

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN DE GAULLE

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 3)

1. **Etablissements publics locaux.** – Discussion de deux propositions de loi (p. 3).

M. Christian Dupuy, rapporteur de la commission des lois.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5)

Mme Muguette Jacquaint,
MM. Christian Vanneste,
Bernard Derosier,
Michel Meylan,
Thierry Mariani.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 11)

Article 1^{er} (p. 11)

ARTICLE L. 1431-1

DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES (p. 12)

Amendement n° 5 de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le ministre, Christian Vanneste. – Rejet.

Amendement n° 16 de M. Vernier : MM. Jacques Vernier, le rapporteur, le ministre. – Retrait.

Amendement n° 15 de M. Mariani : MM. Thierry Mariani, le rapporteur, le ministre. – Retrait.

ARTICLE L. 1431-3

DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS LOCALES (p. 14)

Amendement n° 6 de M. Derosier, avec le sous-amendement n° 20 de M. Dupuy : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, Pierre Mazeaud, président de la commission des lois ; le ministre, Christian Vanneste, Jacques Vernier. – Adoption du sous-amendement ; rejet de l'amendement.

M. le rapporteur.

Amendement n° 21 de M. Dupuy. – Adoption.

Amendement n° 9 de M. Dupuy : MM. le rapporteur, le ministre, Jacques Vernier. – Adoption.

ARTICLE L. 1431-5

DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (p. 16)

Amendement n° 2 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur, Jacques Vernier. – Adoption.

Les amendements n°s 10 de M. Vanneste et 11 de M. Vernier n'ont plus d'objet.

Amendement n° 7 de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le ministre, Michel Péricard, Jacques Vernier, Jean-Paul Anciaux. – Rejet.

ARTICLE L. 1431-6

DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (p. 18)

Amendement n° 3 du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur, Bernard Derosier. – Adoption.

Amendements n°s 4 du Gouvernement et 12 de M. Dupuy : MM. le ministre, le rapporteur, Jean-Paul Anciaux. – Adoption de l'amendement n° 4 ; l'amendement n° 12 n'a plus d'objet.

ARTICLE L. 1431-10

DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (p. 20)

Amendement n° 17 de M. Vernier : MM. Jacques Vernier, le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 18 de M. Vernier : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

ARTICLE L. 1431-11

DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (p. 20)

Amendement n° 13 de M. Dupuy : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Articles 2 à 6. – Adoption (p. 21)

Après l'article 6 (p. 21)

Amendement n° 14 de M. Dupuy : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 19 du Gouvernement.

APPLICATION DE L'ARTICLE 98, ALINÉA 5
DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE (p. 22)

MM. le président, le ministre, le président de la commission ; l'amendement n° 19 est déclaré irrecevable.

Titre (p. 24)

M. le président.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 24)

MM. Michel Péricard,
Bernard Derosier.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 24)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 24)

2. **Familles monoparentales.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 24).

Mme Nicole Catala, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 27)

Mmes Bernadette Isaac-Sibille,
Muguette Jacquaint,
Véronique Neiertz,
Henriette Martinez,
Christine Boutin,
M. Jean-Marie Geveaux.

Clôture de la discussion générale.

MM. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale, le président, Mme le rapporteur.

Renvoi de la suite de la discussion à une prochaine séance.

3. Ordre du jour (p. 35).

|

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN DE GAULLE, vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

M. le président. La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République n'ayant pas terminé ses travaux, je vais suspendre la séance quelques instants.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.
(*La séance, suspendue, est reprise à neuf heures vingt.*)

M. le président. La séance est reprise.

1

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

Discussion de deux propositions de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des propositions de loi :

- de M. Christian Vanneste, visant à créer des établissements publics territoriaux à vocation culturelle,
- de M. Christian Dupuy et plusieurs de ses collègues, facilitant la création d'établissements publics locaux (n^{os} 1918, 2860, 3289).

La parole est à M. le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Christian Dupuy, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, monsieur le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, mes chers collègues, les collectivités territoriales ont vu leurs domaines d'intervention et de compétence considérablement étendus depuis les lois de décentralisation de 1982.

Parallèlement, les contrôles exercés sur leurs activités se sont également accrus : contrôle de légalité, contrôle budgétaire et financier, contrôle des corps d'inspection, voies de recours administratif, gracieux ou contentieux, création des chambres régionales des comptes, contrôle des appels d'offres par les services de la concurrence et des prix, etc.

Malgré cela, les dysfonctionnements continuent d'exister et sont de plus en plus fortement médiatisés.

Un amalgame est régulièrement fait entre les irrégularités administratives mineures et involontaires et les rares agissements réellement répréhensibles et constitutifs de délits. Parmi les dérives le plus souvent constatées figurent les activités constitutives de la gestion de fait et résultant de la gestion de services spécifiques par les représentants élus des collectivités à travers des associations dites « loi de 1901 », voire des sociétés d'économie mixte.

Ce qui est reproché aux élus concernés, ce n'est pas, le plus souvent, le recours à une gestion autonome de certains services à caractère social, culturel, sportif, artistique ou autre, c'est que le recours à une forme juridique de droit privé, association ou SEM, conduise à déroger aux règles de la comptabilité publique et en particulier au « sacro-saint » principe, propre à notre droit français des finances publiques, de la séparation entre l'ordonnateur et le payeur, constituant ainsi l'élément matériel essentiel du délit de gestion de fait.

La jurisprudence a en outre développé une interprétation de plus en plus extensive, en dépit du principe de l'interprétation restrictive de la loi pénale, de ce délit, l'estimant souvent constitué alors même qu'il n'est pas établi qu'il y ait eu réellement intention délictueuse – élément intellectuel du délit – de la part des auteurs de l'infraction.

Ainsi est apparue la nécessité de rechercher la forme juridique, de droit public, la mieux adaptée pour asseoir la gestion de ces services dont l'autonomie est nécessaire, voire indispensable, à leur bon fonctionnement.

La forme des régies dotées de l'autonomie financière et de la personnalité juridique n'a pas permis de résoudre la difficulté de façon satisfaisante en raison du trop grand flou de ce cadre juridique et de l'incertitude de son statut, et en raison également du fait qu'il n'est pas possible d'en créer qui soient sous la tutelle parallèle de collectivités territoriales de différents niveaux.

La forme de l'établissement public, à laquelle l'Etat a lui-même souvent recours, semble nettement mieux adaptée à l'objectif recherché : adaptabilité aussi bien aux services à caractère administratif qu'à ceux dont l'objet est plus clairement industriel et commercial, respect des règles de la comptabilité publique, réelle autonomie à la fois juridique et financière, etc.

Toutefois, et malgré les lois de décentralisation, les établissements publics locaux continuent à ne pouvoir être créés que par décret du Premier ministre et dans des domaines d'activités extrêmement limités : caisses des écoles, centres communaux d'action sociale – les CCAS – offices d'HLM, syndicats d'initiative, collèges, lycées.

Les propositions de loi déposées par Christian Vanneste – concernant les établissements publics locaux à caractère culturel – et par moi-même, que nous avons décidé de fusionner en un texte commun, ont pour objet de décentraliser à l'échelon territorial opportun l'initiative de la création des établissements publics locaux et d'en préciser les modes de fonctionnement : composition des conseils d'administration, mode de dépôt et de gestion des fonds, sources de financement, etc.

Ainsi les collectivités territoriales, dont l'intention est de fournir à leurs administrés les meilleurs services dans les meilleures conditions et non de détourner des fonds publics ou de violer les lois de la République, disposeront-elles d'un outil juridique légal avec un mode de gestion non dérogoire à la comptabilité publique, soumis aux mêmes contrôles que les collectivités territoriales elles-mêmes mais doté de l'autonomie juridique et financière et fonctionnant avec toute la souplesse souhaitable pour remplir les missions de service public qui lui sont confiées.

Telle est l'économie générale du texte d'origine parlementaire que nous souhaitons soumettre au vote de la représentation nationale.

M. le président. La parole est à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, votre assemblée a inscrit à son ordre du jour l'examen de la proposition de loi déposée par M. Christian Dupuy facilitant la création d'établissements publics locaux. La discussion de cette proposition emporte de par son objet, de portée plus large, l'examen des dispositions analogues proposées par M. Christian Vanneste, créant des établissements publics territoriaux à vocation culturelle.

Le Gouvernement approuvera globalement le dispositif envisagé, qui complète utilement le cadre juridique des services publics locaux.

Je voudrais tout d'abord remercier les auteurs des propositions de loi, MM. Dupuy et Vanneste, de l'esprit de concertation dans lequel ils ont travaillé avec les services de l'Etat concernés. Ainsi, ils ont assuré une bonne cohérence de cette proposition avec les objectifs des politiques actuellement menées par le Gouvernement comme avec l'environnement juridique qui résulte du code général des collectivités locales.

Je souhaiterais vous faire part de deux séries de remarques qui expliquent ma position à l'égard de ce texte et les amendements que je vous propose de prendre en compte.

Tout d'abord, la proposition participe clairement de l'approfondissement de la décentralisation et de la clarification des conditions d'intervention des collectivités locales, comme l'a très bien dit M. Dupuy à l'instant. Pour cette raison, elle ne peut que susciter notre approbation.

La proposition tend en effet à permettre à toute collectivité territoriale de recourir de manière souple, pour la gestion de certains de ses services, à la création d'établissements publics locaux. Ces établissements seraient dotés de l'autonomie administrative et financière. Ils demeureraient placés sous une étroite tutelle des collectivités dont ils dépendent. Ils seraient soumis aux règles budgétaires et comptables applicables à celles-ci ainsi qu'au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire de droit commun.

La possibilité ainsi offerte à l'ensemble des collectivités territoriales serait dans la suite logique des lois de décentralisation.

Actuellement, le recours à un établissement public local n'est ouvert à une collectivité territoriale que si la loi en a expressément créé la catégorie, pour un service déterminé.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voilà l'aveu !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Pour le reste, il peut être recouru à la régie directe et, dans certains cas, à la régie autonome...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Eh oui !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. ... avec ou sans personnalité morale, pour certaines catégories de collectivités seulement : communes, syndicats et départements.

Il apparaît normal que toutes les collectivités locales puissent disposer de la plénitude du choix de leurs modalités d'intervention pour l'exercice de leurs compétences.

Le développement des compétences des établissements publics de coopération intercommunale justifie également que ces groupements puissent mieux définir les supports de leur intervention.

Aussi la faculté de créer un établissement public local paraît-elle devoir être admise, quelles que soient la collectivité et la nature – administrative ou industrielle et commerciale – du service. Il faut évidemment que soient tenues hors de ce champ deux catégories de services : ceux pour lesquels un statut d'établissement public local spécifique est déjà prévu par la loi – CCAS, établissements sociaux ou médico-sociaux – et ceux qui relèvent directement de la compétence de l'exécutif local ou qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même.

Le champ des services publics concernés peut être dans ce cadre très diversifié, comme en témoignent les exemples qui sont cités en matière culturelle ou autre.

L'intérêt du cadre juridique proposé est évidemment la souplesse, mais il est tout autant la transparence. C'est l'autre objectif fondamental de la proposition, qui recueille l'approbation du Gouvernement.

Trop souvent, le besoin de souplesse, lié à tel service local « périphérique » par rapport aux missions de base des collectivités, a pu conduire celles-ci à s'appuyer sur des associations. Chacun connaît les risques que peut comporter le recours à de telles structures para-administratives.

Depuis plusieurs années, le droit et la jurisprudence évoluent constamment pour rechercher la plus grande transparence et un contrôle vigilant des conditions de gestion des services publics, dans l'intérêt des citoyens comme des élus eux-mêmes.

La mise en place, avec l'établissement public local, d'un instrument clair, assorti de garanties équivalentes à celles qui entourent la gestion des collectivités locales elles-mêmes, participe donc de cette évolution.

La création d'une nouvelle catégorie d'établissement public local doit répondre à un souci de simplicité et de respect des principes fondamentaux d'intervention des collectivités territoriales.

C'est sur ces aspects que portera ma seconde série de remarques.

Tout d'abord, les objectifs de la réforme de l'Etat imposent aux services de l'Etat et aux autorités décentralisées une préoccupation permanente de simplification des normes juridiques et des instruments d'intervention publics.

A cet égard, la question pouvant se poser était celle d'un risque de redondance avec les possibilités déjà offertes par le code général des collectivités territoriales en matière de régies autonomes à personnalité morale.

La création de telles régies, ancienne en matière industrielle et commerciale, n'a été que récemment élargie aux services publics administratifs, avec la loi du 29 janvier 1993 relative à la transparence des procédures publiques, un décret devant préciser les conditions de mise en œuvre de telles régies.

La similitude de régime juridique entre ces régies et un établissement public local a été confirmée dans un récent avis par le Conseil d'Etat, même si leur champ est plus restreint.

Il est donc indispensable d'éviter toute superposition : c'est le choix que vous avez retenu et dont il faut se féliciter. La création de la nouvelle catégorie d'établissement public local rend inutile le maintien des régies à personnalité morale. Un délai transitoire pour appliquer le nouveau dispositif devra être laissé aux communes qui auraient créé de telles régies.

Deuxièmement, une très grande clarté s'impose dans les relations entre l'établissement public local et la ou les collectivités qui en sont à l'origine.

Les citoyens doivent avoir l'assurance d'un contrôle par les élus des structures autonomes créées pour gérer un service public.

C'est également ce souci que vous avez placé au cœur de votre proposition, dans laquelle le rôle des élus est prépondérant : pour la création ou la dissolution de l'établissement, au sein de son conseil d'administration comme pour sa direction, en matière de tutelle et de contrôle de ses actes.

Par ailleurs, en matière statutaire, votre proposition reprend la distinction selon laquelle seul le caractère industriel et commercial d'un service public justifie le recours de plein droit au droit privé, à la différence d'un service public « administratif », insusceptible de se rattacher à l'activité d'une personne privée.

Vous l'accompagnez cependant d'une dérogation, qui autoriserait l'établissement public local, quelle que soit la nature de son activité, à choisir de placer ses agents dans un cadre contractuel privé, dans le cas où aucun cadre d'emplois correspondant n'existerait dans les statuts de la fonction publique territoriale.

Je serai amené à vous demander, par un amendement de suppression, de retirer cette disposition. En effet, le souci de souplesse qui anime votre proposition peut trouver, j'en suis convaincu, une réponse appropriée dans les règles de droit commun existantes. En effet, un établissement public local peut, comme toute collectivité territoriale, recourir, dans le cadre du statut de droit public, au recrutement d'agents contractuels chaque fois que les besoins du service le justifient. Ces besoins peuvent d'ailleurs être appréciés de manière sensiblement plus large que par la seule absence de cadres d'emplois.

Enfin, en matière financière et comptable, il vous a paru utile, au titre des assouplissements justifiant le recours à des services plus autonomes, de prévoir deux dispositions importantes.

La première porte sur le choix qui serait ouvert entre la nomination d'un comptable direct du Trésor ou celle d'un comptable spécial. L'hypothèse d'un comptable dédié exclusivement à l'établissement peut s'avérer effectivement plus adaptée. Aussi recueille-t-elle l'accord du Gouvernement, sous réserve d'une rédaction juridique plus précise, faisant appel à la notion d'« agent comptable » : c'est l'objet d'un amendement qui vous est proposé.

La seconde suscite une difficulté plus sérieuse : elle porte sur le placement des fonds disponibles.

Vous souhaitez que ce placement puisse être effectué auprès d'établissements bancaires et non pas seulement auprès du Trésor, et ce quelle que soit la nature de l'activité de l'établissement public. Or, les dérogations ne jouent actuellement que pour des services à caractère industriel et commercial, eu égard à l'origine des fonds.

Je dois souligner que l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 fait obligation aux collectivités territoriales et aux établissements publics de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités, sauf dérogation accordée par le ministre des finances.

Il ne peut donc y être dérogé par la présente loi. Cela me conduit à proposer un amendement de suppression de cette disposition.

Toutefois, si votre objectif, que je comprends bien, est d'assurer une plus grande souplesse des paiements dans la pratique, en particulier dans le domaine culturel, toutes assurances peuvent vous être apportées quant aux possibilités offertes par le recours aux régies d'avances et de recettes, afin d'exécuter avec la rapidité voulue ces paiements, sans qu'il soit nécessaire de remettre en cause l'une des bases essentielles de nos règles budgétaires et comptables.

En conclusion, mesdames, messieurs les députés, et sous réserve de ces quelques points, importants, certes, mais peu nombreux, le Gouvernement approuve pleinement la proposition de loi soumise à votre discussion.

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Mme Muguette Jacquaint, premier orateur inscrit.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi facilitant la création d'établissements publics locaux que nous examinons ce matin est un sujet important. Il aurait été bon, d'ailleurs, que les associations d'élus et les syndicats de personnels des structures concernées soient mieux consultés sur la création d'une nouvelle structure qui aura des conséquences sur la gestion de pans entiers des collectivités locales et sur le statut des salariés qui font d'ores et déjà fonctionner les établissements à caractère culturel, sportif ou de communication, pour ne donner que ces exemples.

Nous savons bien que les efforts consentis par les communes dans les domaines sportif et culturel sont malheureusement sans comparaison aucune avec celui qui est consenti par l'Etat. Je ne citerai pour mémoire que le chiffre contenu dans un rapport officiel du ministère de la culture : 40,9 % des dépenses culturelles sont le fait des communes, alors que le ministère de la culture ne pèse que 19,8 %.

Le travail législatif que nous allons faire ce matin, je le répète, est important. Il aurait mérité un temps de réflexion et de discussion plus important.

La politique culturelle ne doit pas être réformée par petits bouts. Elle doit l'être dans le cadre d'une réflexion générale. N'est-ce pas l'objet de la commission Rigaud ?

Le groupe communiste voit pourtant positivement la création d'un établissement public communal ou intercommunal. Nous sommes pour la transparence dans la gestion des collectivités locales et les « bricolages » associatifs ont été, nous le savons bien, source de soucis pour les élus. Bien souvent démunis sur le plan juridique, ceux-ci avaient tant bien que mal créé des associations pour leur permettre de gérer des secteurs entiers de leur action locale.

La loi a en partie moralisé la gestion de fait, mais elle n'avait pas pris soin de proposer aux élus locaux des solutions de rechange acceptables au plan de la morale publique comme de la comptabilité publique et de ses contraintes. L'établissement public local répond donc en partie à ce souci.

Pour ce qui est du texte lui-même, nous ne pouvons être favorables à la présence obligatoire de représentants de l'Etat dans les conseils d'administration.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Elle n'est pas obligatoire !

