conserver au maximum ses attributions et de ne confier aux régions que des bribes de compétences.

La loi du 22 juillet 1975 seulement permit un réel transfert de compétences. *L'article premier précise : « la définition des matières devra être réalisée par secteur organique, non sur la base de la compétence du ministère... mais sur la base de critères objectifs... de telle sorte que le transfert soit complet et qu'il ait pour finalité d'assurer une réglementation et une gestion systématique et programmée des attributions constitutionnelles revenant aux régions ».*

Si l'on veut éviter que la France connaisse ces atermoiements dans la décentralisation, il faut donc établir un texte précis et complet. L'Italie montra aussi qu'une réelle décentralisation doit se préoccuper de toutes les collectivités territoriales. La Constitution italienne prévoit que certaines fonctions administratives peuvent être déléguées aux provinces et aux communes. En fait, en l'absence d'une rénovation des règles juridiques concernant ces dernières collectivités locales, aucun transfert important de compétence n'a été fait au profit des collectivités de base. On a même assisté à un centralisme régional important.

Si l'on veut améliorer la participation des citoyens à la vie publique, il faut donc veiller à ce qu'un parfait équilibre soit maintenu entre les communes, les départements et les régions, afin que ces dernières n'aient pas tendance à étouffer les libertés des autres collectivités territoriales.

Comme l'histoire italienne l'a montré, il est nécessaire que la décentralisation affichée par les pouvoirs publics ne soit pas remise en cause par des textes ultérieurs limitant la liberté. On a pu constater, en Italie que le Parlement national faisait des incursions fréquentes limitées dans les domaines d'attributions normalement réservées au conseil régional. De même, l'autonomie financière accordée par la Constitution aux régions a été fortement remise en cause par les lois déterminant les finances régionales.

Bien souvent aussi la tutelle bien qu'administrative a été remplacée par une tutelle technique de la part des ministères.

La régionalisation italienne a également entraîné un certain nombre de problèmes économiques :

En premier lieu, on a assisté à un développement important de la fonction publique régionale qui, parfois, fait double emploi avec les structures déjà existantes. La régionalisation n'a pas permis d'assurer un développement économique des régions défavorisées, comme

l'espéraient les instigateurs de la réforme. Certaines initiatives régionales ont été assez coûteuses, en particulier les régions ont souvent créé des sociétés financières afin de promouvoir les activités économiques. Si certains succès sont apparus dans ce domaine, il existe des cas où des sommes importantes ont été attribuées, sans succès, à des entreprises condamnées à la faillite ; l'Office sicilien de Promotion industrielle (E.S.P.I.) absorbe ainsi une part importante du budget régional pour maintenir artificiellement en vie des entreprises fort disparates.

L'instauration des régions a aussi entraîné des difficultés dans la conduite de la politique conjoncturelle. Les régions ont parfois différé l'utilisation de crédits importants. En 1976, 26 % des investissements programmés seulement avaient été liquidés. De même, deux lois du 16 octobre 1975 avaient mis à la disposition des régions 744 milliards de lires pour permettre des opérations de soutien de l'emploi. A la fin de 1977, 133 milliards de lires, soit seulement 13,32 % des sommes prévues, avaient été consommés par les régions.

L'Italie, comme l'Allemagne de l'Ouest, connaît de ce fait, des difficultés importantes pour maintenir une politique conjoncturelle active et efficace si besoin en était cette constatation suffisait à montrer la nécessité de confier au Gouvernement les moyens nécessaires pour conduire et déterminer la politique économique et sociale de la Nation.

CHAPITRE III

LA VOLONTÉ DÉCENTRALISATRICE MANIFESTÉE PAR LE GOUVERNEMENT S'INSCRIT DANS UNE PROFONDE CONTINUITÉ

La prise de conscience commune à l'ensemble des familles politiques de la nécessité d'une décentralisation s'est déjà traduite dans les faits. Depuis 1958, en effet, une série de dispositions ont tendu à donner de plus grandes libertés aux collectivités territoriales. Elles se sont accompagnées d'importantes mesures de déconcentration.

C'est en 1975 cependant qu'une volonté de procéder à une réforme globale s'est affirmée. Un plan de développement des responsabilités des collectivités locales a été élaboré. Sa traduction parlementaire, ainsi que le rappelle l'Annexe III qui figure à la fin du présent tome, s'est traduite par le dépôt de six textes : deux textes financiers (devenus respectivement la loi du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement et la loi du 10 janvier 1980 aménageant la fiscalité directe locale) ; un projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales autrement appelé « loi cadre » et complété par un texte relatif à la codification du Code des communes ; deux textes relatifs, respectivement, à la décentralisation du permis de construire et à celle des procédures d'aménagement urbain. Le Sénat a consacré quinze mois de travaux à l'étude de cette réforme. Il est donc le premier à avoir accepté l'idée de la décentralisation. Son travail a servi d'utile référence à votre commission.

I. — UN MOUVEMENT DE DÉCENTRALISATION PROGRESSIVE

Ce mouvement, amorcé dès 1959, a concerné d'abord l'allègement de la tutelle administrative et financière. Il a trouvé son aboutis-

sement institutionnel dans la création et l'organisation des régions par la loi du 5 juillet 1972.

Plus récemment, une fois les ambiguïtés concernant la réforme des structures dissipées, un effort important d'amélioration des finances locales lui a succédé.

A. — L'allègement des tutelles

Cet allègement a concerné surtout **la tutelle administrative et le contrôle budgétaire**. Entrepris par l'ordonnance n° 33 du 5 janvier 1959 qui distinguait encore les règles applicables suivant les catégories de communes, cet allègement a connu des progrès décisifs grâce à **la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales**.

Cette loi était en effet la conséquence du constat effectué par M. Georges Pompidou, Président de la République, lors de sa conférence de presse du 2 Juillet 1970 : *« Si je prends le cas des villes, des communes, celles-ci sont soumises à une tutelle étroite, à un contrôle financier a priori qui retarde toute décision, toute entreprise et souvent finit par les interdire. Je pense donc qu'il convient d'abord de reconsidérer le problème de la tutelle et du contrôle »*.

La loi supprimait toute approbation préalable du budget des communes, et elle réduisait de façon très importante le nombre des délibérations des conseils municipaux soumises à cette approbation. En application de ce texte, la liberté devenait la règle et le contrôle l'exception. Les délibérations des conseils municipaux et les budgets des communes devenaient exécutoires de plein droit, dans les quinze jours de leur dépôt à la préfecture. Le préfet ou le sous-préfet pouvait abrégé ce délai.

Sur les treize cas d'approbation subsistant, la loi du 31 décembre 1970 en supprimait cinq. Le régime de l'approbation était en même temps allégé. Le délai d'approbation tacite était ramené de 40 à 30 jours. Pour faciliter le règlement amiable de divergences éventuelles, l'autorité de tutelle était incitée à demander une seconde délibération au conseil municipal.

Plus récemment, un effort était fait en ce qui concerne **l'allègement de la tutelle technique**. Après que le décret de 1972 ait donné aux

subventions spécifiques un caractère forfaitaire et simplifié leur procédure d'attribution, la circulaire n° 80-35 du 25 janvier 1980 supprimait le lien entre la subvention spécifique et le prêt, lien que dénonçaient depuis longtemps les élus locaux. De même, les ministères de l'agriculture et de l'équipement s'efforçaient de réformer le régime des rémunérations accessoires. Tel fut notamment l'objet de l'arrêté du ministre de l'environnement et du cadre de vie qui, pris au cours du mois de décembre 1979, fixe depuis le 1^{er} janvier 1980 les règles de ces rémunérations. Il a eu pour objet de supprimer les aspects les plus critiquables de celles-ci et notamment le lien qui existait jusqu'alors entre le volume des concours techniques et le montant de ces rémunérations.

Son deuxième objectif consistait à mettre à parité les conditions d'interventions des ingénieurs de l'Etat avec celles de l'ingénierie privée (1).

B. — L'amélioration des finances

L'un des objectifs de la politique financière de la V^e République fut de mener à bien une réforme de la fiscalité directe locale. Cette réforme a consisté pour l'essentiel à actualiser les valeurs locatives qui n'avaient pas été révisées depuis le début du siècle.

En outre, par la loi du 10 janvier 1980 il a été mis fin au système de la répartition. Depuis cette loi les conseils municipaux et les conseils généraux ont **la possibilité de voter directement les taux** alors que jusque-là ils ne pouvaient se prononcer que sur des produits.

Une deuxième série de réformes eut pour objet le remplacement de la taxe locale trop inégalement répartie par une dotation assise sur l'évolution d'un grand impôt d'Etat. Ce fut l'objet de la loi du 10 janvier 1966 qui créa le versement représentatif de la taxe sur les salaires puis de la loi du 3 janvier 1979 qui remplaça ce même versement par **une dotation globale de fonctionnement** indexée sur l'évolution de la taxe à la valeur ajoutée. Cette réforme importante eut des effets très bénéfiques principalement pour les communes rurales dépourvues de ressources qui, en plus de la dotation générale se voyaient attribuer une dotation minimale de fonctionnement. En deux ans le montant des sommes ainsi distribuées augmentait de 30,9 %. Dans certains cas les dotations de l'Etat aux communes connaissaient un doublement, voire plus. Cette dotation globale s'élèvera cette année à 51,8 milliards soit

(1) L'économie de la réforme sera étudiée de manière plus détaillée à l'occasion de l'examen des articles.

une augmentation de 15,2 %, augmentation légèrement inférieure à celle des années précédentes.

Le système de la globalisation était également étendu aux dotations d'investissement à travers le **fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée** dont la création répondait au souci de compenser la taxe à la valeur ajoutée payée par les collectivités locales sur leurs investissements. Ce remboursement fut acquis de façon progressive. Le taux de remboursement est, depuis le 1^{er} janvier de cette année, égal à 100 %. La dotation du fonds de compensation s'élèvera en 1982 à 7,24 milliards de francs, soit une progression de 16,8 %.

La globalisation s'étendait enfin aux prêts aux collectivités locales, d'abord aux grandes villes, ensuite à l'ensemble des communes sous la forme, notamment, d'un prêt d'équipement courant.

C. — Régionalisation et de déconcentration

Par la loi du 5 Juillet 1972 était créée la région sous forme d'un établissement public à vocation spécialisée. Les termes de la loi de 1972 furent progressivement précisés par une série de décrets donnant en particulier aux établissements publics régionaux la faculté de répartir entre les départements des investissements d'intérêt départemental classés dans la catégorie III. C'était le cas, par exemple, du décret du 8 janvier 1976 relatif au fonds spécial d'investissement routier, des crédits d'alimentation en eau potable, d'assainissement, de collecte et de traitement des ordures ménagères, etc... En outre, les régions recevaient de nouveaux pouvoirs en matière d'intervention économique par les décrets n° 77-849 et 77-850 du 27 juillet 1977. Ces décrets leur permettaient de cautionner les prêts consentis à certaines entreprises industrielles et d'accorder une prime régionale à la création d'emplois industriels. La région était, d'autre part, la principale bénéficiaire de l'important effort de déconcentration accompli, notamment depuis 1964, année de la publication du décret qui organisait la coordination des services de l'Etat dans le département suivant des règles nouvelles renforçant l'autorité des préfets. C'est ce décret qui organisait également les services de l'Etat dans la région. La région bénéficiait également de la déconcentration des crédits d'investissement public décidés par le décret n° 70-1047 du 13 novembre 1970 qui classait ces investissements en catégories I, II, III et IV, les conseils régionaux recevant la possibilité d'émettre un avis sur la répartition des crédits de la catégorie II.

II. — LE SENAT, POUR SA PART, A DEJA VOTE LA DECENTRALISATION

En entendant, le 20 juin 1978, le Ministre de l'Intérieur ouvrir un débat sur les grandes orientations d'une réforme des collectivités locales, le Sénat se voyait confirmer le rôle que lui confie la Constitution de représentant des collectivités territoriales. Il trouvait là la récompense d'un long effort en faveur de l'autonomie locale.

Le texte qui lui était proposé et qu'il devait voter en première lecture le 22 avril 1980, après 15 mois de travaux, marquait en effet un renversement des positions du Gouvernement concernant l'autonomie locale. Une première série de ses dispositions consacrait en effet les structures et les institutions existantes.

C'était d'autre part un texte complet puisqu'à l'accroissement des libertés locales, il ajoutait pour la première fois les moyens et s'efforçait de déterminer clairement un partage des compétences entre l'Etat, la commune et le département.

A. — Le respect des structures et des institutions

1. — *Le respect des structures*

Le Titre V relatif à la coopération intercommunale du projet de loi marquait un renversement total de la position du Gouvernement. Il contrastait en effet avec les positions officiellement exprimées au cours des vingt années écoulées et le contenu des différentes réformes proposées qui, toutes, faisaient du regroupement des structures un préalable de la réforme des collectivités locales, et tout particulièrement de leurs finances. Le changement manifesté par le projet tirait les conséquences de l'insuccès de la politique tendant au regroupement autoritaire. Comme on le verra en effet lors de l'examen des articles, le nombre des communes, après avoir quelque peu décréu, a recommencé à augmenter depuis 5 ans. Dès 1975, en effet, 58 séparations concernant la totalité ou une partie des collectivités engagées dans une fusion ont été dénombrées. Le Sénat a vu dans ce phénomène la confirmation de la justesse des vues qu'il exprimait lors de la discussion de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes.

Les dispositions adoptées conféraient une importance nouvelle aux statuts auxquels un très grand nombre de dispositions étaient renvoyées : l'essentiel de l'organisation devait être désormais fixé par eux. C'était le cas par exemple de la durée du mandat du président ou de la présence éventuelle des conseillers généraux au sein des organismes d'administration.

Les articles adoptés maintenaient également les dispositions concernant le retrait adoptées en juillet 1977. Le Sénat avait en effet estimé que ces mesures avaient joué un rôle dissuasif et avaient prévenu des crises graves. Une nouvelle possibilité de retrait était prévue dans les six mois suivant le renouvellement des Conseils municipaux.

La discussion de ce titre intervenait, d'autre part, au lendemain de l'adoption de la loi du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement après que le Sénat ait supprimé un article du projet qui prévoyait une incitation financière au regroupement.

Le texte conférait cependant au syndicat de nouveaux moyens parmi lesquels figurait en bonne place la possibilité de lever des impôts. Au cours du débat qui avait conduit à l'adoption de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, les sénateurs avaient également introduit deux articles permettant de répartir entre les communes membres d'un groupement les taxes professionnelles et les taxes foncières acquittées par une entreprise sur une zone d'activité créée en commun.

A l'initiative de votre Commission, le Sénat avait accentué les dispositions proposées dans le sens de la liberté en rapprochant districts et syndicats, en supprimant la distinction entre syndicats et syndicats intercommunaux à vocation multiple, en définissant de nouvelles formules plus souples de coopération tel le secteur d'études et de programmation, en ouvrant la possibilité aux communes de transférer par contrat à l'organisme de coopération une part de leur dotation globale de fonctionnement ou de la future dotation globale d'équipement que le texte se proposait de créer par ailleurs.

Le respect des structures s'accompagnait du respect des institutions.

2. — Le respect des institutions

Le projet ne proposait pas sur ce point de bouleversements substantiels. Il comprenait quatre modifications principales contenues

essentiellement dans le **Titre VI relatif à l'information et à la participation dans la vie locale.**

a) Liberté était redonnée aux communes quant à la fixation du **nombre minimum des adjoints.**

b) **La création de mairies de quartier** dans les grandes villes était institutionnalisée de façon à rapprocher davantage l'administration municipale des habitants.

c) **De nouvelles modalités d'intervention de la Cour des Comptes,** par le biais de comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics étaient organisées. L'intention première du texte était de substituer un contrôle a posteriori au contrôle a priori qui était, déjà, mal supporté par les communes. Le but final de cette institution était cependant de permettre l'information des citoyens sur la gestion des communes. Au terme d'une procédure complexe, les observations sur la gestion arrêtées par les nouveaux comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics, qui regroupaient pour la circonstance des comptables et des administrateurs, étaient débattues en Conseil municipal et les réponses des maires devaient être publiées dans le rapport annuel de la Cour des Comptes.

d) **L'information et la participation des citoyens** constituaient le quatrième objectif poursuivi en matière institutionnelle. En fait, le texte consacrait par la loi des pratiques existantes :

Il prévoyait la mise à la disposition des citoyens d'une **information simplifiée sur le budget** permettant la comparaison avec la gestion des communes d'importance comparable. Le Gouvernement annonçait parallèlement des mesures nouvelles pour favoriser la distribution des bulletins municipaux. Des articles organisaient également l'information des citoyens sur les opérations d'aménagement grâce à l'insertion de communiqués dans la presse. Enfin, le projet instituait une forme de démocratie directe : le référendum communal.

Le Sénat avait adopté l'ensemble de ces dispositions sous réserve d'importantes modifications, notamment quant aux modalités du contrôle exercé par les nouveaux comités interdépartementaux. **Il n'avait pas accepté l'institution du référendum** qu'il avait estimé, suivant en cela son rapporteur, contraire à l'article 72 de la Constitution qui dispose que « les collectivités locales s'administrent librement par des Conseils élus ».

Cette institution lui avait en effet paru porter atteinte aux principes de la démocratie représentative qui est à la base de nos institutions.

Le Sénat avait toutefois défini une procédure équivalente sous le nom de consultation. Cette consultation, organisée à l'initiative du maire, à la suite d'un vote à la majorité qualifiée du Conseil municipal, n'avait qu'une valeur indicative. Elle ne pouvait conduire à un dessaisissement du Conseil municipal. Prudemment, le Sénat avait prévu qu'elle ne pourrait être organisée en période électorale.

Ce respect des structures et des institutions contrastait avec un fort développement des libertés locales sous une double forme : l'allègement des tutelles et l'accroissement des moyens mis au service des collectivités locales.

B. — L'accroissement des libertés locales

1. — *La suppression des principales entraves aux libertés locales*

Tel était l'objet du **Titre premier** du projet de loi qui s'intitulait « **Allègement des contrôles administratifs, financiers et techniques sur les collectivités locales et création d'une dotation globale d'équipement** ».

Le texte s'efforçait de donner la liberté juridique, d'alléger la tutelle financière, de globaliser les subventions et de mettre fin à la tutelle technique.

a) *la liberté juridique :*

Les décisions des autorités locales prenaient un caractère exécutoire dès leur affichage. Le dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture était maintenu, mais uniquement pour permettre au préfet d'exercer son contrôle de légalité par la voie du pouvoir d'annulation qui était maintenu, mais à l'exclusion de tout contrôle d'opportunité.

Le nombre des cas où l'approbation de l'autorité de tutelle était exigée pour les délibérations des Conseils municipaux était réduit à trois : emprunts et garanties d'emprunts au-delà de certains seuils d'endettement, traitement et indemnités du personnel, intervention dans le domaine économique et social.

b) l'allègement de la tutelle financière :

Sous ce chapitre, était regroupée une série de dispositions ponctuelles, telles que celles qui donnaient une plus grande liberté de perception pour la taxe de séjour, proposaient la réforme de celle-ci, et allégeaient également les règles de perception de la taxe locale d'équipement.

Parallèlement, était donnée aux communes **la liberté d'emprunter** par la réforme de la « Bible » de la caisse des dépôts et consignations, intervenue dès le mois de février 1979.

Grâce à **la globalisation des prêts**, l'emprunt n'était plus lié désormais aux subventions. Les petites communes elles-mêmes pouvaient disposer de prêts d'équipement courants attribués forfaitairement en fonction du nombre de leurs habitants. Le montant des prêts spécifiques ne devait plus être calculé sur la dépense subventionnable comme c'était le cas depuis 1972, mais sur la dépense réelle.

Enfin, un article organisait l'information du Conseil municipal sur les taux des emprunts qu'il lui était demandé de contracter.

La liste des dépenses obligatoires était supprimée et renvoyée au décret. **Désormais, il ne pourrait y avoir de dépenses obligatoires qu'en vertu d'une loi.**

L'inscription d'office était supprimée et de nouvelles mesures de redressement financier permettaient de mieux définir la notion d'équilibre réel et de restreindre les conditions dans lesquelles pourraient être accordées des subventions exceptionnelles d'équilibre.

Outre ces dispositions, dont la plupart figuraient dans le texte initial, le Sénat avait prévu, dans le but de prévenir les transferts de charges, qu'aucune dépense ne pourrait plus être désormais imposée aux communes en dehors de la loi. Sur la proposition du rapporteur de la Commission des lois, il avait été ouvert un droit de réquisition du comptable au profit du maire. Enfin, le Sénat avait adopté plusieurs dispositions mettant fin au lien existant entre le montant des rémunérations accessoires des agents de l'Etat travaillant au service des communes et les travaux qu'ils avaient contribué à contrôler.

c) la globalisation des subventions :

Par la création de la dotation globale d'équipement, le Sénat avait entendu mettre fin à un système dénoncé depuis longtemps par les mai-

res. Les subventions spécifiques sont génératrices de retard dans l'exécution des travaux, donc de hausse des coûts. Elle peuvent servir, d'autre part, de point d'appui privilégié à l'exercice de la tutelle financière ou technique par la voie de procédés tels que la programmation ou le classement des investissements ou des normes.

Les critères retenus pour cette nouvelle dotation étaient ceux de la population, du nombre de logements, de la longueur de la voirie, du nombre d'élèves scolarisés et du potentiel fiscal. Son montant devait être indexé. La globalisation des subventions spécifiques devait s'étaler sur 4 ans, mais ne pourrait être totale afin de conserver à l'Etat les moyens de conduire une politique d'aménagement du territoire. De nouvelles modalités d'utilisation étaient ouvertes, notamment la possibilité de placer les fonds disponibles en bons du Trésor.

d) La fin de la tutelle technique

Le projet prévoyait la mise en place d'un processus d'allègement des normes et leur codification dans un code des prescriptions techniques qui serait soumis au Parlement et qui, seul, serait opposable aux collectivités locales. Le Sénat, à l'initiative de sa Commission, avait précisé le texte pour éviter que les normes ne ressurgissent à travers les subventions départementales et régionales.

Pour mémoire on rappellera que peu de temps auparavant le Sénat avait beaucoup contribué, et notamment son Rapporteur pour avis M. Lionel de TINGUY, à mettre fin au système centenaire de la répartition des impôts locaux.

L'accroissement des libertés s'accompagnait de la définition de nouveaux moyens pour les exercer.

2. — De nouveaux moyens d'exercice de ces libertés

1) Le premier de ces moyens concernait **la condition des élus**. Tel était l'objet du Titre III du projet, qui reprenait quasi intégralement les conclusions adoptées par votre Commission des lois sur le rapport de M. Roger BOILEAU.

Les dispositions proposées tendaient à accorder un temps suffisant aux salariés du secteur privé pour exercer leur mandat. La possibi-

lité était ouverte pour les maires des communes de plus de 30 000 habitants d'exercer leur mandat à temps plein. Ils percevaient alors, en plus de leur indemnité de fonction, une indemnité municipale d'un montant équivalent.

En ce qui concerne les indemnités, le Sénat avait obtenu du Gouvernement la promesse de relever celles-ci de 25 %.

La Commission s'était beaucoup préoccupée de la sécurité des élus aussi bien au regard de leur garantie d'emploi que de leur retraite ou de leur protection contre les accidents dans l'exercice de leurs fonctions. Le Sénat avait voté sur ce dernier point le principe de l'alignement sur les règles du secteur privé. La responsabilité de la commune ou du département n'aurait pu être atténuée qu'en cas de faute intentionnelle ou inexcusable de la victime.

Afin d'accroître la protection des maires contre les tribunaux répressifs en l'absence de faute personnelle et ainsi d'empêcher pour l'avenir de nouvelles décisions telles que celle qui frappa le maire de Saint-Laurent-du-Pont, le Sénat avait introduit un article additionnel prévoyant que le Maire ne pourrait être condamné pénalement pour un délit commis dans l'exercice de ses fonctions que « s'il n'avait pas accompli toute diligence normale, compte tenu des moyens dont il disposait et des difficultés propres aux missions que la loi lui confiait ».

2) **L'amélioration du statut du personnel communal** était le deuxième moyen mis à la disposition des communes. Il résultait des dispositions du Titre IV. Les mesures retenues correspondaient à trois objectifs.

Le premier visait à **améliorer la qualification de ces personnels**, d'abord par l'amélioration de l'encadrement. A cette fin, le Sénat avait supprimé le caractère obligatoire du tableau type des emplois communaux défini par l'article L 413-8 du Code des Communes. Il avait également accepté la création, proposée par le Gouvernement, d'une Commission des emplois supérieurs chargée d'organiser le recrutement des emplois des catégories supérieures.

La deuxième mesure avait été **un rapprochement avec le statut des fonctionnaires de l'Etat**. La qualité de fonctionnaire était reconnue aux personnels communaux. Un recrutement commun avec les personnels de l'Etat était rendu possible dans certaines conditions. Enfin, des passerelles étaient organisées entre la fonction communale et la fonction de l'Etat.

Le texte comprenait ensuite un certain nombre de **satisfactions pour le personnel**. Parmi celles-ci, on pouvait relever l'adoption d'un article prévoyant l'élaboration, dans les six mois de l'entrée en vigueur de la loi, d'un statut des personnels départementaux. Les compétences des syndicats de communes pour le personnel étaient étendues, les possibilités d'avancement pour les personnels accrues, notamment par l'institution de listes complémentaires intercommunales. La notation, et surtout la péréquation des notes étaient supprimées. Enfin, le Sénat avait adopté un dispositif tendant à mettre fin à la précarité de la situation des secrétaires généraux de mairie. Il avait introduit, à cette occasion, parmi les règles de la fonction publique communale la distinction du grade et de l'emploi, limité le recrutement direct des secrétaires généraux et prévu en leur faveur la possibilité d'une intégration dans la fonction publique d'Etat.

La troisième idée avait consisté à **faire droit à un certain nombre de revendications des maires**. Leur pouvoir de nomination était réaffirmé ; la notion d'emploi spécifique était maintenue ; une plus grande liberté était donnée pour le recrutement des catégories C et D. Les interventions des syndicats de communes ne seraient devenues obligatoires que pour les catégories A et B.

La troisième série de dispositions adoptées par le Sénat prévoyait, pour la première fois, un transfert global d'attributions de l'Etat vers les collectivités locales.

C. — La clarification des compétences

Au cours de la discussion du **Titre II** du projet de loi, qui était **relatif à la répartition et à l'exercice des compétences**, des domaines très vastes étaient abordés. Ce titre à lui seul faisait l'objet de plus de 300 amendements. A l'issue de la discussion le nombre de ses articles, qui était initialement de 40, avait pratiquement doublé.

1. — *Les transferts de compétences*

Parmi les compétences transférées à l'Etat figuraient la justice et la police.

Des compétences étaient partagées selon le principe des blocs de compétences. Tel était le cas en particulier pour l'action sociale et la santé ainsi que pour l'éducation.

Le Sénat avait accepté le principe de la décentralisation des transports scolaires au niveau du département, ainsi que celle des bourses. Les propriétés des bâtiments étaient clairement réparties entre l'Etat et les collectivités locales : les communes conservaient les écoles maternelles et du premier degré. Le département se voyait confier les collèges. L'Etat ne conservait que les lycées et les universités. Il prenait en charge l'indemnité de logement des instituteurs.

Enfin, un Conseil départemental de l'éducation réunissant les principales parties concernées était institué. Le maire recevait confirmation de divers pouvoirs, notamment pour décider de l'utilisation des locaux en dehors des horaires scolaires ou pour modeler les horaires dans le cadre de la journée scolaire.

Le Sénat, à l'initiative notamment de ses Commissions, s'était beaucoup préoccupé des conséquences administratives des transferts. Il s'était efforcé de définir le rôle du Conseil général en matière d'adaptation des règles nationales concernant l'action sociale, la santé et l'éducation. Il avait décidé de maintenir l'unité de la direction départementale de l'action sociale et de la santé mais d'accroître le contrôle du Conseil général sur les services correspondant aux compétences transférées aux départements. Enfin, il se préoccupait de la situation des personnels auxquels il donnait le libre choix de leur statut. Le transfert des compétences était accompagné d'une compensation financière.

2. — *La compensation financière*

Cette compensation, versée sous la forme d'une dotation spéciale à chaque département, devait être évolutive. Elle était calculée à partir d'une base actualisée sur deux points :

Les barèmes des contingents d'aide sociale étaient révisés et la subvention de fonctionnement aux transports scolaires portée uniformément au taux de 65 %.

Le remboursement des avances consenties par les départements à l'Etat en matière d'action sociale et de santé, et qui s'élevait en 1977 à 240 millions, devait être effectué sur dix ans.

L'Etat prenait ensuite en charge les dépenses d'investissement du service public de la justice assumées par les départements et les communes ainsi que les dépenses de fonctionnement des communes. De même, il proposait de prendre en charge les annuités d'emprunts restant à courir. Le champ de la compensation était donc réduit aux compétences d'aide sociale, d'éducation et à la part des dépenses de justice qui n'étaient pas prises en charge directement par l'Etat.

Au total, la compensation devait s'élever à 1 milliard 700 millions environ. A cette somme s'ajoutaient les prises en charge directes par l'Etat pour un total de 500 millions environ.

Enfin, le Sénat s'était préoccupé, à l'initiative de sa Commission des lois, des futures relations entre l'Etat, le département et les communes. C'est ainsi qu'il avait adopté des dispositions relatives à la répartition des responsabilités civiles et pénales en matière de police mais aussi lorsque l'Etat, le département ou un établissement public avaient mis en œuvre l'organisation particulière des mesures de sécurité qui relevaient normalement de la compétence communale.

Les articles 89 à 91 s'efforçaient de protéger les communes face à d'éventuelles interventions départementales.

Enfin un très important rôle de codification avait été mené à bien tant dans la loi du 10 août 1971 relative aux Conseils généraux que dans l'actuel Code des communes.

Au total, la réforme proposée consacrait les deux collectivités territoriales de base que sont la commune et le département. Une plus grande liberté était donnée à la commune. Les transferts des compétences prenaient comme principal point d'appui le département.

Lors de son discours d'usage de fin de session, le Président Poher rendait tout d'abord hommage au travail considérable accompli par le rapporteur Lionel de Tinguy, travail sans lequel le présent rapport n'aurait pu être fait aujourd'hui. Reprenant ensuite sa récente allocution devant l'Association des Maires de France, le Président Poher évoquait l'esprit dans lequel avait débattu le Sénat :

« Nous ne sommes pas les partisans du tout ou rien car, plus que tous autres responsables, nous savons qu'entre le statu quo impossible à conserver et les bouleversements séduisants mais aventureux il y a

place pour des solutions qui, sans tergiverser avec les principes, ménagent les transitions.

« C'est dire que, a priori, les maires sont prêts à jouer le jeu de la réforme, celle-ci fût-elle incomplète et contestable sur certains points qu'ils devront toujours s'efforcer de faire modifier. C'est dire, par conséquent, qu'ils sont sans doute disposés à assurer leurs responsabilités et à en accepter d'autres qui leur paraîtraient aller dans le sens d'une meilleure administration. »

Je souhaite profondément, non par esprit de vaine satisfaction personnelle, mais parce que j'ai la conviction profonde de la qualité de nos recherches, que nos efforts connaissent le développement qu'ils méritent.

C'est dans un état d'esprit tout à fait semblable que votre Commission a examiné le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui.

