

N° 457

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1983.

## RAPPORT <sup>(1)</sup>

FAIT

*au nom de la commission mixte paritaire (2) chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

---

(1) Le même rapport est déposé à l'Assemblée nationale par M. Jean-Pierre Worms, député, sous le numéro 1662.

(2) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, sénateur, président ; Raymond Forni, député, vice-président ; Jean-Pierre Worms, député, Paul Girod, sénateur, rapporteurs.

*Membres titulaires* : M. André Laignel, Mme Marie-Josèphe Sublet, MM. Louis Maisonnat, Olivier Guichard, Jean-Pierre Soisson, députés ; MM. Jean-Pierre Fourcade, Paul Séramy, Jacques Valade, Franck Sérusclat, Jean Ooghe, sénateurs.

*Membres suppléants* : MM. Rodolphe Pesce, Alain Richard, Jacques Roger-Machart, Michel Sapin, Dominique Frelaut, Jacques Toubon, Adrien Zeller, députés ; MM. Jean Madelain, Joseph Raybaud, Marc Bécam, Roland du Luart, Pierre Salvi, Félix Ciccolini, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, sénateurs.

---

Voir les numéros :

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 53, 269, 274, 275, 276, 277 et in-8° 90 (1982-1983).

2<sup>e</sup> lecture : 443 (1982-1983).

Assemblée nationale : 1<sup>re</sup> lecture : 1480, 1532 et in-8° 407.

Collectivités locales.

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire, chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, s'est réunie le mardi 28 juin au Palais du Luxembourg.

Elle a ainsi constitué son Bureau :

*Président* : M. Jacques Larché.

*Vice-président* : M. Raymond Forni.

*Rapporteurs* : M. Paul Girod, sénateur,  
M. Jean-Pierre Worms, député.

Le Président a donné successivement la parole aux deux rapporteurs pour exposer leur point de vue.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a tout d'abord procédé à l'analyse des points de divergence qui subsistent entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

S'agissant du contenu des compétences transférées, il a rappelé que l'Assemblée nationale avait modifié certains transferts : par exemple, elle avait exclu les aérodromes du champ de la décentralisation et maintenu l'action sanitaire en milieu scolaire dans la sphère des attributions de l'Etat.

En ce qui concerne les modes d'exercice de certaines compétences transférées aux collectivités territoriales, il a évoqué parmi les divergences entre les deux Assemblées le problème de la carte scolaire qui n'avait pas été résolu dans les mêmes termes.

Il a ensuite indiqué que les points de divergence les plus importants résidaient dans la présence des préalables adoptés par le Sénat qui ont pour objet de faire aujourd'hui assumer par l'Etat le résultat des carences antérieures. A cet égard, M. Jean-Pierre Worms a fait observer que la logique des préalables présentait l'inconvénient :

- soit de retarder le processus de la décentralisation ;
- soit de subordonner sa réalisation à des conditions impossibles à remplir.

Il a enfin indiqué que l'Assemblée nationale s'était efforcée de retenir des conditions financières réalistes afin de ne pas bloquer un processus engagé de manière irréversible et de faire aboutir dans les meilleures conditions une réforme qu'elle juge importante.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, après avoir rappelé la genèse de la proposition de loi présentée par les rapporteurs du projet de loi n° 409 et inscrite par le Gouvernement à l'ordre du jour prioritaire, a indiqué que l'inclusion du titre premier comportant les préalables résultait d'une modification du contexte dans lequel s'inscrit la décentralisation. Il a fait valoir que l'adoption par le Sénat des préalables posés à la poursuite de la décentralisation répondait aux préoccupations qu'avaient fait naître dans l'esprit des élus locaux certains phénomènes constatés depuis le vote de la loi du 7 janvier 1983, et notamment :

— les désillusions consécutives à la mise en œuvre de la dotation globale d'équipement, qui s'est traduite par une diminution des crédits perçus par les départements ;

— l'inclusion de la dotation spéciale représentative du logement des instituteurs au sein de la dotation générale de fonctionnement ;

— le coût du transfert de l'exécutif et principalement la nécessité de recruter du personnel qualifié afin de reconstituer les « réseaux de commandement » ;

— l'incertitude, en ce qui concerne les moyens humains et financiers, qui pèse sur le premier transfert de compétences, à savoir celui de la formation professionnelle et de l'apprentissage ;

— le non-respect par l'Etat des conventions de mise à disposition de personnels ;

— les contrariétés d'interprétation de certaines dispositions de la loi du 7 janvier 1983, et notamment de l'article 38 relatif aux restrictions de la constructibilité dans les communes non couvertes par un P.O.S.