Mme Muguette Jacquaint. Celle-ci doit rester du domaine de la volonté des fondateurs de l'établissement public. La décentralisation a eu pour effet positif la suppression de la plupart des contrôles *a priori*; je ne vois pas pourquoi on ferait rentrer par la fenêtre ceux qui sont sortis par la porte !

Je pense, comme certains de mes collègues, que le conseil d'administration doit pouvoir être élu pour une durée égale à celle des mandats des membres des assemblées délibérantes qui ont créé l'établissement public. Il serait également souhaitable, sans accroître par trop le nombre des administrateurs, de prévoir des sièges pour les représentants de l'opposition municipale. Les règles applicables à la nouvelle structure seraient ainsi alignées sur celles qui régissent les conseils d'administration des centres communaux d'action sociale. Nous n'avons pas déposé d'amendements en ce sens, mais je crois que nous ne pouvons être en retrait sur ce qui existe déjà. Il s'agit pour nous d'un souci de démocratie et de transparence.

Je pense aussi qu'il faudrait adjoindre au conseil d'administration, du moins pour les établissements à caractère culturel, un comité culturel qui serait composé de personnes qualifiées représentant les différents secteurs d'activité culturelle existant sur le territoire de la ou des collectivités territoriales de rattachement. Ce comité culturel pourrait être nommé par le représentant de l'Etat, le conseil d'administration et la ou les collectivités fondatrices. Il serait consulté pour avis sur toute décision soumise au conseil d'administration.

L'éthique ne doit pas être absente de notre réflexion, et on a vu récemment comment des édiles municipaux d'extrême droite ont tenté de déstabiliser, voire de mettre à bas des institutions culturelles reconnues tant au plan national qu'international.

Par ailleurs, je trouve dommageable que la réflexion sur les personnels soit aussi peu approfondie dans le texte qui nous est soumis. Bien entendu, les personnels travaillant actuellement pour les structures susceptibles d'être concernées par la proposition de loi ne changeraient pas de statut. Mais *quid* des nouveaux embauchés ? Relèveront-ils du statut public ou du statut privé ? Quels seront leurs droits en matière de formation ? Seront-ils pris en charge par les centres de gestion si l'activité venait à disparaître ?

Ne va-t-on faire que reproduire la diversité de situation des personnels existants, ou bien la création de ces établissements va-t-elle permettre de rassembler tous les personnels dans un même statut ?

Aurons-nous des éclaircissements à ce sujet ou bien devons-nous attendre la publication des décrets d'application ? Il y a de l'inquiétude chez les agents ou les personnels associatifs concernés par le nouveau dispositif. Il conviendrait que le ministre de tutelle leur donne des assurances.

Enfin, j'avoue ne pas comprendre la suppression pure et simple des régies municipales dotées de la personnalité morale. Ce texte devrait offrir un choix supplémentaire aux collectivités territoriales et non leur imposer un mode de fonctionnement unique. Les collectivités territoriales, si j'en crois la loi de 1984, disposent de l'autonomie de gestion.

Telles sont les remarques que je tenais à faire, au nom de mon groupe, sur cette proposition de loi, qui laisse dans l'ombre les questions concernant les personnels, mais qui va dans le bon sens.

M. le président. La parole est à M. Christian Vanneste.

M. Christian Vanneste. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les collectivités territoriales sont appelées de plus en plus, et singulièrement depuis les lois de décentralisation des 2 mars et 22 juillet 1982 et du 7 janvier 1983, à intervenir dans de nombreux domaines où les rigidités juridiques, financières, comptables et administratives semblent particulièrement inappropriées. C'est notamment vrai dans le secteur, sans cesse croissant, des loisirs, de la culture et du sport où, le plus souvent, la volonté publique cherche moins à épauler les initiatives des citoyens qu'à créer de toutes pièces une activité publique à destination des citoyens.

L'exigence de souplesse propre à ces activités amène souvent les collectivités territoriales à faire appel au statut associatif tel qu'il est défini dans la célèbre loi de 1901.

Cette utilisation apparemment nécessaire, en réalité souvent abusive, n'est pas sans danger et a pu susciter, à l'occasion des interventions des organismes de contrôle, de nombreuses interrogations. En outre, la multiplication des risques de gestion de fait, sur lesquels je reviendrai, pouvait fragiliser l'intervention des collectivités territoriales.

Le développement de leur action culturelle, en particulier, suppose donc la création d'un instrument juridique leur permettant de renforcer le tissu culturel local en toute sécurité.

C'est la raison pour laquelle on s'interroge depuis plusieurs années sur la définition d'un nouveau statut qui répondrait aux préoccupations des collectivités tout en les faisant échapper à des dangers désormais bien connus. C'est ainsi qu'un projet de loi concernant les musées avait, dès la fin de la législature précédente, évoqué la possibilité d'établissements publics à vocation culturelle d'initiative locale.

Il s'agit aujourd'hui, en votant le texte qui nous est proposé, de permettre la création de ces nouveaux organismes dans une perspective très élargie, puisque leur compétence pourrait s'étendre à toutes les activités pour lesquelles les collectivités territoriales ont recours au statut associatif.

Ce texte est important pour deux raisons, de même qu'il s'efforce d'allier deux qualités apparemment contradictoires.

Il est important parce qu'il permettra aux collectivités territoriales d'intervenir en toute sécurité dans les nombreux nouveaux domaines qui sont désormais les leurs et parce qu'il tendra ainsi à compléter et à accroître en toute légalité la liberté d'initiative des collectivités dans le cadre de la décentralisation.

Pour ce faire, il doit allier la rigueur, notamment sur le plan du contrôle public, qui faisait défaut dans le cadre de la loi de 1901, à la souplesse de fonctionnement nécessaire, que l'on recherchait peut-être avec trop de facilité dans le statut associatif.

Bien que de nombreux textes encadrent le recours aux associations pour exercer une mission de service public dans le domaine administratif, l'utilisation de ce statut est en effet, le plus souvent, contestable, et d'abord parce que la loi de 1901 s'adresse essentiellement aux citoyens désireux de s'unir pour s'adonner à une activité et non aux collectivités pour leur permettre de remplir dans des conditions de plus grande souplesse une mission d'intérêt public.

L'article 1^{er} de la loi est clair : « L'association est la convention par laquelle deux ou, plusieurs personnes mettent en commun leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. »

Il est aujourd'hui nécessaire de restaurer la philosophie de la loi de 1901 en remédiant aux abus qui tendent à créer, d'une part, des associations paracommerciales dont le but est éminemment lucratif et, d'autre part, des associations para-administratives. Il faut, en quelque sorte, séparer le bon grain de l'ivraie. Les collectivités n'en pourront que mieux s'intéresser aux véritables associations qu'elles subventionnent et qui concourent à la richesse de leur activité. Elles ont à leur égard une mission de conseil. La ville de Chalon-sur-Saône n'en a-t-elle pas, monsieur le ministre, fourni un bon exemple en 1994 ?

L'un des risques encourus par les associations utilisées par les collectivités est d'ordre fiscal. C'est une belle illustration du danger qu'il y a à confondre les genres. Depuis un certain temps, les services fiscaux opèrent des redressements à l'encontre d'associations para-administratives qui, par leur objet, peuvent avoir un aspect commercial. Ainsi, l'orchestre philharmonique de Montpellier, dans la mesure où il fait appel à la publicité, a été assimilé, bien que ses spectacles soient déficitaires et qu'il soit subventionné à 85 % par les deniers publics, à une entreprise de spectacle, redevable comme telle de l'impôt sur les sociétés, de la taxe d'apprentissage et de la taxe professionnelle.

Mais le risque le plus important est, à des degrés de gravité variables, celui de la gestion de fait.

De façon paradoxale, on appelle association « transparente » une association qui remplit une mission de service public, dont les ressources financières sont majoritairement publiques et où le pouvoir de décision appartient principalement à des élus ou à des personnels de la collectivité locale. Cette association est dite « transparente » dans la mesure où elle correspond à un démembrement de la collectivité territoriale, mais on pourrait dire tout aussi bien qu'elle permet aux élus de gérer des fonds publics en toute opacité par rapport au contrôle de la comptabilité publique. Le plus souvent, cette situation est issue d'une volonté pragmatique et ingénue ; l'intervention du juge des comptes suscite même parfois la surprise. Mais quelquefois aussi, cette trop grande souplesse conduit au laxisme et à des managements de fonds douteux.

Une réponse à une question écrite du 23 décembre 1991 éclaire bien le sujet : « Les communes ne peuvent se décharger sur une association de la poursuite d'un objet d'intérêt communal ou départemental. Lorsque le recours à une association s'analyse comme un démembrement pur et simple d'un service relevant des missions de la collectivité locale, ne disposant d'aucune autonomie de gestion par rapport à celle-ci, les responsabilités de l'association relèvent du juge des comptes. »

Trois conséquences en découlent.

D'abord, le gestionnaire de fait, comme tout comptable public, est responsable personnellement et pécuniairement devant le juge des comptes.

En second lieu, il est passible d'une amende prononcée par le juge des comptes.

Enfin, le gestionnaire de fait – et cela intéresse particulièrement les élus – encourt les mêmes incompatibilités que tout comptable public ; en particulier, il ne peut être éligible dans le ressort du lieu où il exerce ses fonctions de comptable. De plus, en raison de la gravité des faits, des poursuites pénales peuvent être engagées.

On peut citer des exemples éloignés géographiquement et politiquement : Nice-Communication aussi bien que l'ORCEP dans le Nord – Pas-de-Calais.

On comprend donc bien l'opportunité et la nécessité de ce texte. Mais, pour donner sa pleine mesure, il doit aussi être attractif vis-à-vis des responsables des collectivités territoriales qui font appel de manière abusive à la loi de 1901.

Il doit l'être d'abord par sa rigueur, qui constitue pour les élus une véritable protection. C'est la raison pour laquelle il est clairement indiqué dans la proposition de loi que l'établissement public local est soumis, en matière budgétaire, financière et comptable, aux règles de la comptabilité publique et aux règles budgétaires et comptables de la collectivité territoriale dont il dépend.

Mais, l'attractivité de ce dispositif dépendra aussi pour une bonne part de sa souplesse dont je voudrais souligner trois aspects.

En premier lieu, l'établissement public sera créé à l'initiative de la collectivité locale et pourra donc l'être de manière rapide et autonome.

En ce qui concerne la composition du conseil d'administration, j'ai regretté, avec mon collègue Jacques Vernier, que la rédaction du rapporteur ne mentionne pas explicitement la présence de représentants de l'Etat. Je crains, en effet, madame Jacquaint, que si l'Etat n'est pas représenté au sein du conseil d'administration, il ne cesse d'accorder à des activités, notamment culturelles, le soutien qu'il leur apporte à l'heure actuelle en subventionnant les associations qui les gèrent. Il s'agit donc de préserver les collectivités d'un désengagement de l'Etat.

En deuxième lieu, il est souhaitable que soit maintenue une grande souplesse quant aux statuts des personnels. C'est souvent parce que les personnels soumis aux statuts de la fonction publique territoriale ne possèdent pas la spécialisation nécessaire à l'exercice de certaines activités que l'on a recours au statut associatif. Un théâtre, par exemple, revêt un caractère administratif, bien qu'il vende des places. Qui choisira le directeur ? Sur quels critères ? Souvent, ces critères, on le sait bien, sont d'ordre personnel.

En troisième lieu, l'exigence de souplesse dans le fonctionnement financier devrait conduire à autoriser l'utilisation de comptes courants bancaires. Cela semble notamment nécessaire dans le domaine culturel, lorsqu'il s'agit de rémunérer un artiste international en devises étrangères. Il est vrai que cette disposition doit être adaptée à la législation et à la jurisprudence. Deux amendements seront proposés à cette fin.

Pour répondre à cette double préoccupation de rigueur et de souplesse, l'article 74 de la loi du 29 janvier 1993 a étendu aux services administratifs la possibilité de créer des régies municipales dotées de la personnalité morale. Ces régies, toutefois, ne peuvent être créées ni par les groupements de collectivités de nature diverse, comme les syndicats mixtes, ni par les régions. Nous avons donc choisi d'écarter cette solution qui n'offrirait pas un cadre

jurique suffisamment opérationnel. Le projet d'établissement public territorial laisse au contraire aux collectivités territoriales une plus grande liberté de création.

La proposition de loi que j'avais déposée limitait le champ de cette réforme aux activités culturelles, conformément aux propositions du rapport Rigaud, que ce texte nous donne la première occasion de mettre en œuvre. La proposition de loi initiale de M. le rapporteur a étendu le nouveau dispositif à l'ensemble des activités que les collectivités territoriales ne peuvent pas gérer directement sans difficulté. On ne peut qu'approuver cet élargissement, dont la commission a retenu le principe dans le texte qu'elle nous propose.

Cette évolution est aujourd'hui nécessaire. Elle s'intègre dans un mouvement d'assainissement et de clarification du fonctionnement des collectivités locales. Il est indispensable que celles-ci clarifient leurs rapports avec la vie associative. Tel était déjà l'objet de la loi du 6 février 1992, qui oblige les communes de plus de 3 500 habitants à produire des documents précis sur les aides attribuées aux associations. De nouvelles structures juridiques adaptées à de nouvelles situations ont déjà été créées : je pense, par exemple, aux sociétés d'économie mixte sportives ou aux sociétés anonymes à objet sportif. Les établissements publics locaux représentent une étape importante et particulièrement nécessaire de ce processus d'adaptation. C'est la raison pour laquelle le groupe RPR votera la proposition de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, saluons d'abord – je ne m'en lasserai pas – le fait que nous examinions une proposition de loi. La chose est assez rare pour qu'elle mérite d'être soulignée chaque fois que l'occasion nous en est donnée. Ce progrès résulte d'une modification de notre règlement, et même de la Constitution, modification à laquelle notre groupe a pris une part active et dont nous observons aujourd'hui la traduction concrète.

L'examen des deux propositions de loi initiales nous a conduits à travailler dans des conditions à la limite de l'acceptable, qui ne sont pas imputables – une fois n'est pas coutume – au Gouvernement. Sans vouloir faire de reproches au président de la commission des lois, qui fait ce qu'il peut avec ce qu'il a, je dois néanmoins regretter le caractère stakhanoviste de nos méthodes de travail. C'est mardi matin seulement que nous avons découvert le texte résultant de la fusion des deux propositions, texte qui a lui-même été modifié par la commission au cours de ses travaux. Et ce matin encore, nous avons été pressés de nous réunir en vertu de l'article 88 du règlement. A tel point que le président de notre assemblée semble avoir manifesté un certain mécontentement. Ce n'est pas une bonne méthode de travail, chacun en conviendra, et il faut que nous en tirions des leçons pour l'avenir.

Des deux propositions de loi qui nous étaient soumises, l'une, celle de Christian Vanneste, était particulièrement précise. Elle s'inspirait d'ailleurs fortement d'un projet de l'antépénultième ministre de la culture, M. Jack Lang, qui avait imaginé cette forme d'établissement public à caractère culturel. L'autre, celle de Christian Dupuy et plusieurs de ses collègues, était plus générale, ou plus généraliste. C'est là que nous nous trouvons devant l'inconnu, dans la mesure où la synthèse issue des travaux de la commission s'inspire beaucoup plus de la seconde que de la première.

Quel usage, en effet, pourront faire demain les élus communaux, départementaux et régionaux de la loi que nous allons adopter ? Je sais bien que les élus locaux – nous sommes nombreux à l'être – sont attachés au respect du droit. Mais, là comme partout, certains ont été, sont et seront peut-être tentés de contourner la loi. Les exemples que nous fournit l'actualité, ceux, notamment, que l'un d'entre nous vient de citer, montrent bien les déviations qui sont parfois à l'origine de situations absolument anormales.

Dès l'article 1^{er}, le futur article L. 1431-1 du code des collectivités territoriales procède à la création de l'établissement public local, mais il précise aussitôt que seront exclus du champ d'intervention de cette nouvelle catégorie d'établissement public les activités et services qui, « par leur nature ou par la loi », ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même.

Je comprends bien ce que signifie l'exclusion « par la loi », mais « par leur nature », il y a là une inconnue. Or la nature a horreur du vide et j'ai peur que, dans le vide ainsi créé, ne viennent se précipiter des activités donnant lieu à des créations d'établissements publics dont nous n'aurions pas imaginé toutes les conséquences. Il serait bon de préciser les choses, lorsque le texte sera examiné au Sénat ou lorsqu'il nous reviendra.

Toujours à l'article 1^{er}, le futur article L. 1431-2 précise que l'objet, c'est-à-dire la spécialité, de l'établissement public local doit être déterminé. Je me suis amusé à rechercher ce que, dans son histoire récente, le Conseil constitutionnel avait pu imaginer en matière de spécialité.

Je sais bien que ses décisions ont tendance à donner des boutons quand on est dans la majorité.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais non !

M. Bernard Derosier. Mais, en 1979, la majorité était la même qu'aujourd'hui. Et c'est dans une décision de 1979 que le Conseil constitutionnel estimait que doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle administrative et qui ont, je le souligne, une spécialité analogue. Il faut donc définir la spécialité.

Par ailleurs, seul le législateur peut créer une nouvelle catégorie d'établissement public : c'est l'article 34 de la Constitution. Mais il doit définir les règles constitutives de cette catégorie, au titre desquelles figure la spécialité.

Autrement dit, une définition stricte de la spécialité de l'établissement public doit être donnée par la loi. Or la proposition dont nous délibérons ce matin renvoie à la collectivité territoriale, ou aux collectivités territoriales qui s'associeraient, le soin de déterminer l'objet, donc la spécialité. Cette disposition ne me semble pas conforme à notre Constitution, et notamment à la décision du Conseil constitutionnel de 1979. Je voulais attirer votre attention sur ce point, mes chers collègues, monsieur le président de la commission des lois, est aussi la vôtre, monsieur le ministre, vous qui serez chargé d'exécuter la décision du Parlement, une fois la loi votée.

Le texte que nous examinons pose également, sans être résolu de façon satisfaisante selon nous, le problème des personnels qui interviendront dans ces établissements publics locaux.

Récemment, lors du débat sur les budgets des collectivités territoriales et de la fonction publique, chacun a pu constater que le problème de la fonction publique territoriale n'était pas encore complètement réglé au regard des

besoins des collectivités territoriales. Les cadres d'emploi manquent peut-être d'une certaine souplesse, ce qui amène certains élus locaux à faire appel à des contractuels. Certes, des instructions très précises ont été données aux préfets, les invitant à saisir le tribunal administratif en cas de tentative de reconduction de contrat, et il est pour l'instant exclu d'en signer de nouveaux.