DEUXIEME PARTIE
PRESENTATION DU PROJET DE LOI

CHAPITRE PREMIER
LE CONTEXTE DANS LEQUEL IL S'INSCRIT

L'examen du contexte dans lequel le projet de loi a été déposé est particulièrement nécessaire à sa compréhension. En effet, il apparaît avant tout comme un texte de principe, se contentant de modifier les institutions communales et surtout départementales et régionales, sans aucunement essayer d'en tirer les conséquences ni au niveau des compétences, ni au niveau du statut des personnels ou des élus. Tout au plus, ces bouleversements institutionnels s'accompagnent-ils d'allègements de charges importants mais dont la plupart correspondent à des promesses anciennes. La seule véritable nouveauté financière est constituée par la dotation culturelle.

En fait, le texte est un des leviers d'une stratégie plus globale. C'est ce qu'affirmait François Mitterrand lui-même le 18 avril dernier dans la revue « Combat socialiste » : « *La décentralisation est un des principaux instruments de rupture avec le système capitaliste* ». Cette idée éclaire d'un jour particulier les dispositions concernant l'interventionnisme économique qui seront proposées. En fait, le texte qui vous est soumis, et cela résulte clairement de l'exposé des motifs du projet de loi, **s'inscrit dans une stratégie de rupture**. Il a pour but « d'engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation ».

Cette volonté a été maintes fois exprimée sous des formes diverses par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur. Il est nécessaire « de faire

démarrer le train... de ne pas décevoir les espoirs... créer un choc psychologique... tenir les promesses», disait-il, notamment, le 19 juin dernier lors d'un entretien avec un journaliste du journal *Le Monde*.

D'abord transférer le pouvoir ensuite, mais ensuite seulement, se préoccuper de ses conséquences.

« Cette loi est le premier volet d'une réforme en profondeur. Elle ne peut se comprendre que par rapport à cet ensemble. »⁽¹⁾

Le Gouvernement est resté très évasif sur le contenu des textes appelés à compléter celui-ci. Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur a simplement accepté que l'Assemblée Nationale complète l'article premier de façon à énumérer les projets de loi qui viendront compléter celui-ci : répartition des compétences et des ressources publiques, organisation des régions, garanties fondamentales accordées aux personnels des collectivités locales, mode d'élection, statut des élus, modalités de la coopération intercommunale, développement de la participation des citoyens dans la vie locale.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, il est prévu également la promulgation de lois « adaptant les dispositions métropolitaines à la spécificité de chacune des collectivités concernées ». De même, des lois spéciales sont prévues pour Paris et les départements d'Alsace-Moselle.

Le calendrier de la réforme devrait se dérouler de la manière suivante :

1° avant la fin de la présente session, dépôt du projet de loi relatif à la répartition des compétences. Selon les déclarations du Ministre d'Etat, ce projet pourrait être examiné au Parlement au cours d'une session extraordinaire en janvier ;

2° projet de loi relatif à la région Corse qui serait la première région transformée en collectivité territoriale de plein exercice ;

3° projet de loi relatif aux ressources. Ce projet de loi ne pourrait être discuté avant 18 mois à 2 ans. Le Gouvernement souhaite en effet qu'il puisse être précédé de simulations « en grandeur réelle » ;

4° avant ou après ce dernier texte, le Parlement devrait être appelé à délibérer sur un projet de loi transformant la région en collectivité territoriale et prévoyant l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle. Aucune date n'est encore fixée

(1) *Gaston Defferre, lors de l'émission « Face au Public » de France-Inter.*

mais il est vraisemblable que le Gouvernement souhaite que les élections régionales puissent intervenir en même temps que les élections municipales, lesquelles pourraient avoir lieu aussi, au moins partiellement, à la représentation proportionnelle.

Le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ainsi que la future loi sur l'organisation régionale impliquent également que soit débattue prochainement la question des incompatibilités et surtout le cumul des mandats.

Le contexte dans lequel s'inscrit ce texte n'est pas seulement politique. Il est aussi économique et social. On peut dire que ce dernier contexte rend plus difficile sa réalisation et explique sans doute que la seule compétence qu'il détermine est celle de l'interventionnisme économique et social des collectivités locales, comme si l'Etat appelait celles-ci à son secours pour venir défendre l'emploi.

La décentralisation, pour réussir, devra également surmonter **deux autres obstacles : celui des réformes parallèles qui semblent diriger la France dans des directions opposées, telle la volonté de réhabiliter la notion de Plan, et, surtout, le vote de nationalisations nouvelles.**

Les auditions auxquelles a procédé votre commission et qu'elle a voulu très larges, ne l'ont pas beaucoup éclairée sur les intentions du Gouvernement, notamment en matière de planification. Elle a cru déceler au sein de celui-ci des courants contraires, les représentants du premier paraissant souhaiter que la planification soit réellement impérative, les autres souhaitant qu'elle ne s'impose qu'à l'Etat lui-même.

Il semble cependant que le plan doive avoir, en toute hypothèse, une importance assez grande. C'est par lui que seront coordonnées les différentes interventions locales dans les domaines où leurs compétences seront concurrentes. Tel serait le cas en particulier si les articles 4, 34 et 48 du projet de loi relatifs à l'interventionnisme économique étaient adoptés.

Au total, ce texte apparaît comme un pari. Il vise à créer d'abord l'irréversible au plan institutionnel.

M. Gaston Defferre le qualifie lui-même « de véritable révolution tranquille ». « *Il doit cependant être complété par la mise en place des conditions d'un nouveau développement économique, social et culturel de la France. Il est en effet souhaitable et même nécessaire que la décentralisation politique et administrative soit accompagnée d'une décentralisation économique* » (participation à l'émission « Face au public »).

Au cours de la même émission, le Ministre précisait que la décentralisation devait être également complétée *« par une réelle déconcentration des décisions de l'Etat. Il faut que les décisions soient prises là où elles devront s'appliquer, sur le terrain, par des hommes en contact direct avec les problèmes »*.

Cette volonté de créer l'irréversible explique la rapidité et l'absence de concertation avec lesquelles le projet de loi a été présenté. Cette rapidité peut se concevoir lorsque l'on connaît les réticences naturelles de la société française au changement et surtout à la décentralisation. Les véritables adversaires ne sont peut-être pas cependant là où on les pense, mais bien peut-être au sein même du Gouvernement, dans les ministères techniques qu'il convient de prendre de vitesse. Ce texte est donc un acte éminemment politique.

Cette volonté politique peut être comprise, mais cette compréhension ne peut cependant dissimuler que les conséquences diverses de la rupture institutionnelle ainsi créée paraissent insuffisamment appréciées.

CHAPITRE II.

SES PRINCIPALES DISPOSITIONS

Le présent projet constitue le volet institutionnel d'une réforme qui devrait appeler de nombreux textes complémentaires. Les textes principaux ont déjà été énumérés. Il est fait cependant, dans le texte même, référence à d'autres lois d'une portée plus limitée : réforme du statut des sociétés d'économie mixte, du statut de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer, des agglomérations nouvelles, etc.

Le projet lui-même n'est pas purement institutionnel puisqu'il comprend la définition d'une compétence nouvelle : la possibilité pour les communes, les départements et les régions d'intervenir en matière économique et sociale (art. 4, 34 et 48) et prévoit des mesures financières dans divers domaines.

Ses grands axes institutionnels peuvent se résumer en trois idées principales :

— **la suppression des tutelles a priori en matière administrative, financière et technique, et leur remplacement par un contrôle a posteriori de nature juridictionnel**, soit par la voie des tribunaux administratifs en ce qui concerne le contrôle de légalité, soit par la voie d'institutions nouvelles, les chambres régionales des comptes, en ce qui concerne le contrôle financier et comptable a posteriori ;

— **le transfert du pouvoir exécutif** des préfets au président du conseil général d'une part, et au président du conseil régional d'autre part ;

— **la transformation du statut de la région en collectivité territoriale.**

I. — LA SUBSTITUTION D'UN CONTROLE JURIDICTIONNEL A POSTERIORI A LA TUTELLE A PRIORI

A. — La suppression des tutelles a priori

En ce qui concerne la **tutelle administrative**, le projet de loi achève l'évolution de ces dernières années en supprimant le pouvoir d'annulation du préfet et en rendant immédiatement exécutoire les délibérations, arrêtés et actes relatifs aux marchés de la commune, du département et de la région. Le représentant de l'Etat se trouve placé dans une position équivalente à celle du citoyen pour assurer le respect de la légalité. Il ne peut que se pourvoir dans un délai de deux mois devant le tribunal administratif. Son recours n'a pas de caractère suspensif. L'Assemblée Nationale a amélioré ces dispositions en esquissant une possibilité de dialogue entre le représentant de l'Etat et l'autorité décentralisée.

En ce qui concerne la **tutelle financière**, sa disparition revêt deux formes.

- la transformation du statut du comptable, auquel il est rappelé qu'il ne peut s'opposer au paiement d'une dépense que pour des motifs de régularité, à l'exclusion de considérations d'opportunité et même de légalité ;
- la création d'un droit de réquisition en faveur de l'ordonnateur élu contre une décision du comptable qu'il estime injustifiée.

En revanche, les procédures de redressement financier des communes en déficit sont maintenues à la fois sur le budget voté et sur le budget exécuté. Le représentant de l'Etat doit cependant, pour pouvoir exercer tant le pouvoir d'inscription d'office que celui de régler le budget, respecter les avis de la chambre régionale des comptes.

La suppression de la **tutelle technique** s'analyse en deux dispositions : l'interdiction faite aux collectivités locales de rémunérer les agents de l'Etat pour les prestations qu'il leur fournissent pendant leurs heures de service et l'édiction d'un code des prescriptions techniques dans lesquelles seraient consignées les seules normes ayant valeur législative.

B. — L'institution d'un contrôle juridictionnel a posteriori

La suppression de la tutelle a priori s'accompagne de l'institution d'un contrôle juridictionnel a posteriori. Les maires, les présidents de conseil général et de conseil régional pourront désormais être traduits devant la **cour de discipline budgétaire et financière**, et condamnés par celle-ci à des amendes forfaitaires pouvant atteindre le double du montant annuel des indemnités de fonction perçues par le maire d'une commune de référence (120 000 habitants par exemple pour le département).

L'apurement administratif ne sera plus exercé par les trésoriers payeurs généraux « sous réserve des droits d'évocation et de réformation » de la Cour des Comptes mais par des **chambres régionales des comptes** spécialement créées à cet effet et composées de magistrats. Leurs décisions seront susceptibles d'appel devant la Cour des Comptes. Outre leurs compétences d'avis déjà évoquées, elles seront également habilitées, comme la Cour des Comptes aujourd'hui, à présenter aux collectivités locales des **observations sur leur gestion**.

II. — LE TRANSFERT DE L'EXECUTIF DEPARTEMENTAL ET REGIONAL

Ce transfert emporte des conséquences immédiates tant au niveau de l'organisation administrative des services du département que du statut du futur représentant de l'Etat. Dans un premier temps, seuls seraient transférés les services de la préfecture selon des modalités définies par l'article 18 bis. Une convention passée dans chaque département entre le représentant de l'Etat et le conseil général fixerait la liste des services transférés à la collectivité départementale. A défaut d'accords passés dans le délai de quatre mois après la publication de la loi, cette liste serait établie par décret en Conseil d'Etat.

Les services extérieurs de l'Etat pourraient, en attendant l'adoption de la future loi sur les compétences, être également mis à disposition « en tant que de besoin » du président du conseil général. Les modalités de la mise à disposition seraient fixées également dans un délai de quatre mois par un décret en Conseil d'Etat.

Le futur commissaire de la République n'aurait plus aucun lien avec le conseil général. En revanche, si l'on s'en réfère aux déclarations du Ministère d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, il verrait son autorité accrue à l'égard des services extérieurs de l'Etat sous réserve de quelques exceptions limitativement énumérées par un autre décret en Conseil d'Etat.

III. — LA TRANSFORMATION DU STATUT DE LA REGION

En ce qui concerne la région, le projet de loi propose deux séries de dispositions étalées dans le temps. L'article 45 est un article d'intention faisant de la région une collectivité territoriale et esquissant la définition de sa mission. Il ne devrait entrer en application qu'après l'adoption d'une loi fixant définitivement le statut de la collectivité régionale et l'élection des conseils régionaux au suffrage universel dans des conditions à déterminer.

Pendant la période transitoire, les régions demeuraient des établissements publics dans le cadre des lois de 1972 et de 1976, mais avec des compétences renforcées qui font l'objet des articles 46 et suivants du titre III. Ces compétences concernent essentiellement le domaine économique : intervention économique et sociale, attribution d'aide financière aux investissements, participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégional ; possibilité d'exonérer les entreprises de la part régionale de la taxe professionnelle ; association à l'élaboration du plan ; possibilité de voter des dépenses de fonctionnement et de recruter des personnels. Au-delà de cette extension des compétences, les régions bénéficieraient également des dispositions concernant la suppression des tutelles, les transferts des services et l'institution du contrôle juridictionnel a posteriori définis dans les Titres Premier et II du projet relatifs, respectivement, à la commune et au département.

CHAPITRE III

LES GRANDES QUESTIONS QU'IL SOULEVE

Malgré sa brièveté, et peut-être à cause d'elle, le projet de loi soulève de très grandes questions car il met en cause l'organisation même de nos institutions. Il se situe bien, à cet égard, dans une perspective historique.

Votre commission n'a pas prétendu apporter une réponse précise à toutes ces interrogations, car certaines, telles les questions constitutionnelles, peuvent faire l'objet de réponses différentes. Elle a tenu seulement à les formuler de façon à éclairer le débat essentiel qui s'engage.

Les grandes questions sont à la fois constitutionnelles et politiques, au sens le plus large du terme.

I. — LES PROBLEMES CONSTITUTIONNELS

Une réforme de l'importance de celle qui vous est proposée aujourd'hui par le gouvernement ne peut manquer de poser des problèmes constitutionnels. Ceci n'a d'ailleurs pas échappé à différents groupes politiques. C'est ainsi qu'il y a moins de deux ans, les groupes socialistes de l'Assemblée Nationale et du Sénat proposaient, à l'appui d'une proposition de loi portant décentralisation de l'Etat, une proposition de loi constitutionnelle dont l'objet était précisément d'harmoniser les articles 21, 34, 37 et 72 de la Constitution avec les dispositions contenues dans la proposition de loi principale, ce dont il semble résulter qu'à cette époque, nos collègues du groupe socialiste estimaient que leurs idées décentralisatrices impliquaient une réforme de la Constitution.

Cette proposition de loi constitutionnelle tendait à l'attribution d'un pouvoir réglementaire propre aux collectivités territoriales, l'extension du domaine de la loi, à la modification des dispositions relatives à la tutelle, et enfin à l'institution de la région au rang de collectivité territoriale.

Nos collègues Pierre Schiele, Paul Girod, Larche et Romani, par une proposition de loi constitutionnelle datée du 17 septembre de cette année, ont cru devoir en reprendre les termes, « afin que le débat parlementaire s'engage en toute clarté ».

L'ordre du jour prioritaire s'opposant à ce que cette proposition de loi constitutionnelle vienne à l'ordre du jour avant la projet de loi présenté par le gouvernement, votre Commission n'a pas cru devoir l'examiner en tant que telle. Mais il n'en est apparu que plus nécessaire à votre rapporteur d'en approfondir les dispositions essentielles, et, en élargissant le débat, d'examiner les principaux problèmes constitutionnels posés par le présent projet de loi. Ceux-ci sont au nombre de cinq :

- Le problème de la création de collectivités territoriales par la loi.
- La notion de contrôle administratif.
- Le respect de la distinction entre la loi et le règlement.
- Le bouleversement des compétences normatives.
- Le respect des principes généraux du droit.

A. — La création de nouvelles collectivités territoriales

Aux termes de l'article 72 de la Constitution (premier alinéa), les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

Ce texte n'a reçu, à ce jour, qu'une seule application. C'est, lors de l'accès à l'indépendance de l'ancien territoire des Comores, la création de la collectivité territoriale de Mayotte.

Mais cet exemple est loin d'être probant : en effet, Mayotte, qui comporte des communes, des cantons, un conseil général et un préfet, ne diffère en pratique d'un département d'outre-mer que par une assimilation législative moins poussée, et il apparaît que l'appellation de département d'outre-mer, d'abord envisagée par le Gouvernement, n'a été écartée que pour des raisons de politique internationale, afin de laisser miroiter aux nombreux adversaires de la présence française dans l'Océan Indien la perspective d'une session ultérieure de Mayotte à la République des Comores (et bien que cette solution paraisse exclue par la volonté clairement manifestée par les habitants de Mayotte de rester Français).

Aussi, doit-on considérer comme entier le problème de l'interprétation de l'article 72 (premier alinéa).

A cet égard, trois solutions sont envisageables :

1) La première — qui paraît avoir les faveurs du Gouvernement — est la plus large, et tend à considérer que l'article 72 (premier alinéa) permet aussi bien de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales (par exemple, la région) que toute collectivité territoriale sui generis (par exemple la Corse);

2) La deuxième tend à ne considérer comme possible que la création de nouvelles catégories de collectivités territoriales, les statuts particuliers n'étant possibles, par une interprétation a contrario des articles 73 et 74, que pour les territoires d'outre-mer et les départements d'outre-mer (ce qui, nous l'avons vu, concerne le cas de Mayotte). C'est notamment, en vertu de cette interprétation, que votre commission vous proposera la suppression de l'article 45 bis relatif à la Corse.

3) La troisième interprétation, enfin, conteste la possibilité de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales se superposant au département. Elle se fonde d'abord sur une raison de texte : l'article 72, dans son troisième alinéa relatif au délégué du Gouvernement, ne vise que les départements et les territoires, et il serait surprenant que la Constitution permette de créer au-dessus du département une catégorie de collectivités qui pourrait n'être soumise à aucun contrôle. Au surplus — et l'argument n'est plus de texte, mais de principe — une telle création porterait atteinte à la hiérarchie des compétences normatives au sein des pouvoirs publics, et dépasserait ainsi le cadre de la loi.

B. — La notion de contrôle administratif

Aux termes de l'article 72 (3^e alinéa) «dans les départements et territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois» (à noter que le mot «préfet» figure expressément dans l'article 13 de la Constitution).

Il en résulte que la décentralisation trouve sa limite dans la tutelle et le contrôle administratifs, dont le principe est énoncé dans la Constitution, même si leurs modalités sont renvoyées à la loi.

De ce fait, s'il est conforme à la Constitution d'en modifier les règles dans le sens d'un allègement, il n'est pas possible de les supprimer totalement. C'est néanmoins ce que fait le projet de loi. En effet, limiter la tutelle à la possibilité pour le délégué du Gouvernement de saisir les juridictions administratives en vue du contrôle de la légalité des décisions pri-

ses, c'est, en fait, supprimer tout pouvoir propre de ce délégué dans ce domaine, puisque les prérogatives ainsi conférées ne diffèrent pas de celles reconnues à tout citoyen. Il n'en serait autrement que si ce contrôle de légalité était assorti de modalités particulières, par exemple la possibilité d'un sursis à exécution.

Est-il nécessaire de souligner que, loin d'avoir un caractère purement théorique, ce problème revêt une importance toute particulière pour la sauvegarde des libertés individuelles, auxquelles l'action des collectivités territoriales peut porter atteinte ?

Le fait de substituer un contrôle a posteriori au contrôle a priori ne répond pas à la notion de contrôle administratif. En effet, soit par l'entremise du tribunal administratif, soit par celle des chambres régionales des comptes, ce contrôle est d'essence juridictionnelle, il n'est plus administratif.

Le délégué du Gouvernement étant placé dans une position équivalente à celle du simple citoyen, on peut également s'interroger sur les raisons qui ont fait que les premiers articles du projet lui confient néanmoins la possibilité de se pourvoir devant le tribunal administratif. Une telle précision ne pourrait se justifier que si le pourvoi du délégué du Gouvernement s'effectuait selon des modalités différentes et comportait des conséquences différentes du droit commun.

Ces observations valent aussi bien pour la commune que pour le département et elles paraissent d'autant plus fondées que la notion de « contrôle administratif » avait tout à fait disparu dans la nouvelle rédaction proposée par MM. Mitterrand, Mauroy et Defferre dans leur proposition de loi constitutionnelle précitée.

Certains s'interrogent aussi sur la conformité à ce même article 72, alinéa 3, du transfert du pouvoir exécutif au président du Conseil général.

En fait, la qualité d'exécutif du Conseil général que possède aujourd'hui le préfet ne résulte nullement d'une disposition constitutionnelle mais de la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils généraux.

On se souvient que l'article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946 avait déjà expressément prévu ce transfert. Tout au plus l'application de cette mesure était-elle subordonnée à l'adoption de lois organiques qui n'intervinrent jamais et ne furent même jamais proposées tout au long de la IV^e République.

Michel Debré lui-même a déclaré devant l'Assemblée Nationale que le constituant de 1958 n'avait pas voulu s'opposer à une telle éventualité. Tel est le sens aussi des débats du Comité consultatif constitutionnel où, en particulier, notre ancien collègue, M. André Mignot, avait beaucoup insisté pour que la Constitution n'interdise pas le transfert du pouvoir exécutif départemental au président du Conseil général.

Si le principe d'un tel transfert ne paraît pas pouvoir être combattu sur la base de l'article 72, ses conséquences, notamment administratives, se doivent d'être précisées dans le cadre de l'article 34 qui fixe la compétence du législateur par rapport au pouvoir réglementaire.

C. — Le domaine de la loi et du règlement

Il est inutile de revenir sur le fait que la loi, par son élaboration publique et contradictoire, et qui fait intervenir le Sénat, représente, avec la Constitution, la meilleure garantie de l'autonomie locale. Telle était l'opinion exprimée dans le rapport Guichard, telle était aussi celle exprimée de façon inlassable par notre regretté collègue Lionel de Tinguy. On se souvient d'ailleurs qu'une de ses préoccupations les plus constantes au cours du débat précédent avait été de le rappeler et « d'attirer » vers la compétence législative le plus grand nombre de dispositions possible (1).

De telles dispositions sont en effet singulièrement absentes du texte gouvernemental, notamment en matière de garanties accordées au personnel ou pour prémunir les collectivités locales contre de nouveaux transferts abusifs.

La nécessité de tels rappels ne peut étonner que ceux qui, n'ayant pas l'expérience de la gestion locale, n'ont pas eu à souffrir de ce réseau de tutelles subtiles qui ont pour nom décret mais surtout circulaire, norme ou, tout simplement, mauvais vouloir d'un potentat administratif local placé dans une position stratégique.

Certes, des articles existent sur la fin des tutelles techniques; on peut s'interroger cependant sur leur efficacité, de même que le Sénat avait déjà eu l'occasion de le faire à propos d'articles analogues figurant dans le texte du précédent Gouvernement et dont celui-ci s'inspire étroitement.

Une vigilance particulière devra également s'exercer à propos de renvois abusifs au décret, renvois que la précipitation dans laquelle le texte a été élaboré explique en partie. L'exemple le plus significatif est assurément celui de l'article 18 qui prévoit que le transfert des services au département sera défini par simple convention ou par décret en Conseil d'Etat.

(1) La quatrième partie du Tome I de son rapport était d'ailleurs exclusivement consacrée à cette question.

Quels que soient les choix effectués au niveau des compétences, il est indispensable de définir *dans la loi* les principes de la nouvelle organisation administrative. Seule la loi, s'agissant de principes de libre administration des collectivités locales, peut énumérer les services transférés ou définir des principes de partage. Le pouvoir réglementaire n'a que la possibilité de définir l'organisation des services d'Etat.

Ainsi aboutira-t-on à des principes d'organisation exactement inverses des principes actuels où le département — c'est en fait de lui qu'il s'agit principalement — n'a que des compétences résiduelles ou un rôle de palliatif des carences de l'Etat (au niveau du recrutement et du financement des personnels principalement).

Ce sont les compétences, donc les services des collectivités locales, qui seront définies dans la loi. Ce sera au Gouvernement de mettre en place les structures correspondant aux compétences non transférées et de définir les missions des différentes autorités, notamment celles du commissaire de la République et de ses adjoints. La loi ne pourra qu'être extrêmement laconique à cet égard.

Cette extension de la compétence législative va d'ailleurs dans le sens de la jurisprudence tant du Conseil d'Etat que, surtout, du Conseil constitutionnel⁽¹⁾, ainsi que M. de Tinguy l'avait rappelé dans le Tome I de son rapport écrit.

Cette évolution, ainsi que la nécessité de lui donner une certaine solennité au moment où s'esquisse une transformation profonde de notre organisation administrative, aurait mérité d'être consacrée de façon encore plus forte que par de simples articles de rappel. L'idéal, comme y songeait le rapport Guichard, et le proposait la proposition de loi constitutionnelle socialiste reprise par votre collègue Pierre Schiele eût été de modifier et compléter l'article 34 de la Constitution. On sait que celui-ci ne donne à la loi que le soin de définir les « principes généraux » et non les « règles » de la « libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Sans doute eut-il été opportun de transférer cette disposition du paragraphe relatif aux « principes fondamentaux » au paragraphe relatif aux « règles ». Sans doute aurait-on pu aussi insérer directement dans la Constitution un alinéa relatif au statut du personnel des collectivités locales.

(1) On sait, par exemple, que cette extension s'est manifestée en faveur des établissements publics locaux auxquels le Conseil constitutionnel attribue une protection équivalente à celle des collectivités locales.

La procédure, en première analyse, peut en effet paraître aisée si l'on s'en réfère au texte du dernier alinéa de l'article 34 lui-même : « *Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.* » En fait, ces dispositions doivent être entendues au sens strict. Elles permettent sûrement d'ajouter des alinéas, elles ne permettent pas de transférer un alinéa d'un paragraphe à un autre. Pour renforcer véritablement la protection constitutionnelle de l'autonomie locale, c'est une véritable réforme constitutionnelle qui serait nécessaire, surtout si l'on souhaite mieux définir la façon dont pourraient s'articuler, si le présent texte était adopté en l'état, les décisions de collectivités territoriales ainsi transformées.

D. — Le bouleversement des compétences normatives

Il est généralement admis, à la suite de Carré de Malberg, que l'organisation étatique repose sur le principe de la hiérarchie des normes ; c'est ainsi qu'en droit français contemporain, se superposent :

— la Constitution (à laquelle la jurisprudence du Conseil constitutionnel incorpore les principes généraux du droit),

— la loi organique,

— la loi « ordinaire ».

— le règlement comprenant lui-même :

- le décret en Conseil d'Etat,
- le décret « simple »,
- l'arrêté ministériel,
- l'arrêté préfectoral,
- l'arrêté municipal.

Hormis l'hypothèse de l'article 37 (alinéa 2) de la Constitution (cas d'une disposition de forme législative intervenue en dehors du domaine de la loi), la hiérarchie des normes joue de façon absolue, c'est-à-dire qu'une norme inférieure ne peut en aucune façon déroger à celles qui lui sont supérieures. C'est ainsi, par exemple, qu'un arrêté municipal ne peut déroger ni à un arrêté préfectoral ou ministériel, ni à un décret, ni à une loi, organique ou non, ni à la Constitution.

Parmi toutes ces normes, le règlement occupe une position qui, pour être subordonnée — puisqu'il est soumis à la loi, à la loi organique et à la Constitution — n'en est pas moins privilégiée, puisque, aux termes de l'article 37 de la Constitution, « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». Et l'article 21 de la

Constitution ajoute que le Premier Ministre « sous réserve des dispositions de l'article 13 (contreseing du Président de la République) exerce le pouvoir réglementaire ».

Il en résulte que tout acte non législatif est un acte réglementaire, et que tout acte réglementaire émane du Premier Ministre, soit directement, soit par délégation.

C'est du moins l'état actuel du droit. Mais l'on peut s'interroger sur la situation résultant du projet de décentralisation. **En d'autres termes, est-il possible, sans déroger aux articles 21 et 37 de la Constitution, de conférer un pouvoir réglementaire autonome au maire, au président du conseil général, voire au président de région ?**

Mais, même en cas de réponse affirmative, la question ne serait pas résolue pour autant. En effet, de deux choses l'une :

— ou bien le principe de la hiérarchie des normes est maintenu, c'est-à-dire que la norme posée par une autorité « inférieure » pourrait toujours être remise en cause. Par exemple, une décision du maire pourrait être infirmée par une autre décision prise au niveau national, régional ou départemental. Mais il va de soi qu'une telle subordination poserait des problèmes considérables, ne serait-ce qu'entre les niveaux départemental et régional.

— Si, au contraire, le principe de la hiérarchie des normes est abandonné, ce ne peut être qu'au prix d'une stricte répartition des compétences entre les différents niveaux, répartition qui avait été tentée dans le projet de loi présenté par le précédent gouvernement, mais ne figure pas — si ce n'est de façon ponctuelle — dans le présent projet de loi.

Cette répartition peut elle-même s'effectuer selon deux méthodes :

— selon la première, qui semble impliquée par les articles 21 et 37 de la constitution, le gouvernement conserve le pouvoir réglementaire de droit commun, les collectivités décentralisées ne se voyant reconnaître qu'une compétence d'attribution ;

— la seconde méthode consisterait à appliquer le principe dit « de subsidiarité », selon lequel seuls doivent être résolus au niveau étatique les problèmes qui ne peuvent l'être au niveau local, départemental ou régional.

Seule la première de ces deux conceptions semble se trouver en conformité, tant avec la lettre de notre constitution qu'avec son esprit. Le principe de subsidiarité constitue, en effet, la caractéristique essentielle des

régimes fédéraux, et il paraît aller de soi que la transformation de la France en Etat fédéral impliquerait une refonte totale de nos institutions, ne serait-ce qu'eu égard aux dispositions des articles 2 et 3 de la constitution aux termes desquels « la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale », et « la souveraineté nationale appartient au peuple... aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

Il importe, d'autre part, que soit assuré le respect de la répartition des compétences entre l'Etat et les autres collectivités. Dans un état fédéral, cette fonction est généralement dévolue à une cour suprême. Dans un état unitaire, elle incombe, au premier chef, au gouvernement : telle est la justification de l'article 72 de la constitution et du contrôle administratif. Il importe que celui-ci puisse s'exercer effectivement. C'est de l'efficacité de ce contrôle que dépend en effet le respect des principes généraux du droit.

E. — Le respect des principes généraux du droit

Le projet de loi est pratiquement muet sur le problème des compétences. Il n'en comporte pas moins, aux articles 4, 34 et 48 trois dispositions essentielles, qui confèrent aux départements, aux communes et à la région des pouvoirs quasi illimités en matière économique.

Sans doute, ne saurait-il être question de contester la nécessité de pouvoirs accrus dans ce domaine, ne serait-ce que dans le cadre de la défense de l'emploi.

Il n'en reste pas moins que cet interventionnisme renforcé comporte, pour l'exercice des libertés individuelles, des risques considérables.

Or, ces libertés ont valeur constitutionnelle en application du préambule de la Constitution de 1958, qui fait référence aux droits de l'homme, ainsi que l'a d'ailleurs constaté le Conseil Constitutionnel.

A cet égard, il est bien évident que la liberté d'entreprise, notamment, ne saurait manquer d'être mise en cause si, par exemple, une commune en venait à exercer elle-même toutes les fonctions économiques nécessaires à la vie de ses citoyens, et empêchait en fait l'exercice d'activités concurrentes en devenant progressivement propriétaire de tous les biens situés sur son territoire.