Ces interrogations et ces préoccupations ont conduit le Sénat à subordonner la poursuite du transfert des compétences à la réalisation de certains préalables qui avaient déjà été adoptés par la Haute Assemblée, lors de l'examen de la loi du 2 mars 1982 et de la loi du 7 janvier 1983.

M. Paul Girod a, en outre, fait valoir que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale aggravait les préoccupations exprimées par le Sénat. En effet, tous les préalables retenus par la Haute Assemblée ont été écartés, à l'exception du principe de la révision des barèmes et du remboursement des contingents d'aide sociale. Mais M. Paul Girod a estimé que les modalités d'application de ces principes ne pouvaient être acceptées, dans leur état, par le Sénat.

M. Raymond Forni a souligné les difficultés de l'entreprise de décentralisation qui, dans des domaines comme celui de l'aide sociale, s'efforce de résoudre des problèmes fort anciens. Il a insisté sur la nécessité de ne pas demander à l'Etat des efforts qu'il ne peut accomplir.

M. Jean-Pierre Fourcade est alors intervenu pour indiquer que le contexte dans lequel se déroule la politique de décentralisation avait subi une détérioration sous l'influence de trois facteurs :

- l'insuffisance des ressources transférées ;
- l'incidence des décrets et des circulaires d'application qui accroissent les coûts mis à la charge des collectivités territoriales ;
- les difficultés qui entourent l'application de la loi du 2 mars 1982.

Il a conclu son intervention en estimant que l'acceptation des préalables proposés par le Sénat, lors de l'examen du premier volet du transfert des compétences, aurait permis d'accélérer le processus de la décentralisation.

M. Jean-Pierre Worms, soulignant la nécessité de dépassionner le débat, a admis que les bouleversements administratifs résultant de la décentralisation ne pourront manquer de susciter des difficultés que le législateur n'est pas nécessairement en mesure de prévenir. Il a indiqué que, si l'Assemblée nationale refusait le principe des préalables, elle était cependant prête à discuter de la mise en place des garanties nécessaires à la poursuite de la décentralisation.

M. Jacques Roger-Machart est intervenu pour indiquer que, à son avis, les préalables adoptés par le Sénat remplissaient une double fonction.

La première fonction — qu'il a qualifiée de « fonction d'alerte » —, qui vise à attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés de la décentralisation, semble avoir été remplie.

S'agissant de la seconde fonction — qu'il a qualifiée de « fonction de pression » —, qui consiste à influencer sur la décision du Gouvernement, sa réalisation est subordonnée à un accord de l'Assemblée nationale. En réalité, la véritable chance de réussite de la politique de décentralisation réside — a-t-il estimé — dans une réforme de la fiscalité locale. Dans ces conditions, les préalables, après avoir rempli leur mission de sensibilisation, pourraient être retirés du texte.

Après les interventions du Président Raymond Forni et du Président Jacques Larché, la commission mixte paritaire a décidé d'aborder l'examen du titre premier dans le texte du Sénat.

M. Jean-Pierre Worms est alors intervenu pour demander la réserve de l'article premier jusqu'au terme de l'examen de la section II relative aux préalables.

Puis, à la demande de M. Olivier Guichard, la commission mixte paritaire a procédé à l'examen de l'article 3 qui subordonne l'entrée en vigueur des transferts de compétences prévus par la présente loi au respect des conventions de mise à disposition des personnels.

M. Raymond Forni a estimé inacceptable de subordonner, comme le fait le texte du Sénat, l'application de dispositions législatives au respect d'une simple convention. Ce lien serait en outre générateur de difficultés inextricables.

M. Olivier Guichard a fait valoir que, faute de la signature des conventions, la mise en place de la décentralisation ne s'était effectuée, dans bien des cas, que par des délégations accordées par les exécutifs locaux à certains services extérieurs de l'Etat.

MM. Jean-Pierre Worms et André Laignel ont souligné que toute subordination de l'entrée en vigueur des transferts à l'intervention de conventions, même sous la forme de leur seule signature, donnerait aux collectivités le pouvoir d'exercer une sorte de droit de veto sur l'application de la décentralisation.

MM. Raymond Forni et Michel Sapin ont marqué leur opposition formelle à tout texte ayant pour effet, en contradiction avec les principes d'ordre constitutionnel, de subordonner l'application de la volonté du législateur à l'accord des collectivités locales.

MM. Paul Girod et Paul Séramy ont indiqué qu'il s'agissait avant tout pour le Sénat de trouver une parade à la tentation pour l'Etat de ne pas respecter les clauses des conventions.

