

N° 430

SENAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juillet 1986.

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Par M. Charles DESCOURS,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean-Pierre Fourcade, *président*, Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Robert Schwint, *vice-présidents*; Hubert d'Andigne, Roger Lise, Hector Viron, Mme Cécile Goldet, *secrétaires*; MM. Jean Amein, José Balareello, Pierre Bastié, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Jean Béranger, Guy Beasse, Marc Boeuf, André Bohl, Charles Bonifay, Jean-Marie Bouloux, Louis Boyer, Louis Caiveau, Marc Castex, Jean Cauchon, Henri Collard, Georges Dagonia, Marcel Debarge, Charles Descours, André Diligent, Franz Duboscq, Marcel Gargar, Claude Huriet, Roger Husson, André Jouany, Louis Lazuech, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, André Méric, Michel Moreigne, Arthur Moulin, Lucien Neuwirth, Marc Plantegenest, Henri Portier, André Rabineau, Gérard Roujas, Olivier Roux, Paul Souffrin, Louis Souvet, Georges Trelle.

Voir les numéros :

Sénat : 423 et 431 (1985-1986)

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
Travaux de la commission	3
Introduction	4
Examen des articles	6
Article 2 - Service communal d'hygiène et de santé.	6
Article 3 - Désignation des représentants des communes aux centres communaux d'action sociale	7
Article 4 - Conseil départemental du développement social	8
Annexe Décret n° 86 509 du 14 mars 1986 relatif à la composition et au mode de fonctionnement du conseil départemental du développement social.	11

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 2 juillet 1986, la commission des Affaires sociales a entendu M. Charles Descours lui présenter son avis concernant le projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

Au cours de la discussion générale, M. Jean Chérioux a annoncé le dépôt en séance publique d'un amendement autorisant les communes, si elles le souhaitent, à prendre toutes mesures en faveur de la démographie et de la famille.

A propos de l'article 4, MM. Charles Descours, rapporteur, Jean Madelain, Claude Huriet, Jacques Machet, Louis Boyer, José Balarello, Charles Bonifay, Louis Souffrin, Jean Chérioux et Franz Duboscq se sont interrogés sur la nécessité de prévoir dans la loi la possibilité de créer dans chaque département un conseil du développement social. Les intervenants, dans leur majorité, se sont déclarés hostiles à cette mention, craignant qu'elle ne soit trop contraignante pour les conseils généraux, et faisant remarquer qu'une politique de concertation pour être efficace devait être librement consentie.

Au terme d'un large débat, la commission des Affaires sociales a décidé de proposer l'adoption sans modification des articles 2, 3 et 4 du projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales a pour fondement principal le souci d'observer une "pause" dans la mise en oeuvre de la décentralisation.

Il ne s'agit nullement de remettre en cause les principes mêmes qui inspirent les lois votées depuis 1982. Mais, à l'heure d'un premier bilan, après observation de la mise en oeuvre des textes votés, il apparaît que, sur nombre de points les dispositions adoptées soulèvent des difficultés d'application et ne répondent pas parfaitement aux besoins des collectivités territoriales.

Le Gouvernement a engagé sur ce thème une réflexion d'ordre général, mais il se propose d'ores et déjà, d'une part, de prendre des mesures conservatoires afin de marquer "une pause" dans le processus de décentralisation et, d'autre part, d'apporter quelques correctifs immédiats, notamment en simplifiant certaines procédures ou structures existantes.

Tel est l'objet du présent projet de loi et certaines des mesures proposées par ce texte entrent dans le champ des compétences de la commission des Affaires sociales. Elles sont au nombre de trois et arrêtées au titre premier relatif aux compétences et aux institutions locales par :

- l'article 2 relatif au régime financier applicable aux services communaux d'hygiène et de santé,

- l'article 3 relatif au mode de désignation des représentants des communes aux centres communaux d'action sociale,

- l'article 4 relatif au conseil départemental de développement social.