Mais n'aurait-il pas mieux valu améliorer la situation de la fonction publique territoriale plutôt que d'imaginer que deux catégories de personnel pourraient cohabiter dans les établissements publics locaux ? La situation dans les OPAC, pour ne prendre que cet exemple – où coexistent deux types de personnels, certains relevant de la fonction publique territoriale, d'autres du droit privé – illustre bien les difficultés de fonctionnement de ce genre d'établissement. Et je ne suis pas persuadé, au moment où nous délibérons, que nous ayons bien mesuré les conséquences de la décision de créer cette nouvelle structure juridique que seront les établissements publics locaux.

L'articulation entre les collectivités territoriales et leurs partenaires – je pense en particulier aux associations – est aujourd'hui bien définie. Je m'inscris donc en faux lorsque Christian Vanneste affirme que les associations laissent la porte ouverte à toutes les possibilités. Tel n'est plus le cas, compte tenu de l'évolution de la législation au cours des dix dernières années. Dès lors qu'elles ont à gérer un budget d'une certaine importance, les associations sont bien encadrées par la loi.

M. Christian Vanneste. Depuis 1992 !

M. Bernard Derosier. Du reste, vous l'avez noté, monsieur Vanneste, disant une chose et son contraire...

M. Christian Vanneste. Non !

M. Bernard Derosier. ... les chambres régionales des comptes peuvent examiner les comptes d'une association qui reçoit des fonds publics d'une collectivité territoriale. L'association demeure donc une structure qui peut exercer un excellent partenariat avec les collectivités territoriales.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission.* Encore faudrait-il que les chambres des comptes aient des moyens !

M. Bernard Derosier. C'est un autre problème !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission.* Nous sommes bien d'accord !

M. Bernard Derosier. Les crédits que nous votons devraient permettre à la fonction publique de répondre à tous les besoins de notre société. Mais c'est là un autre débat !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission.* Il appartient au Gouvernement de donner des moyens !

M. Bernard Derosier. Le cadre législatif et réglementaire est certes contraignant pour les collectivités territoriales, mais il est la garantie du bon usage des fonds publics. Or les établissements publics locaux ne vont-ils pas constituer un moyen de contourner les difficultés, d'alléger les contrôles ? Cette possibilité a été évoquée et apparaissait d'ailleurs dans l'exposé des motifs de la proposition de loi de notre collègue Christian Dupuy.

Pour ce qui est des personnels, nous proposerons par un amendement – nous inspirant d'ailleurs fortement en cela de la proposition de loi – de les associer davantage en les faisant siéger au sein du conseil d'administration.

Au total, le groupe socialiste aurait souhaité disposer de beaucoup plus de temps pour peser les avantages et les inconvénients de cette proposition. Toutes les réserves que j'ai émises en son nom se traduiront sûrement par un vote d'abstention.

M. le président. La parole est à M. Michel Meylan.

M. Michel Meylan. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec la discussion de cette proposition de loi facilitant la création d'établissements publics locaux, l'occasion nous est donnée de revenir quelques instants sur les avancées qu'a pu entraîner la décentralisation en matière de satisfaction des besoins locaux.

A travers les transferts de compétences, le législateur a tout d'abord ouvert la voie au développement de nouveaux services. Cette évolution s'est parallèlement accompagnée d'un assouplissement notable de la notion de service public, dont il faut se demander si elle n'est pas aujourd'hui un peu trop lâche.

L'assouplissement du critère matériel et la relative subjectivité de la notion d'intérêt général ont autorisé le développement considérable des services publics. Notre collègue Vanneste évoque à juste titre dans sa proposition de loi la culture, le sport ou bien encore la communication.

La conséquence principale de cette diversité des champs d'intervention des autorités publiques réside, bien évidemment, dans la multiplication des modes de gestion de ces services publics, et c'est ce qui doit retenir tout particulièrement notre attention aujourd'hui.

Sous réserve de dispositions législatives expresses, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales leur permet une grande liberté de choix quant au mode de gestion d'un service relevant de sa compétence. Il ne saurait bien évidemment être question de limiter cette possibilité, source de diversité et d'efficacité.

C'est ainsi qu'ont pu se développer, à côté des traditionnels modes de gestion directe que constituent la régie simple et la régie autonome, des modes de gestion déléguée et, plus récemment, une approche partenariale de l'accomplissement des missions de service public.

Ne sous-estimons pas, mes chers collègues, la valeur que représentent encore les délégations contractuelles de service public. Je pense particulièrement aux associations, dont je rappellerai ici tout l'intérêt, en termes de souplesse de fonctionnement par exemple.

Cependant – et comment ne pas le reconnaître ? – il n'est pas contestable que ce foisonnement de modes de gestion ait pu entraîner des dysfonctionnements importants de services publics locaux, tant au regard des principes – il s'agit de la poursuite de l'intérêt général – que des modalités ; je pense aux aspects financiers.

Les fondements de la proposition de loi de notre collègue Christian Dupuy sont bien là. Il convient d'assurer désormais la sécurité et la transparence qui ont pu faire défaut ces dernières années. A ce titre, la création de structures de droit public soumises notamment aux règles de la comptabilité publique et au contrôle de légalité fournit sans aucun doute une réponse à ce réel problème.

Avec ce texte, il s'agit donc de décentraliser au niveau local l'initiative de la création des établissements publics locaux. Les avantages de ce mode de gestion sont connus et se résument finalement aux trois grands principes fondamentaux de fonctionnement des établissements publics : l'autonomie, la spécialité et le rattachement.

L'autonomie s'inscrit tout à fait dans la liberté de moyens dont bénéficient les collectivités locales en matière de satisfaction des besoins de la population. Pour autant, si son aspect juridique ne fait pas de doute, l'autonomie financière, elle, semble plus délicate à réaliser.

Le principe de spécialité, quant à lui, est source d'efficacité, à condition toutefois que la création de services publics dérivés soit évitée. Les exemples ne manquent pas, en effet, d'établissements publics censés ne gérer qu'un service public mais qui, du fait d'une définition trop générale de celui-ci, sont amenés à créer eux-mêmes d'autres services publics.

Je pense, par exemple, aux centres communaux d'action sociale qui pourront s'occuper de la restauration des personnes âgées, de foyers-logements ou de télé-alarme. Cette relative dérive du principe de spécialité ne doit pas nous faire oublier que la création d'un service public est censée relever des élus et des collectivités de rattachement.

Le dernier principe est justement celui du rattachement de l'établissement public à une collectivité territoriale. Il me paraît parfaitement respecté dans le texte de la proposition de loi et n'appelle pas de commentaire particulier.

Monsieur le ministre, le fond du texte qui nous est soumis emporte pour toutes ces raisons l'adhésion du groupe UDF. Nous aurons l'occasion de revenir lors de l'examen des articles sur quelques points de détail. Ainsi, notre collègue Darrason a déposé un amendement que le groupe UDF soutiendra.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. Il n'y a plus d'amendement Darrason. Il a été rejeté en application de l'article 40 de la Constitution ! Il aurait fallu revoir votre comité, monsieur Meylan !

M. Michel Meylan. On sait que le Conseil constitutionnel souhaite que les lois créant des catégories d'établissements publics déterminent les ressources dont ils pourront bénéficier. Or l'article 40 de la Constitution interdit par ailleurs toute création de charge publique. Très concrètement, il prohibe toute inscription dans la loi par voie d'amendement de subventions publiques comme ressources des établissements publics. La combinaison de ces deux dispositions me paraît brider sensiblement l'initiative parlementaire et je ne peux, dès lors, que le regretter.

Monsieur le rapporteur, le texte dont vous avez eu l'initiative est opportun. En combinant la rigueur et la transparence des règles du droit public avec la souplesse de la création des établissements publics à l'échelon territorial adéquat, il va ouvrir aux élus locaux de nouvelles perspectives d'action et leur faciliter l'accomplissement de leur tâche première, la poursuite de l'intérêt général. C'est pourquoi le groupe UDF, dont on sait l'attachement aux principes de la décentralisation, s'associera bien volontiers à ce texte qu'il votera tel qu'amendé par l'Assemblée nationale.

M. le président. La parole est à M. Thierry Mariani, dernier orateur inscrit.

M. Thierry Mariani. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les interventions économiques, sociales, culturelles, techniques et sportives des collectivités locales, pour ne citer que ces quelques exemples, se sont formidablement développées et complexifiées depuis les lois de décentralisation.

Les élus de terrain que nous sommes sont confrontés jour après jour à de nouvelles responsabilités, à de nouvelles missions, sans pour autant bénéficier d'un véritable

cadre juridique ou d'une structure adéquate permettant de gérer dans la transparence et la rigueur ces nouveaux services publics locaux. Ces derniers sont pourtant devenus indispensables au développement de l'activité, nécessaire à l'installation et au maintien de nos compatriotes dans nos régions, nos provinces et nos campagnes.

Ces services publics locaux assurent à nos concitoyens une qualité de vie se traduisant par un accès facilité à la culture, au sport et aux nouvelles formes de communication. Or cet accès joue un rôle prépondérant et irremplaçable dans notre politique d'aménagement du territoire.

A titre d'exemple, permettez-moi d'évoquer le formidable travail accompli par les écoles de musique de Vauclose qui assurent auprès des enfants et des adultes une initiation et une formation musicales de grande qualité. Je pense aussi aux très nombreux comités des fêtes qui, à ce jour, accomplissent un remarquable travail d'animation dans nos villages et pour lesquels les élus risquent toujours de tomber dans le travers de la gestion de fait.

Aussi, vous me permettrez de soutenir avec force la proposition de loi qui nous est aujourd'hui présentée. Elle va incontestablement dans la bonne direction, d'une part en offrant aux collectivités territoriales un cadre juridique d'intervention qui leur permettra de mieux exercer leurs compétences, et, d'autre part, en apportant plus de souplesse et de sécurité aux structures chargées de gérer ces missions d'intérêt local.

Je souhaiterais aborder un point plus particulier : le développement de l'informatique dans les collectivités territoriales.

Progressivement, l'intervention de l'informatique dépasse le domaine de l'aide à la gestion pour s'intéresser à celui de l'aide à la décision et, plus récemment, aux technologies de la communication et du multimédia. C'est ainsi que nous pouvons tous constater l'apparition de nouveaux domaines d'intervention des technologies de l'information et de la communication.

C'est le cas des systèmes d'information géographique pour la gestion des territoires, de même que pour l'aménagement des infrastructures de télécommunications pour la diffusion de télé-services publics locaux. Plus généralement, c'est encore le cas pour la mise en place des autoroutes de l'information de demain qui constituent, en termes de développement, l'un des principaux enjeux de notre société moderne.

Comme dans toute démarche d'aménagement, la mise en œuvre de ces nouveaux domaines technologiques de l'information présente, pour les collectivités territoriales, les caractéristiques suivantes :

Elle nécessite des investissements préalables importants et de longue durée ;

Elle concerne des zones intercommunales de territoires, ce qui implique la participation de plusieurs collectivités placées en situation d'interpédance ;

Elle participe à la relance économique dans les secteurs à haute technologie ;

Enfin, elle ne peut se déployer que sous l'impulsion de structures publiques qui, ensemble, initialisent l'aménagement et donc le financement.

Il ressort clairement de ces caractéristiques que les nouveaux domaines technologiques de l'information doivent être parfaitement maîtrisés par les collectivités territoriales.

Ces critères nécessitent, pour la mise en commun, le recours à des structures souples, dynamiques, à forte valeur ajoutée technologique, qui devront être contrôlées et dirigées par les collectivités locales elles-mêmes.

Ce contrôle public est indispensable du fait du caractère essentiellement public des missions qui sont déléguées aux structures chargées de gérer la mise en œuvre des nouvelles technologies. Il sera d'autant plus nécessaire, dans le domaine des télécommunications, après la déréglementation qui interviendra début 1998 et qui entraînera l'accroissement du rôle que les collectivités territoriales auront à jouer à ce niveau. Nous devons dès à présent nous y préparer.

Bien évidemment, ces considérations ne sont pas spécifiques à la France, et l'observation de ce qui se fait dans de nombreuses collectivités territoriales européennes nous montre bien que des solutions adaptées à ces nouveaux enjeux existent et qu'elles sont utilisées chez nos partenaires de la Communauté.

L'établissement public local, tel qu'il est défini dans la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, doit être la réponse juridique locale française, conformément aux besoins des domaines technologiques que j'évoquais plus haut. Par cette possibilité de créer localement des structures publiques transparentes et contrôlées, nous donnerons au pouvoir local de réels moyens d'intervention.

Je proposerai, à l'occasion de la discussion des articles, un amendement dans le but de préciser les domaines d'intervention des établissements publics locaux que nous instituons, en y incluant notamment de façon explicite les domaines techniques – parmi lesquels nous pouvons compter les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Le texte dont nous débattons n'est pas uniquement un texte technique destiné à corriger et à améliorer la législation en vigueur pour les établissements publics locaux. Il nous donne une occasion privilégiée d'encourager les diverses interventions des collectivités locales et de donner un signal fort en direction de nos provinces. C'est la raison pour laquelle je le voterai avec conviction.

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 9 du règlement, j'appelle maintenant les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article 1^{er}

M. le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

TITRE I^{er}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

« Art. 1^{er}. – Il est inséré un titre III au livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, ainsi composé :

« Titre III : Etablissement public local.

« Chapitre unique.

« Art. L. 1431-1. – Il est créé une catégorie d'établissement public dénommé "établissement public local" et doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière.

« L'établissement public local est placé sous la tutelle d'une ou de plusieurs collectivités territoriales.

« Il a pour mission de gérer tout service public local à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial relevant des collectivités territoriales. Sont toutefois exclus les activités et services relevant directement de la compétence de l'exécutif local et ceux qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même, ainsi que les activités et services pour lesquels un statut d'établissement public local spécifique est prévu par la loi.

« Art. L. 1431-2. – L'établissement public local est créé par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale intéressée ou, le cas échéant, par délibérations concordantes des collectivités territoriales intéressées, qui en déterminent l'objet et le statut.

« Art. L. 1431-3. – L'établissement public local est administré par un conseil d'administration dont la composition est fixée par ses statuts. Le conseil d'administration, au sein duquel les représentants de la ou des collectivités territoriales intéressées détiennent la majorité, peut comprendre en outre des représentants du personnel de l'établissement et des personnes qualifiées.

« Le conseil d'administration est renouvelé dans les deux mois qui suivent chaque renouvellement, de l'assemblée délibérante de la ou de l'une au moins des collectivités territoriales dont dépend l'établissement public.

« Tout membre du conseil d'administration peut, à tout moment, être démis de ses fonctions par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui l'a désigné et qui procède alors à son remplacement.

« Art. L. 1431-4. – La présidence du conseil d'administration de l'établissement public local est assurée par un représentant élu désigné en son sein par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale dont dépend l'établissement.

« Lorsque l'établissement est placé sous la tutelle de plusieurs collectivités territoriales, le président du conseil d'administration est élu par ce conseil parmi les membres représentant les collectivités territoriales.

« Le président du conseil d'administration est ordonnateur des dépenses et des recettes de l'établissement public.

« Art. L. 1431-5. – Les personnels des établissements publics locaux chargés de la gestion d'un service à caractère administratif sont soumis aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

« Les personnels des établissements publics locaux chargés de la gestion d'un service à caractère industriel et commercial, à l'exclusion du directeur et de l'agent comptable sont soumis aux dispositions du code du travail.

« Par dérogation aux règles énoncées aux deux précédents alinéas, le conseil d'administration peut, par délibération motivée, fixer la liste des emplois pouvant être occupés par des personnels de droit privé quelque soit l'objet de l'établissement, lorsqu'aucun cadre d'emplois correspondant n'existe dans les statuts de la fonction publique territoriale.

« Le président du conseil d'administration nomme les personnels.

« *Art. L. 1431-6.* – L'établissement public local est soumis, en matière financière, budgétaire et comptable, aux règles de la comptabilité publique et aux règles budgétaires et comptables de la collectivité territoriale dont il dépend.

« Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les règles applicables sont celles de la région lorsque l'établissement public local est commun à plusieurs collectivités territoriales dont au moins une région. A défaut, elles sont celles du département lorsque l'établissement public local est commun à plusieurs collectivités locales dont au moins un département. Elles sont celles de la commune quand l'établissement public local est commun à plusieurs communes.

« Son comptable est soit un comptable direct du Trésor soit, si les statuts le prévoient, un comptable spécial placé sous l'autorité hiérarchique d'un comptable direct du Trésor. Il est nommé par le trésorier-payeur général de la région, après avis du président du conseil d'administration de l'établissement lorsqu'il s'agit d'un comptable spécial.

« Les fonds appartenant à l'établissement public local peuvent être déposés au Trésor, à un compte chèques postaux, à la Caisse des dépôts et consignations, en caisse d'épargne, à la Banque de France ou, sur autorisation donnée par le ministre chargé des finances, dans d'autres établissements bancaires.

« *Art. L. 1431-7.* – Les services publics à caractère industriel et commercial gérés sous la forme d'établissement public local sont soumis aux dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du présent code.

« *Art. L. 1431-8.* – Les recettes de l'établissement public local comprennent :

« 1. Les subventions de la ou des collectivités territoriales dont dépend l'établissement, sous réserve des dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du présent code ;

« 2. Les subventions de toute collectivité publique ou de tout organisme public souhaitant participer au développement local ;

« 3. Les revenus de biens meubles ou immeubles ;

« 4. Les produits tirés de la vente ou de la location de biens ou services ;

« 5. Les produits tirés de l'exploitation directe ou indirecte, de la cession des droits de propriété industrielle, littéraire ou artistique ;

« 6. Les produits de l'organisation de manifestations locales ;

« 7. Les produits des aliénations ou immobilisations ;

« 8. Les libéralités, dons, legs et leurs revenus ;

« 9. Toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur.

« *Art. L. 1431-9.* – L'établissement public local est soumis aux contrôles prévus par la loi dans les conditions fixées pour la ou les collectivités dont il dépend.

« Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, lorsque l'établissement public dépend de plusieurs collectivités, les règles applicables sont celles définies au deuxième alinéa de l'article L. 1431-6 du présent code.

« *Art. L. 1431-10.* – La dissolution de l'établissement public local est prononcée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale dont il relève ou, le cas échéant, par délibérations concordantes des collectivités territoriales dont il relève.

« La ou les délibérations mentionnées à l'alinéa précédent déterminent, sous la réserve des droits des tiers, les conditions de liquidation de l'établissement public local.

« Les personnels relevant du statut de la fonction publique territoriale sont nommés dans un emploi de même niveau de la ou des collectivités territoriales dont dépendait l'établissement public et en tenant compte de leurs droits acquis. Dans le cas où l'établissement dépendait de plusieurs collectivités territoriales, la répartition des personnels concernés est soumise pour avis aux commissions administratives paritaires compétentes. Elle ne peut donner lieu à un dégageant des cadres. Les collectivités territoriales attributaires supportent les charges financières correspondantes.