Après les interventions de MM. Franck Sérusclat, André Laignel, Jean-Pierre Soisson, Félix Ciccolini et Olivier Guichard et à l'issue d'une courte suspension de séance, M. Jacques Larché a reconnu, ainsi que plusieurs de ses collègues, la pertinence de certains des arguments juridiques développés à l'encontre de l'article 3. Il s'est déclaré prêt à accepter la suppression de cet article. Cette suppression a été votée par tous les membres de la commission, deux commissaires s'abstenant.

La commission mixte paritaire a ensuite abordé les articles 4 et 5 de la proposition qui constituent le début de la section 2 relative à l'adaptation de la participation de l'Etat à certaines dépenses.

A propos de l'article 4, le rapporteur pour l'Assemblée nationale s'est inquiété de l'incitation au laxisme financier qu'implique le texte issu des délibérations du Sénat.

M. Jean-Pierre Soisson a rappelé que le ministre de l'Intérieur avait lui-même reconnu que le problème des tarifs des transports scolaires devrait être réétudié. M. Raymond Forni ayant suggéré que soient avantagés les départements qui assurent la gratuité, M. Paul Girod a estimé inacceptable une telle formule qui romprait de façon injustifiable l'égalité entre les collectivités, instituerait un droit d'appréciation de l'Etat sur la gestion des départements et figerait les situations actuelles.

La commission a décidé, avant de statuer sur l'article 4, d'examiner l'article 5. M. Jean-Pierre Worms a indiqué les raisons, d'ordre essentiellement pratique, pour lesquelles l'Assemblée nationale avait laissé à la commune une compétence qu'elle est la mieux placée pour exercer auprès des enseignants.

M. Jean-Pierre Fourcade a fait valoir que la rédaction du Sénat se justifiait pour trois raisons :

— l'inclusion dans la dotation globale de fonctionnement de la dotation spéciale représentative des dépenses de logement des instituteurs est une erreur à laquelle il convient de mettre fin ;

— l'article 5 voté par le Sénat permet de régler le problème, sans charge supplémentaire pour l'Etat ;

— enfin, le pouvoir qui serait donné à la commune serait largement illusoire car il se bornerait à fournir un avis au représentant de l'Etat.

M. Franck Sérusclat et André Laignel se sont prononcés en revanche pour le maintien du système actuel. M. André Laignel a, en premier lieu, souligné le caractère essentiel du lien qui unit l'instituteur à la commune, qui ne repose plus aujourd'hui que sur son logement ; il a, d'autre part, observé que l'inclusion de la dotation spéciale représentative du logement des instituteurs dans la dotation globale de fonctionnement, si elle est à d'autres égards critiquable, présentait au moins l'avantage de lui assurer une progression satisfaisante.

M. Paul Girod a fait valoir que, d'une part, la dotation globale de fonctionnement n'avait pas crû comme elle aurait dû en vertu de la seconde indexation prévue par l'article L. 234-1 du Code des communes et que, d'autre part, ce problème se rattache au bloc de compétences attribuées à l'Etat en matière d'enseignement primaire.

Tout en reconnaissant les problèmes techniques que pose actuellement la dotation globale de fonctionnement, M. Jean-Pierre Worms a souligné que c'est la commune qui a la charge des écoles primaires à laquelle le logement des instituteurs doit être rattaché.

M. Jean-Pierre Soisson a alors fait remarquer que l'article 25 de la proposition de loi, dans le texte voté par l'Assemblée nationale,

précisait que la rémunération des personnels enseignants est à la charge de l'Etat.

M. Adrien Zeller a enfin estimé que le lien entre la commune et les enseignants n'existait plus dans la majorité des cas.

Après une nouvelle suspension de séance, M. Jean-Pierre Worms a indiqué que, si ses collègues députés et lui-même étaient disposés à étudier une rédaction de l'article 4 répondant au souci du Sénat, en le limitant aux départements qui assurent la gratuité des transports scolaires et en faisant arrêter le coût des dépenses subventionnables par le représentant de l'Etat, ils ne sauraient modifier leur position sur l'article 5.

Après les interventions de MM. André Laignel et Jacques Larché, les propositions de M. Jean-Pierre Worms tendant à retenir l'article 4 dans une nouvelle rédaction et à supprimer le texte adopté par le Sénat pour l'article 5 ont été mises aux voix.

Les voix s'étant également partagées, le Président a constaté l'impossibilité de parvenir à un accord et a conclu à l'échec de la commission mixte paritaire.