Votre commission a examiné ces dispositions avec le même souci de pragmatisme qui inspire l'ensemble du projet de loi. L'une des clefs du succès de la décentralisation résulte, en

effet, du choix de solutions souples, adaptées à la situation particulière de chaque département. Dans l'esprit même de la décentralisation, il est tout à fait contradictoire d'arrêter, dans le détail, par voie législative ou réglementaire, certaines procédures ou la composition et le fonctionnement de certains organismes. C'est nier la diversité des structures départementales et plus grave encore c'est refuser un pouvoir de décision et d'organisation aux collectivités territoriales. Dans le domaine social et médico-social, le respect de la diversité et des compétences propres de chaque autorité publique territoriale est fondamental, pour qui connaît l'extrême variété du tissu social, des intervenants et des besoins.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article 2

Service communal d'hygiène et de santé

(Art. L. 772 du code de la santé publique)

Cet article vise les anciens bureaux municipaux d'hygiène, à présent dénommés services communaux d'hygiène et de santé par la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

La loi du 22 juillet 1983 a maintenu le principe de la compétence des communes, qui en assurent donc l'organisation et le fonctionnement. Certains de ces établissements exerçaient, à la date d'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 1983, des compétences dévolues désormais à l'Etat -contrôle administratif et technique des règles d'hygiène- ou au département -les vaccinations-. Ces services communaux conservent ces compétences et un régime financier devait être défini pour assurer une juste compensation de ces charges.

La loi du 29 décembre 1983 avait prévu, d'une part, qu'à titre transitoire la compensation financière se ferait par le biais de la dotation générale de décentralisation, et d'autre part, que le régime financier définitif serait arrêté avant le 31 décembre 1984.

Aucun texte n'ayant pu être adopté dans ce délai initial, la loi du 22 janvier 1985, a reporté ce délai au 31 décembre 1985, puis la loi n° 86-19 du 9 janvier 1986, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales a prorogé ce délai jusqu'au 31 décembre 1986.

Le présent article vous propose de supprimer cette date-butoir, ce qui a pour effet de donner un caractère définitif au régime financier transitoire arrêté en 1983. Les compétences dévolues à l'Etat ou au département, mais exercées en réalité

par le service communal d'hygiène et de santé et pris en charge par la commune, seront compensées, pour l'avenir, par le biais de la dotation générale de décentralisation.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 3

Désignation des représentants des communes aux centres communaux d'action sociale (art. 138 du code de la famille et de l'aide sociale)

La loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé a consacré et précisé les règles de fonctionnement et de compétences des centres communaux d'action sociale -ou anciens bureaux d'aide sociale-. Les compétences de ce centre communal d'action sociale traduisent, d'une part, la reconnaissance aux communes d'un droit à l'interventionnisme économique et social prévu par la loi du 2 mars 1982 et, d'autre part, le rôle coordonnateur que doit jouer le centre communal en étroite liaison avec tous les intervenants sociaux.

Lors des débats au Sénat, une large discussion avait eu lieu à propos de la composition des centres communaux d'action sociale et plus particulièrement à propos du mode de désignation des représentants des communes.

L'Assemblée nationale, par amendement, avait précisé que ces représentants seraient désignés par les conseils municipaux à la proportionnelle, permettant ainsi la politisation des centres communaux.

Lors des débats au Sénat, la Haute Assemblée avait adopté un amendement de M. Chérioux, sur avis favorable de votre commission, supprimant cette obligation de la désignation à la proportionnelle.

Dans un esprit "décentralisateur" et responsable, les communes étaient donc libres d'arrêter le mode de désignation de leurs représentants. Ce dernier n'était pas arbitrairement arrêté par un texte unique et imposé à toutes les collectivités locales.

L'Assemblée nationale n'ayant pas suivi la position du Sénat, il vous est proposé aujourd'hui de donner effectivement aux communes le libre choix dans la désignation de leurs représentants aux centres communaux d'action sociale. Dans la pratique, il est plus que probable que beaucoup de conseils municipaux désigneront également des membres de leur opposition pour les représenter, mais il s'agira alors d'une libre décision.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4

Conseil départemental du développement social

(art. 2-1 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975)

Le projet de loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 relatif aux transferts de compétences en matière d'aide sociale indiquait dans son exposé des motifs tout l'intérêt qu'il y aurait à mettre en place, dans chaque département, un conseil du développement social ; mais le texte même du projet de loi ne reprenait pas de telles dispositions. Elles résultent d'un amendement voté en première lecture par l'Assemblée nationale, et qui précise la composition et les compétences de ce conseil.

Par excès de zèle et désir, sans doute, d'imposer des règles de fonctionnement qui ne puissent plus être remises en cause, le précédent Gouvernement a fait paraître le décret d'application relatif au conseil du développement social en date du 14 mars 1986.