« *Art. L. 1431-11.* – La participation d'une collectivité territoriale à un établissement public local ou son retrait sont décidés par délibération concordante de la collectivité territoriale intéressée et des autres collectivités territoriales dont relève l'établissement. En cas de retrait, ces délibérations doivent prévoir un accord sur les conditions financières de ce retrait.

« *Art. L. 1431-12.* – Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent chapitre. Il précise également les mesures à prendre dans le cas où le fonctionnement d'un établissement public local compromet la sécurité publique, ainsi que dans celui où l'établissement public local n'est pas en état d'assurer le service dont il est chargé. »

ARTICLE L. 1431-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. M. Derosier et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 5, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales :

« Il est créé une catégorie d'établissements publics à caractère administratif dotés de l'autonomie administrative et financière, dénommés établissements publics territoriaux à vocation culturelle d'une ou plusieurs collectivités territoriales.

« Ils ont pour mission de gérer toute activité à vocation culturelle relevant des collectivités territoriales, à l'exclusion des archives publiques. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. J'ai développé dans la discussion générale les arguments qui justifient cet amendement. Il s'agit de faire en sorte que notre assemblée ne se mette pas hors du champ d'application de l'article 34 de la Constitution. En effet, si celui-ci donne expressément au Parlement la capacité de créer des établissements publics, il n'en est pas moins nécessaire de préciser la spécialité de ces derniers. Or cela n'est pas le cas dans le texte proposé ce matin, fruit de la synthèse de la proposition de loi de M. Dupuy et de celle de M. Vanneste.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement, qui remet en cause l'économie générale de la proposition de loi. Celle-ci vise précisément à créer une nouvelle catégorie d'établissements publics locaux qui recouvre des domaines aussi bien culturel que sportif ou administratif.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Pour la même raison, rejet.

M. le président. La parole est à M. Christian Vanneste.

M. Christian Vanneste. L'amendement de M. Derosier reprend en grande partie le texte de ma proposition de loi.

Néanmoins, je m'inscris en faux contre cet amendement. En effet, même si c'est dans le domaine culturel, et donc dans un domaine à caractère administratif, que le besoin est le plus crucial et le plus urgent, il faut remarquer que, en raison même de nouvelles activités, nous nous trouvons souvent en face d'établissements dont le caractère est difficile à définir. A quelle catégorie appartiendra, par exemple, un établissement d'enseignement qui vend ses produits ? Le problème se pose dans le Nord – je ne donnerai pas l'exemple, M. Derosier le connaît bien – depuis deux ans. Grâce à cette proposition de loi, les collectivités territoriales pourront définir un statut dès le point de départ, et des solutions pourront être trouvées, alliant souplesse et rigueur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Vernier a présenté un amendement, n° 16, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales, substituer aux mots : "tout service public local", le mots : "des services publics locaux". »

La parole est à M. Jacques Vernier.

M. Jacques Vernier. Le texte proposé indique que l'établissement public local gèrera « tout service public local ». Or, dans la langue française, « tout service public local » peut, dans certaines acceptions, signifier « n'importe quel service local », mais peut vouloir dire dans d'autres « tous les services publics locaux ».

Mon amendement tend à lever cette ambiguïté et à préciser clairement que l'établissement public local que nous créons aujourd'hui sera, aux côtés d'autres – sociétés d'économie mixte, groupements de communes, régies, voire, dans certains cas, associations en bonne et due forme, qui continueront d'exister – l'un des modes de gestion des services publics locaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. Il a déjà été donné tous apaisements à la préoccupation de notre collègue en lui précisant que l'acception de « tout service public local » est différente de celle de « tous services publics locaux ». Les services publics ne seront pas gérés uniquement par le biais d'une établissement public local ; cela n'a rien d'exclusif. Les autres formes de gestion, notamment les sociétés d'économie mixte, sont maintenues et ne seront pas remises en cause par ce texte.

Au bénéfice de ces explications, M. Vernier pourrait retirer son amendement.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Il est convaincu !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je partage l'analyse qui vient d'être exprimée par M. Dupuy au nom de la commission.

M. le président. Maintenez-vous votre amendement, monsieur Vernier ?

M. Jacques Vernier. Dans la mesure où il est clair que la rédaction retenue n'exclut pas d'autres modes de gestion, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 16 est retiré.

M. Thierry Mariani a présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Compléter la première phrase du dernier alinéa du texte proposé par l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales, par les mots : "notamment dans les domaines économiques, sociaux, culturels ou techniques". »

La parole est à M. Thierry Mariani.

M. Thierry Mariani. J'ai insisté, lors de la discussion générale, sur la nécessité de prendre en compte les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Mon amendement tend à préciser les domaines d'intervention des futurs établissements publics locaux, étant entendu qu'il me semble indispensable d'y faire figurer les nouveaux modes de communication.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. La commission a repoussé l'amendement de M. Mariani, qu'elle a jugé superflu. Le fait d'énumérer quelques-uns des domaines dans lesquels les établissements pourraient intervenir n'apporte rien de plus ; dans la rédaction actuelle de la proposition, les techniques de communications auxquelles fait référence Thierry Mariani peuvent très bien donner lieu à la création d'un établissement public local.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Il serait préférable que M. Mariani retire cet amendement. Ou bien l'on procède à une énumération des domaines d'activité à titre indicatif, sans valeur juridique, ou bien on lui donne une portée normative, auquel cas, je crains que cet amendement n'introduise une certaine ambiguïté. L'important reste la distinction entre service public administratif et service public industriel et commercial ; elle seule a une signification et des conséquences précises. Tout autre énumération serait source d'ambiguïté et ne répondrait pas au souci légitime que M. Mariani vient d'exprimer. Des projets pourront dorénavant être mis en place dans les domaines culturels et scientifiques à l'initiative des collectivités territoriales, et le texte tel que présenté par la commission permet tout à fait de développer ce type d'activités.

M. le président. La réponse de M. le ministre vous a-t-elle convaincu, monsieur M. Mariani ?

M. Thierry Mariani. Je prends acte des propos du rapporteur confirmant que le domaine technique entre bien dans le cadre de cette proposition de loi, et de ceux du ministre me précisant que ce sera également le cas du domaine scientifique. Je suis donc totalement satisfait et je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 15 est retiré.

ARTICLE L. 1431-3 DU CODE GÉNÉRAL
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. M. Derosier et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 6, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-3 du code général des collectivités territoriales :

« L'établissement public local est administré par un conseil d'administration au sein duquel les représentants de la ou des collectivités territoriales intéressées détiennent la majorité ; les autres administrateurs sont des représentants du personnel de l'établissement et des personnalités qualifiées. »

Sur cet amendement, MM. Dupuy, Vanneste et Vernier ont présenté un sous-amendement, n° 20, ainsi rédigé :

« Compléter l'amendement n° 6 par la phrase :

« A ce dernier titre, une ou plusieurs personnes peuvent représenter l'Etat. »

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier, pour soutenir l'amendement n° 6.

M. Bernard Derosier. Cet amendement poursuit deux objectifs. Le premier est d'associer réellement les personnels des établissements publics locaux à leur gestion en leur permettant de siéger au sein du conseil d'administration. C'est ce qui se pratique aujourd'hui au sein des conseils d'administration des offices publics d'HLM, pour prendre un exemple d'établissement public qui gère une partie des activités de la collectivité publique.

Le second objectif est d'assurer, aux côtés des élus, la présence d'hommes et de femmes qui apporteront une garantie supplémentaire quant au bon fonctionnement de ces établissements.

En fait, cet amendement n'est ni plus ni moins que la reprise du texte qui figurait dans la proposition de loi de M. Dupuy. C'est certainement la raison pour laquelle celui-ci l'a soutenu et la commission l'a adopté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. Contrairement à ce que dit M. Derosier, je n'ai pas soutenu cet amendement ; la commission l'a adopté contre l'avis de son rapporteur.

Je comprends les raisons de cette décision : il s'agit d'assurer une représentation du personnel au sein du conseil d'administration des établissements publics locaux. Certes, cette possibilité figurait déjà dans le texte initial ; mais l'amendement de M. Derosier la transforme en une obligation, ce qui ne me paraît pas indispensable. Ou alors, on aurait pu aussi prévoir, par exemple, une représentation obligatoire des usagers, ce que l'on n'a pas fait.

En tout état de cause, cette représentation reste possible par le biais de la présence de personnes qualifiées au conseil d'administration. Ne donnons pas trop de rigidité à ce nouveau cadre ! Je note que les conseils de certains établissements publics locaux spéciaux, les offices d'HLM par exemple, comportent des représentants des locataires, mais pas de représentants du personnel...

M. Bernard Derosier. Et les organisations syndicales ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. ... et l'on ne saurait en déduire que les personnels des offices d'HLM ne sont pas aussi bien traités que ceux des collectivités territoriales de rattachement.

A titre personnel, je ne vois donc pas l'utilité d'un tel amendement. Toutefois, je précise que la commission l'a effectivement adopté ; l'Assemblée fera ce que bon lui semblera.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Je ne voudrais pas ouvrir de débat entre le président de la commission et le rapporteur, mais que le rapporteur rapporte au nom de la commission !

M. Christian Dupuy, rapporteur. J'ai bien précisé : à titre personnel !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Monsieur le rapporteur, je ne vous ai pas interrompu. Je vous demande d'en faire autant à mon endroit. Vous venez de soutenir une seule position : la vôtre. Mais je ne vous ai pas entendu expliquer les raisons qui ont poussé la commission à accepter cet amendement. Il ne faudrait pas que de tels détournements se reproduisent. Les rapporteurs sont parfois battus, cela a déjà été le cas ce matin, mais ce n'est pas une raison pour ne faire entendre que leur appréciation personnelle.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Mais j'ai indiqué la position de la commission !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. L'argumentation de M. Derosier a convaincu la commission et l'a conduite à voter l'amendement. Monsieur le rapporteur, vous deviez présenter cet amendement comme ayant été voté et le défendre à ce titre.

Mme Muguette Jacquaint. Tout à fait !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Monsieur le président, je répète que j'ai bien indiqué que cet amendement avait été adopté par la commission, mais que, à titre personnel, je m'y étais opposé. Je crois avoir tout de même le droit de le mentionner.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Et c'est tout !

M. Christian Dupuy, rapporteur. J'ai aussi le droit d'expliquer les raisons pour lesquelles je m'y suis opposé ! Ce genre de débat a déjà maintes fois eu lieu dans cette enceinte !

M. Jean-Paul Anciaux et M. Jacques Vernier. Tout à fait !

M. Christian Dupuy, rapporteur. Un rapporteur a parfaitement la possibilité d'exposer les raisons qui le conduisent, à titre personnel, à s'opposer à un amendement.

Cela dit, j'ai bien précisé que la commission l'avait voté, considérant qu'il était nécessaire que la représentation du personnel fût obligatoire. Monsieur le président de la commission, avec tout le respect que je vous dois je ne vous permets pas de me faire dire le contraire de ce que j'ai dit.

M. le président. Monsieur le rapporteur, j'ai bien entendu ce que vous avez dit, mais puis-je appeler votre attention sur le fait que vous êtes également cosignataire du sous-amendement n° 20 à l'amendement n° 6 ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Eh oui !

M. Christian Dupuy, rapporteur. La parole est libre, monsieur le président.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. Mais la plume est serve ! (*Sourires.*)

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Les différences de nature des collectivités territoriales qui seront à l'origine de la création de nouveaux établissements publics locaux, sans parler des structures intercommunales qui, elles aussi, pourront y avoir recours – car vous créez là, je le crois, un outil également très utile pour l'intercommunalité –, donneront lieu à une très grande diversité au sein de cette nouvelle catégorie d'établissements publics.

C'est la raison pour laquelle, sans sous-estimer l'intérêt que peut présenter la proposition de M. Derosier pour certaines structures, il me semble imprudent d'imposer, en tant que règle générale applicable à tous les établissements publics quelles que soient leur nature, leurs missions, leurs fonctions, un certain type de composition du conseil d'administration.

Cela dit, il est vrai que, dans le domaine culturel par exemple, on aura probablement intérêt à faire siéger des personnalités, éventuellement salariées de l'établissement, au conseil d'administration ; mais ce ne sera pas forcément le cas pour d'autres types d'établissements publics locaux.

Au surplus, si vous l'inscriviez dans la loi, il faudrait rédiger un décret précisant le nombre de membres issus de tel ou tel collège, etc., bref, construire une usine à gaz pour un outil qui, à mon avis, doit rester très souple et à la disposition des collectivités territoriales.

Telle est la raison pour laquelle je ne suis pas favorable à cet amendement.

M. Jean-Paul Anciaux. Tout à fait !

M. le président. La parole est à M. Christian Vanneste, pour soutenir le sous-amendement n° 20.

M. Christian Vanneste. Comme je l'ai dit tout à l'heure, n'allez pas voir dans ce sous-amendement une limitation quelconque à la décentralisation. Ce serait même exactement l'inverse.

Aujourd'hui, beaucoup de structures, qui demain pourront devenir des établissements locaux, sont financièrement soutenues par des collectivités territoriales diverses et par l'Etat. Or celui-ci pourrait parfaitement ne plus siéger dans les conseils d'administration des nouveaux établissements. Nombre de collectivités territoriales verraient dans ce départ de l'Etat un prélude à son désengagement financier.

Notre sous-amendement est en fait une mesure de sécurité, à vrai dire demandée par les collectivités territoriales elles-mêmes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, *rapporteur*. Cette proposition avait d'abord donné lieu au dépôt d'un amendement. La commission ayant adopté l'amendement n° 6 de M. Derosier, elle fut reprise sous forme d'un sous-amendement. Mais si l'Assemblée votait différemment, il conviendrait de la transformer à nouveau en un amendement.

Comme l'a indiqué Christian Vanneste, l'objectif est de permettre la présence des représentants de l'Etat au sein des établissements publics locaux au titre des personnes qualifiées.

Il ne s'agit nullement, contrairement à ce que semblait redouter Mme Jacquaint, de rendre cette présence obligatoire, mais de donner aux collectivités territoriales qui

créent un établissement public local la faculté de choisir, parmi les personnes qualifiées, des représentants de l'Etat – Christian Vanneste pensait essentiellement, en déposant son premier amendement, à la présence des DRAC dans les théâtres départementaux ou régionaux.

C'est en fait une simple mesure d'opportunité ; du reste, même si elle n'était pas inscrite dans le texte, la faculté n'en disparaîtrait pas pour autant. J'ajoute que, si le Gouvernement prenait l'engagement de ne pas s'opposer à ce que des fonctionnaires ou des représentants de l'Etat siègent dans les conseils d'administration des établissements publics locaux, on éviterait la difficulté juridique qui pourrait résulter d'un vote négatif sur l'amendement n° 6 de M. Derosier.

M. le président. Ainsi, la commission a adopté le sous-amendement n° 20, tout comme elle a adopté l'amendement n° 6.

Quel est l'avis du Gouvernement sur ce sous-amendement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le Gouvernement est perplexe, monsieur le président. (*Sourires.*)

Au niveau des principes, je ne suis pas très favorable à ce mélange des genres. Un établissement public d'une collectivité locale n'est pas l'affaire de l'Etat. Le rôle de celui-ci doit se limiter au contrôle de légalité – nous en parlons souvent dans cette assemblée – ou au contrôle financier.

Cela étant, je comprends que l'on ait le souci, en particulier dans le domaine culturel, d'une bonne collaboration entre les services de l'Etat et les établissements publics locaux.

Je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée, mais après vous avoir fait part de mon interrogation de principe, d'autant que – M. Dupuy vient de le rappeler – rien n'empêcherait une collectivité locale d'envisager la désignation par le préfet d'un représentant de l'Etat au titre des personnalités qualifiées si cela apparaissait absolument nécessaire.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. Je remercie le Gouvernement de ne pas s'opposer au sous-amendement n° 20, à défaut de le soutenir.

Cela dit, monsieur le ministre, l'Etat est déjà représenté au sein de nombreux établissements publics. Et dans la mesure où nous créerons une nouvelle catégorie d'établissements publics – nous aurons l'occasion de nous en expliquer longuement tout à l'heure – il est intéressant que l'Etat y soit présent, dans la mesure où, précisément, il peut leur apporter son aide. Ce n'est pas le jacobin que je suis qui pourrait dire le contraire.

Pourquoi l'Etat renoncerait-il à ce que lui propose la commission des lois, alors qu'il s'agit non d'une obligation, mais d'une simple faculté, et à la demande de la collectivité locale ou de l'établissement public ? L'Etat refuserait-il de jouir en quelque sorte de ses prérogatives, d'autant que ce sera à la demande d'une collectivité qui l'appellera à l'aide.

Je me félicite donc que le Gouvernement s'en remette à la sagesse de l'Assemblée, mais j'aurais souhaité que, bien au-delà, il acceptât le sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Jacques Vernier.

M. Jacques Vernier. En tant que coauteur de ce sous-amendement, je confirme les propos de Christian Vanne, du rapporteur et du président Mazeaud.

Je remercie M. le ministre de s'en remettre à la sagesse de l'Assemblée. A l'origine, l'objet de la première proposition de loi se limitait aux seuls établissements publics à vocation culturelle ; or, par tradition, l'Etat est pratiquement omniprésent dans les établissements culturels. Il convient donc qu'il soit également représenté dans les établissements publics locaux, et que cela soit écrit. Très sincèrement, monsieur le ministre, on ne saurait ravalier l'Etat au rang de simple personne qualifiée.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 20.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6, modifié par le sous-amendement n° 20.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Monsieur le président, avec votre autorisation, je reprends sous sa forme initiale l'amendement n° 8, qui avait été transformé en sous-amendement, n° 20, à l'amendement n° 6, et je vous demande de bien vouloir le mettre aux voix.

Cet amendement ouvre aux établissements publics locaux la faculté de recourir, parmi les personnes qualifiées, à des personnes représentant l'Etat.

Le sous-amendement n° 20 ayant été suffisamment exposé, ce texte n'appelle pas d'explications supplémentaires.

M. le président. Cet amendement, auquel est attribué le n° 21, est présenté par MM. Dupuy, Derosier, Vanne et Vernier. Il est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-3 du code général des collectivités territoriales par les mots : "et, à ce dernier titre, une ou plusieurs personnes représentant l'Etat". »

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Dupuy a présenté un amendement, n° 9, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-3 du code général des collectivités territoriales :

« Les membres du conseil d'administration représentant les collectivités territoriales sont nommés pour une durée égale à celle du mandat de l'assemblée délibérante qui les désigne. La durée des fonctions des autres membres du conseil d'administration est fixée par les statuts de l'établissement public local. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Mon amendement vise à doter le conseil d'administration de l'établissement public local d'une plus grande stabilité, en évitant qu'il soit renouvelé intégralement à la suite du renouvellement de l'assemblée générale de chacune des collectivités territoriales de rattachement, comme il était prévu dans la proposition initiale.