Une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'Etat limite aujourd'hui l'interventionnisme des collectivités territoriales aux cas où l'initiative privée est insuffisante pour satisfaire les besoins de la popula-

tion. Il convient de préciser que cette règle reste toujours valable en étendant la portée à certaines actions tendant à la sauvegarde des activités économiques existantes et à l'encouragement à la création d'activités nouvelles.

II. — LES PROBLEMES POLITIQUES

A. — La suppression de la tutelle et l'organisation d'un contrôle judiciaire a posteriori

Conséquence logique de l'idée même de décentralisation, la suppression de la tutelle, — outre les problèmes constitutionnelles précédemment évoqués —, pose cependant des problèmes politiques dans la mesure, notamment, **ou son but premier était d'assurer le maintien de l'unité nationale**. On se doit de rapprocher cette suppression de celle des dispositions interdisant aux communes et aux conseils généraux d'émettre des vœux politiques. On conçoit, en effet, assez difficilement comment de tels vœux pourraient être compatibles avec l'article 20 de la Constitution, aux termes duquel «le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation», ce qui a d'ailleurs conduit le Conseil Constitutionnel à juger irrecevables les injonctions faites au Gouvernement par les assemblées parlementaires. Il serait pour le moins singulier que, à cet égard, les assemblées locales, départementales ou régionales puissent disposer de plus de pouvoir que celles qui représentent l'ensemble de la nation.

La suppression de la tutelle ne saurait, d'autre part, s'accompagner d'une mise à l'écart des représentants de l'Etat, dont, en dehors de l'aspect protocolaire, le seul rôle désormais serait d'assurer l'ordre public et un contrôle de légalité. Il ne faut en effet pas oublier que les préfets sont à la fois les agents de transmission de la volonté de l'Etat, et ses agents d'information. Ainsi que le note notre ancien collègue Edgard Pisani, également ancien préfet : *« le ministre doit être informé aussi complètement et régulièrement que possible, et non seulement des incidents qui appellent son intervention ou de faits isolés dépourvus de signification générale, ou encore de problèmes étroitement techniques qui ne doivent pas retenir l'attention du politique, mais, j'y insiste, des courants profonds qui se dessinent dans la population et que les préfets et sous-préfets sont parfaitement à même de discerner de la position qu'ils occupent »* (1).

(1) E. Pisani. Le sous-préfet et la rénovation de la France rurale. Etudes des problèmes municipaux n° 8 p. 18.

C'est dans cette optique que votre commission, ainsi qu'il sera exposé ci-dessous, a cru notamment devoir maintenir l'accès du préfet aux séances du conseil général, et le droit d'y être entendu à la demande du Premier Ministre.

L'idée de remplacer la tutelle a priori par un contrôle a posteriori correspond à une certaine logique à laquelle n'échappait d'ailleurs pas le texte précédent qui créait, on s'en souvient, dans son Titre VI, des comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics. Malgré une mission assez vague et une structure extrêmement légère, ces ancêtres des chambres régionales des comptes avaient suscité de vives critiques de l'opposition de l'époque qui leur reprochait d'organiser une tutelle pire que la précédente.

En fait, ceux-ci avaient pour objet de faciliter l'information des citoyens sur la gestion des communes selon une procédure qui permettait aux élus de s'expliquer sur d'éventuelles anomalies.

Le dispositif proposé par le projet est beaucoup plus rigide à tel point que l'on peut se demander s'il ne substitue pas à la tutelle financière souvent tatillonne des comptables un véritable gouvernement des juges. Ce n'est plus la liberté du maire qui est compromise, c'est son autorité même qui risque d'être frappée de précarité. Le texte organise en effet un contrôle juridictionnel systématique. A ce titre, il ne fait que permettre l'exercice d'un contrôle des comptes que, faute de moyens, la Cour des Comptes avait abandonné aux comptables, devenus juges et parties. Sur ce point, le texte met fin à une anomalie regrettable.

Il comporte cependant des aspects beaucoup plus dangereux: les chambres régionales ne se contentent pas de juger les comptes (ce que la loi appelle «l'apurement administratif»). Comme la Cour des Comptes — mais celle-ci offre des garanties de sérieux et d'impartialité qui sont encore loin d'être acquises au niveau régional — elles peuvent aussi formuler des observations sur la gestion devant lesquelles l'élu semble quelque peu démuni.

Un appel est certes prévu, mais on peut s'interroger sur son efficacité lorsque l'on connaît les difficultés devant lesquelles la Cour se débat depuis de nombreuses années. Aucune procédure de réponse publique à ces observations n'est organisée.

Enfin, couronnant l'édifice, se profile le spectre de la Cour de discipline budgétaire et financière devant laquelle le maire pourra être traduit et rendu responsable sur ses deniers pour peu qu'il ait enfreint des règles de comptabilité publique sur lesquelles ni lui ni même le législateur n'auront été consultés.

Une des principales tâches qui attendent le Sénat sera donc de prévenir d'éventuels excès en organisant notamment, et de façon systématique, la défense du maire.

1° Au niveau des procédures de redressement financier, le projet initial conférerait un rôle moteur à la chambre régionale des comptes qui pouvait se saisir d'office. L'Assemblée Nationale a supprimé cette possibilité, laissant le soin au commissaire de la République de saisir les chambres et de prendre leur avis. Il ne faut pas pour autant que la chambre, organe de régulation impartial, devienne un outil entre les mains du seul représentant de l'Etat. Il faut donc organiser, au profit du maire, un droit de saisine concurrent.

2° Il importe au plus haut point d'organiser le droit de réponse du maire aux observations sur sa gestion qui pourraient être présentées et ce d'autant plus que les chambres ne comprendront, par définition, que des magistrats et aucun administrateur. Les réponses du maire devront être publiées dans le rapport annuel de la Cour. Les modifications apportées par Lionel de Tinguy aux procédures devant les comités interdépartementaux de contrôle pourront servir de guide utile.

3° Il paraît nécessaire de réduire les chefs d'inculpation des maires devant la Cour de discipline. Dans le texte de l'Assemblée Nationale, ils sont moins protégés que les fonctionnaires. Ces chefs d'inculpation devront être réduits soit au seul cas où le maire fait un usage abusif du droit de réquisition du comptable qui lui est confié (texte du Sénat), soit aux cas de malversation pure, à l'exclusion des défauts d'imputation comptable.

4° Le contrôle de la Cour des Comptes sur les chambres régionales doit être assuré. L'appel n'est peut-être pas la seule voie. Pourquoi ne pas maintenir les dispositions actuelles qui lui donnent un droit d'évocation et de réformation ? La création d'un véritable ministère public devrait suffire à éviter les contrariétés de jurisprudence.

B. — Le transfert de l'exécutif

Déjà introduit dans le Titre X de la Constitution de 1946, et constamment ajourné pendant la durée de celle-ci, faute d'adoption des textes législatifs destinés à en assurer l'application effective, le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général ne constitue pas véritablement une innovation, dans la mesure où il ne fait qu'aligner le département sur la commune, dont le maire est depuis longtemps investi d'un tel pouvoir. **C'est plutôt au niveau des modalités que des difficultés risquent de se présenter.** Il est bien évident, en effet, que le président du conseil général ne sera en mesure d'assumer ses nouvelles responsabilités

que s'il a autorité sur l'ensemble des personnels appelés à concourir à la mise en œuvre des décisions du conseil général. Là encore, votre commission vous proposera des dispositions concrètes.

C. — La création d'un quatrième échelon de compétences

Etat, département, commune : l'adjonction à ce schéma traditionnel d'un quatrième échelon de compétences situé au niveau régional ne constitue pas, elle non plus, une véritable nouveauté, les établissements publics régionaux étant aujourd'hui suffisamment entrés dans les mœurs pour que leur transformation en collectivité territoriale «de plein exercice» puisse être envisagée. Tout au plus pourrait-on s'étonner que la région, qui figurait dans le programme d'une partie de la droite française entre les deux guerres, et a effectivement été utilisée par le régime de Vichy, soit aujourd'hui défendue par l'actuel Gouvernement. Mais il est vrai que le potentiel négatif dont le terme de région se trouvait chargé pour la gauche française a depuis longtemps disparu. C'est, une fois encore, à un niveau plus pratique que les problèmes se posent.

En premier lieu, aux dépens de qui la région va-t-elle se constituer ? Il semble, en effet, aller de soi qu'une collectivité territoriale nouvelle ne peut avoir quelque utilité que si elle dispose de compétences, et que celles-ci ne peuvent qu'être prélevées sur celles des échelons existants : Etat, département, commune.

La logique même de la décentralisation conduirait, sans doute, à effectuer ce prélèvement sur les compétences d'Etat. Ce raisonnement trouve, cependant, très rapidement sa limite dans l'article 34 de la Constitution, qui réserve à la loi — donc au Parlement — la solution des problèmes essentiels.

Toute autre solution conduirait d'ailleurs au fédéralisme qu'excluent, nous l'avons vu, l'unité et l'indivisibilité de la République. Valable au niveau des régions «de droit commun», ce raisonnement l'est plus encore en ce qui concerne les statuts particuliers envisagés notamment pour la Corse et les régions «monodépartementales» des départements d'outre-mer, dont il serait vain de se dissimuler les risques qu'ils comportent.

La région risque donc, en définitive, de se constituer aux dépens des départements et surtout des petites communes moins aptes à se défendre en raison de leurs dimensions réduites et de la faiblesse de leurs moyens administratifs.

C'est précisément ce problème des moyens administratifs qui constitue la seconde contradiction interne du projet en ce qui concerne la région.

Est-il, en effet, raisonnable d'envisager que la création d'une administration nouvelle au niveau de la région puisse constituer — ne serait-ce qu'au plan financier — l'allègement et la simplification recherchées par tous ? Il risque au contraire d'en résulter la création d'un écran supplémentaire entre la commune et l'Etat.

La question la plus immédiate posée par le projet de loi réside en effet dans l'absence de choix qu'il révèle entre la région et le département. Le Gouvernement propose de superposer sur le même territoire quatre collectivités territoriales de structure absolument identique et ayant vocation, en tant que collectivité territoriale, à une compétence également générale.

En outre, dans le Titre III, il est proposé deux structures successives, avant et après l'élection au suffrage universel direct, comme si le gouvernement se refusait par avance à tirer les conclusions autres que celle qu'il a déjà choisie, de l'expérience transitoire qu'il propose.

En l'absence de toute disposition précisant l'articulation, tant institutionnelle que financière entre les quatre collectivités, on peut s'interroger sur le point de savoir s'il convient, d'emblée, d'accepter une telle transformation de l'institution régionale.

On ne peut, en effet, laisser le soin à la pratique de déterminer laquelle de ces collectivités souffrira le plus de cette superposition.

En raison de sa taille, ce ne semble pas, selon toute probabilité, devoir être la région.

D. — Les difficultés soulevées par l'interventionnisme économique des collectivités locales

Si beaucoup d'élus locaux souhaitent légitimement pouvoir intervenir de façon plus importante dans la vie économique de la collectivité dont ils ont la charge, cette extension de leur compétence doit se faire selon un processus cohérent et réfléchi, car cela soulève d'importantes difficultés. Les mesures proposées en ce domaine par le projet du Gouvernement ne permettent pas de créer une « décentralisation économique » dans de bonnes conditions. Il semble en effet que les dispositions retenues sont soit dangereuses, soit illusoire.

1. — Des mesures dangereuses

Les articles 4 et 34 du projet de loi présentent des risques certains tant pour les collectivités locales que pour l'ensemble de la société française.

a) *Des mesures dangereuses pour les collectivités locales*

Les nouveaux pouvoirs économiques accordés à la commune et au département sont définis de façon très imprécise et extrêmement large («prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population...»).

Cela permettra à la commune ou au département d'avoir des interventions très variées : mesures financières (prêts, subventions, garanties d'emprunts), financement de services aux entreprises, aides matérielles directes (mise à disposition ou location de locaux, d'outillage).

On peut aussi s'interroger pour savoir s'il sera possible au conseil municipal de demander au maire d'utiliser ses pouvoirs de police pour protéger les intérêts économiques de la population. Si la réponse est positive, il est évident que cela conduira dans certains cas à des mesures peu conformes à l'organisation libérale de notre économie.

Les nouveaux moyens dont disposera la commune feront courir des risques importants aux finances publiques. La plupart des municipalités n'auront pas les moyens (car c'est totalement étranger à leur objet naturel) d'évaluer les risques industriels, commerciaux ou financiers inhérents à toute activité commerciale. Par ailleurs, il n'est pas possible à une commune d'évaluer les chances de survie d'une entreprise sise sur son territoire et appartenant à un grand groupe financier ou industriel. Ce n'est pas l'attribution d'une subvention à une entreprise d'un grand groupe qui permettra à ce dernier de surmonter les difficultés qu'il peut rencontrer (cf. p. exemple, les communes des Vosges et le groupe Willot). Par ailleurs, il est évident que les travailleurs d'une entreprise en difficulté feront pression sur la municipalité afin que celle-ci sauve leurs emplois. Il sera souvent impossible à la commune de résister à ces demandes.

La commune risque donc par méconnaissance ou par contrainte d'investir à fonds perdus des sommes importantes dans des activités condamnées. Il ne faut pas que les finances locales servent à prolonger pour un court laps de temps la survie des «canards boîteux» de l'économie française.

On peut également craindre que les communes se lancent dans une compétition, ruineuse pour leurs finances, de subventions ou d'aides diverses pour attirer les entreprises.

Enfin, les communes pourront voir leur responsabilité mise en cause si, par leurs décisions, elles contreviennent aux principes de la liberté du

commerce et de l'industrie ou de l'égalité des citoyens. Un important contentieux se développera dont les conséquences financières peuvent être très lourdes pour les finances locales.

b) Des mesures dangereuses pour l'ensemble de la société française

Les dispositions économiques du projet peuvent profondément modifier le fonctionnement de la société française. Une interprétation un peu extensive des articles 4 et 34 peut permettre l'instauration d'un « socialisme municipal » qui est une des formes du « socialisme rampant » que le Président de la République avait dénoncé au cours de sa campagne électorale. Le problème peut même se poser sur le plan agricole, car il n'est pas interdit d'envisager l'achat par une commune rurale de la quasi totalité des terres qui se trouvent sur son territoire. Le conseil municipal devient alors aussi puissant que les seigneurs féodaux, et peut, en refusant de leur louer des terres, éliminer radicalement tous ceux qui ne sont pas de son avis.

Afin de remédier à ces dangers, il serait nécessaire de rappeler dans le projet de loi que la liberté du commerce et de l'industrie est un principe essentiel de notre organisation sociale.

De plus, si le Plan n'est pas très contraignant (v. infra pour l'hypothèse inverse), il sera extrêmement difficile au Gouvernement « de déterminer et de conduire la politique » (économique) de la Nation, conformément à l'article 20 de la Constitution.

Une politique d'aménagement du territoire ne peut être menée qu'avec des arbitrages qui sont décidés à l'échelon central. Si les collectivités territoriales sont libres de mener les politiques qu'elles souhaitent, on assistera à un renforcement des inégalités : les collectivités riches auront les moyens d'attirer à elles les nouvelles activités et les régions défavorisées ne pourront pas surmonter leurs handicaps.

De même, les politiques sectorielles doivent être définies par le Gouvernement, même si cela a des conséquences néfastes pour certaines collectivités territoriales.

2. — Des mesures illusoires

a) La nécessaire connaissance des ressources financières des collectivités territoriales :

Il n'est pas possible d'avoir un jugement définitif sur la portée réelle des pouvoirs attribués aux collectivités territoriales tant que l'on ne connaît pas la nouvelle répartition des compétences et des ressources qui sera effectuée dans des lois ultérieures, entre l'Etat et les collectivités locales.

Il est d'ailleurs paradoxal que dans ce projet de loi qui a un objet institutionnel, les seules dispositions concernant les compétences soient celles qui concernent le domaine économique. Est-il logique d'attribuer des nouveaux pouvoirs économiques et de ne rien dire en ce qui concerne l'éducation, la santé, l'équipement, l'urbanisme, etc. ?

Seule la connaissance des moyens financiers dont disposeront les collectivités territoriales pour mettre en œuvre leur pouvoir économique permettra de savoir si la réforme est réelle ou pas. Il est regrettable que le Gouvernement propose un transfert de compétence sans l'accompagner d'un transfert de ressources. Le Sénat a toujours voulu que tout accroissement des charges qui pèsent sur les collectivités locales soit accompagné d'une augmentation équivalente des recettes.

b) L'harmonisation entre les interventions des collectivités territoriales

On peut craindre que les collectivités territoriales supérieures n'imposent leurs vues aux collectivités inférieures. En effet, l'élection au suffrage universel direct du conseil régional donnera un poids politique accru à cette assemblée.

Si la région possède en plus des moyens humains et financiers importants, les municipalités de taille réduite seront en fait entièrement dépendantes des décisions prises par la région. La règle du non-cumul des mandats risque d'accroître l'incompréhension entre les collectivités qui auront des préoccupations différentes et des majorités politiques opposées.

3. — *Un changement de tutelle ?*

Les collectivités locales ne pourront pas intervenir librement dans le domaine économique. Outre les limitations prévues dans le projet de loi, elles devront tenir compte :

- du droit européen,
- du Plan.

a) L'article 92 du Traité de Rome :

L'article 92 du Traité de Rome prohibe les «aides accordées par les Etats au moyen de ressources d'Etat». Une interprétation convergente du Conseil, de Commission et des Etats membres soumet également les aides accordées par les collectivités territoriales à l'agrément de la Commission. Ainsi, afin de respecter le principe de la libre concurrence rappelé par le Traité de Rome, les collectivités territoriales devront soumettre leurs interventions dans le domaine économique à l'agrément de Bruxelles.

b) *Le Plan* :

Les articles 4 et 34 du projet prévoient que les interventions économiques des collectivités territoriales «ne pourront contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le Plan».

Conformément à la doctrine socialiste et à certaines déclarations des ministres, il est probable que le Plan sera très contraignant. Cela permettra d'éviter une dispersion ou des contradictions entre les politiques menées par les collectivités locales et celle décidée par le Gouvernement.

Cette modification aura des conséquences sur le fonctionnement et l'équilibre des pouvoirs publics. Le Plan contiendra de nombreuses mesures générales qui auront une valeur législative. Or la procédure d'adoption du Plan est tout à fait particulière (article unique, droit d'amendement limité). Le Parlement risque donc de se voir dessaisi d'une partie de ses prérogatives.

A l'inverse, lorsque le Plan sera adopté et que le Gouvernement voudra imposer aux collectivités locales de nouvelles priorités économiques, il ne pourra le faire qu'en demandant au Parlement de voter une loi s'imposant aux collectivités territoriales. La loi interviendra ainsi de plus en plus dans des domaines qui sont de nature réglementaire.

Les problèmes économiques ont profondément évolué depuis quelques années. Après une période de croissance vive, la France est entrée dans une phase d'adaptation à des réalités différentes.

Compte tenu des difficultés d'emploi que connaît la population, il est normal que les élus locaux essayent d'agir sur le développement économique du territoire dont ils ont la charge.

La «décentralisation économique» correspond certainement à une préoccupation réelle. Cependant, si l'on regarde les difficultés concrètes qu'elle peut soulever, il paraît nécessaire de faire des limites aux pouvoirs des collectivités territoriales. En ce domaine, comme cela a toujours été fait jusqu'ici, dans un contact économique qui était pourtant moins préoccupant que celui dans lequel se débat la France aujourd'hui.

Pour définir exactement ces bornes, il est nécessaire de répondre aux questions suivantes :

- veut-on changer de système économique ? Si l'on veut éviter une « socialisation rampante » il faut rappeler fermement le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;

- est-ce le rôle normal d'une municipalité d'intervenir dans la vie d'une entreprise ? Pour éviter une confusion des genres, il faut définir avec plus de précision le domaine d'intervention des communes ;

- une commune (ou un département) a-t-elle la capacité et suffisamment de recul (et d'indépendance vis-à-vis des pressions possibles) pour décider de la nécessité d'une intervention en faveur d'une entreprise ? Pourra-t-on avoir une politique économique cohérente si les centres de décision sont complètement indépendants les uns des autres ?

Si l'on veut éviter ces travers, il faut, soit réintroduire un contrôle sur les décisions des collectivités locales soit avoir un Plan extrêmement contraignant.

En conclusion, il semble raisonnable, pour répondre aux préoccupations légitimes des élus locaux, d'accroître leurs moyens d'intervention. Cependant, il faudrait que leurs moyens soient essentiellement destinés à améliorer *l'environnement* des entreprises. Par ailleurs, afin de respecter la nécessaire «distanciation» qui doit exister entre un décideur et la personne à qui bénéficie la décision, et pour éviter une multiplication néfaste des centres de décision, c'est plutôt à la région qu'il convient d'attribuer des pouvoirs d'intervention dans le domaine économique. Elle est suffisamment proche des réalités locales pour répondre de façon satisfaisante aux préoccupations réelles ; en même temps, elle dispose d'une vue suffisamment globale sur l'ensemble des problèmes pour avoir une politique cohérente.

Faire de telles suggestions, c'est déjà cependant anticiper sur les propositions que vous fera la Commission. Cela révèle aussi l'une des lacunes d'un texte qui paraît s'être insuffisamment préoccupé de tirer les conséquences pratiques des principes qu'il proposait.

*
* * *

C'est une démarche inverse que vous propose votre Commission. Elle ne refuse pas la décentralisation. Elle ne vous propose donc pas de mener des combats d'arrière-garde sur des principes **mais bien d'anticiper sur les conséquences** institutionnelles, matérielles et humaines, que ne manquera pas d'avoir la décentralisation et de s'efforcer de définir des modalités susceptibles de la rendre acceptable par tous les Français.

TROISIEME PARTIE

LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Remarques préalables

1° Votre Commission a procédé à une remise en ordre du texte sans en bouleverser l'économie. Elle vous propose sa division en chapitres et la simplification de certaines rédactions, notamment celles des Titres II et III qui concernent respectivement le département et la région. Les rédactions qu'elle vous propose font référence aussi souvent que possible, en ce qui concerne le département, aux dispositions concernant la commune. Celles qui concernent la région reprennent les dispositions applicables à la commune et au département. En outre, tout le problème du contrôle juridictionnel a posteriori est renvoyé au Titre IV relatif aux dispositions communes.

2° Votre Commission a accepté la méthode de rédaction proposée par le Gouvernement.

Pour des raisons de clarté, celui-ci ne souhaitait pas codifier les dispositions qu'il proposait soit dans le Code des communes, soit dans la loi du 10 août 1871.

Votre Commission, à la différence de ce qu'elle avait fait pour le texte précédent, n'y a donc pas eu recours non plus. Elle a même étendu la méthode au Titre III relatif à la région que le Gouvernement proposait d'insérer directement dans la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et dans la loi du 6 mai 1976 créant et organisant la région d'Ile de France.

Votre Commission en raison de l'importance de la mesure concernée a fait une seule exception à cette règle. Il s'agit des dispositions créant une

responsabilité des élus devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Elle a préféré les insérer dans la loi de 1948 créant cette juridiction et définissant les cas où les ordonnateurs peuvent être poursuivis.

3° Outre les modifications de fond apportées aux articles, **votre Commission n'a pas cru devoir présenter au Sénat et aux élus locaux un texte incomplet. Elle vous propose donc de tirer les conséquences humaines, administratives et financières des dispositions institutionnelles proposées** afin de lever les incertitudes que contient le texte et de mieux garantir aussi bien la liberté locale que la liberté du citoyen ou celle des personnes.

En conséquence, elle vous propose d'ajouter trois titres additionnels : le premier, qui s'insérera à la suite des Titres I et II vous proposera une clarification et une répartition des compétences. Il comprendra d'abord des dispositions déjà votées par le Sénat et sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir pour l'essentiel. Votre Commission vous en proposera simplement une forme allégée. Il s'agit des compétences en matière de justice, de police, d'action sociale et de santé, et d'éducation.

Votre Commission tient à faire observer que, ce faisant, elle ne fait que développer des chapitres qu'aborde incidemment le projet de loi dans le cadre du Titre IV et sous la forme financière : allègement des charges de fonctionnement du service public de la justice, prise en charge des contingents de police, reprise des dispositions existantes concernant la dotation de compensation de l'indemnité de logement des instituteurs.

Ce titre comprendra également des dispositions nouvelles concernant l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la culture et, surtout, l'action économique. Plutôt que de traiter cette question sous la forme d'articles dispersés au travers des trois titres du texte et sans relation les uns avec les autres, votre Commission a préféré traiter de l'importante question des compétences économiques des collectivités locales sous une forme globale et, lui semble-t-il, plus complète.

Le deuxième titre additionnel s'insérera après le Titre III. Il regroupera l'ensemble des dispositions relatives aux conséquences des transferts de compétences. Ces conséquences seront examinées sous trois aspects : la nouvelle organisation des services au plan départemental et régional, la création d'une fonction publique communale et d'une fonction départementale, la création d'un statut des élus.

Les deux derniers chapitres reprennent certaines des dispositions déjà votées par le Sénat. On observera qu'en ce qui concerne le statut des élus votre Commission vous le proposera pour la troisième fois. Elle l'avait

pour sa part élaboré dès le 1^{er} juin 1978 sur le rapport de notre collègue, Roger Boileau. Le Titre III du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales reprenait presque entièrement les dispositions de sa proposition.

Le troisième titre additionnel regroupe l'ensemble des questions relatives aux finances, c'est-à-dire aussi bien les allègements de charges proposés par le Gouvernement que votre Commission vous proposera de compléter à la lumière du texte voté précédemment aussi bien que la compensation des transferts de compétences proposés. Cette compensation sera calculée département par département, elle sera évolutive. La création d'une dotation globale d'équipement attendue depuis longtemps par les maires et déjà votée par le Sénat dans le cadre du Titre Premier du projet de loi précédent figurera également parmi les dispositions financières nouvelles.

Enfin, votre Commission tient à faire observer que, comme le demandait le Gouvernement, elle n'a pas abordé les questions relatives aux élections ni sous l'angle du mode de scrutin, ni sous l'angle du cumul des mandats ou des incompatibilités. Elle a préféré ne pas obscurcir le débat sur les structures et les institutions, mais attendre les propositions du Gouvernement à cet égard.

Ceci explique qu'elle sera conduite à supprimer dans le projet de loi qui vous est soumis les dispositions électorales qu'il contient, directement ou indirectement.

CHAPITRE PREMIER

ASSURER LA LIBERTE LOCALE SANS NUIRE A LA LIBERTE DU CITOYEN

Toute politique de décentralisation oppose dans une certaine mesure la liberté des collectivités locales à celle du citoyen. En effet, dans un pays centralisé comme la France, beaucoup craignent qu'une plus grande liberté donnée aux collectivités locales, notamment en matière de compétences, ne se traduise par une inégalité au niveau des services rendus. C'est le cas des prestations et des services d'aide sociale et de santé, c'est le cas également de la délivrance des bourses, c'est le cas de l'organisation des transports. **Dans une certaine mesure, accepter la décentralisation c'est accepter la diversité.**

Cette diversité ne doit pas aller cependant jusqu'à une remise en cause de l'égalité entre les citoyens. Elle ne doit pas non plus se traduire par une moins grande participation et un moins grand contrôle de ceux-ci. Tout transfert de pouvoir implique un transfert parallèle des conditions de contrôle de ce pouvoir. La difficulté s'accroît dans un pays possédant une tradition historique telle que la nôtre puisque le citoyen sera toujours tenté de passer par-dessus l'autorité locale pour faire appel directement à l'Etat et ainsi, insensiblement, donner des raisons à celui-ci d'interférer dans les affaires de la collectivité territoriale.

C'est pour éviter ces inconvénients que votre Commission s'est efforcée de proposer des dispositions susceptibles de répondre au vœu manifesté par l'ensemble des élus locaux vers plus de liberté mais aussi de prévoir parallèlement des procédures susceptibles de permettre au citoyen, qu'il soit administré, contribuable ou au service même de la collectivité décentralisée, de faire valoir ses droits.

A l'allègement des tutelles, à cette conquête des libertés locales, doit correspondre la mise en place de garanties d'objectivité et de moyens de contrôle au profit du citoyen.

I. — ASSURER LA LIBERTE LOCALE

Votre Commission s'est efforcée de mettre à profit les travaux précédents qui allaient déjà dans le sens d'une plus grande liberté locale.

A. — Oui à la suppression des tutelles existantes

Acquérir la liberté c'est d'abord supprimer les principaux obstacles à son exercice.

Ces obstacles sont, à l'heure actuelle, de trois sortes : administratifs, financiers, techniques.

1. — *La suppression de la tutelle administrative*

Les résultats de l'enquête des maires l'ont montré, ce n'est pas celle qui était le plus durement ressentie. En effet, comme le relève le rapport Aubert « *la majorité des maires des communes rurales tiennent 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 leurs personnels, aussi bien que pour éviter les erreurs, empêcher les abus et protéger les maires contre la pression parfois très forte des intérêts particuliers ». (1)

Cette opinion reflète cependant pour l'essentiel l'opinion des communes rurales. Les tutelles administratives, telles qu'elles sont actuellement organisées et vécues, sont plus ouvertement et plus durement critiquées par les maires des communes urbaines.

Votre Commission n'a eu cependant aucune peine à accepter les nouveaux allègements contenus dans le texte du Gouvernement, dans la mesure où elle avait elle-même proposé, comme on l'a vu plus haut,

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

d'alléger les tutelles existantes à l'occasion du débat précédent. Tout au plus avait-elle conservé le pouvoir d'annulation du préfet pour les seuls motifs de légalité en raison de considérations pratiques et afin de protéger plus efficacement, c'est-à-dire de façon plus rapide le citoyen. Tout en supprimant la tutelle a priori, elle n'a pas entendu cependant, comme on le verra ci-dessous, faire un procès d'intention aux représentants de l'Etat. C'est pourquoi, elle vous propose d'adopter, sous réserve de modifications de forme, l'article 2 qui concerne la commune, l'article 31 qui concerne le département et l'article 49 relatif à la région.

Les actes des différentes autorités locales auront désormais un caractère exécutoire, c'est-à-dire qu'elles pourront entrer en application dès leur publication.

La notification au représentant de l'Etat ne sera maintenue que pour information de celui-ci afin qu'il puisse remplir les tâches de contrôle administratif que lui confère la Constitution.

2. — *La suppression de la tutelle financière*

La tutelle financière, sous ses différentes formes, était beaucoup moins bien supportée que la précédente. En fait, c'est, au-delà des institutions, le caractère pointilliste du contrôle effectué par certains comptables qui est en cause. Le Gouvernement propose dans son texte un certain nombre de solutions pour atténuer l'antagonisme qui existe parfois entre le comptable et l'ordonnateur local. Le contrôle juridictionnel a posteriori qu'il institue risque cependant de rendre le remède encore pire que le mal.

Afin de prévenir les inconvénients de ces nouvelles procédures, votre Commission vous propose d'aller plus loin que le Gouvernement dans le sens de l'allègement du contrôle a priori.

a) *Suppression de tout contrôle budgétaire a priori*

Votre Commission vous propose d'abord de supprimer tout contrôle budgétaire a priori. Paradoxalement, dans un texte de liberté, le Gouvernement paraît souhaiter sinon un renforcement, du moins le maintien des règles actuelles de redressement des budgets en déficit qui sont particulièrement rigoureuses. On sait que le Code des communes permet au préfet, au terme d'une procédure assez lourde, mais qui fait intervenir, dans les cas extrêmes, une commission comportant des élus et des représentants de l'Etat, de régler d'office les budgets communaux lorsque ceux-ci ont été votés en

déficit ou lorsque l'on constate, au niveau du compte administratif, un déficit dépassant un certain taux, variable suivant la taille des communes.