Tant de précipitation ne pouvait qu'inquiéter. Le contenu du décret n° 86-509 du 14 mars 1986 relatif à la composition et au mode de fonctionnement du conseil du développement social illustre un certain état d'esprit "jacobin" et est en parfaite contradiction avec le concept même de la décentralisation. Un texte préparé par l'administration centrale impose à tous les départements une structure uniforme, qui ne tient aucun compte de la diversité du monde social et associatif. Cette structure est particulièrement lourde, puisque l'article 2 du décret prévoit que le conseil est au minimum composé de 37 membres, à savoir :

- 5 fonctionnaires de l'Etat,
- 4 représentants des organismes de sécurité sociale,
- 3 maires désignés à la proportionnelle,
- 6 conseillers généraux,
- 5 représentants des confédérations syndicales,
- 1 représentant des professions de santé,
- 1 représentant de la fédération nationale de la mutualité française,
- 1 représentant de l'union départementale des associations familiales,
- 1 représentant des associations de retraités et de personnes âgées,
- 5 représentants des usagers et des autres associations,
- 4 représentants des institutions gestionnaires d'établissements sanitaires et sociaux, publiques et privées.

Les règles de fonctionnement sont, dans le même état d'esprit, minutieusement énumérées et détaillées, ne laissant aucune marge d'initiative et de souplesse à la collectivité territoriale. Il en est ainsi des règles arrêtées en ce qui concerne les convocations, le secrétariat du conseil, les frais de déplacements des membres du conseil. (cf. texte du décret n° 86-509 du 14 mars 1986 en annexe).

Dans ces conditions, il est évident qu'une telle structure est inadaptée et incapable de répondre aux objectifs

fixés : à savoir être l'élément coordinateur de la politique d'action sociale du département.

Ce dogmatisme excessif, cette structure lourde et coûteuse sont autant d'arguments qui justifient le contenu de l'article 4 du présent projet de loi, à savoir l'abrogation de ce conseil du développement social.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Affaires sociales a émis un vote favorable à l'adoption sans modification des articles 2, 3 et 4 du projet de loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

ANNEXE

- Décret n° 86-509 du 14 mars 1986 relatif à la composition et au mode de fonctionnement du conseil départemental du développement social.

Article premier Le conseil départemental du développement social, institué par l'article 21 de la loi du 30 juin 1975 modifiée susvisée, est composé, outre le commissaire de la République et le président du conseil général ou leurs représentants de trente-sept membres

CHAPITRE PREMIER

Composition

Art. 2 Le conseil comprend

1 Cinq fonctionnaires de l'Etat désignés par le commissaire de la République, notamment un représentant du garde des sceaux, ministre de la justice

2 Quatre représentants des organismes de sécurité sociale, nommés par le commissaire de la République dont

- un représentant de la caisse régionale d'assurance maladie,
- un représentant d'une caisse d'allocations familiales,
- un représentant d'une caisse primaire d'assurance maladie,
- un représentant de la mutualité sociale agricole.

Dans les départements du Haut Rhin, du Bas Rhin et de la Moselle, le commissaire de la République nomme également dans les mêmes conditions, un représentant de la caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle.

Dans les départements de la région d'Ile de France, le commissaire de la République nomme également, dans les mêmes conditions, un représentant de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

Dans les départements d'outre mer, le commissaire de la République nomme un représentant de la caisse d'allocations familiales et trois représentants de la caisse générale de sécurité sociale

Le commissaire de la République établit la liste des organismes de sécurité sociale représentés, la notifie au président du conseil d'administration de chacun d'eux et lui demande de proposer son représentant.

3. Trois maires, soit désignés par l'association départementale des maires, soit s'il n'existe pas d'association des maires ou s'il en existe plusieurs, élus par le collège des maires du département à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. Sur chaque liste les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. Le vote peut avoir lieu par correspondance. Le collège des maires est convoqué par le commissaire de la République.

A Paris, le Conseil de Paris désigne trois conseillers.

4. Six conseillers généraux désignés par le conseil général

5. Cinq représentants des confédérations nationales de syndicats de salariés représentatives au sens de l'article L. 133-2 du code du travail exerçant une activité sociale dans le département, nommés par le commissaire de la République sur proposition de chacune de ces organisations.

6. Un représentant des professions de santé nommé par le commissaire de la République après avis du président du conseil général.

7. Un représentant de la fédération nationale de la mutualité française nommé par le commissaire de la République

8. Un représentant de l'union départementale des associations familiales nommé par le commissaire de la République sur proposition de celle-ci.

9. Un représentant des associations de retraités et des personnes âgées du département nommé par le président du conseil général sur proposition du comité départemental des retraités et des personnes âgées.