Plusieurs membres de la commission ayant souligné, à juste titre, que ce serait préférable, j'ai traduit dans cet amendement ce qui s'est révélé être la volonté majoritaire de la commission, puisqu'elle l'a adopté.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je suis favorable à cet amendement, mais ne serait-il pas plus clair d'écrire : « Les membres du conseil d'administration représentant les collectivités territoriales, désignés au sein de leur assemblée délibérante, sont nommés pour une durée égale à celle du mandat de l'assemblée qui les désigne » ?

M. Jean-Paul Anciaux. C'est plus clair et plus précis !

M. Christian Dupuy, rapporteur. Pourquoi pas, si tout le monde en est d'accord, mais je ne pense pas que cela apporte grand-chose.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Un peu plus de clarté !

M. Christian Dupuy, rapporteur. Je n'ai pas d'amour-propre d'auteur !

M. le président. Le sous-amendement du Gouvernement serait donc le suivant : « Les membres du conseil d'administration représentant les collectivités territoriales désignés au sein de leur assemblée délibérante sont nommés pour une durée égale à celle du mandat de l'assemblée qui les désigne ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. Je crains que ce sous-amendement, en fait, n'apporte un peu plus qu'une précision : une véritable novation, car il n'est dit nulle part que les représentants des collectivités territoriales doivent être nommés en leur sein.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Attendons la discussion au Sénat !

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Cela nous paraissait évident, mais si tel n'est pas le cas, je retire mon sous-amendement : donnons-nous le temps d'approfondir ce point au Sénat.

M. le président. Vous émettez donc, monsieur le ministre, un avis favorable à l'amendement sous les réserves que vous avez indiquées ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Tout à fait !

M. le président. La parole est à M. Jacques Vernier.

M. Jacques Vernier. Il faut savoir que lorsqu'une commune désigne ses représentants dans un syndicat de communes, aussi anormal que cela puisse paraître, elle peut choisir quelqu'un d'extérieur au conseil municipal.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.
(L'amendement est adopté.)

ARTICLE L. 1431-5 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Supprimer l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. J'ai évoqué ce point dans mon intervention sur l'ensemble du texte.

Je souhaiterais que la phrase : « Par dérogation aux règles énoncées aux deux précédents alinéas, le conseil d'administration peut, par délibération motivée, fixer la liste des emplois pouvant être occupés par des personnels de droit privé quel que soit l'objet de l'établissement, lorsqu'aucun cadre d'emplois correspondant n'existe dans les statuts de la fonction publique territoriale », disparaisse du texte dans la mesure où la proposition précise que la nature de l'établissement détermine le statut des personnels : fonction publique pour les établissements à caractère administratif, droit privé pour les établissements à caractère industriel et commercial. C'est la reprise du droit commun.

Or, par dérogation, si le texte de la commission était adopté, il serait admis que, quel que soit l'établissement, y compris par conséquent s'il est à caractère administratif, le recrutement de personnels de droit privé serait possible en l'absence de statut particulier.

Cette dérogation ne peut pas être acceptée pour trois raisons.

D'abord, elle est contraire aux principes qui fondent le statut de la fonction publique. Le présent argument me paraît assez considérable.

Ensuite, je l'ai déjà dit, elle est inutile pour les établissements publics à caractère industriel et commercial, cela tombe sous le sens.

Enfin – et c'est le plus important parce que c'est probablement la raison pour laquelle vous avez souhaité inscrire ce membre de phrase – cette mention est inutile lorsque s'applique normalement le statut de la fonction publique territoriale si son objet est de faciliter le recrutement de contractuels, car, dans le cadre de la fonction publique territoriale, il n'a jamais été écrit nulle part qu'on ne pouvait pas recruter des contractuels de droit public. D'ailleurs, toutes nos collectivités le font, en particulier dans le secteur culturel.

Pour toutes ces raisons, ce membre de phrase me paraît bien dangereux. Je souhaite donc que vous adoptiez l'amendement du Gouvernement qui en propose la suppression.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. La commission n'a pas adopté cet amendement, préférant attendre que le ministre donne en séance des explications et précise la doctrine gouvernementale sur la question du recrutement des agents contractuels. En effet, celui-ci semble soulever des difficultés lorsqu'un cadre d'emplois existe dans le statut de la fonction publique territoriale, et surtout lorsqu'il s'agit d'agents autres que ceux de la catégorie A. Il semblerait que le recours à un agent contractuel ne puisse intervenir que pour des emplois relevant de cette catégorie.

Aussi, je souhaite que M. le ministre aille un peu plus loin dans ses précisions et nous assure bien qu'un directeur de théâtre, par exemple, pourrait être recruté par voie contractuelle, quand bien même il n'entrerait pas dans les personnels de catégorie A.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. La réponse est oui. C'est même la règle générale. Le statut actuel de la fonction publique territoriale permet d'ores et déjà de répondre à la difficulté que vous soulevez.

M. le président. La parole est à M. Jacques Vernier.

M. Jacques Vernier. Nous abordons là un sujet important. Nous voulons passer du système associatif fragile et laxiste qui a géré certains services publics à un système plus rigoureux et plus transparent. Faut-il pour autant verser dans une absence totale de souplesse ? Telle n'est pas notre intention. Nous voulons trouver un intermédiaire entre une rigueur excessive et le relatif laxisme, ou à tout le moins la trop grande souplesse, du statut associatif.

En matière de personnel, il faut laisser une certaine souplesse, même aux établissements publics locaux qui géreront un service public à caractère administratif.

S'agissant de votre argument principal, monsieur le ministre, après avoir consulté la loi sur la fonction publique territoriale de 1984, telle que modifiée en 1987, je constate que la possibilité de recruter des agents contractuels est réservée, tant d'ailleurs pour la fonction publique territoriale que pour la fonction publique d'Etat, aux emplois de catégorie A. Ce qui veut dire – et je suis d'autant mieux placé pour en parler que le problème se pose dans mon théâtre municipal à Douai – que des emplois de catégorie B, par exemple de régisseur de son, de régisseur de plateau, de régisseur lumières, qui, comme tous les métiers du spectacle, exigent une certaine liberté et une certaine souplesse de recrutement, ne pourraient pas être occupés par des contractuels dans l'état actuel de la loi sur la fonction publique.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Votre analyse, monsieur le député, me paraît erronée. L'article 3 de la loi dit clairement : « Des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels dans les mêmes cas et selon les mêmes conditions de durée que ceux applicables aux agents de l'Etat ». Il s'agit effectivement d'emplois de haut niveau, d'emplois de catégorie A, ou équivalents.

Quant aux autres, vous avez cité une série de métiers très techniques pour lesquels il n'existe pas de cadre d'emploi. Et dans ce cas, la possibilité d'un recrutement par voie contractuelle est ouverte. Il n'est pas question de créer de cadre d'emploi pour les spécialistes du son dans les théâtres municipaux, par exemple ; du moins je ne pensais pas m'engager dans cette voie.

Dans ma propre ville, les personnels de la régie qui s'occupe du théâtre et d'autres établissements culturels sont pour l'essentiel des contractuels. Et je n'ai jamais eu de difficultés avec la tutelle.

M. le président. La parole est à M. Jacques Vernier.

M. Jacques Vernier. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir confirmé que le recrutement de contractuels dans la fonction publique n'est possible que pour les agents de catégorie A.

S'agissant des autres, certes, pour le cas que j'ai cité, il n'existe pas actuellement de cadre d'emploi spécifique, mais il en existe un plus général, celui de technicien territorial. Et je connais, au sein de ma mairie, un contentieux – qui risque de se transformer en contentieux externe – avec les organisations syndicales qui demandent que, faute de cadre d'emploi spécifique, un régisseur entre dans le cadre d'emploi de technicien territorial.

Le problème est au moins posé et il le sera devant la justice administrative.

Nous devons éviter de fragiliser le recrutement des agents de nos services publics locaux par de multiples contentieux administratifs sur le fait de savoir si ces agents peuvent ou non être recrutés comme contractuels.

M. le président. Monsieur le rapporteur, compte tenu des explications du ministre, quel est donc désormais votre avis ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. Les explications apportées par le ministre devraient satisfaire les membres de la commission. Mais chacun votera selon la conviction qu'elles lui auront permis de se forger. Pour ma part, je voterai l'amendement du Gouvernement ; je pense que mes collègues en feront autant.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, les amendements n°s 10 de M. Vanneste et 11 de M. Vanier tombent.

M. le président. M. Derosier et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales par les mots : “, après avis du conseil d'administration”. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Par cet amendement, nous voudrions éviter les travers qui pourraient découler du pouvoir exorbitant de nommer les personnels, que la loi conférerait aux présidents du conseil d'administration des établissements publics locaux. Nous craignons, en effet, que l'un de ceux-ci ne soit tenté de constituer autour de lui ce que j'appelais en commission une garde prétorienne, qui ne serait pas forcément destinée au bon fonctionnement de l'établissement public local.

Nous souhaitons qu'avant chaque nomination, ou globalement sur un tableau des effectifs comme cela se pratique dans d'autres établissements publics locaux – je pense aux offices HLM – le conseil d'administration émette un avis, lequel constituerait une garantie quant aux conditions de recrutement des personnels. Je parle bien entendu des personnels ne relevant pas de la fonction publique territoriale puisque, pour les autres, les commissions paritaires constituent un moyen de contrôle des bonnes conditions de nomination.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. La commission a adopté cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Permettez-moi d'exprimer un doute sur la pertinence d'une telle modification. Je rappelle que le principe général, qui ne souffre aucune exception, en matière de gestion des collectivités territoriales, est que la personne chargée de l'exécutif recrute les personnels.

Faut-il, à partir du moment où il y a établissement public local, rompre avec cette tradition qui n'a jamais été remise en cause depuis que les collectivités territoriales ont été instituées dans notre pays et donner, en fait, à ce qui correspond à l'assemblée délibérante dans un éta-

blissement public un droit de regard sur le recrutement des personnels ? C'est une vraie question sur laquelle j'appelle l'attention de l'Assemblée, et je m'en remets à sa sagesse pour la trancher.

M. le président. La parole est à M. Michel Péricard.

M. Michel Péricard. J'ai déjà eu plusieurs fois envie d'intervenir dans ce débat, ayant le sentiment qu'il s'en dégageait une espèce de défiance envers les élus locaux.

Comparons avec un conseil municipal où c'est le maire, et le maire seul qui décide, certes après avis des commissions paritaires. S'il fallait, chaque fois qu'un établissement public recrute, demander l'avis du conseil d'administration, ce serait ingérable. Au demeurant, le conseil d'administration pourrait après coup dénoncer une nomination comme celle que semble craindre M. Derosier. Il a tous pouvoirs de s'exprimer sur tous les sujets à tout moment.

Cet amendement, je le regrette pour la commission, me semble devoir être rejeté.

M. le président. La parole est à M. Jacques Vernier.

M. Jacques Vernier. On parle de nomination. S'il s'agit d'une mutation, les commissions paritaires sont consultées. S'il s'agit d'un recrutement, l'autorité territoriale est souveraine et ne prend l'avis de personne. Il serait donc curieux de refuser à l'exécutif d'exercer son pouvoir exclusif de recrutement, comme c'est le cas dans les collectivités publiques actuelles.

M. Derosier nous dit qu'il ne vise pas les établissements publics à caractère administratif, mais les autres. C'est encore pire ! Quels sont les organismes ou entreprises de statut privé où l'on dénierait à l'exécutif le droit exclusif de recruter et de nommer aux emplois ?

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Anciaux.

M. Jean-Paul Anciaux. Si cet amendement était adopté, ce serait ouvrir la voie à l'irresponsabilité et à un mode de recrutement par décision collégiale. Or l'exécutif doit être le seul maître de la décision de recrutement.

M. Jacques Vernier. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

ARTICLE L. 1431-6 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Substituer à l'avant-dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-6 du code général des collectivités territoriales les alinéas suivants :

« Le comptable de l'établissement est soit un comptable direct du Trésor, soit, si la délibération qui l'a créé le prévoit, un agent comptable nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration, après avis du trésorier-payeur général. Il ne peut être remplacé ou révoqué que dans les mêmes formes.

« L'agent comptable est placé sous l'autorité du président, sauf pour les actes qu'il accomplit sous sa responsabilité propre en tant que comptable public. »

La parole est à M. le ministre.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Le souhait des parlementaires est que l'ensemble des opérations des établissements soit exécuté par des comptables publics. Je crois que, là-dessus, il n'y a pas débat.

En outre, ils souhaitent que les établissements les plus importants disposent d'un comptable exclusivement attaché à ces établissements. Sur tout cela, il n'y a pas, je pense, de difficulté.

Cette volonté des parlementaires est tout à fait compatible avec le droit commun de l'organisation financière et comptable actuelle du secteur local.

Toutefois, le terme juridique et financier qui répond aux souhaits des parlementaires est « agent comptable », et non pas « comptable spécial ».

En outre, la rédaction actuelle de la proposition de loi pose problème, car le « comptable spécial » ne peut pas être placé sous l'autorité hiérarchique du comptable direct du Trésor. En effet, l'agent comptable, placé sous l'autorité de l'ordonnateur, a lui-même la qualité, les compétences et la responsabilité du comptable public. Dès lors, il est soumis aux obligations de sa fonction.

Par ailleurs, le droit commun des établissements publics locaux prévoit que les agents comptables sont nommés, sur proposition du conseil d'administration, par le préfet, après avis du trésorier-payeur général, et non par le trésorier-payeur général lui-même.

Enfin, doit être précisé par un alinéa son positionnement au regard du président de l'établissement.

Tels sont les objectifs de l'amendement proposé par le Gouvernement, qui est, me semble-t-il, tout à fait compatible avec l'objectif des parlementaires.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. Quitte à déplaire au président de la commission des lois, je dirai que, à titre personnel, j'étais favorable à cet amendement. Je ne m'explique pas bien pourquoi il a été repoussé par la commission et j'espère que les explications données par le ministre emporteront la conviction de notre assemblée.

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier, contre l'amendement.

M. Bernard Derosier. En commission, j'ai voté contre l'amendement. Non que je sois en désaccord sur les explications du ministre en matière de vocabulaire. Il est exact qu'on parle d'« agent comptable ». En revanche, je suis, d'une manière générale, un peu surpris par ce texte. Tantôt on fait référence aux collectivités territoriales, tantôt on s'inscrit dans une autre logique. Ici, il est fait référence aux établissements publics, où, certes, l'Etat nomme l'agent comptable. Mais, que je sache, le payeur départemental ou le payeur municipal n'est pas forcément nommé par le préfet, mais bien par le trésorier-payeur général.

Il me semble donc que cette immixtion du préfet dans ce qui se veut être une émanation des collectivités territoriales est un peu contraire à l'esprit qui anime les auteurs de la proposition de loi.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, nos 4 et 12, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 4, présenté par le Gouvernement, est libellé comme suit :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-6 du code général des collectivités territoriales :

« Sauf dérogation admise par le ministre chargé des finances, les établissements publics locaux sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités. »

L'amendement n° 12, présenté par M. Dupuy, est libellé comme suit :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-6 du code général des collectivités territoriales :

« Les fonds appartenant à l'établissement public local peuvent être déposés soit au Trésor, soit, sur autorisation du ministre chargé des finances, auprès de tout établissement bancaire ou financier. »

La parole est à M. le ministre, pour soutenir l'amendement n° 4.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Cet amendement porte sur le placement des fonds.

On ne peut pas revenir sur un principe fondamental du fonctionnement des collectivités territoriales, qui est déjà prévu par une loi organique. Cela poserait des problèmes sur le plan juridique.

Ce n'est pas la bonne réponse. La bonne réponse est de recourir à la régie d'avances et de recettes. Bien sûr, il faut s'entendre avec l'agent comptable sur ses modalités de mise en place afin que son ampleur et sa capacité de souplesse soient suffisantes. Mais c'est un système qui donne une garantie parfaite à la collectivité locale ou aux responsables de l'établissement public, qui évite de courir aucun risque sur le plan financier et de bien situer les responsabilités des uns et des autres.

C'est véritablement un dispositif qui est, oserai-je dire, « confortable » pour les élus à tous points de vue.

Il ne faudrait pas, me semble-t-il, introduire une modification de notre tradition juridique telle que celle qui est proposée, et ce pour obtenir un résultat qu'on peut atteindre – j'insiste sur ce point – par les régies d'avances et de recettes.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 4 et soutenir l'amendement n° 12.

M. Christian Dupuy, rapporteur. La commission des lois a bien entendu l'argument juridique évoqué à l'instant par le ministre et elle a naturellement compris qu'il lui était impossible de prévoir une disposition contraire à l'ordonnance organique de 1959.

Pour cette raison, nous avons adopté l'amendement n° 12, qui aboutit à une solution analogue avec une rédaction différente.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 12 ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Ce sont vraiment des détails de rédaction, mais j'ai envie de dire : « De deux choses l'une : ou la possibilité que j'ai exprimée de régler le problème par les régies d'avances et de recettes est une bonne réponse, ce que j'ai la faiblesse de penser, et il n'y a pas à modifier les textes fondamentaux ; ou vous esti-

mez que la réponse n'est pas satisfaisante, ce qui me surprendrait compte tenu de la pratique locale, et c'est le fond même de l'amendement gouvernemental qui est en cause.

Mais je crois vraiment que la rédaction alternative est un faux-semblant, je me permets de le dire très nettement. Je ne vois pas dans quel cas il s'avérerait nécessaire de faire appel au ministre de l'économie et des finances pour obtenir une dérogation, dans la mesure où la régie d'avances est vraiment la bonne réponse.

C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à l'amendement n° 12.

M. le président. La parole est à M. Jean-Paul Anciaux.

M. Jean-Paul Anciaux. La rédaction de l'amendement n° 4 me paraît nettement plus claire et facilitera, je crois, la compréhension des choses.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 12 n'a plus d'objet.

ARTICLE L. 1431-10 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. M. Vernier a présenté un amendement, n° 17, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-10 du code général des collectivités territoriales, après les mots : "dont dépendait l'établissement public", insérer les mots : "ou de leurs éventuels établissements publics". »

La parole est à M. Jacques Vernier.

M. Jacques Vernier. Cet amendement aborde les cas – espérons qu'ils seront fort peu nombreux – de la dissolution de l'établissement public local.

On indique, dans cet alinéa, qu'en cas de dissolution « les personnels relevant du statut de la fonction publique territoriale doivent être reclassés dans un emploi de même niveau de la ou des collectivités territoriales dont dépendait l'établissement ».