Le préfet peut alors se substituer à la commune, refaire littéralement son budget en lui imposant des économies, voire en décidant, en son lieu et place, la perception d'impôts supplémentaires.

Le texte du Gouvernement ne revient pas fondamentalement sur cette possibilité, même s'il remplace l'intervention de la Commission mixte qui intervient dans la procédure actuelle par celle de la Chambre régionale des comptes supposée être plus objective que le représentant de l'Etat.

Tout en reconnaissant la légitimité de l'intervention de l'Etat pour assurer l'équilibre des finances publiques, votre Commission a estimé que **dans un texte de liberté il fallait savoir prendre les risques de cette liberté**. C'est pourquoi elle vous propose de supprimer toute forme de contrôle a priori sur les budgets, c'est-à-dire toute intervention sur les budgets votés. Même si la date du 31 mars n'est pas respectée pour le vote du budget en équilibre, le représentant de l'Etat ne pourra plus appliquer la procédure de règlement d'office.

C'est à la même préoccupation que répond la suppression de la procédure d'inscription d'office.

b) La suppression de la procédure d'inscription d'office

Cette procédure qui est, actuellement à la disposition du préfet lui permet, d'inscrire les dépenses obligatoires dont le montant n'aurait pas été prévu au budget, soit totalement, soit partiellement. Elle s'appuie sur la liste des dépenses obligatoires qui figure à l'heure actuelle à l'article L. 221-2 du Code des communes. Cet article ne prévoit pas moins de 28 cas dans lesquels la procédure d'inscription d'office peut être appliquée dans le courant de l'exercice sans préjudice des autres dispositions de nature législative ou réglementaire qui figurent dans d'autres textes.

Comme le Sénat l'avait fait lors du débat précédent, votre Commission vous propose la suppression d'une telle procédure qui n'est d'ailleurs appliquée qu'après un délai assez long.

Cette suppression s'inscrit dans une volonté, celle de faire confiance aux élus locaux, quitte à prendre, mais a posteriori seulement, les mesures nécessaires pour réparer certaines omissions, difficultés de gestion ou mauvaises volontés caractérisées.

c) *Seule subsistera la procédure de règlement d'office a posteriori*

Il vous est proposé de ne laisser subsister qu'une seule procédure de redressement autoritaire, celle du règlement d'office qui ne pourra être appliquée qu'a posteriori, en cas de déficit constaté du compte administratif ou de non-inscription d'une dépense obligatoire ou de non-paiement d'une amende ou d'une astreinte infligée par les tribunaux.

Dans le même esprit, votre Commission vous propose, comme l'avait fait le Sénat et comme le souhaite le Gouvernement, **de préciser la notion de dépense obligatoire** et d'enlever tout caractère obligatoire aux dépenses qui n'auraient pas été expressément prévues par la loi ou qui ne seraient pas nécessaires, selon l'expression du Code civil, à l'acquittement des dettes «certaines, exigibles et liquides».

De même, afin de tenir compte de la diversité des situations communales, **votre commission vous proposera de maintenir les règles actuelles en matière d'appréciation du déficit**. La procédure de règlement d'office ne pourra être appliquée qu'à l'encontre des budgets faisant apparaître un déficit a posteriori supérieur à 10 % pour les communes de moins de 20 000 habitants. La condition sera ramenée à 5 % pour les communes de plus de 20 000 habitants.

Votre Commission a estimé en effet qu'il convenait de protéger les petites communes qui n'ont pas les mêmes moyens de prévision que les grandes.

Cette plus grande liberté a priori s'accompagne d'une certaine rigueur dans la définition de ce que l'on pourrait appeler «les règles du jeu».

• **La notion d'équilibre réel est enfin définie dans la loi.**

Tel sera l'objet de l'amendement qui vous sera proposé à l'article 5. Cette définition répond à des règles de gestion élémentaires destinées à guider les communes et à prévenir les déficits de fin d'exercice.

Dans le cadre de la procédure de règlement d'office, votre Commission souhaite qu'il soit fait le plus possible appel à la notion d'emprunt à court terme, comme moyen de résorption du déficit. Ce recours à l'emprunt aurait un double avantage : celui de permettre d'étaler le redressement du budget sur plusieurs exercices, ce qui permet de dépasser la règle de l'annualité budgétaire, parfois difficile à respecter. Cela traduit d'autre part une volonté d'effort de la part de la commune.

- En contrepartie, **les conditions d'octroi de subventions exceptionnelles sont mieux définies** de façon à ce que celles-ci ne puissent constituer une sorte de «prime à la mauvaise gestion». Les subventions exceptionnelles, si le texte de votre Commission était à nouveau adopté par le Sénat, ne pourraient être accordées qu'aux communes confrontées à des difficultés financières entraînées par des circonstances indépendantes de la gestion municipale et auxquelles il ne pourrait être porté remède par d'autre voie.

d) Les relations du comptable et de l'exécutif élu sont mieux précisées

Le texte qui vous sera proposé pour les articles 9, 38 et 53 relatifs à la procédure de nomination du comptable communal, départemental et régional, s'efforce de fixer les pouvoirs réels des comptables. A ce titre, il ne constitue que la réaffirmation d'une situation existante. Votre Commission les a néanmoins acceptés et en a précisé la rédaction de façon à bien montrer que le comptable ne pouvait exercer qu'un contrôle de régularité sur les actes de l'ordonnateur, à l'exclusion de tout contrôle d'opportunité, bien sûr, mais aussi de légalité, ce dernier contrôle ne pouvant être exercé que par les tribunaux administratifs saisis soit par le représentant de l'Etat soit par l'administré lui-même. Ce souci de préciser les pouvoirs du comptable et leurs limites n'a pas été jusqu'à, comme le proposait initialement le texte du Gouvernement, transgresser la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables, qui est à la base de notre comptabilité publique. Votre Commission a ainsi refusé de subordonner la nomination du comptable, quel que soit son niveau dans la hiérarchie, à un quelconque agrément de l'ordonnateur qu'il serait appelé à contrôler. En revanche, elle s'est félicitée que le texte précise clairement que le comptable du département et le comptable de la région ne pourraient plus désormais être en même temps comptable de l'Etat. Parmi les modifications qu'elle propose figure l'obligation pour le comptable de motiver son opposition au paiement. Cette motivation sera particulièrement utile lorsque l'ordonnateur local voudra recourir au droit de réquisition que le projet lui confère.

e) Le renforcement du droit de réquisition

Dans le même esprit, votre Commission a **accepté de donner à l'exécutif élu la possibilité de réquisitionner le comptable** chargé de tenir les comptes de la collectivité ou de l'établissement public qu'il dirige. Cette règle avait déjà été introduite dans le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales à l'initiative de M. de Tinguy. Les dispositions proposées correspondaient effectivement aux règles appli-

cables en vertu du décret portant règlement général de la comptabilité publique, à la réquisition des comptables par les ordonnateurs de l'Etat. Toutefois, **la définition des cas dans lesquels le comptable pourrait être réquisitionné par l'ordonnateur local a paru beaucoup trop imprécise à votre Commission.** Elle a estimé que cette imprécision risquait de vider l'exercice du droit de réquisition de tout contenu. Elle vous propose donc de modifier très sensiblement la rédaction des articles 10, 39 et 53 qui l'organisent, de façon à réduire à trois seulement le nombre des cas où le comptable peut faire opposition à l'exercice du droit de réquisition: l'insuffisance des fonds disponibles, l'ordonnancement sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants, l'absence totale de justification du service fait.

D'une manière générale, enfin, elle a souhaité, compte tenu des sanctions qui pourraient être appliquées désormais aux élus locaux par la Cour de discipline budgétaire et financière, **que les règles de la comptabilité publique soient revues dans le sens d'une simplification et d'une clarification portant notamment sur l'énumération précise des pièces justificatives dont l'absence pourrait justifier le refus du paiement par le comptable.**

3. — La suppression de la tutelle technique

C'est la forme de tutelle qui a été dénoncée avec le plus d'insistance. Les maires, notamment les maires ruraux, ont fait écho sur ce point aux dispositions du Rapport Guichard. Celui-ci, dès 1976, dénonçait la prolifération des normes techniques comme *« 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, 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 revenir à la réalité des pouvoirs. 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 »* (1).

Ce diagnostic a été amplement confirmé un an après par l'enquête auprès des maires. *« D'une manière générale, les maires ruraux pensent*

(1) « Vivre ensemble » page 106.

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)» (1).

Outre les normes, les maires mettent en cause, comme on le verra à propos de la dotation globale d'équipement, les subventions et les contrôles qui y sont liés, mais ils se plaignent aussi vivement « *de l'obligation qui leur est faite (ou qu'ils croient avoir) de recourir aux services de l'Equipement pour l'étude, l'exécution et la réalisation des travaux communaux et cette participation est souvent assortie d'une critique des rémunérations que les communes doivent verser...* » (2). « *Beaucoup de maires des communes urbaines relèvent l'ambiguïté des honoraires...* » (3).

Cette double critique a conduit votre Commission à insérer dans chaque titre traitant d'une collectivité particulière, commune, département, région, une double série de dispositions cherchant à supprimer le poids de la tutelle technique.

a) Un allègement plus déterminé des normes et des procédures techniques

La première de ces dispositions s'efforce de reprendre pour chaque collectivité, tout en les précisant, les dispositions relatives à l'allègement des normes et des procédures techniques que le projet du Gouvernement traitait dans le Titre IV consacré aux dispositions communes et qu'il ne faisait que démarquer du précédent projet de loi. Cet allègement des normes et des procédures devra concerner non seulement la conception et l'exécution des travaux mais aussi la gestion des services ou l'utilisation du patrimoine. **Elles ne pourront subsister « même sous forme de condition mise à l'octroi d'une subvention ou d'une aide » sauf disposition expresse de la loi.**

Le texte qui vous est proposé a l'avantage de rendre applicable au département, à la région et à leurs établissements publics, cette dernière interdiction **de façon à prévenir toute substitution de la tutelle du département ou de la région à la tutelle de l'Etat.**

b) La limitation des rémunérations accessoires

La deuxième mesure consiste à limiter très fortement l'application du régime actuel des rémunérations accessoires. Il n'est pas envisageables, au

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

(2) La réponse des maires de France, page 55.

(3) Ibidem, page 56.

moins pour l'instant, de le supprimer en totalité car, comme l'ont fait remarquer certains membres de la Commission, il a parfois pour effet de réduire les coûts de fonctionnement supportés par les communes qui peuvent ainsi se dispenser de la constitution de services propres ou de recourir aux prestations de l'ingénierie privée. D'autre part, les services de l'Équipement ou de l'Agriculture auxquels il est fait le plus souvent référence ne sont pas les seuls en cause, d'autant plus qu'en ce qui les concerne, des réformes récentes se sont efforcées de réduire les manifestations les plus criantes de leurs rémunérations accessoires. D'autres services peuvent encourir les mêmes critiques. Ce sont par exemple les services de l'Éducation (exercice des fonctions de secrétaire de mairie par les instituteurs) ou les services financiers (préparation du budget communal par les comptables).

Une large majorité des commissaires s'est cependant prononcée pour une application beaucoup plus rigoureuse des règles qui interdisent la rémunération des personnels de l'État par les collectivités locales. Votre Commission a tenu, dans chacun des titres concernant respectivement la commune, le département et la région, à réaffirmer l'interdiction de principe de ces rémunérations et à limiter les exceptions.

Les dérogations ne pourront être consenties que pour les services que les agents de l'État rendent aux collectivités concernées, en dehors de l'exercice de leurs fonctions et des services qui les emploient. L'application du texte a été étendue aux personnels du département et de la région.

Votre Commission tient à faire remarquer cependant que ce texte devra être revu lorsque seront entrées en vigueur les dispositions relatives à la répartition des compétences et des services.

B. — Non à l'apparition de tutelles nouvelles

Votre Commission s'est efforcée d'enlever au texte tout ce qui aurait pu traduire une quelconque hostilité à l'égard de l'État. Il ne lui a pas paru souhaitable en effet d'opposer les collectivités territoriales à l'État dans la mesure où la satisfaction des besoins des citoyens requiert leur étroite collaboration. En revanche, elle n'a pas voulu non plus laisser se créer une superposition de collectivités « gigognes » qui, ayant les mêmes pouvoirs, constituant autant de « coquilles vides », pourrait déboucher sur un contrôle des plus puissantes sur les plus faibles.

C'est la raison pour laquelle une série de dispositions, tout au long du texte qui vous est proposé, ont pour objet de respecter l'autonomie des futures collectivités.

1. — *Assurer le respect de l'autonomie des futures collectivités*

a) *Par une protection législative renforcée*

• **Au niveau des principes :** votre Commission vous propose d'introduire, en plus de nombreuses dispositions de principe qui figureront en tête des principaux titres ou chapitres (Titre additionnel II bis relatif à la répartition et à la clarification des compétences, chapitres du Titre additionnel III bis relatif aux conséquences des transferts de compétences, Titre additionnel V relatif aux conséquences financières) un chapitre spécial consacré à cette question. Il s'agit du chapitre V (*nouveau*) du Titre IV consacré aux dispositions communes et qui s'intitule « garanties de l'autonomie des communes, des départements et des régions par rapport à l'Etat et des collectivités entre elles ». Ces articles prévoient notamment **qu'aucun transfert de compétences ne pourra être effectué sans que soient déterminés au préalable les transferts de ressources correspondants**. Aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public national ou régional ne peut être transférée directement ou indirectement aux communes, aux départements et à leurs groupements en dehors des cas et des conditions expressément prévus par la loi. Aucune collectivité territoriale ne pourra intervenir dans l'exercice des compétences relevant d'une autre collectivité pour fixer des règles s'imposant à une autre collectivité, sauf disposition expresse de la loi. Cette protection législative renforcée de l'autonomie des collectivités locales concerne également les modalités de leur action.

• **Au niveau des modalités :** votre Commission vous propose d'insérer dans la loi toutes les dispositions concernant la liberté locale. C'est ainsi qu'elle a considéré que **le respect du texte constitutionnel impliquait que la question de la répartition des services soit tranchée dans la loi et non par le biais d'une simple convention**. Seule la loi, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel rappelée ci-dessus l'a montré, peut traiter des moyens de l'autonomie des collectivités locales, cette notion étant entendue au sens très large, c'est-à-dire comprenant également la région et les différents établissements publics dépendant des collectivités territoriales proprement dites que sont la commune et le département.

Votre Commission vous proposera également de supprimer du texte toutes les dispositions susceptibles d'ouvrir la voie à l'empiètement d'une collectivité locale sur une autre. C'est ainsi par exemple qu'elle vous pro-

posera la suppression du deuxième alinéa de l'article 16 qui prévoyait que le Conseil général peut apporter, « en tant que de besoin, aux communes qui le demandent, le soutien du département à l'exercice de leurs libertés et responsabilités ».

De la même façon, **seront proscrites du texte** qui vous sera proposé **les dispositions législatives qui porteraient atteinte à l'autonomie des assemblées locales** et qui, notamment, leur imposeraient telle ou telle modalité d'organisation qui ne serait pas absolument indispensable au respect de l'équilibre des pouvoirs. Tel est le cas, par exemple, du premier alinéa de l'article 35 introduit par l'Assemblée Nationale qui prévoyait que « dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, un débat a lieu au Conseil général sur les orientations budgétaires ». Ce type de dispositions a paru à votre Commission relever de la compétence du règlement intérieur.

Ces dispositions législatives ont été complétées par le souci de préciser la vocation de la région et le refus d'accepter pour l'instant la référence au Plan.

b) En précisant la vocation de la région

Les débats en commission ont montré qu'à l'image des débats de l'Assemblée Nationale une relative unanimité se faisait jour en faveur d'une spécialisation de la future collectivité régionale, quelque puisse être le statut retenu en définitive, collectivité territoriale ou établissement public. **Chacun paraît s'accorder pour donner à la région une compétence d'attribution et une vocation d'animation en matière économique, sociale et culturelle.** Tout en supprimant l'article 45, qui n'était qu'un article d'intention et qui prévoyait la transformation de la région en collectivité territoriale au-delà d'une période transitoire, votre Commission n'est revenue sur aucune des compétences nouvelles qui étaient attribuées à l'établissement public. Aucune de ces compétences en effet ne visait à donner à la région une compétence générale telle que celle que possèdent par définition les collectivités territoriales que sont le département et la commune. C'est ainsi qu'elle a accepté, sous réserve de modifications de forme, les propositions qui étaient faites de permettre aux régions d'intervenir au niveau du fonctionnement, de recruter du personnel, de concourir à la définition du Plan national. Elle a accepté les moyens nouveaux qui étaient donnés à l'établissement public tels que la possibilité de participer au capital des sociétés de développement régional et la possibilité d'accorder des primes d'aide au développement des entreprises.

Elle a même accepté la constitution à l'échelon régional d'un «comité régional des prêts» chargé de contribuer à la définition de la politique des prêts de la caisse des dépôts et consignations dans la région.

Elle vous proposera en outre d'affirmer la vocation de la région dans un domaine qui n'est pas évoqué par le projet de loi et qui est celui de la formation professionnelle. De même, au niveau des actions économiques, votre Commission vous propose de confier à la région le soin de passer des conventions avec les entreprises pour favoriser le développement de l'innovation et d'aider à la promotion et à l'exportation des produits régionaux. Ainsi, la région se verrait confier un rôle original et qui ne risquerait pas d'empiéter sur les compétences des collectivités territoriales.

c) En refusant d'accepter pour l'instant la référence au plan

La référence au plan apparaissait dans le projet du Gouvernement à deux niveaux : à travers la définition des compétences de la région ; à l'occasion, surtout, des articles relatifs à l'interventionnisme économique (4, 34, 48) qui prévoyaient que les actions économiques des collectivités locales « ne pourraient contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan ».

Votre Commission s'est efforcée, au cours de ses auditions, de cerner la portée qu'entendait donner le Gouvernement à ces dispositions. Faute d'avoir obtenu des éclaircissements suffisants sur le contenu du futur plan et surtout sur l'ampleur de sa force contraignante, elle a préféré y supprimer, dans le deuxième cas du moins, toute référence. **Elle n'a conservé que la référence aux règles d'aménagement du territoire dont le respect lui a paru correspondre à une nécessité logique.** Un chapitre du titre additionnel II *bis (nouveau)* est consacré à cette question. Il prévoit notamment que les règles d'aménagement du territoire seront définies par la loi et des décrets en Conseil d'Etat pris après consultation des régions. De la même façon, votre Commission vous proposera de définir, au niveau national, des schémas des grands équipements publics dont le respect s'imposera lors de l'élaboration décentralisée des documents d'urbanisme.

2. — L'aménagement du contrôle juridictionnel a posteriori

Au-delà de la logique quelque peu mathématique qui les inspire, ces dispositions sont celles qui ont suscité les plus grandes réserves de la part de votre Commission. Elle n'en a pas contesté le principe mais les modalités qui lui ont paru, dans un certain nombre de cas, porter en germe des risques de reconstitution d'une tutelle plus redoutable encore que la tutelle a priori existante.

Aussi, vous proposera-t-elle une série de dispositions assouplissant les conditions d'intervention des nouvelles Chambres régionales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière dont seront désormais passibles les ordonnateurs élus.

a) Les interventions de la Chambre régionale des comptes

Au-delà de l'opportunité d'instaurer un double degré de juridiction en matière financière, opportunité qui sera étudiée lors de l'examen du chapitre premier du Titre IV consacré au contrôle juridictionnel a posteriori, votre Commission s'est efforcée de mieux définir et de limiter les pouvoirs confiés à ces nouvelles juridictions.

• **Les pouvoirs d'avis**

Ces pouvoirs d'avis devaient être exercés essentiellement à l'occasion des procédures de règlement du déficit budgétaire a priori et a posteriori. Dès lors que votre Commission vous a proposé de supprimer tout contrôle a priori sur les délibérations budgétaires, il n'y a plus aucun risque que les Chambres régionales puissent influencer la gestion communale. Cela sera d'autant plus vrai que votre Commission a poursuivi le travail entrepris par l'Assemblée Nationale et qui consistait à enlever aux Chambres régionales tout pouvoir de se saisir d'office. **Elles n'interviendront plus qu'à titre d'«expert» à la demande, soit du représentant de l'Etat, soit de l'ordonnateur élu de la collectivité concernée. Dès lors, il n'était plus nécessaire de maintenir en sus de la notification au représentant de l'Etat la nécessité de notifier les délibérations relatives au budget au président de la Chambre régionale des comptes, comme le prévoyait l'article 2. Votre Commission vous proposera donc de supprimer cette disposition.** Elle n'a pas jugé cependant totalement inutile la création de cette nouvelle institution. Elle a notamment consacré son pouvoir de conseil pour le cas où des budgets communaux, ou départementaux, ou régionaux auraient été votés en déséquilibre. Il se peut que dans ce cas en effet la Chambre régionale des comptes puisse jouer un rôle utile soit en prévenant les élus locaux de certaines conséquences de leur vote, soit en leur proposant, à la demande de ceux-ci, des mesures de redressement adaptées. Cette procédure est prévue dans la nouvelle rédaction de l'article 5 qui vous est proposée.

• **Les compétences décisionnelles**

Outre les pouvoirs d'avis, la Chambre régionale des comptes pouvait prendre une série de décisions telle celle de se saisir d'office. On a vu que

cette possibilité était supprimée dans le texte adopté par l'Assemblée Nationale. Ne subsiste plus que la possibilité, au même titre que le Ministre de l'Intérieur ou le représentant de l'Etat, de saisir le Procureur général près de la Cour de Discipline budgétaire et financière des manquements dans la gestion qu'elle aurait constatés chez un ordonnateur élu.

Votre Commission, dans l'article additionnel qu'elle vous propose avant l'article 56, réduit cette possibilité à un simple rôle de proposition, l'ordonnateur élu ne pouvant être traduit devant la Cour de discipline budgétaire et financière que par la Cour des Comptes elle-même sur proposition de la Chambre régionale.

• Les fonctions de jugement

Les fonctions de jugement sont les fonctions principales qu'auront désormais à exercer les Chambres régionales des comptes dans le cadre du contrôle général des comptes exercé par la Cour des comptes. En fait, comme on le verra à l'occasion de l'examen des articles du chapitre premier du Titre IV ci-dessous, la très grande majorité des comptes des collectivités locales et des établissements publics font l'objet aujourd'hui d'un « apurement administratif » sous le contrôle de la Cour des comptes et « sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation ».

Ainsi, les comptables, sous l'autorité des trésoriers payeurs généraux, sont-ils amenés à juger les comptes qu'ils ont eux-mêmes établis. La création des chambres régionales répond donc, sur ce point, d'une part à une nécessité administrative puisqu'elle devrait permettre de soulager la Cour des comptes mais aussi à une nécessité logique puisqu'elle mettrait fin à l'ambiguïté du rôle des comptables.

Encore faudrait-il, comme on le verra, que les Chambres régionales des comptes soient effectivement composées de magistrats et non, comme on peut le craindre, par l'intégration des comptables désormais soulagés de leurs tâches d'apurement administratif. S'il en était ainsi, l'un des objectifs de la réforme aurait échoué. Celle-ci ne déboucherait pas, pour reprendre une expression employée par Lionel de Tinguy sur « un relèvement du niveau du contrôle ».

Au-delà de ces considérations générales, votre Commission vous proposera de préciser le contenu de la collégialité, précision indispensable s'agissant d'un organisme appelé à rendre des jugements. Elle vous proposera également de créer un véritable parquet auprès de ces nouvelles juridictions dans des conditions qui seront définies à l'article 56 *bis* (nouveau).

Enfin, elle étendra la compétence de la Cour, dans le cadre d'un amendement à l'article 57, à l'ensemble des comptes des comptables publics qui exercent leurs fonctions dans le ressort de sa compétence, c'est-à-dire non seulement les comptables des collectivités territoriales mais également ceux de l'Etat.

De même, elle vous propose d'entourer la constitution de ces futures Chambres régionales d'une série de précautions et d'exiger que dans un premier temps leur présidence soit confiée à un conseiller-maître à la Cour des comptes, à l'exclusion de tout autre magistrat.

• Les tâches de contrôle de gestion

L'idée qu'une juridiction puisse porter des appréciations sur la gestion d'administrateurs élus n'est pas une idée familière aux Français. C'est pourtant l'une des tâches que doit, en vertu de la loi du 22 juin 1967, assurer la Cour des Comptes. A l'occasion du jugement des comptes, elle peut être amenée, en effet, à partir d'un certain nombre d'exercices, à faire, selon l'expression de la loi de 1967, «des observations, des suggestions d'amélioration ou de réforme» portant sur la gestion des services et organismes publics relevant de sa compétence.

Votre Commission a tenu à préciser tout particulièrement cette nouvelle compétence confiée aux Chambres régionales des Comptes et qui ne pouvait être exercée à l'égard de l'ensemble des collectivités territoriales en l'absence de moyens suffisants de la Cour. Comme les autres compétences précédemment décrites, elle a tenu à l'isoler sous la forme d'un article distinct. Il s'agit de l'article additionnel nouveau 57 ter. Les dispositions proposées se préoccupent des conditions dans lesquelles les observations seront arrêtées et portées en priorité à la connaissance des exécutifs élus des collectivités concernées. **Il est nécessaire, en effet, que les élus puissent être amenés à présenter leurs réponses aux observations qui leur sont faites.**

Pour accroître les garanties des élus, votre Commission vous proposera de supprimer l'appel devant la Cour des Comptes et de réserver la faculté d'adresser les observations à cette seule juridiction, les Chambres régionales ne pouvant faire à cet égard que des propositions. Les observations devront être communiquées dans un délai de 18 mois après la fin de l'exercice qu'elles concernent afin qu'il puisse en être tenu compte par les élus. Elles devront être soumises ensuite à la délibération des Conseils municipaux, à l'initiative des maires qui pourront présenter, en même temps, les réponses qu'ils se proposent de faire à la Cour des comptes.

Ces réponses seront alors publiées dans le rapport public de celle-ci, ce qui constitue une innovation importante, proposée déjà par le précédent Gouvernement dans le cadre du Titre VI relatif à l'information et à la participation à la vie locale du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales.

b) *La Cour de discipline budgétaire et financière*

La Cour de discipline budgétaire et financière a été créée par la loi du 25 septembre 1948 pour juger les ordonnateurs c'est-à-dire les administrateurs, la juridiction compétente concernant les comptables étant la Cour des comptes.

Cette juridiction n'a pas eu jusqu'à présent une activité très considérable en raison précisément de la lourdeur et du caractère très redoutable de sa procédure. Le projet du Gouvernement propose purement et simplement de traduire les maires, les présidents de conseils régionaux ou de conseils généraux devant elle pour tous les actes relatifs à leurs fonctions qui relèveraient de l'un des cas d'incrimination prévus par la loi de 1948 et dont certains consistent uniquement dans des imputations comptables inexacts.

La loi de 1948 prévoit également que l'amende à laquelle peuvent être condamnés les ordonnateurs peut aller jusqu'au double du montant de leur traitement annuel. Le problème se posait pour les élus locaux qui ne perçoivent qu'une indemnité de fonction. Le Gouvernement et l'Assemblée Nationale ont donc décidé de fixer une indemnité forfaitaire de référence qui est celle des communes de 15 000 habitants. Il s'agit là d'une somme hors de proportion avec les possibilités de la plupart des maires puisqu'elle pourrait conduire à une amende maximale supérieure à 80 000 francs.

Votre Commission vous proposera d'importantes modifications au projet de loi sur ce point :

— elle vous propose de réduire les cas d'incrimination à la seule circonstance où l'ordonnateur local aura fait usage de son droit de réquisition on n'aura pas respecté les règles de la comptabilité dans un but frauduleux ou pour se soustraire à une décision de justice;

— elle vous propose de supprimer la possibilité donnée au représentant de l'Etat et au Ministre de l'Intérieur de saisir la Cour;

— enfin, elle réduit le montant maximum de l'amende qui pourra être infligée au montant de l'indemnité de fonction effectivement perçue.

3. — *La mise en place des conditions d'une réelle autorité des exécutifs élus*

Votre Commission n'a pas voulu que, face à leurs responsabilités nouvelles et même — pourrait-on dire — face à leurs risques nouveaux, les élus détenteurs du pouvoir n'en reçoivent que l'apparence. Tel était très certainement le risque que présentait le projet du Gouvernement puisque son article initial ne donnait autorité au président du Conseil général que sur les services que le département créait pour l'exercice de ses compétences, les services extérieurs de l'Etat étant seulement mis à sa disposition. L'Assemblée Nationale — on l'a vu — a fait un pas de plus en prévoyant le transfert de certains services de la Préfecture mais dans des conditions telles qu'elles n'ont pas paru acceptables à votre Commission.

— Plutôt que de s'en remettre à une convention pour la détermination des services transférés et pour les conditions d'application de la notion de mise à disposition, **votre Commission a souhaité poser clairement dans la loi le principe de la répartition des services.** Ce sera l'objet du chapitre premier du Titre additionnel III bis (nouveau) qu'elle vous propose :

- Sera transférée sous l'autorité du président du Conseil général la part des services de la Préfecture nécessaire à la préparation et à l'exécution des délibérations. En outre, en application du principe selon lequel, au transfert des compétences doivent correspondre des transferts de services, il vous sera proposé de transférer purement et simplement sous l'autorité du président du Conseil général la direction départementale de l'équipement et la part de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale nécessaire à l'exercice des compétences transférées au département.

- Les autres services pourront effectivement être mis à disposition du président du Conseil général pour l'exercice des compétences départementales mais **ils seront, pendant tout ce temps, placés sous son autorité sans qu'aucune ambiguïté puisse exister.**

Enfin, d'une manière générale, les transferts des compétences et la définition claire des fonctions ont paru être à votre Commission la condition *sine qua non* d'une réelle autorité des nouveaux exécutifs.

II. — **PRESERVER LA LIBERTE DU CITOYEN**

Votre Commission, malgré la vocation profonde du Sénat, n'a pas voulu faire un texte qui concerne uniquement les élus. Elle a entendu

ne pas négliger les citoyens. C'est pourquoi elle vous propose une série de dispositions destinées à aménager les nouvelles procédures du contrôle administratif dans le sens d'une plus grande efficacité, à protéger les intérêts du contribuable en cas d'intervention économique, à obliger les collectivités bénéficiaires des transferts de compétences à définir des règles générales et publiques, en se préoccupant enfin de la situation des personnels qui seront au service des nouvelles collectivités, c'est-à-dire principalement les personnels communaux et départementaux.

A. — L'aménagement des procédures du contrôle administratif

1) En demandant un **renforcement des recrutements des tribunaux administratifs.**

La juridiction administrative a bénéficié, dans les dernières années, d'une attention plus soutenue de la part des pouvoirs publics. C'est ainsi que le nombre des conseillers des tribunaux administratifs est passé de 209 en 1975 à 321 en 1981. Parallèlement, les magistrats ont effectué des efforts importants qui ont permis, à défaut de le réduire, de limiter l'accroissement du « stock » des affaires en instance. Les délais moyens de jugement ont diminué mais ils demeurent le plus souvent supérieurs à 18 mois.