10. Cinq représentants des usagers et des autres associations les plus représentatives dans le département. Trois de ces membres sont nommés par le président du conseil général dont un représentant des personnes handicapées et deux par le commissaire de la République.

11. Quatre représentants des institutions gestionnaires d'établissements ou services sanitaires et sociaux, publiques et privées ou de leurs groupements. Deux de ces membres sont nommés par le commissaire de la République, deux par le président du conseil général.

Le conseil comprend également un magistrat du siège de chaque juridiction du département comportant un tribunal pour enfants, désigné par l'assemblée générale du tribunal.

Art. 3. - La durée du mandat des membres du conseil départemental du développement social est de trois ans. Il peut être renouvelé.

Tout membre qui perd la qualité en raison de laquelle il a été nommé perd sa qualité de membre du conseil.

En cas de décès, de vacance ou d'empêchement définitif, il est procédé, dans un délai de trois mois et pour la durée du mandat en cours, un

remplacement des membres dans les mêmes conditions que celles prévues par l'article 2.

Chaque membre peut recevoir délégation de vote d'un autre membre du conseil, dans la limite de deux délégations.

CHAPITRE II

Fonctionnement

Art. 4. - Le conseil du développement social est présidé soit par le commissaire de la République, soit par le président du conseil général, par accord entre eux.

A défaut, la présidence est assurée de façon alternative par le commissaire de la République et le président du conseil général.

Toutefois, lorsque le conseil doit donner son avis sur le schéma départemental des établissements et services sociaux et médico- sociaux et sur le règlement par le président du conseil général.

Dans les six mois qui suivent la publication du présent décret, le conseil est réuni à l'initiative du commissaire de la République qui procède à son installation.

Art. 5. - Le rapport mentionné à l'avant-dernier alinéa de l'article 2-1 de la loi du 30 juin 1975 modifiée susvisée est élaboré, chaque année, conjointement par le commissaire de la République et le président du conseil général, il est présenté au conseil du développement social, soit par le commissaire de la République, soit par le président du conseil général.

A défaut, le commissaire de la République et le président du conseil général élaborent et présentent chacun en ce qui concerne un rapport.

Art. 6. - Le conseil départemental du développement social se réunit au moins deux fois par an sur convocation de l'un des présidents.

Art. 7. - Chacun des président saisi le conseil de toute question entrant dans le domaine de sa compétence soit de sa propre initiative, soit à la demande écrite de la moitié des membres du conseil.

Art. 8. - Le secrétariat du conseil est assuré par les services relevant de l'autorité du président du conseil général et les services relevant du commissaire de la République après accord entre le président du conseil général et le commissaire de la République.

A défaut, le secrétariat est assuré par les services relevant de l'autorité qui doit assurer la présidence de la réunion.

Art. 9. - Les convocations précisent l'ordre du jour et sont accompagnés des documents nécessaires à l'examen des affaires qui y sont inscrites. Elles sont adressées aux membres au moins quinze jours avant la date de la réunion.

Art. 10. - Les dispositions des articles 12, 13, 14 et 15 du décret n° 83-1025 du 25 novembre 1983 susvisé sont applicables au conseil départemental du développement social.

Art 11. - Les avis sont adoptés à la majorité des voix des membres présents ou représentés. En cas d'égal partage des voix, l'avis est réputé favorable.

Art 12. - Le conseil du développement social peut adopter un règlement intérieur à la majorité des voix des membres présents ou représentés. En cas d'égal partage des voix, le règlement intérieur est considéré comme adopté.

Art. 13. - Les dépenses afférentes aux frais de déplacement des membres du conseil mentionnés aux 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 11 de l'article 2 ci-dessus sont remboursés dans les conditions fixées par le décret n° 68-724 du 7 août 1968 susvisé.

Art. 14. - Le ministre de l'économie, des finances et du budget, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget et de la communication, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et territoires d'outre-mer, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 14 mars 1986.

LAURENT FABIUS

Par le Premier ministre

Le ministre de l'économie, des finances et du budget,
PIERRE BEREGOVY

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
MICHEL CREPEAU

Le ministre de l'intérieur et de la décentralisation,
PIERRE JOXE

Le ministre des affaires sociales
et de la solidarité nationale,
porte-parole du Gouvernement,
GEORGINA DUFOIX

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre
de l'intérieur et de la décentralisation,
chargé des départements et territoires d'outre-mer,
GEORGES LEMOINE

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre
de l'économie, des finances et du budget,
chargé du budget et de la consommation,
HENRI EMMANUELLI