Cette rédaction concernant le reclassement de personnel en cas de dissolution a été calquée, pratiquement au mot près, sur les dispositions qui sont déjà prévus dans le code général des collectivités territoriales pour les cas de dissolution d'une communauté urbaine, d'une communauté de villes, d'une communauté de communes, d'un district.

Toutefois, j'ai relevé que, pour les communautés urbaines et les communautés de villes, le texte était légèrement différent de ce qu'il était, par exemple, pour les districts. Il me semble ajouter un élément qui pourrait en l'occurrence être opportun.

Dans les communautés urbaines et les communautés de villes, il est certes prévu, en cas de dissolution, que le personnel peut être reclassé dans les communes qui fondaient la communauté. Mais il doit pouvoir l'être aussi dans les établissements publics de ces communes. Il serait particulièrement intéressant, par exemple, en cas de dissolution d'un établissement culturel dont la région serait membre, de pouvoir reclasser ce personnel culturel dans d'autres établissements publics locaux dont la même région serait également membre.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Christian Dupuy, rapporteur. La commission n'a pu examiner cet amendement, non plus que l'amendement n° 18 de M. Vernier qui va être appelé dans un instant et qui répond à la même préoccupation.

A titre personnel – mais je vois que M. le président de la commission des lois opine – je crois que nous ne pouvons qu'être favorables à cette faculté de réintégration des personnels dans les établissements publics locaux relevant des collectivités territoriales concernées.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Vernier a présenté un amendement, n° 18, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 1431-10 du code général des collectivités territoriales, après les mots : "collectivités territoriales", insérer les mots : "ou établissements publics". »

Il s'agit, monsieur Vernier, d'un amendement de coordination.

M. Jacques Vernier. En effet, monsieur le président !

M. le président. L'avis de la commission est, je pense, favorable.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Oui !

M. le président. Celui du Gouvernement également ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Egalement !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18. *(L'amendement est adopté.)*

ARTICLE L. 1431-11 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. M. Dupuy et M. Vernier ont présenté un amendement, n° 13, libellé comme suit :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article L. 1431-11 du code général des collectivités territoriales :

« *Art. L. 1431-11.* – La participation d'une nouvelle collectivité territoriale à un établissement public local est décidée par délibérations concordantes de la collectivité territoriale intéressée et des autres collectivités territoriales dont l'établissement relève.

« Le retrait d'une collectivité territoriale s'effectue dans les conditions prévues aux articles L. 5212-28 à L. 5212-30 du présent code pour le retrait d'une commune d'un syndicat de communes. Le conseil d'administration de l'établissement public local exerce les attributions dévolues par ces articles au comité du syndicat de communes. »

La parole est à M. Christian Dupuy.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Il s'agit d'organiser la manière dont une collectivité territoriale peut se retirer d'un établissement public commun à plusieurs collectivités.

La proposition initiale exigeait des délibérations concordantes de l'ensemble des collectivités. Il est apparu que cela pouvait créer une difficulté, l'absence de délibérations concordantes aboutissant à condamner la collectivité qui voulait se retirer à se maintenir.

Il a semblé judicieux de renvoyer aux articles L. 5212-28 à L. 5212-30 du même code, qui prévoient les conditions dans lesquelles une commune peut se retirer d'un syndicat de communes et d'indiquer que le conseil d'administration de l'établissement public local exerce les attributions dévolues par ces articles au comité du syndicat de communes.

Cela permet d'avoir une règle identique à celle du retrait d'une commune d'un syndicat de communes.

M. Jean-Paul Anciaux. Très bien !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er} de la proposition de loi, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 1^{er} de la proposition de loi, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – I. – L'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales est rédigé comme suit :

« Art. L. 2221-4. – Sous réserve des dispositions de l'article L. 2221-8, les régies mentionnées aux articles L. 2221-1 et 2221-2 sont dotées de la seule autonomie financière.

« II. – La section 2 du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est supprimée.

« III. – Au premier alinéa de l'article L. 2221-5 du code général des collectivités territoriales, les termes "aux articles L. 2221-10 et L. 2221-14" sont remplacés par les termes "à l'article L. 2221-14". »

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

Article 3

M. le président. Je donne lecture de l'article 3 :

TITRE II

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

« Art. 3. – Les personnels employés à la date de promulgation de la présente loi par une association ou par une société d'économie mixte dont l'objet et les moyens sont transférés dans leur intégralité à une collectivité territoriale ou à un établissement public local en relevant, et qui sont recrutés dans ce cadre par ladite collectivité ou ledit établissement, peuvent continuer de bénéficier des dispositions du contrat qu'ils ont souscrit en tant qu'elles

ne dérogent pas aux dispositions légales et réglementaires régissant les agents non titulaires de la fonction publique territoriale.

« Par dérogation à l'article L. 122-9 du code du travail, les personnes recrutées dans le cadre fixé à l'alinéa précédent ne perçoivent pas d'indemnités au titre du licenciement lié à la dissolution de l'association. »

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 est adopté.*)

Article 4

M. le président. « Art. 4. – Les communes et les syndicats de communes qui avaient des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière à la date de la promulgation de la présente loi ont la faculté de conserver ce mode de gestion dans les conditions antérieurement en vigueur jusqu'au 31 décembre 1998. »

Je mets aux voix l'article 4.

(*L'article 4 est adopté.*)

Article 5

M. le président. Je donne lecture de l'article 5 :

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

« Art. 5. – Il est inséré un titre IV au livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, ainsi composé :

« Titre IV : Régies

« Chapitre unique

« Art. L. 1441-1. – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent gérer des services à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial sous forme de régies dotées de la seule autonomie financière, dans les conditions fixées par les articles L. 2221-1 à L. 2221-14 du présent code. »

Je mets aux voix l'article 5.

(*L'article 5 est adopté.*)

Article 6

M. le président. « Art. 6. – A l'article L. 2221-1 et à l'article L. 2221-2 du code général des collectivités territoriales, les mots "syndicats de communes" sont remplacés par les mots "groupements de communes".

« Au troisième et au quatrième alinéa de l'article L. 2221-13 du code général des collectivités territoriales, le mot "syndicat" est remplacé par le mot "groupement". »

Je mets aux voix l'article 6.

(*L'article 6 est adopté.*)

Après l'article 6

M. le président. M. Dupuy a présenté un amendement, n° 14, ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer l'article suivant :

« Le sixième alinéa (3^e) de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : "et des établissements

publics locaux visés à l'article L. 1431-1, dépendant de la commune. Lorsque l'établissement public local est rattaché à plusieurs communes, seul le tableau de synthèse mentionné au 4° est joint en annexe".»

La parole est à M. Christian Dupuy.

M. Christian Dupuy, rapporteur. Cet amendement vise à rendre compte tous les ans à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de rattachement de la situation des comptes de l'établissement public local. Une telle obligation existe pour d'autres organismes communaux. Il nous semble intéressant d'éclairer tous les ans la collectivité territoriale qui a elle-même créé l'établissement public local sur l'évolution de ce dernier.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer l'article suivant :

« I. – Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé Epaberre, placé sous la tutelle du ministère de l'environnement.

« L'établissement a pour mission de coordonner la mise en œuvre d'un programme tendant à la sauvegarde et à la mise en valeur de l'étang de Berre et des milieux aquatiques qui lui sont liés, dans la perspective de la reconquête d'un espace marin.

« A cette fin, l'établissement est habilité à réaliser pour son compte ou celui de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres établissements publics, les études et les équipements collectifs nécessaires à la lutte contre la pollution des eaux et l'agression à l'encontre du milieu marin.

« Il assure la collecte et le traitement des informations relatives à la qualité des eaux ainsi que la coordination des actions de surveillance.

« Il est habilité à procéder aux études et à la mise en œuvre d'opérations d'aménagements liées à la mise en valeur des espaces naturels et portant notamment sur le développement d'activités de loisirs de proximité, sur le territoire des communes riveraines de l'étang de Berre et des milieux aquatiques qui lui sont liés.

« Ces actions doivent être compatibles avec l'objectif de dépollution des eaux et de sauvegarde des milieux naturels. Les communes riveraines concernées sont : Istres, Miramas, Saint-Chamas, Berre-l'Étang, Rognac, Vitrolles, Marignane, Châteauneuf-lès-Martigues, Martigues, Saint-Mitre-les-Remparts.

« L'établissement peut procéder pour le compte de l'Etat, des collectivités locales ou d'autres établissements publics à l'acquisition, au besoin par voie d'expropriation ou en exerçant leur droit de préemption, d'immeubles bâtis ou non bâtis nécessaires à la mise en œuvre de ses missions.

« II. – L'établissement est administré par un conseil d'administration de trente-trois membres comprenant :

« – cinq membres représentant l'Etat ;

« – un représentant du Sénat et un représentant de l'Assemblée nationale ;

« – quinze membres représentant les collectivités territoriales ;

« – un représentant de l'Agence de l'eau ;

« – quatre représentants des activités industrielles des bords de l'étang de Berre ;

« – six personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de l'environnement.

« L'agent comptable a accès aux réunions du conseil d'administration.

« Le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône, commissaire du Gouvernement, ou son représentant, assiste de plein droit aux réunions du conseil d'administration et y est entendu chaque fois qu'il le demande. Il exerce le droit de veto au nom de l'Etat pour tout ce qui concerne les engagements de l'Etat et peut demander une seconde délibération.

« III. – Le président du conseil d'administration est nommé pour trois ans sur proposition du conseil d'administration par décret pris sur le rapport du ministre de l'environnement.

« IV. – Un décret détermine les conditions d'application du présent article. »

APPLICATION DE L'ARTICLE 98, ALINÉA 5, DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

M. le président. Sur cet amendement, M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, oppose l'irrecevabilité tirée de l'article 98, alinéa 5, du règlement.

En vertu de cet article, les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, ce qui est le cas, s'ils sont proposés dans le cadre du projet.

En application du règlement, peuvent seuls intervenir l'auteur de l'amendement, un orateur contre la recevabilité, le Gouvernement et la commission.

Je donne donc la parole au Gouvernement, auteur de l'amendement. Je la donnerai ensuite à M. Pierre Mazeaud.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Monsieur le président, avant d'évoquer la recevabilité, vous me permettez d'évoquer, au fond, l'intérêt de cet amendement, car c'est également par rapport au contenu des politiques que le Parlement peut être amené à se prononcer.

Chacun sait ici l'importance de l'étang de Berre sur la géographie de notre littoral. Chacun sait aussi, en tout cas tous ceux qui passent à proximité, que, depuis plusieurs années, des perturbations très graves de son équilibre naturel sont en cours, que des pollutions fortes, liées notamment à une industrialisation importante, se produisent et que ce milieu fermé est très sensible aux pollutions chimiques, à l'eutrophisation et aux variations de salinité.

La réhabilitation de l'étang de Berre devient donc un enjeu majeur pour le développement de la région, ce que savent bien l'ensemble des élus locaux et nationaux originaires des bords de la Méditerranée.

C'est ce qui nous amène à reprendre une proposition dont M. Darrason, député, ici présent, était à l'origine, qui vise à constituer une structure particulière permettant

de regrouper l'ensemble des intervenants potentiels dans l'indispensable travail de remise en état de l'étang de Berre.

Il nous est apparu nécessaire, compte tenu du particularisme de ce dossier, de prévoir une structure particulière.

La question posée par M. le président de la commission des lois porte sur la recevabilité.

Je voudrais simplement, sur ce deuxième élément, apporter quelques indications.

Cet amendement se propose de créer un établissement dont la mission est très précisément circonscrite, puisqu'il s'agit d'un élément géographique donné, et non pas de n'importe quel site géographique français – la liste des communes concernées est d'ailleurs inscrite dans le texte.

M. Jacques Limouzy. C'est un beau « cavalier » ! C'est tout ! Ne vous fatiguez pas !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. Je voudrais également souligner le fait que les élus, notamment les élus locaux, seraient majoritaires dans le conseil d'administration.

Je crois que cet amendement public n'est pas non plus rattachable à la nouvelle catégorie d'établissement public local dont nous parlons aujourd'hui,...

M. Pierre Mazaud, président de la commission. Ah, ah !

M. Bernard Derosier. Voilà l'aveu !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. ... du moins pas directement,...

M. Pierre Mazaud, président de la commission. « Pas directement » !

M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation. ... dans la mesure où l'importance des moyens à mobiliser et la spécificité des problèmes à traiter nécessitent une participation et une implication de l'Etat, alors que nous avons bien vu que ce n'était pas de cela qu'il s'agissait, que les établissements publics en cause étaient des établissements publics strictement locaux en quelque sorte, des prolongements des collectivités territoriales. Il s'agit ici d'une structure de coopération et de mise en commun des moyens.

Le Parlement est déjà intervenu pour la création d'établissements publics dont certains sont bien connus, comme l'ADÈME ou le conservatoire du littoral. Celui que nous vous proposons aura un rôle très important, car la région est aujourd'hui en très grande difficulté.

Je souhaite donc que vous puissiez adopter l'amendement du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Pierre Mazaud, président de la commission. Monsieur le ministre, vous venez en fait de militer, et je vous en remercie, pour l'irrecevabilité de votre amendement. Vous nous avez dit que le problème de l'étang de Berre était sérieux et je n'en doute pas une seconde. Il mérite donc une véritable étude de la commission compétente, c'est-à-dire de la commission de la production et des échanges. Vous avez parlé d'eutrophisation et utilisé d'autres termes très savants qui traduisent une situation que la commission des lois n'est pas particulièrement compétente pour apprécier.

J'en viens aux problèmes de fond.

Si j'ai soulevé l'irrecevabilité de cet amendement, c'est parce qu'il est doublement contraire à la Constitution.

Mais avant de développer mes arguments, je note que vous avez repris, et cela m'a étonné, l'amendement d'un de nos collègues, qui était en fait une véritable proposition de loi et avait été déclaré irrecevable par la commission des finances.

M. Jacques Limouzy. C'est honteux !

M. Pierre Mazaud, président de la commission. Le procédé est pour le moins curieux. Je ne dirai pas qu'il témoigne d'un certain mépris à l'égard du Parlement, mais je rappelle que la commission des finances s'était prononcée. Je ne vous reproche cependant pas d'avoir agi ainsi.

Le grief que je vous adresse est d'ordre constitutionnel. Monsieur le ministre, la proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui, et qui émane de deux de nos collègues, vise à créer une nouvelle catégorie d'établissements publics, les établissements publics locaux, ce qui est conforme à l'article 34 de la Constitution, lequel dispose : « La loi est votée par le Parlement. La loi fixe les règles concernant [...] la création de catégories d'établissements publics. » Or vous nous proposez de créer non pas une catégorie d'établissements publics, mais un établissement public qui entre dans l'une des catégories déjà existantes.

Je rappelle que l'article 37 de la Constitution précise : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. »

Les choses sont donc simples. Si le problème de l'eutrophisation de l'étang de Berre est vraiment fondamental, pourquoi le Gouvernement, en vertu des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article 37 de la Constitution, ne prend-il pas un décret ?

M. Bernard Derosier. Eh oui !

M. Jacques Limouzy. Il est là pour ça !

M. Pierre Mazaud, président de la commission. S'il ne le fait pas, c'est qu'il a des raisons, que je vais critiquer avec force.

Nous entrons, mes chers collègues, dans un système excessivement grave. Nous avons obtenu, suite à la demande de M. le président de l'Assemblée nationale, que des propositions de loi puissent de plein droit être discutées à l'Assemblée nationale une fois par mois, et cela a fait l'objet de la dernière modification constitutionnelle. Or voilà que le Gouvernement greffe, par voie d'amendement, un texte sur notre proposition.

M. Bernard Derosier. Nous ne sommes même plus les maîtres dans cette maison !

M. Pierre Mazaud, président de la commission. Il y a là une sorte de détournement de procédure qui me paraît particulièrement grave.

Dans quel processus entrons-nous si, lorsque nous examinons une proposition de loi comme la Constitution nous en reconnaît le pouvoir, le Gouvernement en profite pour introduire des dispositions d'une importance considérable ? D'ailleurs, monsieur le ministre, je le répète, vous avez dit que le problème de l'étang de Berre était très grave ; il mérite donc d'être étudié au fond par la commission de la production et des échanges.

Je maintiens par conséquent ma demande, pour les deux raisons que j'ai indiquées.

Le Conseil constitutionnel a déjà sanctionné l'introduction de cavaliers dans certains textes. Or, là, il s'agit d'un cavalier considérable,...

M. Jacques Limouzy. Le cheval n'est pas mal non plus !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. ... qui n'a rien à voir avec le texte dont nous discutons, C'est pourquoi nous demandons l'application de l'article 98, alinéa 5, du règlement, dont M. le président a donné lecture, qui dispose : « Les amendements et les sous-amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, » – ce qui est le cas – « s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition. »

On ne me fera pas l'injure de dire que nous n'avons pas pesé nos mots lorsque nous avons rédigé notre règlement. Il s'agit d'un amendement totalement hors cadre, qui mérite une étude approfondie et qui est contraire à la Constitution. Car, comme je l'ai dit, eu égard à l'article 34 de la Constitution et à son corollaire, l'article 37, si la création d'une catégorie d'établissements publics relève bien du domaine de la loi, celle d'un établissement public entrant dans une catégorie déjà existante relève du domaine réglementaire, et c'est au Gouvernement de prendre ses responsabilités. Vous devez donc les prendre, monsieur le ministre, et non pas nous proposer quelque chose de contraire à la Constitution.

Je demande au Gouvernement de prendre acte de l'existence des articles 34 et 37 et de ne pas s'engager dans une procédure qui risquerait de poser de graves problèmes demain, car il pourrait alors, chaque fois que nous examinons une proposition de loi, détourner la Constitution en greffant sur nos textes d'autres textes d'une importance plus grande.

M. Jacques Limouzy. Bravo !

M. le président. Je consulte l'Assemblée sur la recevabilité de l'amendement n° 19.

(L'Assemblée, consultée, décide que l'amendement est irrecevable.)

Titre

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, j'indique à l'Assemblée que, conformément aux conclusions de la commission, son titre est ainsi rédigé :

« Proposition de loi facilitant la création d'établissements publics locaux. »

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Michel Péricard, pour le groupe RPR.

M. Michel Péricard. La proposition de loi que nous allons adopter est issue de deux propositions présentées par MM. Vanneste et Dupuy. Elle a été amendée par l'Assemblée et le Gouvernement. Elle a été proposée à notre discussion par le groupe RPR en application des dispositions nouvelles adoptées lors de la dernière réforme constitutionnelle, qui permet aux groupes de soumettre à la discussion de l'Assemblée une proposition de loi une fois par mois.