Comme le montreront les tableaux qui figurent dans le Tome II, le contrôle administratif des collectivités locales n'a pas donné lieu jusqu'à présent à un contentieux très important : la suppression de toute approbation crée cependant un risque d'augmentation des recours considérable alors même que la situation des juridictions administratives est déjà fort compromise. Un effort complémentaire de recrutement apparaît donc nécessaire à votre Commission, sans préjudice des modifications de procédure qu'elle vous propose afin de maintenir un contenu à la notion de contrôle administratif.

Votre Commission a accepté dans le même esprit, la procédure de dessaisissement instaurée par l'Assemblée Nationale. Elle a cependant réduit de 3 mois à 2 mois le délai au terme duquel l'affaire est automatiquement renvoyée devant le Conseil d'Etat.

2) En ouvrant la possibilité au représentant de l'Etat **de demander au tribunal administratif le sursis à l'exécution** des délibérations illégales et par un moyen particulièrement rapide :

En matière de protection des tiers, la rapidité est en effet essentielle. Il importe d'empêcher qu'une délibération illégale ne crée à leur

endroit un préjudice irréparable ou difficilement réparable. Les mesures proposées par l'Assemblée Nationale à cet égard, qui prévoient le dessaisissement du tribunal administratif dans un délai de trois mois après sa saisine et le renvoi devant le Conseil d'Etat statuant selon une procédure d'urgence, n'ont pas paru des mesures suffisantes à votre Commission. Celle-ci n'a pas considéré non plus que les conditions dans lesquelles les tribunaux administratifs peuvent accorder le sursis à l'exécution d'une décision administrative constituent une réponse satisfaisante au problème posé. Elle vous propose donc, sous la forme d'une nouvelle rédaction de l'article 3, **une procédure nouvelle qui ne pourra jouer qu'à l'initiative du représentant de l'Etat.**

Le tribunal administratif pourra être saisi, en plus d'un recours au fond, d'un recours tendant à lui demander de prononcer le sursis à l'exécution de la délibération attaquée. La seule condition dont le tribunal devra vérifier la réalité sera que l'acte attaqué crée un préjudice irréparable ou difficilement réparable pour le citoyen.

La décision du tribunal administratif devra être rendue selon une procédure extrêmement rapide de l'ordre d'une quinzaine de jours, ce qui constituera une innovation importante. En effet, il n'est pas possible aujourd'hui à un tribunal administratif d'accorder un sursis à exécution par la voie du référé, cette procédure étant réservée à la prise de mesures conservatoires telles que des mesures d'expertise. **L'octroi d'un sursis à exécution selon une procédure de référé constitue donc, à sa manière, une petite révolution juridique** qu'il a paru néanmoins nécessaire à votre Commission de proposer. **Ce progrès s'inscrit dans la ligne des textes récemment votés par le Parlement et qui tendaient à accroître le contrôle des citoyens sur les décisions administratives.** Afin que cette nouvelle mesure puisse leur profiter au moins indirectement, il vous est proposé de compléter le dispositif du contrôle administratif par une fonction de médiation.

3) En donnant au représentant de l'Etat une fonction de médiation :

Le citoyen disposera, comme aujourd'hui, contre tout acte illégal des autorités locales d'un recours administratif de deux mois devant le tribunal administratif. L'article additionnel nouveau après l'article 3 que votre Commission vous propose d'insérer, lui donnera en plus la possibilité de saisir le représentant de l'Etat et de demander à celui-ci de saisir, suivant la procédure particulière définie ci-dessus, le tribunal administratif. Ainsi sera mise à la disposition du citoyen une procédure plus rapide et plus efficace. Elle constituera pour lui une aide incontestable alors que, souvent, il répugne à s'adresser directement à la justice. Enfin, cette possibilité est susceptible de

réduire l'accroissement des recours devant les juridictions administratives en permettant au représentant de l'Etat d'éviter les recours inutiles ou inadéquats.

B. — En protégeant les intérêts du contribuable

Ce souci s'est manifesté surtout à l'occasion de l'examen des articles relatifs à l'interventionnisme économique et social proposé par le Gouvernement.

Dans le cadre du réaménagement de ces mesures, votre Commission a tenu à instaurer une double limite aux engagements que la commune pourrait être amenée à prendre pour soutenir l'activité économique.

Par le biais de l'article additionnel nouveau 44-32, introduit dans le titre additionnel nouveau II *bis*, votre Commission vous propose de limiter le montant des interventions économiques et sociales des communes et des départements à un pourcentage des recettes fiscales figurant à leur compte administratif. Cette disposition peut apparaître drastique dans la mesure où le pourcentage retenu est celui de 5 % des recettes fiscales de l'avant dernier exercice, étant entendu que sont exclues de ce décompte les mesures liées à la réalisation des équipements d'accueil ou d'environnement des entreprises qui sont de la responsabilité normale des communes et des départements.

La deuxième limitation proposée aura trait aux modalités de l'intervention. Celles-ci ne pourront pas prendre la forme de subventions, de prêts, de garanties d'emprunts ou de prise de participation dans le capital d'une société qui n'aurait pas pour objet d'exploiter les services commerciaux.

C) En obligeant les collectivités bénéficiaires des transferts de compétences à définir des règles générales et publiques.

1) par cette obligation, **votre commission répond en partie au problème posé par le chevauchement des différents pouvoirs réglementaires** et par le risque de démembrement de celui de l'Etat, souligné à l'occasion de l'examen des problèmes constitutionnels soulevés par le projet de loi.

Au sein du titre II *bis*, nouveau relatif à la répartition et à la clarification des compétences, il vous sera proposé, notamment dans le domaine de l'Education et de la Santé, de donner au Conseil général, mais toujours dans le cadre des lois, une part du pouvoir réglementaire pour définir certaines prestations ou services.

En outre ces règles ne pourront porter atteinte à l'égalité des citoyens ni au sein même des collectivités gérées par l'autorité habilitée à prendre ces règles, ni au sein de la collectivité nationale elle-même.

2) Ces règles ne devront pas porter atteinte à l'égalité des citoyens au sein de la collectivité concernée.

Pour prévenir ce type d'abus, votre Commission vous proposera d'introduire, tout particulièrement en matière d'action sociale, de santé ou d'éducation, des dispositions **précisant que le Conseil général ne pourra édicter que des règles générales et publiques, notamment sous la forme de barèmes** respectant un certain nombre de critères déterminés par la loi, telles par exemple les ressources des personnes concernées.

L'article relatif aux transports scolaires prévoit, pour sa part, que ce service devra bénéficier également à l'ensemble des enfants poursuivant leur scolarité dans le département.

3) Ces règles ne devront pas porter atteinte à l'égalité des citoyens au sein de la nation.

Votre Commission a estimé, ainsi que cela a été rappelé plus haut, que la décentralisation impliquait la diversité des solutions apportées à des problèmes communs.

La diversité ne doit pas aller cependant jusqu'à des distinctions insupportables entre les citoyens suivant qu'ils résident dans telle collectivité ou dans telle autre.

A l'occasion de chaque article conférant une part des pouvoirs réglementaires au Conseil général, **elle a donc prévu également que la loi fixera un minimum applicable à tous, les collectivités territoriales ne pouvant intervenir qu'au-delà de ce minimum.**

C'est le cas, par exemple, en matière d'attribution des bourses ou en matière d'aide sociale. C'est ainsi que l'article additionnel 44-12

(nouveau), qui clos le chapitre relatif à l'action sociale et à la santé, prévoit qu'une loi complémentaire définira les règles minimales relatives à la mise en jeu de l'obligation alimentaire.

4) Ces règles doivent être susceptibles de recours. Il s'agit bien sûr d'abord de recours de droit commun devant les tribunaux administratifs mais ceux-ci sont souvent inapplicables. Il s'agit aussi de recours dans le cadre du nouveau contrôle administratif a posteriori, notamment par le biais du nouvel article additionnel après l'article 3. La possibilité de ces deux recours a été notamment rappelée par la Commission à la demande de plusieurs de ses membres à la fin des articles prévoyant la décentralisation de l'élaboration des plans d'occupation des sols où celle des documents simplifiés d'urbanisme opposables aux tiers et appelés cartes communales.

En matière d'action sociale et de santé, il est prévu que **les décisions d'admission** prises par les futures commissions d'aide sociale **devront pouvoir continuer à faire l'objet de recours particuliers dans des conditions définies par la loi.** Ces recours pourront s'adresser dans un premier temps au niveau départemental puis, au-delà, devant la section permanente du Conseil supérieur de l'aide sociale, ainsi que le prévoient les articles 201 et 202 actuels du Code de la famille et de l'aide sociale.

Des procédures analogues devront être définies en matière de recours contre les décisions d'admission aux aides financières aux parents des élèves.

**D. — En étendant au personnel des collectivités locales
les garanties fondamentales
dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat**

**1. — *La situation des personnels des collectivités locales
est aujourd'hui extrêmement diverse***

L'examen du Chapitre II du Titre additionnel III bis (nouveau) qu'il vous sera proposé d'insérer, et qui tend à créer une véritable fonction publique locale, sera l'occasion d'examiner en détail les effectifs concernés et, surtout en ce qui concerne le personnel départemental, la diversité de leurs statuts.

En fait, la situation de ces personnels se caractérise par un taux d'encadrement plus faible que celui de la fonction publique d'Etat et surtout une très forte proportion de non-titulaires, proportion qui peut aboutir dans le cadre départemental à plus de la moitié des personnels employés.

On comprend, dans ces conditions, l'inanité des dispositions du texte du Gouvernement qui prévoit que les personnels garderont leurs statuts actuels. Le problème se pose en effet pour les personnels de l'Etat ; il se pose beaucoup moins pour les personnels départementaux qui, ne relèvent que de règlements-types, adoptés par les Conseils généraux, et qui n'ont donc pas valeur législatives, pour la plus grande partie d'entre eux, ne relèvent d'aucun statut, 40 % seulement en ont un mais celui-ci n'est pas défini.

La création d'un véritable statut des fonctions publiques communale et départementale a donc paru une des conditions indispensables de la réussite de la réforme proposée et notamment du transfert de l'exécutif entre les mains d'autorités élues. **Les dispositions qui vous seront proposées s'efforceront donc, parallèlement, d'accroître les garanties des personnels et de laisser la plus large autonomie possible aux collectivités concernées pour déterminer l'organisation de leurs services.**

2. — *L'amélioration de leurs garanties statutaires*

Le texte qui vous est proposé suggère la création de deux fonctions publiques distinctes l'une de l'autre, et également indépendants de celle de l'Etat : la fonction publique communale dont il convient de poursuivre l'amélioration, la fonction publique départementale qu'il faut créer.

- Ces deux fonctions devront offrir à leurs membres titulaires des avantages analogues à ceux de la fonction publique d'Etat :
 - l'objectivité du recrutement,
 - la parité des rémunérations,
 - des garanties statutaires équivalentes comportant notamment l'exercice du droit syndical.

Les emplois de fonctionnaires communaux et départementaux seront, comme les emplois de fonctionnaires de l'Etat, répartis en catégories A, B, C, D présentant des caractéristiques comparables à celles de l'Etat, qui, pour la plupart, ne relèvent d'aucun statut. Mais de la moitié d'entre eux relèvent du statut des personnels départementaux mais celui-ci n'est défini que par des règlements types adoptés par les conseils généraux. Il n'a donc pas valeur législative.

Ces emplois seront organisés en cadres d'emploi de façon à permettre, pour les fonctionnaires qui le souhaiteront, un déroulement intercommunal ou interdépartemental des carrières.

- Votre Commission vous propose également de répondre à une revendication très ancienne de ces personnels qui est de leur permettre le passage, soit par la voie du détachement, soit, par la suite, par la voie de l'intégration, dans la fonction publique d'Etat, étant entendu que la réciprocité doit être assurée.

Votre Commission estime que seule l'interpénétration des fonctions peut permettre une revalorisation de la fonction publique communale et de la fonction publique départementale.

Cette interpénétration des fonctions sera une des conséquences inéluctables de la décentralisation. Celle-ci se traduira, en effet, non seulement par un transfert des compétences mais également par un transfert des services et, sans doute, à terme, par une nouvelle répartition des personnels. Pendant une phase transitoire, les statuts actuels seront conservés et il se peut que des personnels départementaux continuent à être employés dans des services qui demeureront rattachés à l'Etat et que des personnels d'Etat soient désormais employés dans des services départementaux, sans que cela puisse nuire en quoi que ce soit au déroulement de leur carrière ou à leur indépendance. Les uns et les autres seront, à partir du moment où la fonction publique départementale sera constituée, dans une position statutaire parfaitement claire qui sera celle du détachement. Cette volonté de rapprochement et d'interpénétration ne doit pas aller cependant jusqu'à mettre en cause la spécificité des fonctions communales et départementales.

3. — Tout en préservant leur spécificité

Votre commission n'a pas voulu pousser jusqu'au bout le rapprochement avec la fonction publique d'Etat dans la mesure où les personnels concernés eux-mêmes ne le souhaitent pas.

Elle n'a pas voulu, notamment, proposer la transposition, au moins pour l'immédiat, dans ces fonctions publiques, de la distinction du grade et de l'emploi qui est à la base de l'organisation de la fonction publique d'Etat. Les personnels des collectivités locales sont en effet attachés à un avancement qui correspond à un accroissement des responsabilités. Par ailleurs, la plupart souhaitent pouvoir poursuivre leur carrière dans leur commune ou dans leur département d'origine ou de résidence. Il conviendra donc de mettre au point, ainsi que l'avait

esquissé le Titre IV du précédent projet de loi, portant amélioration du statut des personnels des collectivités locales, de nouvelles règles d'avancement. Peut-être pour l'avenir, conviendra-t-il, au moins pour les fonctionnaires titulaires des emplois des catégories A et B et dont le déroulement de carrière implique normalement la mobilité, d'instaurer la distinction du grade et de l'emploi. Il sera toujours temps de le faire à la lumière des expériences nouvelles qui vont être menées du fait de la décentralisation.

La formation est également l'un des éléments de la spécificité des fonctions publiques locales car les tâches auxquelles il convient de préparer les fonctionnaires sont assez différentes de celles auxquelles sont confrontés certains fonctionnaires d'Etat, au moins au niveau des administrations centrales. C'est la raison pour laquelle votre Commission vous propose de confier la formation de l'ensemble des personnels des collectivités locales à un organisme que l'expérience a confirmé et qui est le centre de formation des personnels communaux qui deviendrait alors le centre de formation des personnels des collectivités locales.

E. — En préservant les droits acquis des fonctionnaires de l'Etat

Les fonctionnaires concernés sont les 19 000 fonctionnaires du cadre national des préfetures, mais aussi tous ceux qui travaillent dans les services extérieurs de l'Etat. Certains souhaitent pouvoir exercer leurs fonctions sous l'autorité des nouveaux exécutifs élus dans la mesure où ce sont eux qui, désormais, détiendront le pouvoir et détermineront les tâches qu'ils auront à remplir. D'autres sont inquiets à l'idée de devoir changer de supérieur hiérarchique. Votre Commission est donc soucieuse de donner satisfaction aux uns et de rassurer les autres. Pour cela, notamment par le biais de l'article additionnel nouveau 55-10 situé dans le chapitre relatif à l'organisation des services, elle vous propose de **maintenir les avantages acquis et d'ouvrir un droit d'option** entre le statut actuel, qui est un statut d'Etat, et le statut futur qui pourra leur offrir des garanties équivalentes à celles dont il bénéficierait aujourd'hui.

La liberté suppose la responsabilité, elle suppose aussi que l'on ait les moyens de l'exercer. Telle est la raison pour laquelle votre Commission s'est efforcée de proposer dès le présent projet de loi une définition claire des responsabilités qui n'exclut pas le dialogue et ne laisse pas les élus démunis face à leurs nouveaux pouvoirs.

CHAPITRE II

ASSURER UNE DEFINITION CLAIRE DES RESPONSABILITES QUI N'EXCLUT PAS LE DIALOGUE ET NE LAISSE PAS LES ELUS DEMUNIS FACE A LEURS NOUVEAUX POUVOIRS

I. — ASSURER UNE DÉFINITION CLAIRE DES RESPONSABILITES

Toute idée de décentralisation suppose une redistribution des pouvoirs et des compétences. Votre commission s'est efforcée de définir à ce sujet quelques principes simples à l'image de ceux qui avaient présidé à la répartition des compétences qu'elle avait déjà eu à présenter au Sénat au cours de l'année 1979 et 1980.

Elle vous propose par ailleurs une première application de ces principes dans différents domaines de la vie locale, en s'efforçant de distinguer les tâches qui reviennent normalement à l'Etat de celles qui sont plutôt de la compétence des collectivités locales et de celles, les plus nombreuses, qui doivent être exercées à la fois par l'Etat et les collectivités locales, mais en fonction de principes clairs qui excluent les imbrications actuelles de compétence et de financement génératrices d'irritation et, parfois, d'irresponsabilité.

1. — *Principe du partage des compétences*

Les principes autour duquel s'organise le partage des compétences qui vous sera proposé par votre commission s'ordonnent autour de trois idées.

La première idée s'efforce de répondre à la définition, pour chaque collectivité, qu'il s'agisse de la commune ou du département, d'une vocation spécifique. Cette vocation la prédispose à l'exercice de telle ou telle compétence.

La deuxième idée est l'illustration de ce que les juristes spécialisés dans l'étude des systèmes fédéraux appellent « le principe de subsidiarité ».

Enfin, plus prosaïquement, la troisième idée s'efforce d'atteindre à une certaine clarification des compétences. Elle propose donc leur répartition sous forme de blocs homogènes. A chaque collectivité doit correspondre une compétence et une seule ainsi que tous les effets qui s'attachent à l'exercice d'une compétence, c'est-à-dire la définition des actions, l'organisation des services et l'affectation des ressources financières suffisantes.

a) *La définition et la hiérarchisation des fonctions*

Cette notion est inséparable d'une certaine conception de l'organisation de l'Etat.

La définition de l'Etat qui sous-tend le partage des compétences qui vous sera proposé est la suivante : il revient dans la fonction de l'Etat d'exercer les grandes missions de souveraineté telles que celles de défense, d'affaires étrangères, et, à l'intérieur, de justice et de police.

La prédominance de l'économie et l'avènement des grandes organisations font également que toutes les fonctions dites de régulation en matière économique et sociale doivent revenir à l'Etat. C'est lui qui définit les grands équilibres économiques, assure l'adéquation des ressources et des emplois, c'est lui sur qui repose la fonction de péréquation dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.

Aux collectivités locales, sans que cela puisse être conçu comme une nécessité absolue, reviendrait ce que l'on appelle aujourd'hui « **la gestion du quotidien** », c'est-à-dire l'ensemble des services de voisinage qu'il s'agisse d'action sociale, de santé, d'urbanisme, peut-être d'éducation.

A la région reviendrait une fonction d'animation, intermédiaire entre celles qu'exercent l'Etat et les collectivités locales mais ne faisant

aucunement écran entre la collectivité nationale et les collectivités territoriales de plein exercice que sont la commune et le département. La fonction de la région, dans le cadre de ses compétences d'attribution, est d'adapter les grandes fonctions d'aménagement et de régulation de l'économie de l'Etat à la diversité des réalités locales.

Votre commission tient cependant à préciser que ces différentes définitions n'impliquent nullement que, comme cela a été dit, les collectivités territoriales doivent être réduites à des tâches de gestion, l'impulsion provenant de centres supérieurs, soit étatiques, soit régionaux.

Comme on le verra par les dispositions qu vous seront soumises dans le cadre du troisième chapitre ci-dessous, les collectivités territoriales doivent avoir les moyens d'exercer les compétences générales que leur confèrent leurs statuts, c'est la raison pour laquelle il vous a été proposé d'accroître leurs libertés en les libérant des tutelles et il vous sera également suggéré de leur donner les moyens financiers libres d'affectation correspondant à la place qu'elles occupent dans l'organisation des services publics.

Cette répartition des fonctions n'exclut pas non plus les hiérarchies. Si les collectivités territoriales doivent devenir de plus en plus autonomes, elles ne sauraient pour autant être placées sur le même plan que l'Etat. A plusieurs reprises, votre commission aura l'occasion de le rappeler. Cette hiérarchie correspond à l'esprit de nos institutions, c'est ce qui justifie l'existence d'un contrôle administratif, c'est ce que résume fort bien l'article 20 de notre Constitution : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ».

b) Application du principe de subsidiarité

Ce principe est à la base du partage des compétences au sein des états fédéraux. Il traduit une préoccupation d'efficacité, celle de faire exercer les compétences au niveau auquel elles peuvent être le mieux exercées du point de vue de la satisfaction des citoyens et du point de vue de leur coût. Ainsi l'existence même de petites communes, le très grand nombre d'élus locaux qui sont autant d'administrateurs bénévoles est-elle une réalité administrative beaucoup moins coûteuse en définitive que ne le seraient des structures locales plus grandes et qui seraient gérées selon des critères beaucoup plus administratifs. On a vu dans la première partie que telle était la tendance qui avait prévalu dans les pays voisins de la France qui ont souhaité procéder à des

regroupements autoritaires. On sait aujourd'hui que ces formules, comme le rappelait le précédent Rapporteur de la commission des lois, ont fait place à quelques désenchantements. Ces désenchantements se traduisent notamment par une plus faible participation de la population aux consultations locales.

C'est en application de ce principe que vous sera notamment proposée une répartition des compétences éducatives en fonction des différents niveaux de collectivités. C'est la raison pour laquelle aussi vous sera proposé, par exemple, de décentraliser la responsabilité de délivrance de prestations et d'organisation des services d'aide sociale impliquant une appréciation individuelle des situations ou concernant une population géographiquement limitée.

c) La théorie des blocs de compétence

Cette théorie, qu'il vous sera proposé d'appliquer, s'efforce de répondre le plus clairement possible à la question : **qui fait quoi ?**

La vérité oblige à dire que, dans la situation actuelle, l'ensemble des compétences apparaissent étroitement imbriquées. Elles se chevauchent les unes les autres. L'une des caractéristiques de l'administration française est la prolifération de ce qu'il est convenu d'appeler « les financements croisés ». Cette confusion même des compétences et des financements empêche une évaluation claire des coûts et favorise en fait, par la prolifération des réglementations qu'elle entraîne une mainmise de l'Etat à travers ses services techniques. C'est la théorie qui était plus particulièrement soutenue par le rapport Guichard. Elle peut présenter quelques aspects théoriques, mais elle correspond à des règles élémentaire d'efficacité administrative et de bon sens. A chaque collectivité doit correspondre une compétence, l'organisation des services correspondants et l'affectation des ressources nécessaires.

C'est pour éviter toute confusion que votre commission ne vous proposera pas seulement une répartition des compétences, mais aussi une répartition des services et une répartition des financements. Ainsi chacun saura le plus exactement possible ce qu'il aura à faire et quels seront les moyens qu'il aura pour parvenir, dans le cadre de ses compétences, au but qu'il s'est lui-même fixé.

Un mot enfin pour dire qu'une répartition claire des compétences dans la loi, outre qu'elle correspond à l'application du principe consti-

tutionnel qui veut que les communes s'administrent librement dans les conditions fixées par la loi, est aussi la contrepartie de la suppression de la tutelle. **Le contrôle a posteriori ne peut s'exercer si les règles en vertu desquelles il peut intervenir sont clairement définies.** La marge d'appréciation des tribunaux en est d'autant plus réduite et les responsables élus sont mieux informés à la fois sur les limites et sur l'étendue de leurs pouvoirs.

Certes, la définition des compétences revêt, dans une première phase, un caractère partiel et relativement arbitraire. Elle ne pourra être que progressive. C'est pourquoi votre commission ne vous propose des transferts que dans une série de domaines très limités. Ce n'est qu'à la lumière de l'expérience qu'il sera possible, selon elle, de juger du bien-fondé de la démarche et qu'il pourra être décidé soit de la poursuivre, soit de la ralentir.

2. — Les compétences exercées par l'Etat à titre principal

Sous ce chapitre, figurent trois types de compétences. La première est exclusive. Il s'agit de **la justice**. Elle correspond à une promesse ancienne. Sa réalisation met fin à une situation paradoxale où ce sont les collectivités locales qui possédaient et entretenaient les bâtiments de justice, alors que cette compétence est une compétence essentiellement régaliennne, relevant exclusivement de la compétence étatique.

Les problèmes de **police** sont davantage imbriqués puisqu'il arrive que le maire lui-même exerce ses pouvoirs de police en tant qu'autorité de l'Etat. Il n'empêche que l'ordre public, au sens strict, doit pouvoir, en toute hypothèse, être assuré par un représentant de l'Etat dans les départements, car il s'agit du respect des lois. Dans ces conditions, la prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement de la police dans les communes où cette police est étatisée répond à une nécessité logique. Votre commission s'est même demandé dans quelle mesure il était légitime que l'Etat ne participa pas aux dépenses de la police municipale et rurale et refuse également aux personnels de ces polices la reconnaissance d'un statut équivalent à celui qu'il consent pour ses propres agents. Un amendement vous sera proposé qui prévoit non seulement la prise en charge des contingents actuellement payés par les communes dans lesquelles la police a fait l'objet de mesures d'étatisation, mais prévoyant également **l'étatisation progressive**, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des effectifs de police municipale dans les communes de plus de 2 000 habitants.

Votre commission tient également à faire observer que la compétence de l'Etat en matière de police n'englobe pas seulement l'ordre public, mais également la sécurité civile, c'est-à-dire la lutte contre les différents fléaux et les calamités naturelles tels que les grandes pollutions ou les incendies de forêts. Les collectivités locales doivent participer à l'organisation de ces secours, mais la responsabilité principale doit en incomber à l'Etat.

La définition des grands équilibres est une autre des compétences que l'Etat se doit d'exercer à titre principal. C'est bien ainsi que votre commission l'a entendu en vous proposant des articles qui lui donnent compétence en matière d'aménagement du territoire, en matière de politique économique et de défense de l'emploi, en matière de détermination des schémas des grands équipements collectifs, en matière de définition des règles générales d'urbanisme. C'est dans le cadre de ces règles que l'ensemble des compétences des collectivités locales devront s'insérer.

Votre commission a fait observer, cependant, que dans le cadre de ces compétences exercées par l'Etat à titre principal, celui-ci doit pouvoir s'assurer, ainsi que le rappelle le rapport Guichard, du concours des autorités locales élues, soit pour recueillir des avis, soit pour exercer des tâches de surveillance et de contrôle, soit pour fixer la juste répartition d'une charge publique entre les citoyens.

La plupart des compétences ne peuvent être cependant aussi clairement définies.

3. — *Les compétences partagées*

Ces compétences sont celles que le rapport Guichard a appelé compétences exercées par une institution locale à titre exclusif : « *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 les moyens, et de contrôler les personnes.

Il résultera de ce partage que la collectivité disposera d'une cer-

taine marge d'autorisation et que, sinon la nature, du moins le niveau du service, dépendra de cette appréciation portée par les élus et jugées 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)

a) *L'action sociale et la santé*

Les critères retenus pour ce partage sont très voisins de ceux qu'avait retenus le Sénat pour le partage précédemment adopté.

Il vous est proposé de décentraliser l'ensemble de ce que l'on pourrait appeler les « **équipements et services de voisinage** », c'est-à-dire ceux qui concernent une population géographiquement limitée et qui ne peuvent être définis qu'en connaissance du milieu local. A ces critères, correspondent la garde des jeunes enfants, la protection maternelle et infantile, l'aide sociale à l'enfance. Ces trois compétences constituent un bloc homogène. Le service social départemental avait, par sa nature même, vocation à être décentralisé, de même que les bureaux municipaux d'hygiène. Au niveau départemental, seraient également décentralisées les différentes prophylaxies (anti-tuberculeuses et anti-vénériennes notamment).

En ce qui concerne les **prestations d'aide sociale**, seraient décentralisées **celles dont l'octroi nécessite l'appréciation individuelle des situations**. A ce critère, correspondent l'aide sociale aux personnes âgées, l'aide sociale aux personnes handicapées (en ce qui concerne les frais d'hébergement et l'aide ménagère uniquement) et l'aide médicale, à l'exclusion des cotisations d'assurance maladie.

En contrepartie, **dépendraient entièrement de l'Etat** les prestations d'aide sociale *dont les conditions et le montant doivent être définis au niveau national*. Tel est le cas par exemple des cotisations d'assurance maladie qui sont partie intégrante de la politique de généralisation de la Sécurité sociale.

Un second critère de rattachement à l'Etat 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, tel est le cas de l'aide

sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale, ou encore de l'ensemble des prestations d'aide sociale servies aux personnes sans domicile fixe.

La conséquence administrative de ce transfert, compte tenu du transfert de l'exécutif entre les mains du président du conseil général, sera le partage des services chargés d'appliquer la politique d'action sanitaire et sociale, ainsi que cela vous sera proposé au chapitre premier du Titre III *bis* additionnel *nouveau*.

b) *Education*

Le principe retenu est celui de la répartition par niveau. C'est un principe simple qui paraît recueillir un assez large accord : l'école à la commune, le collège au département, le lycée à l'Etat, lequel conserverait également l'ensemble des dépenses relatives au personnel enseignant et la définition du contenu pédagogique de l'enseignement. La conséquence est que l'Etat devrait prendre à sa charge le complément de traitement que constitue l'indemnité de logement des instituteurs.

En vertu du principe de subsidiarité, seraient décentralisées également, comme le Sénat l'avait déjà proposé, les compétences en matière d'octroi de bourses et d'organisation des transports scolaires.

c) *La culture*

C'est une compétence qui est largement née de la floraison des initiatives locales. Il était donc normal qu'une large partie de cette compétence soit attribuée aux collectivités territoriales. C'est le cas dans le chapitre que vous propose votre commission et qui confirme la compétence communale principalement mais aussi départementale et régionale en la matière.

4. — *Les compétences exercées par les collectivités locales à titre principal*

Sous ce chapitre, votre commission vous propose d'insérer les compétences en matière d'urbanisme qui constituent l'un des points les plus sensibles de la gestion municipale.

Dans les articles qui vous seront proposés et dans le cadre de règles générales d'urbanisme fixées par la loi, donc par les autorités étatiques, vous seront proposés des articles **décentralisant très largement l'élaboration des documents d'urbanisme** : schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans d'occupation des sols, cartes communales, mais aussi **la compétence de délivrance du permis de construire**, ainsi que tous les actes qui y sont liés : certificats d'urbanisme, certificats de conformité, etc.

En conséquence, il vous sera proposé de transférer intégralement sous l'autorité du président du conseil général la direction départementale de l'équipement.

Malgré sa volonté de clarification, votre commission a conscience de réaliser une œuvre imparfaite. Il est peu concevable en effet qu'une collectivité, quelle qu'elle soit, puisse exercer seule l'ensemble d'une compétence. Il est donc d'autant plus nécessaire de mettre en garde tous ceux qui souhaiteraient que la stratégie de rupture définie à l'échelon national débouche sur un tel raisonnement. C'est la raison pour laquelle votre commission a attaché une importance particulière à ce que soit maintenu un dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales d'une part, et entre les collectivités elles-mêmes, d'autre part.