Ce texte offrira aux collectivités locales un outil nouveau, moderne et utile, permettant d'éviter les dérapages que les associations leur faisaient courir, et je remercie

tous ceux qui vont permettre à cette proposition, après les navettes parlementaires, d'avoir force de loi, en particulier nos amis du groupe UDF, qui ont annoncé leur intention de la voter.

Je déplore cependant que d'autres groupes s'abstiennent et je ne vois pas bien les raisons de leur abstention. En tout état de cause, les collectivités locales apprécieront le geste de ceux qui les auront soutenues aujourd'hui. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier, pour le groupe socialiste.

M. Bernard Derosier. Nous nous sommes déjà exprimés au cours de la discussion générale et de l'examen des amendements, et j'avoue avoir craint un instant que l'amendement du Gouvernement, sur lequel le président Mazeaud a dit ce qu'il fallait dire, ne soit adopté, ce qui aurait modifié notre vote final. Mais cet amendement a été déclaré irrecevable et j'espère simplement qu'il ne resurgira plus dans la suite de l'examen de cette proposition de loi.

Ce texte nous semble intéressant, et nous aurions souhaité disposer d'un temps raisonnable pour examiner tous les avantages et les inconvénients, voire les risques, de sa mise en application.

Fort heureusement, le Sénat en délibérera un peu plus longuement que nous, et je veux croire que nos collègues étudieront de près les observations que nous avons formulées, en particulier en ce qui concerne la constitutionnalité du texte.

Nous ne désapprouvons pas le but qu'il vise, mais nous ne pouvons pas voter pour, eu égard aux réserves que nous avons émises, et qui demeurent, notamment parce que nos amendements n'ont pas été retenus par l'Assemblée bien qu'ayant été adoptés par la commission. En conséquence, nous nous abstenons.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

Mme Muguette Jacquaint. Le groupe communiste s'abstient !

(L'ensemble de la proposition de loi est adoptée.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à onze heures trente-cinq, est reprise à onze heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

2

FAMILLES MONOPARENTALES

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de Mme Nicole Catala et plusieurs de ses collègues tendant à améliorer les conditions de vie des familles monoparentales (n°s 3203, 3250).

La parole est à Mme le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Mme Nicole Catala, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons ce matin, et qui a été signée par une centaine de parlementaires de mon groupe, est le fruit d'un travail de réflexion conduit tout au long de l'année 1996 par une quinzaine de mes collègues et moi-même.

Elle tend à nous permettre, à nous élus, qui sommes souvent confrontés dans nos permanences à des situations de grande difficulté, voire de détresse, de mieux répondre aux problèmes que rencontrent dans notre société les parents isolés.

Le travail que nous avons entrepris ne visait naturellement pas du tout à interférer avec la conférence de la famille qui doit se tenir au mois de février. Ce travail, parallèle, est indépendant des travaux préparatoires de la conférence. Nous nous réjouissons cependant de déceler d'ores et déjà, sur certains points, une convergence de vues entre les conclusions du groupe de pilotage de la conférence et nos propres analyses.

J'ajoute qu'il ne faudrait pas se méprendre sur l'esprit qui a inspiré les auteurs de la proposition de loi. Il ne s'agit ni pour eux ni pour moi de promouvoir un type de cellule familiale qui tend certes à se multiplier dans notre société, mais dont nous reconnaissons qu'il n'est pas le cadre idéal pour l'épanouissement du couple et des enfants. Ce cadre idéal, c'est une famille complète.

Cela dit, nous devons regarder en face la réalité sociale. Celle-ci, dont la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a pris acte en adoptant la présente proposition de loi, nous a conduits à un triple constat : les familles monoparentales sont de plus en plus nombreuses dans notre société ; nombre d'entre elles sont des familles pauvres ; plus que d'autres, leurs enfants risquent d'aller grossir les rangs des exclus.

Depuis que nos statistiques prennent en compte le phénomène de la monoparentalité, on constate que le pourcentage des parents isolés n'a cessé d'augmenter, à un rythme de 2,3 % par an en moyenne. Lors du dernier recensement de l'INSEE, en 1990, on a dénombré quelque 1 200 000 familles monoparentales. Elles représentent aujourd'hui 13 % du total des familles. Le phénomène est plus important encore dans une ville comme Paris, où l'on arrive à 23 % : dans la capitale, une famille sur quatre ou presque est donc constituée par un parent seul ayant charge d'enfants.

Dans 85 % des cas, le chef de la famille monoparentale est une femme. Il est donc bien naturel que les élues de cette assemblée se sentent particulièrement préoccupées par cette situation.

Les causes de cette évolution ont varié dans le temps. Il y a trente ans, la cause principale de la monoparentalité était le veuvage. Le divorce ou la maternité hors mariage, ne représentaient que 20 % des causes d'isolement. Il en va différemment de nos jours. En effet, les divorces sont désormais la cause principale de la situation d'isolement : ils représentent plus de 40 % des facteurs de monoparentalité, les autres facteurs – veuvage et maternité hors mariage – intervenant chacun à hauteur de 20 % environ.

Quelles qu'en soient les causes, l'augmentation du nombre des familles monoparentales constitue désormais un phénomène social ample et lourd. Il n'est pas propre à

notre pays, puisqu'on l'observe dans la plupart des pays occidentaux, notamment aux Etats-Unis où il revêt une dimension très importante et où il donne lieu à des controverses. Mais il faut lui prêter d'autant plus attention – j'invite de façon pressante le Gouvernement à le faire – que la monoparentalité s'accompagne souvent d'une grande pauvreté. Pour illustrer mes propos, je citerai quelques chiffres.

Plus d'un parent isolé sur cinq perçoit le RMI ; 55 % des familles allocataires du RMI sont des familles monoparentales ; près d'une famille monoparentale sur quatre vit dans notre pays au-dessous du seuil de pauvreté. Ces précisions sont, me semble-t-il, très parlantes et suffisent à justifier l'attention que nous voulons leur voir porter.

De plus, cette pauvreté spécifique s'aggrave. Une étude de l'INSEE a établi que les familles monoparentales, qui représentaient en 1985 près de 12 % des familles pauvres, en représentaient 17 % en 1995.

Cette pauvreté se traduit notamment par la prééminence, dans le budget familial, du poste « alimentation », par le fait que les soins médicaux sont plus souvent sollicités par ces familles auprès d'un dispensaire ou d'un hôpital qu'auprès des médecins libéraux, et que celles-ci sont plus rarement que d'autres détentrices d'un véhicule.

De la récente étude que l'INSEE a consacrée aux enfants pauvres, il ressort que les familles monoparentales ont connu, pendant la décennie 1985-1995, une progression de leurs revenus et de leurs prestations sociales moins favorable que les autres familles. En effet, avec une progression de 2 % l'an seulement, au lieu de 17 % pour un couple avec un enfant, leur revenu annuel moyen par unité de consommation s'établissait, en 1995, à 80 500 francs, contre 120 000 francs pour un couple avec enfant.

Plus précisément encore, si le montant annuel moyen des prestations sociales a augmenté, au cours de la même décennie, de 20 % pour les couples avec trois enfants, de 21 % pour les couples avec un seul enfant, l'augmentation n'a été que de 7 % pour les familles monoparentales.

Soyons clairs, il ne s'agit pas de faire pleurer sur le sort d'une catégorie particulière de la population ! Fort heureusement, et je tiens à le souligner, la plupart des parents isolés disposent de ressources suffisantes pour subsister, ou bien, avec l'aide de leur entourage, s'en sortent et surmontent les difficultés qu'ils rencontrent.

Il convient de souligner que l'API, l'allocation de parent isolé, qui est une allocation spécifique, n'était en 1995 versée en métropole qu'à 146 000 personnes, ce qui est peu au regard du nombre total de parents isolés : 1 200 000. Il n'en demeure pas moins qu'il existe une pauvreté spécifique de ces familles, dont les premières victimes sont les enfants.

De la même étude de l'INSEE, il ressort – qu'un enfant pauvre sur cinq vit aujourd'hui dans une famille monoparentale.

En 1985, plus de la moitié des enfants pauvres étaient issus de familles nombreuses. Ce pourcentage a diminué : il est inférieur à 40 %. En revanche, on observe que 20 % d'enfants pauvres, soit un enfant pauvre sur cinq, vit auprès d'un parent isolé. L'augmentation du nombre de ces enfants est saisissante : 68 % en dix ans !

Les premières victimes des difficultés rencontrées par les familles monoparentales sont les enfants. Les données statistiques que je viens de citer sont à cet égard éclairantes, mais j'ajouterai quelques précisions supplémentaires pour illustrer mon propos.

Une étude menée conjointement par l'INED et par l'INSEE montre que les enfants qui vivent avec un seul parent sont plus nombreux que les autres à redoubler, qu'ils sont plus nombreux que les autres – la différence est de l'ordre de dix points – à quitter le système scolaire sans diplôme, qu'ils entrent plus tôt que les autres sur le marché du travail et qu'ils se retrouvent en fin de compte plus souvent au chômage que les autres.

Sans vouloir noircir exagérément le tableau, nous pouvons remarquer que nous sommes en présence non seulement d'un phénomène social lourd, que je me suis efforcée de décrire, mais aussi de l'un des mécanismes d'exclusion à l'œuvre dans notre société.

C'est pour combattre ce phénomène que le groupe de réflexion que nous avons constitué l'année dernière suggère un ensemble de mesures, dont certaines sont de nature législative – elles figurent dans la proposition de loi – et d'autres de nature réglementaire. Je souhaite très vivement que le Gouvernement retienne ces dernières et les mette en œuvre.

J'évoquerai très rapidement les principales dispositions que nous proposons.

D'abord, en ce qui concerne le logement, deux mesures sont prévues, l'une concernant l'accès au logement, l'autre le maintien dans le logement.

S'agissant de l'accès au logement, nous proposons que les familles monoparentales bénéficient d'un traitement prioritaire dans le cadre des fonds de solidarité logement.

S'agissant du maintien dans le logement, nous proposons d'accorder aux bailleurs sociaux le droit de recouvrer tout ou partie du loyer auprès du débiteur de la pension alimentaire impayée dès lors que le parent isolé, créancier de cette pension, qui est menacé d'expulsion pour ne pas avoir acquitté son loyer. Je propose donc de créer une action directe du bailleur social contre le débiteur défaillant de la pension alimentaire.

Ensuite, en ce qui concerne les prestations familiales, après avoir envisagé et, pour certains, souhaité, un rapprochement entre l'API et l'allocation parentale d'éducation désormais accordée dès le deuxième enfant, les auteurs de la proposition de loi se sont finalement orientés dans deux autres directions.

D'une part, pour atténuer les critiques parfois adressées à l'allocation de parent isolé, à laquelle on reproche de maintenir ses bénéficiaires dans l'inactivité et de freiner la recomposition d'une famille, la proposition de loi prévoit d'autoriser le cumul total ou partiel de l'API avec soit l'indemnisation d'une formation, soit la rémunération d'une activité à temps partiel. On aiderait ainsi le parent isolé à préparer sa réinsertion dans la vie active et à ne pas s'installer dans une situation d'inactif, d'assisté, de laquelle il aura plus de difficultés à sortir ultérieurement. De plus, la proposition de loi vise à maintenir l'allocation de parent isolé pendant quelque temps après la reprise d'une communauté de vie, de façon à ne pas dissuader la personne seule de reconstituer une famille si elle en a la possibilité.

D'autre part, en même temps – je serais presque tentée de dire en contrepartie de ces ajustements favorables de l'API que nous proposons – nous souhaitons un renforcement des modalités de contrôle de la situation d'isole-

ment, qui est la condition majeure pour le versement de l'allocation. En effet, la fraude doit être combattue. Elle est difficile à évaluer en la matière. Le rapport de nos collègues Gérard Léonard et Charles de Courson l'évaluait à 100 %. Ce n'est pas énorme, mais c'est trop. Nous souhaitons donc que le Gouvernement demande aux caisses d'allocations familiales de ne pas se contenter de déclarations, fussent-elles sur l'honneur, de la part du parent isolé qui demande l'allocation, mais de vérifier la réalité de la situation d'isolement à l'aide de quittances de loyer, d'électricité, voire – pourquoi pas ? – de documents fiscaux.

Le rapport préparatoire à la proposition de loi suggérerait également d'améliorer les pensions de réversion et souhaitait que soit enfin inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée le projet de loi, prêt depuis une dizaine d'années, visant à moderniser le droit des successions et à améliorer la situation du conjoint survivant. Quand l'Assemblée sera-t-elle appelée à examiner ce texte ?

Enfin, dans un troisième domaine, l'activité professionnelle, le rapport préparatoire suggérerait au Gouvernement – mais cela relève de l'exécutif et non du législatif – de solliciter des comités d'entreprise une réorientation de l'emploi des fonds dont ils disposent au titre de leurs activités sociales, et qui représentent aujourd'hui des sommes considérables. On m'a donné une évaluation de l'ordre de 15 milliards. Je n'ai pas les moyens de la vérifier, mais elle me semble plausible. Or ces fonds sont encore trop souvent consacrés à des activités sociales quelque peu dépassées et ne font pas toujours la place qu'il convient aux priorités sociales actuelles. Je me permets donc de lancer un appel aux comités d'entreprise pour que ces sommes soient davantage employées à aider les salariés qui supportent seuls la charge d'enfants. Cette possibilité leur est plus largement offerte aujourd'hui avec la création des chèques service et la possibilité d'abonder les aides fournies aux parents seuls pour la garde d'enfant ou le soutien scolaire. Je souhaite vivement que ces facilités soient pleinement utilisées par les comités d'entreprise et qu'un bilan de leur action en ce domaine leur soit demandé au terme de leur mandat.

Enfin, la proposition de loi prévoit la mise en place d'un dispositif d'accueil et d'orientation des parents isolés qui reposerait principalement sur les services départementaux de PMI. Mais on pourrait aussi envisager – nous y avons songé – de renforcer le Centre national de documentation et d'information des femmes et des familles pour qu'il puisse mieux répondre au besoin, souvent constaté par les élus dans leurs permanences, d'une meilleure information des parents isolés sur leurs droits en matière de santé, de logement ou de protection sociale.

Telle qu'elle vous est présentée, mes chers collègues, et bien qu'elle ait été améliorée par la discussion en commission, la proposition de loi dont je suis le rapporteur n'est sans doute pas parfaite – j'en suis consciente – mais elle a le mérite de tendre à améliorer les conditions de vie d'une partie particulièrement fragile de notre population, d'une frange particulièrement démunie de nos concitoyens. Phénomène social lourd, je l'ai dit, la « monoparentalité » est devenue aujourd'hui l'un des facteurs de l'exclusion. J'espère en conséquence que le Gouvernement s'associera aux efforts des parlementaires pour atténuer les conséquences de cette évolution et pour donner toutes leurs chances aux enfants qui en sont les premières victimes. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Bernadette Isaac-Sibille.

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Monsieur le président, mes chers collègues, le phénomène des familles monoparentales est l'un des problèmes importants de notre société, car il touche à la vie du parent seul, le plus souvent la mère, et à celle des enfants. Tout le monde s'accorde pour dire que le père et la mère sont indispensables à l'équilibre dans l'éducation des enfants. S'il est déjà difficile d'élever des enfants à deux, combien l'est-ce davantage encore quand on est seul. Les familles monoparentales cumulent les difficultés.

Je remercie très vivement Nicole Catala d'avoir eu l'idée de cette proposition de loi, qui a le mérite de prendre le problème dans sa globalité plutôt que de procéder par petites touches, ce qui n'améliore rien.

M. Michel Péricard. Absolument !

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Comme vous l'avez dit, madame le rapporteur, les familles monoparentales concernent plus de 1,2 million d'adultes et 2 millions d'enfants. Il faut savoir que si, en 1968, 54 % de ces familles étaient issues du veuvage, 16 % d'un divorce et 8 % du célibat, en 1995, 20 % d'entre elles étaient issues du veuvage, 42 % du divorce et 21 % du célibat. Ces chiffres sont impressionnants pour notre société de demain car, dès leur départ dans la vie, les enfants connaissent un problème de marginalisation.

Au moment où le Gouvernement s'apprête à nous présenter un projet de loi sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, il est intéressant que notre Assemblée puisse voter cette proposition qui vise à lutter contre une sorte d'exclusion avant qu'elle ne se manifeste. Je pourrais presque dire que c'est une loi de prévention. En effet, si le parent seul peut, dès leur naissance, donner un équilibre matériel, affectif, moral à ses enfants, ceux-ci seront armés pour la vie.

Je ne proposerai que deux modifications à ce texte, l'une sur l'API, l'autre sur le guichet d'information, pour procéder dans l'ordre des articles.

L'API est une mesure très intéressante et indispensable dans sa spécificité, mais est-il bon de donner, pendant trois ans, une prestation sans responsabiliser la personne qui la reçoit ? Pendant la première année qui suit la naissance, il est nécessaire qu'une mère prenne conscience de sa maternité et donne à son enfant tout ce que son départ dans la vie exige de soins, de tendresse et d'attention. Mais au bout de cette année, il est indispensable que la mère pense à leur avenir commun. Je préside une commission locale d'insertion depuis 1989 et je puis vous dire que, dans une très grande proportion – que je n'ai pu calculer avec précision – une jeune femme ajoute une API à une autre avant d'en arriver au RMI parce qu'elle n'a aucune qualification lui permettant de trouver du travail. Chaque CLI nous donne l'occasion de le vérifier. Est-ce le bonheur pour ces femmes et leurs enfants ? Je propose donc, tout en maintenant les modifications préconisées par Mme Catala, de verser l'API sans contrepartie, si j'ose dire, pendant un an, puis d'exiger une formation qualifiante, avec priorité de formation pour les bénéficiaires, ainsi qu'une priorité pour leurs enfants, dans les haltes-garderies.

Ma seconde proposition concerne l'accueil et l'instauration d'un guichet unique pour informer les jeunes mères de leurs droits et devoirs. Les services de PMI des conseils

généraux seront forcément très concernés par la nouvelle loi. Si l'on veut simplifier et accélérer les réponses demandées par les familles monoparentales, il me paraît plus judicieux de prendre le canton comme limite administrative. En effet, les assistantes sociales des conseils généraux connaissant bien les personnes concernées. Elles possèdent les renseignements nécessaires car elles établissent leurs dossiers. Plutôt que de créer une nouvelle structure, il faudrait donc simplement attirer spécialement l'attention des assistances sociales sur le cas des familles monoparentales. Le canton me paraît un cadre géographique adapté au traitement de leurs problèmes. Le choisir comme limite administrative leur simplifierait la vie et réduirait la paperasserie.