II. — LE MAINTIEN D'UN DIALOGUE NECESSAIRE

A. — Entre l'Etat et les collectivités

1) **Le contrôle administratif doit d'abord être un dialogue administratif** : c'est pourquoi le texte qui vous est proposé par votre commission à l'article 3 pour les communes et, en conséquence, pour les autres collectivités institue **une seconde délibération de fait**. Le représentant de l'Etat doit informer le maire de son intention de déposer un recours contre la délibération qu'il estime illégale.

Ce dialogue est également réalisé à travers les nouvelles procédures de redressement budgétaire des communes en déficit puisque la chambre régionale des comptes n'interférera plus entre les autorités élues et le représentant de l'Etat dans le département.

Pour que le dialogue puisse s'instaurer, il convient également **d'assurer l'information réciproque.**

2) Assurer l'information réciproque

Les principales mesures à cet égard résident dans les modifications apportées aux conditions dans lesquelles le représentant de l'Etat peut entrer au conseil général et au conseil régional. Le gouvernement et une très large partie de sa majorité à l'Assemblée Nationale souhaitaient que la séparation des fonctions se traduise par une séparation des personnes, c'est-à-dire en fait par une quasi-absence de contact. Le représentant de l'Etat ne pouvait être entendu par le conseil général ou le conseil régional qu'à la demande du Premier ministre. Votre commission a estimé *qu'une telle séparation des autorités départementales risquerait de porter gravement atteinte à la qualité des services rendus à la population départementale ou régionale.*

Les rédactions qui vous sont proposées pour les articles 22 *bis nouveau* qui concerne l'entrée du représentant de l'Etat au conseil général et l'article 52 *bis nouveau* qui concerne l'entrée du représentant de l'Etat au conseil régional prévoient que l'entrée de celui-ci et de celui-là sera libre sous réserve, bien entendu, de l'avis du Président du conseil général qui conserve, en application du premier alinéa de l'article 29 de la loi du 10 août 1871, la police de l'assemblée.

Dans le même esprit, votre commission a prévu à plusieurs endroits du texte **une procédure de dialogue institutionnalisée.** C'est le cas une fois l'an lorsque le Président du conseil général ou le Président du conseil régional, en application des articles 28 pour le département et 50 *bis nouveau* pour la région, présente un rapport écrit précisant l'état d'exécution des délibérations de l'assemblée et la situation financière du département ou de la région.

Les conseillers généraux et les conseillers régionaux devront recevoir en même temps que le rapport écrit du Président, un rapport écrit du représentant de l'Etat sur la situation des services de l'Etat dans le département ou sur l'action de l'Etat dans la région. Dans le cadre du chapitre relatif à l'action sociale et à la santé, il vous est également proposé d'instituer, à côté d'un budget annexe au budget départemental destiné à retracer l'ensemble des dépenses en matière d'action sociale et de santé des collectivités locales dans le département, un état récapitulatif faisant ressortir les actions menées parallèlement par l'Etat dans le cadre de ses nouvelles compétences.

- La volonté de dialogue s'est également étendue aux dispositions concernant l'**urbanisme**, l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols fait place à un dialogue à trois entre le conseil municipal de la commune concernée, le représentant de l'Etat et le président du conseil général.

B. — Entre l'Etat et la région

Votre commission s'est efforcée de définir ce que l'on pourrait appeler les deux « couples » de la décentralisation, celui que forment les collectivités traditionnelles que sont la commune et le département d'une part, celui qu'est destinée à former avec l'Etat une région renforcée dans ses attributions économiques, sociales et culturelles, d'autre part.

C'est au niveau régional que devrait s'effectuer en principe le dialogue avec l'Etat. Tel est en tout cas l'esprit de plusieurs dispositions du texte qui vous est proposé en matière d'aménagement du territoire. En matière de planification, en matière de schémas des grands équipements publics et d'aménagement du territoire, les principales règles doivent être élaborées en concertation avec les régions de même que le plan national.

C. — Entre la région et les collectivités territoriales

Votre commission a tenu à protéger le département et la commune contre d'éventuels empiètements de la collectivité régionale. Cela est particulièrement visible à travers la rédaction plus précise qu'elle vous propose concernant les **compétences de la région en matière de planification** (article 48 *bis nouveau*).

La région est tenue de consulter les collectivités locales avant d'élaborer le plan régional dans le respect des orientations du plan national. Toutefois, ce plan ne concerne que ses propres actions qui sont, dans l'esprit de la commission et pour l'essentiel, des actions d'investissement.

Pour l'application du plan régional, elle ne peut faire que des propositions aux collectivités territoriales afin de favoriser la coordination

des investissements publics locaux dans la région. C'est la région qui devra plus particulièrement avoir recours au procédé de la convention telle qu'il est défini dans le cadre du chapitre II du titre IV dans le cadre de ses compétences. Ces conventions pourraient être passées aussi bien en matière culturelle qu'en matière, notamment, de formation professionnelle, domaines dans lesquels la commission a cru déceler une vocation particulière pour l'établissement public régional.

D. — Entre les collectivités territoriales elles-mêmes

Votre commission vous propose de consacrer aux problèmes de la libre coopération l'intégralité du chapitre III du Titre IV concernant les dispositions communes. Dans ce chapitre, elle reprend pour l'essentiel le Titre V que le Sénat avait déjà adopté dans le cadre du projet de loi précédent et qui avait trait à la coopération intercommunale. Le principe qui sous-tend l'ensemble des articles est celui de la liberté. Cette liberté sera d'autant plus totale que, désormais, la constitution des organismes de coopération ne sera plus soumise à l'autorisation du Préfet. Tout au plus le représentant de l'Etat aura-t-il le pouvoir de constater, à la manière d'un notaire, le concours de volontés que constitueront les statuts. C'est au sein de ceux-ci que seront définies la plupart des règles de fonctionnement des futurs organismes de coopération, qu'il s'agisse de la durée du mandat du président ou de la répartition des ressources. Dans le cadre de ce chapitre également votre commission vous proposera toute une série de formules associatives nouvelles qui, sans être absolument interdites aujourd'hui ne pouvaient être réalisées sans le bon vouloir, voire la complicité, du représentant de l'Etat. A cette définition, répondent les articles relatifs aux possibilités d'adhésion partielle à un syndicat, à la constitution de « syndicats de syndicats » à la définition de secteur d'études et de programmation. Cette dernière définition répond à une revendication très ancienne de l'association des maires de France.

Enfin, votre commission n'a pas cru devoir supprimer la distinction actuelle entre les syndicats à vocation multiple et les districts. Elle s'est efforcée en revanche de rapprocher le plus possible les dispositions relatives à leur fonctionnement. Elle a étendu aux districts la souplesse de fonctionnement qu'elle attribuait aux syndicats. Elle a donné aux syndicats la possibilité de lever une fiscalité propre que possédaient

déjà les districts. La seule différence véritable désormais sera que les compétences du district seront pour partie obligatoires alors que la définition des vocations du syndicat dépendra entièrement de ses statuts.

Toujours dans le souci de préserver la liberté locale, votre commission vous propose de reprendre également l'ensemble des formules existantes qui tendent à permettre, dans certaines conditions, le retrait des communes membres d'un syndicat ou d'un district.

III. — L'URGENTE NECESSITE D'UN STATUT DES ELUS LOCAUX

Votre commission avait attaché, on le sait, une importance toute particulière à la définition d'un véritable statut de l'élu local. Pour la troisième fois, elle a adopté des dispositions analogues qu'elle vous propose sous la forme d'un chapitre III du titre additionnel III *bis nouveau* relatif aux conséquences du transfert des compétences. La création d'un statut de l'élu local s'imposait déjà avant les nouveaux pouvoirs qui leur sont aujourd'hui confiés. Il apparaît d'autant plus nécessaire que, notamment en ce qui concerne le président du conseil général, il devra consacrer une partie très grande de son temps, pour ne pas dire la totalité, à l'exercice de ses fonctions exécutives.

Votre commission **n'a pas cru devoir cependant vous proposer de véritables statuts à plein temps** pour le nouveau titulaire de l'exécutif départemental non plus que pour les maires de communes dont la population est supérieure à un certain seuil. On se souvient que le Sénat l'avait fait pour les maires des communes de plus de 30 000 habitants. Elle a préféré attendre pour cela la discussion du texte relatif au cumul des mandats et aux incompatibilités dont le dépôt a été annoncé par le Gouvernement.

En revanche, la rédaction qui vous est proposée réalise une synthèse entre les dispositions déjà votées dans le cadre du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales et celles qui ont été adoptés sur le rapport de M. Pierre Salvi concernant le statut du conseiller général.

Les dispositions proposées s'ordonnent autour de six chapitres principaux.

1. — *Le maintien du principe de la gratuité des fonctions*

Votre commission n'a pas voulu revenir sur cette disposition essentielle de nos institutions qui fait de l'élu un véritable serviteur de la collectivité qu'il est chargé d'administrer. La reconnaissance d'une sorte de statut de salarié changerait profondément la nature des fonctions qu'il exerce.

2. — *Le temps*

Le manque de disponibilité que laissent les fonctions exercées par les salariés du secteur privé notamment explique qu'une disproportion croissante soit en train de s'établir au sein des élus municipaux en faveur des catégories socio-professionnelles telles que celles des retraités ou des fonctionnaires. Il est donc indispensable que les salariés du secteur privé, comme les agents publics, disposent d'assez larges facilités d'absence. Tel est le but de la première section qui est proposée à votre adoption. Ses dispositions sont étendues aux conseillers régionaux et aux conseillers généraux. Il est prévu d'autre part, qu'en plus des autorisations normales d'absence, pourront être accordées aux élus exerçant des fonctions exécutives, des autorisations spéciales d'absence sous la forme de « crédits d'heures ».

3. — *Les compensations pécuniaires*

Par les dispositions de la section II votre commission vous propose de reprendre les articles existants concernant les indemnités de fonction des maires et adjoints et de maintenir la possibilité de verser de semblables indemnités aux conseillers municipaux des communes de plus de 400 000 habitants. En outre, il vous est proposé d'accorder la même possibilité aux conseils municipaux des communes de plus de 30 000 habitants en faveur de leurs membres autres que les maires et les adjoints, à la condition toutefois que le total de ces indemnités ne puisse dépasser le chiffre prévu comme maximum pour l'indemnité du maire.

Le système des indemnités de fonction est adapté à la situation des conseillers généraux qui, jusqu'à présent du moins, ne siégeaient que de façon discontinue. Leur indemnité n'est donc pas mensuelle mais correspond à chaque journée de présence à l'Assemblée, aux séances des commissions

réglementaires et aux journées passées en mission. Le montant de l'indemnité journalière ainsi déterminée ne pourra excéder le vingtième du traitement d'un président de tribunal administratif hors classe à son indice terminal.

La situation du Président et des Vice-Présidents du conseil général fait l'objet d'un traitement particulier. Les conseillers généraux sont autorisés notamment à majorer, dans la limite de 50 %, l'indemnité normale qui leur sera versée dans la limite annuelle de quatre journées en moyenne par semaine.

Une section III reprend les dispositions existantes concernant les frais de mission et de représentation et l'étend aux conseillers régionaux.

4. — *La retraite*

La question des retraites est l'une des plus importantes du statut des élus locaux. Mais les solutions techniques sont difficiles à définir de manière satisfaisante. Sans renoncer, pour l'avenir, à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux, votre commission vous propose de reprendre la solution adoptée par le Sénat et qui consiste, d'une part, à asseoir les cotisations de retraite sur les indemnités votées et non plus, comme actuellement, sur les indemnités effectivement perçues et, d'autre part, de permettre aux élus de verser, s'ils le souhaitent, une cotisation double, triple ou quadruple de la cotisation normale.

En outre, par un article additionnel (*nouveau*) 55-30, votre commission vous propose de permettre aux maires et adjoints qui n'étaient plus en fonction au 1^{er} janvier 1973, d'adhérer au système de l'IRCAN-TEC et de racheter les cotisations correspondant aux indemnités qu'ils ont perçues. La possibilité de cotiser est également ouverte pour les maires et adjoints qui, ayant renoncé à percevoir leurs indemnités, n'ont pu, de ce fait, cotiser au régime complémentaire de retraite des agents non titulaires des collectivités publiques.

L'article additionnel 53-31 (*nouveau*) confirme l'existence de caisses de retraite autonomes constituées à l'initiative des conseils généraux et de certains conseils municipaux. La possibilité de constituer de telles caisses est également ouverte aux conseils régionaux.

5. — *La formation*

Votre commission vous propose de reprendre l'article sur la formation qui avait été adopté à la suite d'une initiative conjointe des groupes du Sénat. Il autorise les assemblées locales à rembourser les frais exposés par leurs membres pour suivre des stages dans des centres de formation agréés.

6. — *Les garanties juridiques de l'exercice du mandat*

Sous ce chapitre sont regroupées les dispositions qui prévoient que les autorisations d'absence accordées aux élus locaux ne peuvent être une cause de rupture du contrat de travail par l'employeur. En outre, votre commission vous propose de reprendre deux articles adoptés à l'initiative de Lionel de Tinguy et qui s'efforcent de limiter les conditions de mise en cause de la responsabilité civile et pénale des maires.

Enfin, un article additionnel (*nouveau*) 55-35 étend l'ensemble de ces dispositions aux présidents et vice-présidents des organismes de coopération intercommunale.

CHAPITRE III

DECENTRALISER SANS AFFAIBLIR

Votre commission souhaite que la décentralisation, à laquelle elle a longuement travaillé, réussisse. Elle souhaite donc éviter qu'elle ne se traduise par une période d'incertitude que pourraient utiliser tous ceux qui n'en voit pas l'absolue nécessité.

Il convient donc que cette politique nouvelle ne lèse pas les collectivités territoriales ni ne conduise à la dislocation de l'Etat ou de la Nation. Ce triple but est difficile à atteindre dans un pays où comme on a pu le constater, la décentralisation n'était pas une idée familière.

I. — DECENTRALISER SANS AFFAIBLIR LES POUVOIRS LOCAUX : LES GARANTIES CONTRE LES TRANSFERTS DE CHARGES

Votre commission vous proposera d'adopter en tête du Titre V, consacré aux dispositions financières, un article de principe prévoyant que tout transfert de compétences doit s'accompagner au préalable d'un transfert de ressources. Il est de même nature que les articles qui, au chapitre premier du Titre III *bis*, prévoient également un transfert des services, ainsi qu'une modification de l'affectation des bâtiments et biens immobiliers.

A. — Les préalables au transfert des compétences

Sous ce chapitre, votre commission vous propose d'insérer :

- l'article par lequel elle prévoit que l'entrée en vigueur des compétences et des finances sera subordonnée à une **clarification des char-**

ges financières en matière de personnels au niveau départemental. Elle entend ainsi résoudre un problème lancinant depuis le IV^e République, et qui fait que les conseils généraux ont été amenés, face aux carences de l'Etat, à financer une part croissante des dépenses de personnels.

Un certain nombre de tableaux concernant cette question figurent en annexe des commentaires du Tome II. Ils montrent que, dans certains services, notamment les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, la proportion d'agents départementaux, selon des informations syndicales, dépasse les trois-quarts.

Un deuxième article prévoit le remboursement par l'Etat des avances que les départements sont amenés à lui consentir chaque année dans le cadre du système des contingents d'aide sociale.

Un troisième préalable, celui de la révision générale des barèmes, sera examiné ci-dessous.

B. — Les allègements de charges

Votre commission accepte bien sûr les allègements de charges proposées par le Gouvernement en ce qui concerne le fonctionnement du service public de la justice et le remboursement des annuités des emprunts contractés par les collectivités locales pour donner à ce service les moyens de fonctionner. De même, elle ne pouvait qu'accepter la suppression des contingents de police déjà votée par le Sénat. Elle vous propose cependant **de prévoir l'étatisation des polices municipales non encore étatisées des communes de plus de 2 000 habitants, à condition que celles-ci remplissent des critères qui seront définis par décret en Conseil d'Etat.**

Enfin, elle n'a pu que constater le bien-fondé de l'article 62 qui, en prévoyant la compensation par l'Etat en 1982 du tiers des frais supportés par les communes pour loger leurs instituteurs, confirmait les promesses faites par le précédent Gouvernement. Elle a tenu à relever cependant que **la disposition proposée était moins favorable que la disposition votée précédemment car elle ne comporte aucun engagement quant au relèvement progressif de la participation de l'Etat.**

Votre commission a accueilli avec beaucoup d'intérêt la création d'une **dotation culturelle.** Elle n'a pu s'empêcher cependant de mar-

quer son étonnement devant une telle initiative qui, au moment même où il est question de donner de nouvelles responsabilités aux communes, constitue **une subvention spécifique de plus**. C'est la raison pour laquelle, tout en acceptant le principe du versement de cette dotation pour 1982, elle vous propose dans le cadre du Titre II *bis* relatif aux compétences, la création d'un fonds culturel comportant à la fois une section communale, départementale et régionale et dont les ressources, non affectées pour une large part, seraient réparties entre les collectivités en fonction de critères objectifs. Elle a émis le vœu, en particulier, que les dotations communale et départementale puissent venir en aide aux petites communes soucieuses de construire ces lieux d'animation que constituent, selon l'expression usuelle mais inadaptée « des salles polyvalentes ».

L'ensemble des allègements de charges ainsi proposés s'élèverait selon les estimations du Gouvernement à 1 milliard 900 millions.

Le fait de prévoir une répartition des compétences impliquait également de prévoir des modalités de compensation financière des transferts proposés. C'est ce qu'a fait votre commission.

C. — La compensation financière des transferts de compétences

Votre commission vous propose un système inspiré des dispositions déjà votées par le Sénat dans le projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales.

Les dépenses faisant l'objet de la compensation sont limitativement énumérées. **Il s'agit essentiellement des dépenses correspondant au transfert des bourses et à la décentralisation des transports scolaires, au partage des compétences en matière d'action sociale et de santé et des dépenses correspondant au fonctionnement des services transférés.**

Un décompte de ces dépenses sera établi, département par département, et versé sous la forme **d'une dotation de compensation**, en même temps que la dotation globale de fonctionnement, mais en dehors d'elle.

Ce versement devra être indexé. Votre commission vous propose de maintenir les critères d'indexation introduits par le Sénat. Ces critè-

res en fait sont doubles, il s'agit de prendre la plus favorable au département concerné des deux références suivantes : soit les recettes versées aux collectivités locales de ce département au titre de la dotation globale de fonctionnement, soit la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales.

Les mesures financières sont complétées par la reprise d'une réforme déjà votée et très attendue par les maires : l'institution d'une dotation globale d'équipement.

D. — L'institution d'une dotation globale d'équipement

Votre commission s'est prononcée pour la création d'une telle dotation de préférence à la création d'une fiscalité nouvelle qui pouvait être source d'accroissement des disparités entre collectivités locales.

Cette création répond à une demande ancienne des maires, exprimée au travers de leur association, mais aussi au travers de leurs réponses à l'enquête des maires de 1977.

« 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... » (1)

Le texte qui vous est proposé reprend l'économie des articles que le Sénat avait déjà adoptés, mais il prévoit, explicitement cette fois, que les sommes affectées à la dotation globale d'équipement ne pourront excéder 70 % de l'ensemble des concours d'équipement aux communes, ceci afin de réserver à l'Etat la possibilité de continuer à accorder des subventions spécifiques. On sait que ces subventions représentent, en pourcentage, une plus grande proportion du montant des investissements des communes rurales que du montant des investissements des communes urbaines. Elle peuvent, en effet, être un élément indispensable de toute politique d'aménagement du territoire.

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

La globalisation des subventions constitue, en fait, le meilleur moyen d'éviter une résurgence de la tutelle. Le réaménagement des modalités d'intervention du fonds de développement culturel, évoqué par ailleurs, s'inscrit également dans cette perspective, qui plus est dans un domaine particulièrement sensible.

Les articles proposés prévoient que cette dotation sera évolutive, répartie en fonction de critères objectifs et tenant compte des ressources locales et susceptibles d'être utilisées de façon extrêmement souple, ainsi que l'avait déjà prévu le Sénat.

Les véritables inquiétudes que suscite la politique de décentralisation concernent cependant un éventuel affaiblissement de l'Etat. Beaucoup des propositions de votre commission s'efforcent de faire en sorte qu'il n'en soit pas ainsi.

II. — DECENTRALISER SANS AFFAIBLIR L'ETAT

A. — Le rappel des principes constitutionnels

Votre commission l'a fait en matière d'intervention économique de façon à bien marquer, qu'en application de l'article 20, c'est au gouvernement qu'il appartient de déterminer et de conduire la politique de la Nation, tout particulièrement en ce qui concerne la politique économique et sociale et la défense de l'emploi.

Elle l'a fait également à travers une modification, dans le cadre de l'article 14, des dispositions du Code des communes qui interdisent aux conseils municipaux d'émettre des vœux politiques. Elle vous propose à cette fin une rédaction modernisée de cet article qui était devenu, il est vrai, quelque peu désuet. Elle l'a fait aussi, comme on le verra, en conservant un contenu à la notion de contrôle administratif et en refusant les particularismes.

B. — Le refus des particularismes

C'est dans cet esprit qu'elle vous propose de supprimer l'article 45 *bis* relatif à la région Corse.

La rédaction de cet article lui a paru, en effet, inacceptable à deux points de vue :

- il précise que la loi s'appliquera à la Corse, ce qui va sans dire puisque la Corse est partie intégrante de la République Française ;
- il prévoit, d'autre part, qu'une loi adaptera les présentes dispositions aux spécificités de cette même région.

Or, selon l'interprétation qu'ont faite les commissaires de l'article 72 de la Constitution, il ne paraît pas possible de prendre des dispositions spéciales hors des articles 73 et 74 relatifs respectivement aux départements et aux Territoires d'outre-mer.

Dans le même esprit, elle a pris bonne note des déclarations du Secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat chargé des Départements et des Territoires d'outre-mer selon lesquelles le gouvernement n'envisage pas de proposer un statut différent suivant les départements d'outre-mer. Votre commission a tenu à marquer sur ce point sa volonté de voir appliquer dans les départements d'outre-mer des règles institutionnelles qui se rapprochent le plus possible de celles qui seront en vigueur en métropole.

En revanche, elle a accepté l'idée, tout à fait légitime au demeurant, de tenir compte des spécificités de chaque territoire d'outre-mer ainsi que cela a toujours été fait jusqu'ici.

Tel est l'objet d'un des articles additionnels qu'elle vous propose au Titre premier.

C. — Le maintien du contrôle administratif

Il ne lui a pas semblé que le maintien de ce contrôle soit compatible avec les dispositions des articles 2 et 3 relatifs à la suppression du contrôle a priori, et qui mettaient le représentant de l'Etat vis-à-vis des délibérations, arrêtés et conventions relatifs aux marchés des autorités locales dans la même position que le simple citoyen. Il ne disposerait, dans le texte de l'Assemblée Nationale, que d'un délai de deux mois pour se pourvoir contre les actes qu'il estimerait illégaux.

Sans reprendre les dispositions déjà adoptées par le Sénat et qui conservaient, on l'a vu, le principe du contrôle de légalité par le préfet,

elle vous propose d'enfermer le recours du représentant de l'Etat dans des délais différents de ceux qui s'imposent au citoyen et de donner à ce recours des effets également différents.

C'est dans le même esprit qu'elle a enregistré favorablement les déclarations du Gouvernement en vertu desquelles le pouvoir des représentants de l'Etat dans le département ne se trouvera pas affaibli par la décentralisation mais au contraire renforcé.

D. — Le maintien d'un rôle éminent au représentant de l'Etat

Le renforcement de l'autorité du représentant de l'Etat sur les services extérieurs de celui-ci est une des conditions du succès de la réforme dans la mesure où il importe que le président élu du conseil général ou du conseil régional ait un interlocuteur unique qui puisse traiter au nom de l'Etat.

Il s'agit là cependant d'un problème d'organisation interne de l'exécutif. Votre commission laisse donc le soin à celui-ci d'y pourvoir. C'est la raison pour laquelle elle vous proposera de supprimer du texte toute disposition qui ne serait pas strictement législative. Elle ne peut que souhaiter que le gouvernement y parvienne.

Elle prévoit simplement une exception et une seule à cette règle : celle qui serait dictée par le respect fondamental du principe de la séparation des pouvoirs et qui vaut pour les services de la justice mais aussi, dans une certaine mesure, pour ceux de l'Inspection du travail.

- Il va de soi également que le renforcement de cette autorité ne pourra pas aller sans un renforcement corrélatif de la déconcentration des services.

- Votre commission, cependant, comme l'esprit de certaines des modifications précédemment exposées l'ont montré tient à souligner que, dans son esprit, la séparation claire des autorités et des compétences que s'efforce de réaliser le texte qu'elle vous propose, **ne doit pas exclure la poursuite par le représentant de l'Etat ou ses délégués des tâches de conseil** qu'ils ont assumées jusqu'ici à la demande même de la plupart des communes. Dès lors que les règles posées sont claires, elle ne voit pas en effet en quoi cette fonction de conseil pourrait être

assimilée à un rétablissement de la tutelle. Peut-être même, sera-t-elle d'autant plus nécessaire que, dans une phase transitoire, de nombreuses habitudes se trouveront bouleversées et que, afin de ne pas encourir les foudres des tribunaux, les élus locaux, tout particulièrement ceux des petites communes rurales, souhaiteront obtenir les renseignements qui leur permettront de mieux respecter la volonté du législateur.

III. — DECENTRALISER SANS AFFAIBLIR LA NATION

La décentralisation ne doit pas porter atteinte à l'unité des Français. C'est pourquoi, elle ne doit pas détruire l'Etat.

Elle ne doit pas porter atteinte non plus à la solidarité entre Français.

Votre commission n'a pas ignoré ce point. Elle l'a fait à trois niveaux.

A. — En prévoyant des systèmes de péréquation

C'est en cet esprit qu'elle a choisi sans ambages et sans préjudice de propositions qui pourraient lui être faites ultérieurement par le Gouvernement, **la création d'une dotation globale d'équipement plutôt qu'un recours à des impôts nouveaux.**

• Elle a tenu à intégrer parmi **les critères de répartition** de cette future dotation les critères auxquels le Sénat lui-même avait songé et qui ont été éprouvés avec une satisfaction assez générale à l'occasion de la répartition de la dotation minimale de fonctionnement.

Les critères qu'elle vous propose pour la dotation globale d'équipement reprennent donc, notamment, celui du potentiel fiscal qui traduit la richesse réelle de la commune et celui de la longueur de la voirie, si important en zone rurale.

Elle y ajoute notamment celui du nombre d'élèves scolarisés de façon à mieux prendre en compte encore les besoins réels.

- **Les modalités d'utilisation** de la dotation globale d'équipement ménagent également, dans la liberté, des possibilités d'entente entre les communes.

- Enfin, votre Commission vous propose qu'il soit procédé, avant l'entrée en vigueur des chapitres relatifs à l'action sociale et à la santé à **une révision des barèmes de l'aide sociale** ainsi que le Sénat l'avait exigé du précédent gouvernement. Elle espère qu'ainsi pourront être réduites les disparités qui sont nées de l'évolution divergente des différents départements depuis la mise au point des barèmes par le décret de 1955.

Elle souhaite notamment que soit mis fin à la surimposition injuste des départements « normands » qui, en raison des activités liées à la reconstruction du territoire, ont vu à l'époque leurs potentialités réelles très nettement surévaluées. Le système qu'elle vous propose est un système qui met la charge de cette révision aux frais des finances de l'Etat.

B. — Le problème de l'interventionnisme économique

Cette question, qui ressort également du domaine de la répartition des compétences a été l'occasion pour votre Commission d'une double réflexion. Elle a estimé, d'une part, qu'il convenait de préserver le potentiel industriel créé par l'esprit d'entreprise. Elle s'est donc opposée à toute modification qui, en raison de l'insuffisante précision de sa rédaction, pourrait autoriser si peu que ce soit une prise de contrôle des entreprises par les collectivités locales, une sorte de nationalisation rampante.

Ces articles ont également été l'occasion d'une réflexion qui aurait pu être menée dans d'autres domaines mais qui s'est trouvée particulièrement pertinente dans celui-ci :

Jusqu'ici les interventions économiques et sociales des communes et des départements devaient faire l'objet d'approbation. **Il n'était donc pas nécessaire que les compétences soient très strictement et très complètement définies dans la loi.** L'appréciation de l'autorité de tutelle complétée par la jurisprudence suffisait. **Le contrôle de légalité a posteriori qui vous est proposé implique, lui, une définition plus stricte des buts et de moyens de l'intervention.** Votre Commission a

souhaité que ces buts et ces moyens soient explicitement précisés dans la loi dans une matière où ce sont des questions fondamentales telles que la liberté du commerce et de l'industrie ou le principe de l'égalité des citoyens devant la loi qui sont en cause.

- Elle a estimé, d'une manière générale, qu'il convenait de moduler les moyens selon les types d'intervention et selon les collectivités concernées.

Elle vous propose d'abord pour l'ensemble des interventions de déterminer une clé financière en fonction des ressources de la collectivité concernée mais aussi d'exclure tous les moyens qui, soit pourraient conduire au contrôle de l'entreprise par la collectivité, soit risqueraient d'engager dangereusement les finances communales.

C'est ainsi qu'ont été exclues toutes les aides directes. Il a semblé en effet à votre Commission que l'interventionnisme des pouvoirs locaux devait surtout concerner l'accueil et l'environnement de l'entreprise.

Elle a cependant apporté des dérogations à cette règle dans trois buts différents :

- Dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, elle vous propose d'autoriser le département et surtout la région d'accorder **des primes au développement**. Les modalités de ces primes seront fixées par décret en Conseil d'Etat après consultation des régions. Le département lui-même pourra être autorisé à délivrer des primes équivalant par exemple à l'aide spéciale rurale actuellement réservée aux cantons les plus défavorisés.

- C'est précisément pour **le maintien des services en milieu rural** qu'elle vous propose une seconde dérogation à la règle générale qu'elle pose.

Les communes et les départements sont souvent amenés non plus seulement à assurer la survie des services publics mais, surtout en zone de montagne, à assurer le maintien des services privés eux-mêmes. De plus en plus les communes interviennent pour compenser l'initiative privée défaillante soit pour sauver une épicerie de village, soit une boulangerie, etc...

Il convient donc de ne pas limiter leur initiative dans ce cadre, d'autant qu'elles peuvent bénéficier à ce niveau des conseils et de l'aide

des établissements publics spécialisés tels que les chambres d'agriculture, de métiers ou de commerce et d'industrie qui ont déjà entrepris une telle politique.

• La troisième dérogation, qui correspond cette fois au but poursuivi par le gouvernement, concerne **la défense de l'emploi**.

Il est exclu que les collectivités locales ne soient pas associées à la lutte contre le chômage qu'ont entreprise les gouvernements successifs. Le maire en effet, avec le prolongement de la crise, tend à apparaître lui aussi comme quelque peu responsable de la dégradation de la situation de l'emploi.

Il faut donc que, dans des conditions extrêmes, il puisse lui aussi limiter les inconvénients des suppressions d'emploi qui touchent directement l'ensemble de l'activité de sa commune. Cette nécessité ne doit pas pour autant aboutir à livrer les élus locaux à des surenchères diverses. Le système que vous propose votre Commission est donc un système qui permet, pour la seule défense des emplois existants, d'autoriser la commune ou le département à effectuer deux types d'actions nouvelles : les avances remboursables sur une année et la bonification des prêts.

Enfin, **la décentralisation ne pourra réussir, les expériences historiques l'ont montré a contrario, que si son application est progressive**. C'est pourquoi votre commission vous propose d'éviter les bouleversements trop brutaux qui pourraient mettre en cause le bien-fondé de la décentralisation elle-même.

C. — En évitant des bouleversements trop brutaux

A cette préoccupation correspond, à de nombreux endroits du texte, le souci de **ménager les transitions**.

— C'est le cas en matière d'urbanisme où une grande souplesse est laissée aux élus locaux quant au choix de l'étendue des responsabilités qu'ils accepteront d'assumer. Le Conseil général peut, par exemple, refuser la responsabilité de l'établissement des documents d'urbanisme.

— Un échéancier est prévu pour une mise en place progressive des chambres régionales des comptes.

— L'entrée en vigueur des transferts des services liés à la décentralisation de certaines compétences sont elles-mêmes suspendues à des conditions soit d'inventaire préalable des besoins, soit de « mise à niveau » de la situation financière actuelle.

ANNEXE 1

**Liste des auditions auxquelles ont procédé la Commission
et le Rapporteur**

I - Liste des auditions de la commission

29 septembre 1981	10 h 30	M. Gaston Defferre, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.
1 ^{er} octobre 1981	14 h 30	M. Beck, Premier Président de la Cour des Comptes.
	16 h	M. Michel Rocard, Ministre d'Etat, Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire.
7 octobre 1981	15 h	Assemblée des Présidents de Conseils généraux.
	16 h 15	M. Anicet Le Pors, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives.
	18 h	M. Laurent Fabius, Ministre délégué auprès du Ministère de l'Economie et des Finances, chargé du budget.
	19 h	M. Jacques Delors, Ministre de l'Economie et des Finances.
8 octobre 1981	9 h30	Association du corps préfectoral.
	10 h 30	Association des maires.
9 octobre 1981	9 h 15	M. Emmanuelli, Secrétaire d'Etat auprès de M. le Ministre d'Etat de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'Outre-Mer.
15 octobre 1981	9 h 45	M. Jack Lang, Ministre de la Culture.

II - Liste des auditions de M. Michel Giraud, rapporteur

29 septembre 1981	19 h	Assemblée Permanente des Chambres de Commerce et d'Industrie.
5 octobre 1981	14 h 30	Association des Ingénieurs des Ponts-et-Chaussées.
8 octobre 1981	11 h 30	M. le Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.
	18 h	F.O.
9 octobre 1981	10 h	Organisations syndicales (C.G.T., C.F.T.C., C.F.D.T. - Autonomes).
	14 h 30	Fédération nationale des Travaux publics.
14 octobre 1981	11 h 30	S.N.I.G.R.E.F. (ingénieurs du génie rural).
	15 h 30	Comités économiques et sociaux.
	16 h	C.G.C.
	16 h 30	Syndicat de la Juridiction administrative.
	19 h	F.N.S.E.A.
		Chambre des ingénieurs-conseils de France.

ANNEXE II

**COMMUNIQUE DE PRESSE
FAISANT SUITE AUX AUDITIONS MINISTERIELLES**

29 septembre 1981

**Audition de Monsieur Gaston DEFFERRE,
Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Centralisation**

Après avoir rappelé les grandes lignes du projet de loi, le Ministre a apporté des précisions sur le calendrier d'examen des projets complémentaires que le Gouvernement envisage de déposer sur le Bureau du Parlement :

— dans les six mois, un projet de loi relatif à la répartition des compétences entre la commune, le département, la région et l'Etat. Ce texte pourrait être examiné à l'occasion d'une session extraordinaire en janvier, de façon à ce qu'il puisse entrer en vigueur au lendemain du prochain renouvellement partiel des Conseils généraux ;

— dans les dix-huit mois, un second projet de loi sera relatif aux transferts de ressources de l'Etat vers les collectivités locales et à une refonte complète de la fiscalité locale. Il sera précédé d'une simulation approfondie et en grandeur réelle ;

— dans l'intervalle, le Parlement aura également été saisi de quatre projets de loi relatifs respectivement au statut de la Corse, au statut des élus, au cumul des mandats et à la ville de Paris.

M. Michel Giraud, Rapporteur, a organisé son intervention autour de quatre points principaux : le remplacement de la tutelle a priori par un contrôle a posteriori, le transfert de l'exécutif départemental entre les mains du président du Conseil général, les nouvelles mesures relatives à l'interventionnisme économique et social des collectivités locales ; il a demandé enfin des précisions sur les mesures d'accompagnement de la réforme que comporterait le projet de budget pour 1982.

M. Pierre Schiele a soulevé différents chefs d'inconstitutionnalité du projet de loi. M. Pierre Carous a évoqué le problème de la tutelle technique, ainsi que M. Roger Boileau qui a rappelé le vœu, unanimement exprimé par l'Association des Maires de France, en faveur de la création d'une dotation globale d'équipement.

Après avoir dit que le groupe communiste apporterait un soutien actif au projet de loi avec la volonté de l'enrichir, M. Jean Ooghe a évoqué différents points sur lesquels il serait amené à intervenir et, en particulier, la notion d'équilibre réel des finances locales.

M. Paul Girod a souligné l'importance du principe de l'autonomie communale et a demandé de nombreuses précisions sur la portée des articles relatifs à l'interventionnisme économique. M. Roland du Luart s'est fait l'avocat des communes rurales que le projet de loi lui paraissait quelque peu négliger.

M. Jean-Marie Girault s'est attaché à souligner le caractère parfois trop contraignant que revêtaient les interventions de la Caisse des Dépôts et Consignations. M. Alphonse Arzel a soulevé la question de la responsabilité des maires lorsque l'Etat vient à se substituer à eux dans la lutte contre les calamités publiques et en particulier les pollutions marines.

M. Franck Serusclat a dit son attachement au maintien de l'appellation nouvelle de « commissaire de la République » que le projet institue pour le représentant de l'Etat. M. Jacques Larché a souhaité que la décentralisation s'accompagne d'un transfert effectif des services centraux qui seraient devenus inutiles. Enfin, M. Edgar Faure, faisant référence à ses prises de position passées en faveur de la régionalisation, a émis un préjugé favorable à l'adoption du texte.

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, s'est appliqué à répondre de façon précise aux différentes questions qui lui étaient posées. Il a tout d'abord estimé que les dispositions du projet de loi étaient parfaitement conformes à la Constitution. S'il a reconnu que les nouvelles modalités de contrôle pourraient se révéler plus longues que ne l'étaient les anciens procédés de tutelle, il a insisté sur le fait qu'elles n'interviendraient qu'une fois la décision prise et exécutée. Il a tenu à dissiper également les craintes exprimées au sujet de l'autonomie communale en affirmant que le Gouvernement n'avait nullement l'intention de contraindre les communes à se regrouper.

Sur l'importante question du transfert des services départementaux, M. Defferre a souligné qu'elle était la conséquence des transferts de pouvoir au niveau de l'exécutif. Il a souhaité qu'elle soit réglée par une étroite concertation entre le Président du Conseil général et le représentant de l'Etat et qu'elle se traduise par une réelle autorité de l'exécutif élu sur l'ensemble des services exerçant des tâches départementales, quel que soit le statut actuel des personnels qui y seraient affectés.

En matière d'interventionnisme économique, il a rappelé que, dans son esprit, les interventions des collectivités seraient le plus souvent conjointes et qu'en tout état de cause, elles devraient respecter les règles posées par le Plan. Enfin, le Ministre d'Etat a énuméré les mesures relatives aux finances locales qui figureraient dans le projet de budget pour 1983 : les allègements de charges proposés s'élèveront, au total, à 1 910 millions de francs.

1^{er} octobre 1981

Audition de M. Michel ROCARD

Ministre d'Etat, Ministre du plan et de l'aménagement du territoire

M. Michel Giraud, rapporteur, a tout d'abord demandé au Ministre d'Etat s'il ne voyait pas une contradiction entre la notion de décentralisation et celle de planification.

M. Michel Rocard s'est déclaré convaincu de la complémentarité de ces deux concepts. Les difficultés auxquelles est confronté notre pays ne peuvent être résolues par des solutions simples. La plus grande autonomie accordée aux collectivités locales leur permettra de mieux gérer leurs ressources propres. L'Etat central pourra ainsi mieux s'occuper des attributions qui sont naturellement les siennes.

En réponse à une question de M. Michel Giraud sur une éventuelle réforme des méthodes d'élaboration du Plan, le Ministre d'Etat a déclaré que le Gouvernement n'avait pas encore arrêté sa position. Une partie des aides à l'aménagement du territoire pourrait être attribuée aux régions (aide à l'aménagement rural, aide aux petites entreprises). L'Etat conservera sa compétence en ce qui concerne les grandes opérations d'aménagement.

Selon Michel Rocard, c'est à la région que devrait revenir le principal rôle d'impulsion en matière de développement économique. C'est en effet elle qui perçoit le mieux l'intérêt et la nécessité de certaines actions globales. La commune peut, par la gestion de son territoire, contribuer au maintien de l'emploi. Le département, par son infrastructure administrative existante est le plus qualifié pour instruire les dossiers. Ses actions existantes le prédisposent à affirmer une vocation sociale.

M. Michel Giraud a ensuite demandé au Ministre d'Etat quelle serait la force contraignante du Plan. Celui-ci a rappelé qu'il existe déjà des règles d'aménagement du territoire qui s'imposent aux collectivités locales. Un très bon résultat serait que le Plan ait une valeur contraignante effective à l'égard des administrations de l'Etat. Les relations entre l'Etat et les régions devraient privilégier la notion de contrat. Quant aux sanctions à la suite d'entorses aux règles législatives fixées par le Plan, elles devraient résulter du seul contrôle a posteriori mis en place par le projet de loi en cours de discussion.

M. François Giacobbi a rappelé le rôle essentiel des parcs naturels dans l'aménagement du territoire. Il s'est inquiété, ainsi que MM. Etienne Dailly et Jean-Marie Girault, de ne pas connaître la future répartition des compétences.

M. Michel Rocard a souligné que les arbitrages ministériels n'étaient pas encore effectués sur ce point. Il importe de procéder par étapes. C'est en fonction de l'expérience de la décentralisation que pourront être mises au point définitivement les procédures du plan. En réponse à M. Franck Sérusclat, le Ministre a ensuite rappelé les difficultés que rencontrerait l'institution immédiate d'une dotation globale d'équipement.

Enfin, M. Léon Jozeau-Marigné a insisté auprès du Ministre d'Etat sur l'importance que devrait conserver le département dans la nouvelle répartition des compétences.

7 octobre 1981

**Audition de M. Anicet LE PORS,
Ministre délégué auprès du Premier Ministre,
chargé de la fonction publique et des réformes administratives**

Le ministre a tout d'abord rappelé l'engagement du Président de la République de mettre en place, au profit des agents des collectivités locales, un statut calqué sur celui de la fonction publique d'Etat. Il a également été amené à cette occasion à préciser les intentions du Gouvernement concernant l'élaboration d'un projet de loi, énonçant les droits et obligations fondamentaux des fonctionnaires, qu'il est envisagé de soumettre au Conseil des ministres dans les prochains mois.

Il a indiqué que ce texte énoncerait les droits fondamentaux des fonctionnaires (principe de l'égal accès aux emplois publics, liberté d'opinion et d'expression, principe de la neutralité du service public, protection des fonctionnaires chargés d'un mandat électif, droit de grève et libertés syndicales), définirait leurs garanties statutaires (recrutement par concours, droits des fonctionnaires à participer aux organismes paritaires de gestion de leur corps, droit d'accès des fonctionnaires à leur dossier, principe de la distinction du grade et de l'emploi, gestion nationale des corps, garanties disciplinaires, etc.), établirait leurs droits économiques et sociaux (en matière de rémunération, de congés et de formation) et préciserait enfin leurs obligations (obligation de désintéressement, de discrétion professionnelle, de neutralité, etc.).

Il a par ailleurs évoqué l'éventualité de l'élaboration d'un statut des agents des collectivités locales, indiquant que le Gouvernement n'avait pas encore définitivement arrêté sa position quant à l'opportunité de soumettre ces agents au statut général de la fonction publique ou de les faire bénéficier d'un statut qui leur soit propre. En toute hypothèse, le principe d'homogénéité du statut, de l'organisation des carrières et des rémunérations, devrait être la règle entre personnels départementaux, régionaux et d'Etat. Chaque fonctionnaire posséderait, lors d'une modification du rattachement de son service, un droit d'option entre son statut actuel, un statut nouveau ou une modalité de détachement avec maintien de son statut d'origine. Toutefois, a-t-il déclaré, quelle que soit la solution adoptée, l'objectif à atteindre serait de parvenir à l'unicité des principes statutaires applicables à la fonction publique d'Etat et aux personnels des collectivités locales.

En réponse aux questions des différents intervenants, et notamment de M. Michel Giraud, rapporteur, le ministre a apporté les précisions complémentaires suivantes :

1°) il a annoncé l'intention du Gouvernement d'étendre l'activité du centre de formation des personnels communaux à l'ensemble des personnels des collectivités territoriales;

2°) il a indiqué que la mise à disposition de services de l'Etat aux collectivités territoriales n'était qu'une formule transitoire ne devant entraîner aucune modification dans le statut des personnels concernés.

3°) il a confirmé le principe selon lequel le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, et notamment l'attribution du pouvoir exécutif aux présidents du Conseil général et du Conseil régional, se traduirait par le transfert de services de l'Etat à ces collectivités. Les fonctionnaires de ces services seraient alors placés sans aucune ambiguïté sous l'autorité de l'exécutif régional ou départemental .

7 octobre 1981

Audition de M. Laurent FABIUS

Ministre délégué auprès du Ministre de l'économie et des finances

Le ministre a tout d'abord donné à la Commission certaines indications chiffrées sur les allègements de charges prévus par le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, ainsi que sur les crédits alloués aux collectivités locales par le projet de loi de finances pour 1982.

La Commission a ensuite abordé l'importante question de la mise en œuvre de la responsabilité des élus locaux devant la cour de discipline budgétaire et financière. Le rapporteur a souligné l'intérêt qu'il y aurait à simplifier les règles de la comptabilité publique. Le ministre a admis la nécessité de modifier la loi de 1948 sur la cour de discipline budgétaire et financière.

En ce qui concerne la mise en place du contrôle financier, le ministre a estimé qu'elle nécessiterait des recrutements supplémentaires tant au niveau de la cour des comptes elle-même que du futur corps de Conseillers des chambres régionales des comptes. Il a indiqué que le contrôle budgétaire pourrait être effectif dès le début de 1983, le jugement des comptes pouvant intervenir l'année suivante. Il a mis l'accent, compte tenu de l'importance de la réforme proposée, sur la nécessité de prévoir une période transitoire.

S'agissant du problème de l'amélioration des ressources locales, le ministre a constaté qu'elle passait par un choix entre une dotation globale d'équipement, la répartition se faisant selon des critères précis et la mise en place d'une nouvelle fiscalité locale fondée sur le transfert d'impôts d'Etat aux collectivités locales. Le ministre s'est déclaré favorable à cette seconde option.

Après avoir évoqué les imperfections de notre fiscalité directe locale, le ministre a souligné que la réforme fiscale devrait être précédée d'une simulation en grandeur nature afin que le Parlement puisse statuer en connaissance de cause.

En réponse aux questions des différents intervenants sur la faiblesse des ressources des collectivités locales ou sur la tutelle exercée lors de l'octroi des prêts, le ministre a souligné que la décentralisation s'accompagnerait de la recherche d'un équilibre satisfaisant entre l'autonomie locale et la nécessaire réduction des inégalités entre les collectivités locales.

7 octobre 1981

Audition de M. Jacques DELORS,
Ministre de l'Economie et des Finances

En réponse à des questions de M. Michel Giraud, rapporteur du projet de loi, sur le système de globalisation des prêts et la régionalisation du circuit de l'épargne et des prêts, le ministre a tout d'abord rappelé la nécessité et la légitimité du principe de la décentralisation. La procédure de globalisation des prêts aux collectivités locales sera maintenue.

En ce qui concerne les banques régionales d'investissement aucun projet n'est actuellement à l'étude. De même, après l'avoir un moment envisagé, le Gouvernement ne souhaite pas pour l'instant créer des sociétés régionales de dépôts et de crédits à forme mutualiste. Ce n'est que lorsque la décentralisation sera effective que l'on pourra se rendre compte si de telles institutions correspondent ou non à une réelle nécessité. Il semble préférable pour l'heure de s'appuyer sur les expériences existantes (Sociétés de développement régional, Instituts de développement régional), étant entendu que la nationalisation des banques ne supprimerait pas la concurrence entre les circuits bancaires. En ce qui concerne les prêts aux collectivités locales le ministre a souhaité que le rôle régulateur de la Caisse des Dépôts et Consignations soit maintenu. Il a estimé en effet qu'en ce qui concerne la collecte de l'épargne, il importe de réaliser un arbitrage délicat entre les besoins régionaux et la nécessaire cohérence de la politique du crédit de la Nation afin d'éviter de tomber dans certains excès, fort coûteux pour les finances publiques, qu'ont connu certains pays européens.

Le rapporteur a ensuite interrogé le ministre sur les dangers que représentaient les nouveaux pouvoirs économiques accordés aux collectivités locales.

M. Jacques Delors a reconnu que cela comportait certains risques, mais que les élus sauraient bien utiliser ces pouvoirs.

Ils pourront en tant que de besoin bénéficier de l'aide des services extérieurs du ministère.

MM. Ooghe et Bouvier ont exprimé leur crainte que les interventions des collectivités locales dans le domaine économique n'aient de graves conséquences sur les finances locales.

M. Collet a ajouté que les moyens d'intervention des communes seront très limités.

Le ministre a répondu que la décentralisation permettrait de résoudre les problèmes au niveau où ils apparaissent. Les collectivités locales seront certes soumises à de nombreuses pressions mais il importe de faire confiance aux élus. Certaines précautions seront prises : les collectivités ne pourront intervenir qu'avec leurs fonds propres. Les prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations ne pourront pas servir à des interventions économiques.

Il a rappelé que la détermination et la conduite de la politique économique et monétaire resteraient bien évidemment de la responsabilité du Gouvernement.

M. Léon Jozeau-Marigné, président, a enfin rappelé que la décentralisation ne pourrait réellement réussir que si les collectivités locales disposent des ressources suffisantes.

9 octobre 1981

**Audition de M. Henri EMMANUELLI,
Secrétaire d'Etat auprès de M. le Ministre d'Etat,
Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation,
chargé des départements et des territoires d'Outre-Mer**

Dans un court exposé introductif, M. Henri Emmanuelli a rappelé que la nouvelle loi de décentralisation s'appliquerait de plein droit aux départements d'outre-mer sous réserve des mesures d'adaptation nécessitées par les caractéristiques propres de ces départements.

Il a souligné que des discussions étaient actuellement en cours avec les élus et les différents milieux socio-professionnels des départements d'outre-mer afin de trouver la solution institutionnelle la plus adaptée à ces départements dans le cadre de la prochaine décentralisation.

M. Henri Emmanuelli a rappelé que du fait de la mono-départementalisation il y avait actuellement deux collectivités territoriales (le département et la région) pour un seul territoire dans chaque département d'outre-mer. Il a estimé qu'il était possible que l'on s'oriente vers l'institution d'une assemblée unique régionale et départementale avec un régime électoral propre auquel seraient appliquées les prochaines dispositions établissant le scrutin proportionnel. Il a toutefois précisé que rien de définitif n'était encore arrêté et qu'il fallait tenir compte de l'attachement des populations des départements d'outre-mer à l'institution du Conseil général.

En réponse à M. Michel Giraud, rapporteur, et malgré son souci de proposer des textes adaptés à chaque situation particulière, M. Henri Emmanuelli a estimé qu'il était préférable qu'un texte global adapte la loi de décentralisation à l'ensemble des départements d'outre-mer.

En ce qui concerne les territoires d'outre-mer et Mayotte il a souligné que des discussions étaient en cours avec leurs élus, notamment avec ceux de la Polynésie française, et que l'on semblait s'orienter vers une évolution assez sensible de leur statut comportant une extension des compétences propres de ces territoires.

M. Henri Emmanuelli a ensuite indiqué que les représentants de Saint-Pierre et Miquelon souhaitaient revenir sur le statut départemental et que la collectivité de Mayotte posait des problèmes particuliers, notamment sur le plan international.

M. Raymond Tarcy a exprimé le souhait que le département de la Guyane se voit accorder un statut politico-administratif spécial de nature à mieux assurer son développement économique et l'exploitation de ses richesses. Il a en particulier évoqué la concurrence économique du Brésil et du Surinam.

M. Louis Virapoullé s'est fait l'écho des inquiétudes que le projet de loi suscitait dans les départements d'outre-mer et a souhaité qu'une plus grande collaboration s'instaure entre l'ensemble de ces départements. Il s'est aussi interrogé sur la composition de l'éventuelle assemblée unique.

M. Lionel Cherrier a regretté que le préambule du projet de loi ne fasse pas référence aux territoires d'outre-mer, ce qui, a-t-il expliqué, a suscité aussi des inquiétudes chez les élus de ces territoires. Il a ensuite suggéré la création d'une grande région française du Pacifique.

M. Henri Emmanuelli a conclu en affirmant qu'un grand effort de concertation présiderait aux mesures décentralisatrices spécifiques aux départements et territoires d'outre-mer.

15 octobre 1981

Audition de M. Jack LANG, Ministre de la Culture

Le ministre s'est essentiellement attaché à préciser le sens et la portée de l'article 61 du projet de loi portant création, à compter du 1^{er} janvier 1982, d'une dotation spéciale de l'Etat destinée à alléger les charges des collectivités territoriales en matière d'action culturelle ainsi qu'à promouvoir des actions nouvelles.

Il a insisté sur le caractère transitoire et partiel de cette mesure qui permet, en l'attente de la prochaine redéfinition des compétences et des ressources respectives de l'Etat et des collectivités locales, d'apporter un soulagement financier aux communes, départements et établissements publics régionaux qui consentent d'importants et louables efforts en faveur de la culture.

L'article 61 du projet de loi, a indiqué le ministre, doit être remplacé dans le cadre général du budget de l'Etat, dans la mesure notamment où une partie essentielle de la dotation sera répartie selon les modalités fixées par la loi de finances. La création de cette dotation culturelle spécifique a une valeur symbolique : elle traduit le souci du Gouvernement de développer les actions menées en concertation avec les élus locaux, de plus en plus soucieux d'assurer le développement culturel de leur localité ou de leur collectivité.

Le ministre a ensuite rappelé que la dotation, d'un montant de 500 millions de francs, se décompose en deux fractions :

— la plus importante (70 % de la dotation globale, soit 350 millions de francs) a pour but d'atténuer la charge que les collectivités territoriales supportent actuellement pour financer certaines catégories d'établissements (bibliothèques municipales, musées classés et contrôlés, écoles régionales et municipales d'art, école de musique).

— l'autre fraction (30 % de la dotation représentant 150 millions de francs), beaucoup plus globalisée, sera répartie entre les établissements publics régionaux par un comité interministériel présidé par le Premier Ministre, après consultation entre le Ministre de la Culture et les Présidents des Régions.

L'objectif du Gouvernement est de parvenir à conclure avec les communes, les départements et les établissements publics régionaux qui le souhaitent, des conventions pluri-annuelles permettant de tracer la voie du développement culturel à moyen terme en donnant, tant aux élus locaux qu'aux créateurs, un minimum de garanties quant à la continuité de l'action culturelle de l'Etat dans les secteurs qui les intéressent.

A la suite de cet exposé général, M. Michel Giraud, Rapporteur, s'est inquiété du sort des communes qui n'ont pas eu jusqu'à présent les moyens d'entreprendre des actions culturelles d'une certaine envergure. En effet, a-t-il fait remarquer, le dispositif mis en place par le projet de loi favorise essentiellement les communes qui se sont déjà engagées dans l'action culturelle. M. Michel Giraud a,

par ailleurs, interrogé le ministre sur la position du Gouvernement face à l'exigence pour les communes de taille modeste de posséder sur leur territoire une salle polyvalente.

En réponse au rapporteur, M. Jack Lang a confirmé que les communes qui n'ont pas eu la possibilité dans le passé de consentir un effort pour la promotion de la culture ne seraient pas pénalisées, la fraction égale à 30 % de la dotation ayant précisément pour objet d'amorcer le changement pour développer les initiatives de ces collectivités.

En ce qui concerne la nécessité pour les communes rurales de construire ou d'aménager des salles polyvalentes, il a indiqué qu'il n'était pas en mesure de prendre les engagements financiers au nom du Gouvernement, mais que, néanmoins, le problème posé, dont l'importance est admise par tous, était à l'étude au niveau interministériel.

Puis, à la suite des interventions de MM. François Collet, Michel Dreyfus-Schmidt, François Giacobbi, Jean Ooghe, Marcel Rudloff et Franck Sérusclat, le ministre a apporté les précisions complémentaires suivantes :

1°) Il a indiqué que la dotation culturelle comportait des crédits destinés au financement du théâtre et, plus particulièrement, à raison de 23 millions de francs, à l'équipement des centres dramatiques nationaux;

2°) Certes, a-t-il souligné, cette dotation est essentiellement affectée aux dépenses de fonctionnement des établissements culturels. Elle comporte néanmoins des crédits d'équipement de trois ordres : outre les 23 millions de francs consacrés aux centres dramatiques nationaux, 100 millions de francs sont destinés à la création de médiathèques et 20 millions de francs à des opérations d'aménagement d'archives départementales. Indépendamment de cet effort particulier pour l'équipement culturel, il est à noter que les autorisations de programme, au titre du budget de la culture, connaissent un remarquable accroissement de plus de 100 %.

3°) En ce qui concerne la Ville de Paris, il n'est pas question de lui demander une participation financière à la gestion des équipements à caractère national; il est néanmoins nécessaire que Paris accroisse sa contribution au développement culturel en prenant en charge notamment certains secteurs traditionnellement financés par les grandes villes de province (exemple : aide aux compagnies théâtrales indépendantes et aux artistes plasticiens). Quant au projet d'auditorium de la Villette, le Gouvernement arrêtera vraisemblablement sa position à la fin de l'année.

4°) Le ministre a approuvé la proposition faite par plusieurs intervenants de favoriser les actions conjointes des départements, des communes et des établissements publics régionaux dans un souci de bonne gestion des équipements culturels.

5°) Evoquant les critères actuels des aides de l'Etat dans le domaine de la culture, le ministre a admis qu'ils étaient trop coercitifs et qu'ils ne tenaient pas suffisamment compte des expériences originales de certaines collectivités.

Pour conclure, le ministre a déclaré qu'il était ouvert à toutes suggestions et propositions émanant des parlementaires en ce qui concerne les différentes compétences qui pourraient être transférées de l'Etat aux collectivités locales.

ANNEXE III

**Rappel du calendrier d'élaboration et d'adoption du plan
de développement
pour les responsabilités des collectivités locales (1975-1980)
dont le Sénat avait achevé l'examen le 22 avril 1981**

A. - Phase préparatoire

- 26 novembre 1975 : lettre du Président de la République à M. Olivier Guichard.
- 16 septembre 1976 : remise du rapport.
- 30 décembre 1976 : lettre de M. Giscard d'Estaing aux maires.
- 11 janvier 1977 : annonce de la consultation des Maires de France.
- 30 juin 1977 : envoi du questionnaire aux maires par M. Raymond Barre, Premier Ministre.
- 15 novembre 1977 : 16 000 réponses sont recueillies.
- 9 décembre 1977 : remise du rapport de synthèse par M. Jacques Aubert, Conseiller d'Etat.
- 28 février 1978 : programme de Blois : le 4^e objectif d'action pour les libertés et la justice et le développement des pouvoirs locaux.
- 20 juin 1978 : présentation au Sénat des grandes orientations d'une réforme des collectivités locales par M. Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur.

B. - Phase parlementaire

Date de dépôt des projets de loi constituant les divers volets de la réforme:

- Octobre 1978 : textes financiers
- projet de loi aménageant la fiscalité directe locale, (n° 532 S (77-78)).
 - projet de loi instituant une dotation globale de fonctionnement, (n° 32 (78-79)).
- 20 décembre 1978 : projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, (n° 187 (78-79)).
- 2 mars 1979 : projet de loi donnant force de loi à la partie législative du Code des communes, (n° 221, 78-79).
- Mai 1979 : projet de loi portant décentralisation du permis de construire. (n° 443 (78-79)).
projet de loi portant simplification des procédures d'urbanisme. (n° 444 (78-79)).

Calendrier d'adoption des différents projets de loi

A. - Finances

La loi instituant une dotation globale de fonctionnement a été promulguée le 3 janvier 1979 pour deux ans. Elle a été reconduite pour cinq années par la loi n° 80-1102 du 31 décembre 1980.

Le projet de loi aménageant la fiscalité directe locale est devenu la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980.

Le remboursement intégral des sommes prélevées par l'Etat au titre de la taxe à la valeur ajoutée sur les investissements des collectivités locales a été acquis en totalité dès la loi de finances pour 1981.

La globalisation des prêts est intervenue pour toutes les communes dans le courant des années 1979-1980. D'autre part, l'existence d'une subvention de l'Etat n'est plus une condition préalable à l'attribution d'un prêt. (Circulaire n° 80-035 du 25 janvier 1980).

Par l'arrêté du 7 décembre 1979, le Ministre de l'Environnement a modifié le mode de rémunération des concours apportés aux collectivités locales et à leurs groupements par les fonctionnaires de l'Etat.

B. - Aspect institutionnel

Le Sénat a entamé la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales le 17 mai 1979. Les débats se sont prolongés pendant 172 heures. 1267 amendements ont été discutés. Plus de 400 ont été adoptés. Composé initialement de 152 articles et de 6 titres, le projet en comptait respectivement, le 22 avril 1980, 251 et 7.

La discussion du seul titre II relatif aux compétences s'était poursuivie du 13 novembre 1979 au 22 avril 1980. Ce seul débat avait vu le dépôt de 306 amendements qui ont eu pour effet de porter de 40 à 73 le nombre d'articles de ce seul titre.

STRUCTURES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN EUROPE (1)

Pays	Structures			Échelon intermédiaire		Collectivités de base		Subdivisions de collectivités
	Population	Population	Nombre	Population	Nombre	Population	Nombre	
Luxembourg	375.400	—	—	—	—	10.000 ↑ 500	126	
Suisse	6.269.783	379.600 ↑ 8.500	25 cantons			2.000 ↑ 500	3.072	
Italie	55.810.000			8.910.728 ↑ 114.279	20 régions	500.000 ↑ 5.000	8.056	Quartiers institutionnalisés
Pays-Bas	13.650.000			500.000 en moyenne	26 provinces	100.000 ↑ 5.000	841	Quartiers institutionnalisés
Royaume-Uni	55.970.000		8 régions	2.000.000 ↑ 700.000	6 comtés métropolitains 36 comtés non métropolitains	330.000 ↑ 40.000	36 districts métropolitains 296 districts non métropolitains	Quartiers (à l'initiative des citoyens)
Norvège	4.017.230			377.163 ↑ 77.060	18 Fylkes kommuner	200.000 ↑ 2.500	444	
R.F.A.	61.645.400	17.000.000 ↑ 703.000	11 Länder	250.000 en moyenne	246 Kreise	8.000 ↑ 4.000	10.390	Quartiers institutionnalisés
Belgique	9.756.590	5.063.974 ↑ 57.697	3 régions	2.177.975 ↑ 219.186	9 provinces	Population moyenne de 4.091 hab.	589	
Danemark	5.036.184			630.000 ↑ 200.000	14 comtés	150.000 ↑ 3.000	276 districts	Quartiers institutionnalisés
Suède	8.200.000			1.500.000 ↑ 55.000	24 gouvernements de comté	100.000 ↑ 5.000	277	Quartiers institutionnalisés
Autriche	7.520.000	1.614.841 ↑ 271.473	9 Länder + Vienne		Bezirke	50.000 ↑ 5.000	2.327	

(1) Ce tableau et les deux suivants sont tirés du Tome Premier du rapport fait, au nom de la Commission des lois par M. Lionel de Tinguy, sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 307, 1978-1979).

LES INSTITUTIONS MUNICIPALES EN EUROPE

	Organe délibérant		Exécutif			
	Conseil élu		Organe collégial		Maire ou chef de l'exécutif	
		Durée	Mode de désignation	Durée	Mode de désignation	Durée
Luxembourg	Conseil communal	6 ans	NOMME Grand-Duc → Villes Ministre intérieur → autres communes Collège du bourgmestre et des échevins		NOMME Bourgmestre	
Pays-Bas	Conseil municipal	4 ans	ELU par le conseil Collège du bourgmestre et des échevins	4 ans	NOMME par la couronne Bourgmestre	6 ans
Italie	Conseil municipal	5 ans	ELU par le conseil « Giunta municipale »	5 ans	ELU par le conseil Maire	5 ans
Suisse	CORPS ÉLECTORAL Villes : assemblée élue (Assemblée communale)		Conseil communal Président	4 ans		
Royaume-Uni	Conseil de district A la fois délibérant et exécutif	4 ans	ÉLU —	4 ans	Fonctionnaire « Chief executive »	1 an
Norvège	Conseil de commune	4 ans	ELU par le conseil « Conseil municipal »	4 ans	ELU Maire + Maire adjoint	2 ans
R.F.A.	Conseil municipal	4 à 6 ans Selon les Länder	ELU par le conseil ou la population « Magistrat »	—	ELU Oberbürgermeister Oberstadtdirektor	—
Belgique	Conseil communal	6 ans	ELU par le conseil Collège du bourgmestre et des échevins	6 ans	NOMME par le roi au sein du conseil Bourgmestre	6 ans
Danemark	Conseil municipal A la fois délibérant et exécutif	4 ans	ELU Conseil municipal	4 ans	ELU par le conseil Maire	4 ans
Suède	Conseil municipal	3 ans	ELU par le conseil Conseil communal	3 ans	ELU Président (rôle honorifique)	3 ans
Autriche	Conseil municipal		ELU Gouvernement des communes		ELU par le conseil municipal Bourgmestre	

DEGRÉ D'AUTONOMIE LOCALE EN EUROPE

Pays	Approbation		Légitimité	Finances	
	Emprunts	Autres actes		Fiscalité	Transferts
Luxembourg	— Approbation préalable.	— Certains actes prévus par la loi. — Ne pas porter atteinte aux intérêts nationaux.	— Autorité de tutelle ne peut sanctionner les actes des autorités communales qu'en raison de considérations tirées de la loi ou de l'intérêt général.	— Faculté illimitée de lever les impôts (respect des droits et intérêts de l'Etat). — Création ou suppression d'impôts et fixation des taux soumis à approbation du Grand-Duc.	— Subvention globale allouée par un fonds communal. — Subventions affectées de l'Etat pour certaines dépenses courantes (police, enseignement).
Pays-Bas	— Approbation préalable.	— Budget.	— Recours administratif. — Tribunaux.	— Pas d'entière liberté pour la fixation des taux. — Création nouveaux impôts dans les cas prévus par la loi.	— Subvention globale du fonds des communes. — Subventions de fonctionnement et d'équipement affectées (police, logement, etc.). — Possibilité d'aide spéciale en cas de déficit.
Italie	— Approbation préalable.	— Certains actes.	— Organe de région à défaut préfet. — Recours administratif. — Tribunaux.		— Subvention globale du fonds spécial créé dans le cadre du budget de l'Etat. — Subventions affectées (enseignement, justice, travaux publics).
Suisse				— Faculté de fixer le taux d'imposition dans une limite fixée par le canton.	— Subventions fonctionnement. — Subventions d'investissement.
Royaume-Uni	— Approbation préalable (emprunts, expropriations).	— Projets. — Pouvoir d'intervention en cas de carence.	— Recours administratif. — Tribunaux droit commun.	— Liberté de fixer le taux ou pourcentage des impôts. — Pas de faculté de créer de nouveaux types d'impôts.	— Subvention globale divisée en trois éléments : • besoin des collectivités, • ressources, • habitations.

Pays	Approbation		Légalité	Finances	
	Emprunts	Autres actes		Fiscalité	Transferts
Norvège		<ul style="list-style-type: none"> — Contrôle du gouvernement de comté sur les décisions des conseils de communes. — Contrôle du gouverneur ou du roi sur les décisions des conseils municipaux. 	<ul style="list-style-type: none"> — Recours administratif. — Tribunaux (recours fréquents du fait de l'existence de l'approbation préalable). 	<ul style="list-style-type: none"> — Taux d'imposition fixé par le conseil de communes dans les limites prescrites par les lois fiscales en vigueur. 	<ul style="list-style-type: none"> — Subventions globales. — Subventions fonctionnement et investissements affectées principalement à l'enseignement.
R.F.A.	— Approbation.	— Publication règlements relatifs à la fiscalité.	<ul style="list-style-type: none"> — Contrôle (district pour les communes rattachées à un district, fonctionnaire du Land à la tête du Regieransbeziew pour les autres). — Tribunal administratif. 	<ul style="list-style-type: none"> — Liberté de fixer les taux de l'impôt foncier, exploitation consommation). — Possibilité de créer nouveaux impôts (approbation ministère Finances, Intérieur). 	<ul style="list-style-type: none"> — Subventions des Länder pour la plupart non affectées (sauf hôpitaux et constructions scolaires).
Belgique	— Approbation.	<ul style="list-style-type: none"> — Certains actes prévus par la loi. — Règlements fiscaux. 	<ul style="list-style-type: none"> — Autorité de tutelle. — Conseil d'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> — Liberté de lever l'impôt en respectant les prescriptions légales. 	<ul style="list-style-type: none"> — Subventions globales de fonctionnement ou d'investissement provenant d'un fonds des communes.
Danemark	— Approbation (emprunts, achats et ventes d'immeubles).	— Programmes ou actes bénéficiant de subventions.	<ul style="list-style-type: none"> — Autorité de tutelle. — Tribunaux de droit commun. 	<ul style="list-style-type: none"> — Liberté de fixer le taux des impôts autorisés. — Impossibilité de créer de nouveaux impôts. 	<ul style="list-style-type: none"> — Subvention globale. — Subventions affectées pour dépenses d'ordre social.
Suède	— Approbation.		<ul style="list-style-type: none"> — Autorité de tutelle. — Tribunal administratif. 	<ul style="list-style-type: none"> — Liberté de fixer le taux des impôts. 	<ul style="list-style-type: none"> — Subvention générale de péréquation. — Subventions affectées (enseignement activités culturelles).
Autriche	— Emprunts au-delà d'une limite fixée par la loi.	— Règlements.	<ul style="list-style-type: none"> — Autorité de tutelle. — Tribunaux. 	<ul style="list-style-type: none"> — Liberté de fixer le taux des impôts (sous réserve de certains plafonds fixés par les lois de la Fédération ou du Land). 	<ul style="list-style-type: none"> — Subventions des Länder.

SOMMAIRE DU TOME II

	Pages
Article premier. — Libre administration des collectivités locales. Répartition des compétences et des ressources	1
TITRE PREMIER	
DROITS ET LIBERTES DE LA COMMUNE	
Chapitre premier. — <i>Suppression de la tutelle administrative</i>	3
Article 2. — Suppression du contrôle <i>a priori</i> sur les actes des autorités communales	4
Article 3. — Contrôle de la légalité des actes des autorités communales	11
Article additionnel (nouveau) après l'article 3. — Recours du citoyen auprès du représentant de l'Etat	18
Article 4. — Interventions à caractère économique et social des communes	19
Chapitre II. — <i>Suppression de la tutelle financière</i>	21
Article 5 A. — Délai de vote du budget communal	23
Article 5. — Rétablissement de l'équilibre lorsque le budget communal n'est pas voté en équilibre réel	24
Article 6. — Rétablissement de l'équilibre lorsque l'exécution du budget précédent a fait apparaître un déficit	25
Article 7. — Subventions exceptionnelles	26
Article 8. — Dépenses obligatoires	32
Article 9. — Nomination du comptable	38
Article 10. — Réquisition par le maire du comptable communal	39
Chapitre III. — <i>Suppression de la tutelle technique</i>	42
Article additionnel (nouveau) après l'article 10. — Suppression de la tutelle sur les travaux communaux	42
Article additionnel (nouveau) après l'article 10. — Suppression de la tutelle sur la gestion des services communaux	43
Article additionnel (nouveau) après l'article 10. — Rémunération des agents de l'Etat, de la région, du département et de leurs établissements publics, agissant pour le compte des communes	46
Chapitre IV. — <i>Dispositions diverses</i>	57
Article 11. — Application aux groupements de communes	57
Article additionnel (nouveau) après l'article 11. — Réforme du statut des agglomérations nouvelles	58
Article 12. — Responsabilité des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire	58
Article 13. — Application à la ville de Paris	58
Article 13 bis. — Application aux communes des territoires d'outre-mer	58
Article additionnel (nouveau) après l'article 13. — Application aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin	59
Article 14 A. — Conférences intercommunales	60
Article additionnel (nouveau) avant l'article 14. — Nombre des adjoints	60
Article 14. — Abrogations	60
Article 15. — Codification des dispositions concernant les communes	64

TITRE II

DROITS ET LIBERTES DU DEPARTEMENT

Article 16. — Compétences du conseil général	66
Chapitre premier. — <i>Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général</i>	67
Article 17. — Collégialité du bureau du conseil général	67
Article 18. — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général	68
Article 18 bis. — Mise à disposition des services extérieurs de l'Etat	69
Article 18 ter. — Personnels départementaux	70
Article 18 quater. — Coordination des services	70
Article 18 quinquies. — Dispositions financières transitoires	70
Article 18 sexies. — Délégations de compétences aux vice-présidents	71
Article 18 septies. — Création d'une agence technique départementale	72
Article 19. — Responsabilité du président et du bureau du conseil général	73
Article 20. — Vacance du siège de président du conseil général	73
Chapitre II. — <i>Du représentant de l'Etat dans le département</i>	75
Article 21. — Fonctions du représentant de l'Etat dans le département	75
Chapitre III. — <i>Fonctionnement du conseil général</i>	77
Article 22. — Réunions de droit du conseil général	77
Article 22 bis. — Entrée du représentant de l'Etat au conseil général	79
Article 23. — Réunions du conseil général à l'initiative de membres autres que son président	80
Article 24. — Election du président du conseil général et du bureau	80
Article additionnel (nouveau) après l'article 24. — Compétences du bureau	80
Article 25. — Elaboration du règlement intérieur	81
Article 26. — Caractère public des réunions du conseil général	81
Article 27. — Règles d'adoption des délibérations	81
Article 28. — Rapports et comptes rendus d'activités	82
Article 29. — Dissolution du conseil général	83
Article 30. — Délégation de vote	84
Chapitre IV. — <i>De la suppression des tutelles</i>	85
Article 31. — Suppression du contrôle <i>a priori</i> sur les actes des autorités départementales	85
Articles 32 et 33. — Notification et contrôle de légalité des actes des autorités départementales	91
Article 34. — Interventions départementales à caractère économique et social	91
Article 35. — Préparation et structure du budget départemental	91
Article 36. — Délais de vote et procédures de redressement du budget départemental	92
Article 37. — Dépenses obligatoires	92
Article 38. — Nomination du comptable	94
Article 39. — Réquisition par le président du conseil général du comptable départemental	94
Article additionnel (nouveau) après l'article 39. — Suppression de la tutelle technique sur la conception et l'exécution des travaux des départements et des ententes interdépartementales	95
Article additionnel (nouveau) après l'article 39. — Suppression de la tutelle technique sur la gestion des services et l'utilisation du patrimoine des départements et des ententes interdépartementales	95
Article additionnel (nouveau) après l'article 39. — Rémunération des agents de l'Etat, de la région ou de leurs établissements publics	95
Chapitre V. — <i>Dispositions diverses</i>	96
Article additionnel (nouveau) avant l'article 40. — Adaptation aux départements d'outre-mer	96
Article 40. — Dispositions financières transitoires	99
Article 41. — Participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale et de santé publique	99
Article 42. — Responsabilité des ordonnateurs départementaux devant la Cour de discipline budgétaire	100
Article 43. — Application au département de Paris	100
Article 44. — Abrogations	101
Article additionnel (nouveau) après l'article 44. — Création d'un Code des départements	106

TITRE ADDITIONNEL II *bis* (nouveau)

CLARIFICATION ET REPARTITION DES COMPETENCES

Chapitre premier. — Justice	110
<i>Article additionnel 44-1 (nouveau).</i> — Prise en charge par l'Etat des dépenses du service public de la justice	110
<i>Article additionnel 44-2 (nouveau).</i> — Mise à disposition des immeubles et de leurs dépendances	111
<i>Article additionnel 44-3 (nouveau).</i> — Substitution de l'Etat aux droits et obligations de la commune ou du département	112
<i>Article additionnel 44-4 (nouveau).</i> — Mesures transitoires	112
<i>Article additionnel 44-5 (nouveau).</i> — Abrogations	112
Chapitre II. — Police	113
<i>Article additionnel 44-6 (nouveau).</i> — Suppression des contingents de police et étatisation de la police municipale	113
<i>Article additionnel 44-7 (nouveau).</i> — Pouvoirs de police du maire et du représentant de l'Etat dans les communes où la police est étatisée	114
<i>Article additionnel 44-8 (nouveau).</i> — Pouvoirs de police du représentant de l'Etat dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne	115
Chapitre III. — Action sociale et santé	116
<i>Article additionnel 44-9 (nouveau).</i> — Principe de la répartition des charges sous forme de blocs de compétences entre l'Etat, la commune et le département	116
<i>Article additionnel 44-10 (nouveau).</i> — Compétences départementales	117
<i>Article additionnel 44-11 (nouveau).</i> — Compétences communales	117
<i>Article additionnel 44-12 (nouveau).</i> — Compétences attribuées en totalité à l'Etat	119
<i>Article additionnel 44-13 (nouveau).</i> — Rôle du conseil général en matière d'aide sociale	119
<i>Article additionnel 44-14 (nouveau).</i> — Répartition des dépenses d'aide sociale entre les collectivités locales. Création d'un budget annexe au budget départemental	121
<i>Article additionnel 44-15 (nouveau).</i> — Etat prévisionnel de l'action sanitaire et sociale de l'Etat dans le département	123
<i>Article additionnel 44-16 (nouveau).</i> — Possibilité de décentralisation des compétences du département au niveau de la commune	123
<i>Article additionnel 44-17 (nouveau).</i> — Loi complémentaire	123
<i>Article additionnel 44-18 (nouveau).</i> — Abrogation	124
Chapitre IV. — Education	125
<i>Article additionnel 44-19 (nouveau).</i> — Compétences communales	125
<i>Articles additionnels 44-20 et 44-21.</i> — Prise en charge de l'Etat de l'indemnité de logement des instituteurs	125
<i>Article additionnel 44-22 (nouveau).</i> — Compétences des départements et de l'Etat	130
<i>Article additionnel 44-23 (nouveau).</i> — Décentralisation des départements et de l'Etat	131
<i>Article additionnel 44-24 (nouveau).</i> — Décentralisation des transports scolaires	135
Chapitre V. — Culture	138
<i>Article additionnel 44-25 (nouveau).</i> — Création d'un fonds d'intervention culturelle	138
<i>Article additionnel 44-26 (nouveau).</i> — Compétences de la commune	141
<i>Article additionnel 44-27 (nouveau).</i> — Compétences de l'Etat	141
Chapitre VI. — Aménagement du territoire	142
<i>Article additionnel 44-28 (nouveau).</i> — Fixation des règles par la loi	143
<i>Article additionnel 44-29 (nouveau).</i> — Schéma des grands équipements publics	146
Chapitre VII. — Urbanisme et environnement	147
<i>Article additionnel 44-30 (nouveau).</i> — Définition des règles générales d'urbanisme par la loi	148
<i>Article additionnel 44-31 (nouveau).</i> — Procédure d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme	149
<i>Article additionnel 44-32 (nouveau).</i> — Procédure d'élaboration des plans d'occupation des sols	150
<i>Article additionnel 44-33 (nouveau).</i> — Carte communale	151

<i>Article additionnel 44-34 (nouveau).</i> — Décentralisation du permis de construire	152
<i>Article 44-35 (nouveau).</i> — Décentralisation complémentaires de celle du permis de construire . . .	152
<i>Article additionnel 44-36 (nouveau).</i> — Instruction des demandes d'utilisation du sol	153
<i>Article additionnel 44-37 (nouveau).</i> — Décentralisation des opérations d'aménagement urbain . .	153
Chapitre VIII. — Actions économiques	154
<i>Article additionnel 44-38 (nouveau).</i> — Répartition des responsabilités en matière économique . .	155
<i>Article additionnel 44-39 (nouveau).</i> — Défense de l'emploi	156
<i>Article additionnel 44-40 (nouveau).</i> — Aides au développement	161
<i>Article additionnel 44-41 (nouveau).</i> — Maintien des services en milieu rural	163
<i>Article additionnel 44-42 (nouveau).</i> — Limites à l'interventionnisme économique	164

TITRE III

DES DROITS ET LIBERTES DES REGIONS

Chapitre premier. — Vocation et organisation de la région	179
Article 45. — Transformation de la région en collectivité territoriale	179
<i>Article 45 bis.</i> — Application de la loi à la région	181
Article 46. — Maintien en vigueur temporaire des lois du 5 juillet 1972 et du 6 mai 1976	182
<i>Article 47 bis.</i> — Composition des comités économiques et sociaux	182
<i>Article 47 ter.</i> — Rôle des comités économiques et sociaux	182
<i>Article 47 quater.</i> — Vocation de la région	184
Chapitre II. — Extension des compétences de la région	186
Article 48. — Participation aux dépenses de fonctionnement	187
<i>Article 48 bis.</i> — Rôle des établissements publics régionaux en matière de planification	188
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 bis.</i> — Formation professionnelle	189
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 bis.</i> — Participation au capital des sociétés de développement régional	190
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 bis.</i> — Exonération de la taxe professionnelle . . .	190
<i>Article 48 ter (nouveau).</i> — Comité régional des prêts	191
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 ter.</i> — Elargissement des conditions d'intervention des caisses d'épargne	194
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 48 ter.</i> — Augmentation du contingent « Minjoz » . .	194
Chapitre III. — Suppression des tutelles et transfert du pouvoir exécutif	198
Article 49. — Suppression de la tutelle administrative	198
<i>Article 49 bis.</i> — Abrogations	198
Article 50. — Fonctionnement du conseil régional	199
<i>Article 50 bis.</i> — Rapport annuel du président du conseil régional et du représentant de l'Etat auprès de la région au conseil régional	199
Article 51. — Transfert du pouvoir exécutif au président du conseil régional	200
<i>Article 51 bis.</i> — Mise à disposition des services extérieurs de l'Etat dans la région	200
<i>Article 51 ter.</i> — Statut des personnels	200
<i>Article 51 quater.</i> — Coordination des services	200
<i>Article 51 quinquies.</i> — Dispositions financières transitoires	200
Article 52. — Du représentant de l'Etat auprès de la région	201
<i>Article 52 bis (nouveau).</i> — Entrée du représentant de l'Etat au conseil régional	202
Article 53. — Droit de réquisition du comptable	202
Article 54. — Contrôle sur les actes budgétaires des régions	202
Article 55. — Responsabilité des ordonnateurs régionaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière	202
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 55.</i> — Création d'un Code des régions	203

TITRE ADDITIONNEL III *bis* (nouveau)

Chapitre premier. — <i>L'organisation des services</i>	206
<i>Article additionnel 55-1 (nouveau)</i> . — Principe du transfert des services	206
<i>Article additionnel 55-2 (nouveau)</i> . — Application du transfert des compétences dans le département	208
<i>Article additionnel 55-3 (nouveau)</i> . — Transfert des services de la préfecture	209
<i>Article additionnel 55-4 (nouveau)</i> . — Transfert de certains services extérieurs de l'Etat	224
<i>Article additionnel 55-5 (nouveau)</i> . — Mise à disposition des services non transférés	231
<i>Article additionnel 55-6 (nouveau)</i> . — Transferts des personnels et maintien de leurs droits acquis	232
<i>Article additionnel 55-7 (nouveau)</i> . — Dispositions transitoires	233
<i>Article additionnel 55-8 (nouveau)</i> . — Application à la région	234
Chapitre II. — <i>Création d'une fonction publique locale</i>	239
<i>Article additionnel 55-10 (nouveau)</i> . — Garanties fondamentales des fonctionnaires des collectivités locales	240
<i>Article additionnel 55-11 (nouveau)</i> . — Création d'une fonction publique locale	243
<i>Article additionnel 55-12 (nouveau)</i> . — Qualité de fonctionnaire communal	244
<i>Article additionnel 55-12 (nouveau)</i> . — Suppression de la tutelle sur la création des emplois communaux	244
<i>Article additionnel 55-13 (nouveau)</i> . — Création d'une fonction publique départementale	248
<i>Article additionnel 55-14 (nouveau)</i> . — Qualité de fonctionnaire départemental	249
<i>Article additionnel 55-15 (nouveau)</i> . — Principe d'organisation des fonctions publiques communales et départementales	249
<i>Article additionnel 55-16 (nouveau)</i> . — Formation	250
<i>Article additionnel 55-17 (nouveau)</i> . — Liaison avec la fonction publique d'Etat	251
Chapitre III. — <i>Création d'un statut des élus locaux</i>	253
<i>Article additionnel 55-18 (nouveau)</i> . — Principe de la gratuité des fonctions	254
<i>Article additionnel 55-19 (nouveau)</i> . — Régime des autorisations d'absence	254
<i>Article additionnel 55-20 (nouveau)</i> . — Autorisations spéciales d'absence	255
<i>Article additionnel 55-21 (nouveau)</i> . — Maintien du contrat de travail	256
<i>Article additionnel 55-22 (nouveau)</i> . — Application aux agents de l'Etat et des collectivités locales	256
Section II. — <i>Compensations pécuniaires à l'exercice de certains mandats locaux</i>	257
Section III. — <i>Frais de mission et de représentation</i>	260
Section IV. — <i>Régime de retraite</i>	261
Section V. — <i>Formation</i>	264
Section VI. — <i>Responsabilités</i>	264

TITRE IV

DISPOSITIONS COMMUNES ET RELATIONS ENTRE L'ETAT, LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS ET LES REGIONS

Chapitre premier. — <i>Dispositions communes</i>	267
Section I. — <i>Organisation du contrôle juridictionnel a posteriori</i>	269
<i>Article additionnel 56 A (nouveau)</i> . — Modification de la loi du 16 juillet 1980	269
Sous-section I. — <i>Cour de discipline budgétaire</i>	270
<i>Article additionnel 56 B (nouveau)</i> . — Simplification de la nomenclature des pièces justificatives	270
<i>Article additionnel 56 C (nouveau)</i> . — Compétence de la cour de discipline budgétaire et financière à l'égard des élus locaux	271
<i>Article additionnel 56 D (nouveau)</i> . — Montant maximum de l'amende	271
<i>Article additionnel 56 E (nouveau)</i> . — Procédure	271

Sous-section II. — <i>Les chambres régionales des comptes</i>	275
Article 56. — Création	275
Article 56 bis. — Organisation de la chambre régionale des comptes	275
Article 56 ter. — Incompatibilités électorales	275
Article 57. — Jugement additionnel des comptes	275
Article 57-1. — Compétences consultatives	275
Article additionnel 57-2 (nouveau). — Observations sur la gestion	275
Section II. — <i>Allègement des prescriptions et procédures techniques</i>	285
Article 59. — Code des prescriptions et procédures techniques	285
Article 60. — Comité d'allègement des procédures et des prescriptions techniques	286
Chapitre III. — <i>De l'allègement des charges des collectivités locales</i> (supprimé)	288
Chapitre IV. — <i>Dispositions transitoires et diverses</i> (supprimé)	289
Chapitre additionnel V (nouveau). — <i>Garanties de l'autonomie des communes, des départements et des régions par rapport à l'Etat et des collectivités entre elles</i>	290
Chapitre additionnel VI (nouveau). — <i>Organisation de leur libre coopération</i>	292
Section I. — <i>Formes de la coopération intercommunale</i>	301
Article additionnel 71 (nouveau). — Création du syndicat de communes	301
Article additionnel 72 (nouveau). — Objet et création du district	302
Article additionnel 73 (nouveau). — Adhésion partielle à un syndicat ou à un district	302
Article additionnel 74 (nouveau). — Syndicats de syndicats	303
Article additionnel 75 (nouveau). — Secteurs d'étude et de programmation	303
Section II. — <i>Administration et fonctionnement</i>	304
Article additionnel 76 (nouveau). — Règles de fonctionnement	304
Section III. — <i>Modifications aux conditions initiales de composition et de fonctionnement</i>	305
Article additionnel 77 (nouveau). — Procédure de modification des conditions initiales	305
Section IV. — <i>Durée</i>	307
Section V. — <i>Finances</i>	308
Section VI. — <i>Abrogations</i>	308

TITRE V (NOUVEAU)

COMPENSATIONS FINANCIERES DES TRANSFERTS DE COMPETENCES ET ALLEGEMENT DES CHARGES

Section I. — <i>Conditions préalables aux transferts de compétences</i>	309
Article additionnel 83 (nouveau). — Principe de la compensation des transferts de compétences	310
Article additionnel 84 (nouveau). — Révision préalable des barèmes de l'aide sociale	310
Article additionnel 85 (nouveau). — Evaluation préalable des transferts de charges liés aux personnels départementaux travaillant pour des services d'Etat	315
Section II. — <i>Compensation financière</i>	318
Article additionnel 86 (nouveau). — Règles de la compensation financière	318
Section III. — <i>Allègement des charges</i>	325
Article additionnel 87 (nouveau). — Remboursement des avances consenties par les départements à l'Etat en matière d'aide sociale	327
Article additionnel 88 (nouveau). — Compensation de l'indemnité de logement des instituteurs	328
Article additionnel 89 (nouveau). — Dotation de l'Etat aux collectivités territoriales et aux régions en matière culturelle	329
Section IV. — <i>Dispositions communes</i>	331
Article additionnel 90 (nouveau). — Application aux communes des territoires d'outre-mer	331

Chapitre II. — <i>Institution d'une dotation globale d'équipement</i>	332
<i>Article additionnel 91 (nouveau)</i> . — Dotation globale d'équipement	332
<i>Article additionnel 92 (nouveau)</i> . — Montant de la dotation globale d'équipement	335
<i>Article additionnel 93 (nouveau)</i> . — Répartition de la dotation globale d'équipement	336
Amendements présentés par la commission	351

LISTE DES DOCUMENTS FIGURANT DANS L'EXAMEN DES ARTICLES

- Délibération nulle de droit et délibérations annulables
- Déclarations de nullité de droit de délibérations de Conseils municipaux
- Régime actuel de l'approbation des délibérations
- Le contrôle sur les actes du maire
- Liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en 1980 et 1981
- Liste des dépenses obligatoires pour les communes
- Complexité des procédures et des normes. Exemple de la construction d'un collège d'enseignement général
- Nomenclature établie par ministère des textes de caractère général instituant une indemnité en faveur de certaines catégories de fonctionnaires de l'Etat prêtant leur concours aux collectivités locales
- Décret n° 59-36 du 5 janvier 1969 portant allègement du contrôle administratif sur les départements et simplification de l'administration départementale
- Délibérations des conseils généraux déclarées nulles et de nul effet ou annulées par décret en Conseil d'Etat
- Dépenses obligatoires des départements
- Attributions éventuelles de compétence aux collectivités locales selon le rapport Guichard
- loi — Tableau synoptique récapitulant la répartition des compétences proposée par le projet de loi
- Logement des instituteurs en 1977
- Effectif des élèves boursiers
- Nombre de boursiers et montant moyen de la bourse en francs constants
- Evolution des dépenses de transport scolaire
- Liste des fonds d'intervention du Ministère de la Culture
- Système actuel d'aide aux entreprises en difficulté
- Les règles juridiques actuelles de l'interventionnisme économique
- Bilan de la globalisation des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations
- Bilan financier des régions au 31.12.1979 (carte)
- Evaluation de la répartition des tâches d'Etat et des tâches départementales dans les préfectures
- Attributions détaillées des services préfectoraux
- Organigramme d'une préfecture des Côtes-du-Nord
- La diversité des services extérieurs de l'Etat : liste des ordonnateurs secondaires au niveau départemental et régional
- Effectif des personnels du cadre national des préfetures
- Partie de la circulaire 195 bis du 28 novembre 1965 relative à l'organisation des préfetures de région
- Organigramme sommaire d'une préfecture de région
- Exemple d'organisation du service de la mission régionale
- Tableaux relatifs à la structure des emplois communaux
- Répartition des personnels départementaux
- Effectifs des personnels départementaux (titulaires et non titulaires)
- Répartition des emplois et des financements entre l'Etat et les départements
- Répartition des personnels départementaux selon les services
- Répartition des agents départementaux au sein même des services préfectoraux
- Indemnités de fonctions des maires et adjoints

- Montant annuel des retraites servies aux maires par l'IRCANTEC
- Les différentes formules de coopération
- Barèmes de répartition des dépenses d'aide sociale
- Effectifs des personnels œuvrant dans les D.D.A.S.S.
- Répartition de la charge budgétaire de l'action sanitaire et sociale entre l'Etat et les communes
- Estimation des transferts de charges liés aux transferts de compétences votés par le Sénat en avril 1980
- Conséquences financières par département des transferts de compétences votés par le Sénat en 1980 (estimation)
- Evolution des dépenses d'action sociale et de santé susceptibles de faire l'objet d'une répartition entre l'Etat et les communes
- Estimation des subventions d'équipement de l'Etat aux communes qui auraient pu être globalisées en 1980
- Subventions sectoriales d'investissement globalisables à terme

ANNEXES AU TITRE V

- Evolution de l'aide de l'Etat aux collectivités locales, en millions de francs, de 1976 à 1982
- Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales
- Documents concernant une révision éventuelle des barèmes d'aide sociale
- Esquisse de modification établie par le précédent Gouvernement à la demande de la Commission des Lois et la Commission des Affaires sociales
- Données diverses permettant d'apprécier les capacités contributives des différents départements et leurs besoins en matière sociale
- Document établi par la Commission des Affaires sociales et Extrait du Tome I de l'Avis de M. Jean Chérioux sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales (n° 337, Sénat, 1978-1979)
- Répartition, par département, des dépenses de bourses nationales en 1977 et 1978
- Répartition, par département, des dépenses de transports scolaires en 1977 et 1978
- Simulation des incidences financières de la réforme des compétences en matière d'aide sociale, telle qu'elle a été votée par le Sénat en 1980