Le groupe UDF, dont je suis le porte-parole, se réjouit de voir enfin traités dans leur globalité les problèmes des familles monoparentales. Il votera donc cette proposition de loi, en attendant les autres améliorations de la politique familiale que ne manquera pas d'apporter la conférence sur la famille que présidera M. le Premier ministre, à la suite de l'étude effectuée par les groupes de travail constitués par Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Muguette Jacquaint.

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, comme le note Mme Catala, la situation des familles monoparentales est le plus souvent très difficile, pour ne pas dire parfois dramatique. Dans la plupart des cas, elles sont déjà confrontées aux problèmes qui font suite à une séparation des conjoints, au décès de l'un d'entre eux ou au célibat et, aux difficultés administratives, s'ajoute l'insuffisance des ressources. Une famille monoparentale sur quatre vit en dessous du seuil de pauvreté ; une famille monoparentale sur quatre gagne moins de 5 526 francs net par mois ! Plus de la moitié d'entre elles ne partent pas en vacances.

La première cause de leurs difficultés est leur situation par rapport à l'emploi. La recherche d'un emploi est compliquée par les problèmes de garde des enfants notamment. Dans la plupart des cas, il s'agit de femmes seules, qui cumulent faible niveau de formation, emplois précaires, temps partiel, intérim. Les conditions financières de ces familles aboutissent vite à des impayés, notamment en matière de loyers.

La proposition de loi, qui part de cette situation, ne prend pas assez en compte les questions liées à l'emploi. L'une des revendications de la fédération syndicale des familles monoparentales est que les mesures d'insertion aboutissent à une insertion professionnelle durable. Une proposition de loi dont l'objectif affiché est l'amélioration de la situation des familles monoparentales – c'est un bon objectif – ne peut ignorer cette dimension. Il est nécessaire que chacun, et surtout les parents isolés, puisse suivre des stages de formation débouchant sur un emploi stable. Nous proposons aussi de porter tous les revenus de remplacement à 80 % du SMIC revalorisé. Les allocations familiales doivent également être revalorisées et attribuées dès le premier enfant et jusqu'au dernier. En effet, on parle de l'enfant mais, pour une famille monoparentale, le premier enfant est oublié, comme pour les autres familles, d'ailleurs.

La question du logement est essentielle pour les familles monoparentales. Sans logement, sans conditions de logement décentes, il n'y a ni sécurité d'existence ni possibilité de promotion. Sans constructions nouvelles de logements sociaux dignes de ce nom, sans aides efficaces aux familles, il n'est pas possible d'éviter les situations d'exclusion. Il faut donc décider d'un plan pluriannuel de construction de logements dits sociaux, augmenter les aides au logement, interdire les saisies, les expulsions et les coupures d'électricité et de gaz pour les familles défaillantes.

L'article 1^{er} attribuant une priorité aux bénéficiaires de l'allocation de parent isolé en matière de logement est inattaquable sur le plan des principes. Mais la loi sur le logement le rend inapplicable puisque les ressources des personnes concernées sont en général insuffisantes pour l'obtention d'un logement dans le parc HLM. Il faudrait d'ailleurs revoir les plafonds *minima* et *maxima* pour l'attribution des logements dits sociaux.

La disposition prévue par l'article 5 vise à autoriser les organismes HLM à exercer une action contre celui qui verse une pension alimentaire. Elle risque de créer plus de difficultés qu'elle n'en résoudra. Le débiteur étant souvent lui-même en grande difficulté, une telle procédure ne pourra aboutir. Si ce recours n'existe qu'en cas de non-paiement de la pension alimentaire, il coexistera avec le recours des caisses d'allocations familiales pour le recouvrement de l'ASF et risque d'aboutir à des catastrophes économiques, selon les mots d'un avocat que nous avons consulté. Une telle disposition n'a-t-elle pour objet que de permettre aux offices HLM de percevoir les impayés de loyers ? Certes, ces derniers rencontrent des difficultés de trésorerie, essentiellement d'ailleurs les organismes gérés par les collectivités locales, mais l'article 5 risque d'inciter les juges à minorer les pensions alimentaires en raison de cette menace.

L'article 4 prévoyant qu'en cas de reprise de la vie maritale le versement de l'allocation de parent isolé sera maintenu pendant six mois nous semble positif.

En revanche, la modulation de l'API prévue à l'article 3 en cas de reprise d'activité à temps partiel ou de formation ne doit pas conduire à une baisse, voire à un simple maintien des ressources, sous peine de décourager toutes les tentatives de reprise d'activité professionnelle. Vous venez d'ailleurs de le confirmer, madame Catala. Il faut noter que seuls les parents isolés qui n'ont pas d'activité professionnelle perçoivent l'API ; ceux qui travaillent et ont une faible rémunération n'en bénéficient pas.

L'article 6 prévoit une phase de conciliation avant toute exécution forcée du paiement de la pension alimentaire. Si une telle proposition paraît intéressante sur le plan humain, elle risque d'être source de retards importants et de reculer d'autant le recouvrement de la pension. En effet, la plupart du temps, avant d'entamer une procédure judiciaire, les parents isolés commencent à solliciter le débiteur. Pourquoi la conciliation aboutirait-elle devant le juge alors qu'elle a précédemment échoué ? Si le non-paiement s'explique parfois par les difficultés financières du débiteur, comment une procédure de conciliation pourrait-elle résoudre le problème ?

Cette disposition compliquerait donc inutilement la tâche déjà difficile des parents isolés. Une procédure permet déjà à la caisse d'allocations familiales de verser la pension alimentaire puis de la recouvrer auprès du débiteur.

Les articles 7 et 8, qui prévoient que le service départemental de protection maternelle et infantile assure l'ouverture de centres d'accueil pour les familles monoparentales et que, à compter du 1^{er} janvier 1997, un centre d'accueil sera assuré dans chaque canton, partent d'une intention louable. Mais de quels moyens supplémentaires les départements disposeront-ils pour mettre en œuvre ces dispositions alors qu'ils répondent déjà difficilement aux demandes qui leur sont faites par la population en matière de crèches ou de garde de jeunes enfants ?

Si cette proposition de loi présente quelques avancées, très limitées, sur le plan financier, elle ne prend pas assez en compte d'autres questions posées aux parents isolés, par exemple celles liées au droit de visite. Pourquoi celui-ci ne serait-il pas une obligation dont le non-respect serait sanctionné pénalement, par analogie avec le non-paiement de la pension alimentaire ?

Au-delà des remarques que je viens de formuler, nous apprécions qu'un texte sur cette question vienne enfin en débat au cours de l'actuelle législature pour montrer dans quel désarroi se trouvent les familles monoparentales. Mais il ne leur donne pas les moyens d'améliorer rapidement leur situation et ne leur offre pas les conditions qui leur permettraient de vivre dignement.

J'aurais souhaité, madame Catala, voter ce texte. Cela aurait signifié que des dispositions immédiates, urgentes, étaient prises pour venir en aide aux familles monoparentales qui connaissent de très grandes difficultés. Elles attendent une réponse immédiate. Malheureusement, malgré les quelques avancées qu'il apporte, je doute qu'il améliore très rapidement leur situation.

J'attends des amendements que nous allons examiner quelques améliorations. Si ce n'était pas le cas, je m'abstiendrais, en souhaitant, un jour, pouvoir voter pour.

M. le président. La parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous débattons ce matin de la proposition de loi, présentée par huit députés de la majorité et rapportée par Mme Nicole Catala, tendant à améliorer les conditions de vie des familles monoparentales.

Un retour en arrière s'impose.

En 1995, le candidat Jacques Chirac avait promis aux familles un contrat de progrès. Nous avons eu, depuis, une conférence sur la famille et un Livre blanc. Les associations familiales sont furieuses et s'estiment trahies par Jacques Chirac. La Fédération des familles de France, pour ne citer qu'elle, estime que le Gouvernement a pris la décision de piquer toujours plus de sous aux familles de la classe moyenne et que sa réflexion ne se poursuit que sur les moyens pour le faire.

Au lieu du contrat de progrès promis par Jacques Chirac, les familles ont eu droit au gel des prestations familiales, auquel s'ajoute depuis le 1^{er} janvier dernier le prélèvement du RDS. Elles ont eu droit à la réduction des aides au logement et des allocations de maternité et à la mise sous condition de ressources de l'allocation pour jeune enfant, avec un seuil tellement bas que 160 000 familles en sont aujourd'hui exclues. Elles ont eu droit à une réforme des bourses de collèges. La décision a été prise, il est vrai, sous le gouvernement Balladur mais elle a abouti, sous le gouvernement Chirac, à priver les enfants de cantine scolaire.

Aujourd'hui, mesdames, messieurs de la majorité, vous nous demandez de nous pencher sur le sort des familles monoparentales. Ce n'est pas en soi une mauvaise idée, vu les nombreux problèmes auxquelles elles sont confrontées. Je ne m'attarderai pas à les relever. Mme Catala les a abondamment cités, ce dont je la remercie.

Mme Nicole Catala, rapporteur. Je vous en prie !

Mme Véronique Neiertz. Ce n'est pas une mauvaise idée dans la mesure où, en France, une famille sur huit est monoparentale et où 22 % d'entre elles, et non pas 17 % – ce sont les derniers chiffres – vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Mme Nicole Catala, rapporteur. L'INSEE fait état de 17 %, madame Neiertz !

Mme Véronique Neiertz. Je ne suis pas trop mal placée pour en parler : le département de Seine-Saint-Denis, dont je suis l'élue, s'illustre par le plus fort pourcentage de familles monoparentales percevant des allocations de parent isolé en Ile-de-France et par le plus fort pourcentage de foyers fiscaux exonérés de l'impôt sur le revenu. Mme Muguette Jacquaint peut en témoigner.

J'avoue être un peu surprise par l'incohérence du discours de la majorité sur la politique familiale.

Les familles monoparentales, sur lesquelles vous appelez notre attention aujourd'hui, ont été frappées de plein fouet et en premier par les restrictions du plan Juppé pour la sécurité sociale et par les restrictions budgétaires sur le logement social. Il me paraît donc malvenu que les mêmes députés de la majorité qui ont voté ces mesures de restriction fassent semblant de découvrir aujourd'hui leurs conséquences, en particulier sur l'allocation de parent isolé.

Il est d'autant plus malvenu de parler des familles monoparentales aujourd'hui qu'il est impossible de savoir ce que la majorité appelle famille monoparentale.

Il y a quelques jours, 130 députés ont remis au Premier ministre un livre blanc sur la politique familiale. Je l'ai lu avec beaucoup d'attention. J'y ai trouvé la définition suivante : « La famille naît de l'union d'un homme et d'une femme qui décident ensemble d'avoir et d'élever un ou plusieurs enfants ». Cette définition exclut de fait les parents isolés, donc les familles monoparentales.

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Mais non, madame Neiertz !

Mme Véronique Neiertz. Les auteurs du Livre blanc en déduisent que la politique familiale ne peut concerner que les couples.

Mme Christine Boutin. Non ! Ce n'est pas ce qui y est dit !

Mme Véronique Neiertz. Les autres peuvent être aidés, mais comme exclus, comme pauvres nécessitant une assistance, comme des cas sociaux...

Mme Bernadette Isaac-Sibille. C'est souvent le cas, malheureusement !

Mme Véronique Neiertz. ... mais pas en tant que familles. N'est-on pas là très près de l'ordre moral ?

Mme Christine Boutin. Les grands mots sont lâchés !

Mme Véronique Neiertz. Par ailleurs, la majorité – et, là, il s'agit de toute la majorité – a voté dans la loi de finances pour 1997, il y a quelques semaines, une disposition qui avantagerait fiscalement, à travers le droit à une

demi-part du quotient familial pour enfant à charge d'un parent isolé, les veufs par rapport aux célibataires et aux divorcés. Le Conseil constitutionnel, saisi par les députés socialistes, vient d'annuler cette disposition, ce dont je me félicite, au motif qu'elle était contraire à l'égalité devant l'impôt des parents isolés ayant élevé au moins un enfant.

La mesure que vous avez adoptée en matière fiscale renvoie à une autre définition de la famille monoparentale : celle-ci est acceptable seulement si elle résulte du veuvage. Là aussi, l'ordre moral n'est pas loin !

De quel régime relèvent les quelques dispositions qui nous sont présentées aujourd'hui ? D'une politique familiale ou d'une politique d'assistance à des exclus de la société ? Dans ce dernier cas, pourquoi ne pas en discuter dans le cadre de la fameuse loi contre l'exclusion qu'on nous promet depuis si longtemps et qu'on attend toujours ? Comment comprendre les mesures proposées concernant l'API – puisqu'elles forment l'essentiel de la proposition de loi que vous nous soumettez – alors que les signataires ont voté il y a quelques semaines dans la loi de finances de 1997 des mesures d'économie qui vont diminuer non seulement l'allocation, mais également le nombre d'allocataires ?

Je suis catastrophée de voir les familles traitées avec une telle désinvolture. Elles ont droit à plus de considération et à plus de respect de la part de l'État et de la part des élus, quels que soient le statut juridique et le mode de vie qu'elles ont choisis ou, comme c'est le cas le plus souvent, qui leur ont été imposés.

Compte tenu de l'accroissement des difficultés quotidiennes des familles monoparentales, à cause du chômage et de l'isolement, celles-ci devraient voir augmenter, et non pas diminuer, le montant de leurs allocations, et ce en fonction de leurs ressources.

La proposition de loi qui nous est soumise non seulement n'est pas à la hauteur du problème, mais encore ressemble fort à une mascarade et à un rideau de fumée...

Mme Nicole Catala, rapporteur. Comment pouvez-vous tenir des propos aussi outranciers ?

Mme Véronique Neiertz. ... auxquels, madame Catala, les socialistes refuseront de s'associer en refusant de voter le texte.

M. Jean-Marie Geveaux. Qu'avez-vous fait pendant quatorze ans ?

M. le président. La parole est à Mme Henriette Martinez.

Mme Henriette Martinez. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en intervenant au nom du groupe RPR aujourd'hui, je veux tout d'abord remercier notre collègue Nicole Catala, pour avoir créé et animé le groupe de travail sur les familles monoparentales qui a abouti à la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui.

Avant d'aborder le contenu du texte, je tiens à en souligner l'importance. C'est en effet un pas de plus dans la reconnaissance des familles monoparentales et un pas décisif dans la prise en compte de leurs difficultés.

C'est seulement en 1981 que la rubrique « familles monoparentales » apparaît pour la première fois dans la nomenclature de l'INSEE, qui définit aujourd'hui ce type de familles comme « comprenant un parent sans conjoint, vivant avec un ou plusieurs enfants de moins de vingt-cinq ans, eux-mêmes célibataires sans conjoint ni enfant. »

Mais, si cette notion est apparue dans le vocabulaire statistique et dans la sociologie de la famille, elle n'est pas pour autant complètement acceptée ni reconnue facilement dans la vie quotidienne et la monoparentalité reste une réalité difficile à vivre dans une société qui, d'ailleurs à juste titre, se réfère toujours à la famille traditionnelle comme modèle unique et seul lieu d'épanouissement de l'enfant.

Ce schéma de pensée, encore très largement diffusé, contribue souvent à mettre les familles monoparentales en difficulté, par le sentiment de rejet, voire d'exclusion, qu'il provoque alors même que la plupart d'entre elles n'ont pas choisi la monoparentalité, mais la subissent.

Certes, la prise en compte, depuis vingt ans déjà, des difficultés de ces familles dans les politiques sociales et familiales a marqué une étape importante dans la reconnaissance de leurs difficultés : en 1975, par l'extension de l'allocation d'orphelin aux mères divorcées, séparées ou célibataires et, en 1976, par la création de l'allocation de parent isolé. Mais toutes les difficultés sont loin d'être résolues pour autant pour les adultes qui vivent cette situation : 1 200 000 personnes, dont neuf sur dix sont des femmes.

C'est dire que le texte que nous examinons est aussi une avancée importante pour les femmes, même si elles n'en sont pas les uniques bénéficiaires.

Connaître les difficultés matérielles des familles monoparentales, c'est savoir, et vous l'avez rappelé, madame le rapporteur, que 17 % d'entre elles vivent en dessous du seuil de pauvreté, contre 9,3 % pour l'ensemble des familles avec enfants. C'est savoir aussi que ces familles représentent 55 % des allocataires du RMI. C'est savoir enfin que, si les mères isolées sont, par absolue nécessité, plus nombreuses que les autres à travailler – 82 %, contre 68 % pour les mères en couple – elles sont en revanche plus fréquemment au chômage que les mères en couple : 17,4 % contre 12,8 % en 1992, et ce d'autant plus qu'elles sont jeunes, non diplômées et avec plusieurs enfants.

Connaître enfin les difficultés morales et la réalité quotidienne des familles monoparentales, c'est comprendre que, dans ces familles-là, un seul parent doit tout assumer : le travail, la maison, la gestion, l'éducation, la santé, la scolarité et j'en passe. C'est comprendre combien cela est lourd même quand tout va bien et combien cela peut devenir insoutenable quand s'y ajoutent les problèmes financiers. Et la présence de l'autre parent, quand il existe – et c'est souvent le cas – et même s'il s'occupe des enfants le week-end, ne change rien aux problèmes quotidiens. Car les familles monoparentales, c'est bien évidemment aussi et surtout les enfants. Ils sont 48 %, contre 35 % pour les autres enfants, à sortir du système scolaire sans diplôme et deux fois moins nombreux que les autres à atteindre le niveau bac + 2. Leur taux de chômage est en conséquence beaucoup plus élevé.

Statistiquement, il y a aujourd'hui autant d'enfants vivant dans la pauvreté qu'en 1985, soit 1,8 million. En revanche, leur environnement familial a changé. Ils vivent pour un cinquième d'entre eux dans des familles monoparentales.

Ces chiffres, qui résultent de l'étude publiée par l'INSEE en décembre 1996, sont repris ce mois-ci dans la revue *La Rue* sous le titre « Pauvreté des familles = pauvreté des enfants ». C'est dire combien notre réflexion est nécessaire et combien le texte que nous examinons correspond à un problème de société et à une attente.

La proposition de loi que nous examinons présente donc des avancées importantes destinées à améliorer les conditions de vie des familles monoparentales, et je me réjouis qu'elle ait vu le jour dans le cadre de l'initiative parlementaire, démontrant ainsi que les législateurs – et j'allais dire principalement les femmes de cette assemblée – sont à l'écoute des problèmes de leurs concitoyens et essaient d'y apporter des solutions.

Les solutions sont simples. Elles sont dictées par le bon sens. Elles n'en sont pas moins indispensables.

Le droit au logement d'abord.

Il s'agit d'accorder une priorité aux familles monoparentales dans les plans départementaux d'action pour le logement, pour l'accès et le maintien au logement ou le relogement dans des circonstances, il faut le dire, déstabilisantes, qu'il s'agisse de divorce, de séparation, d'abandon ou de veuvage. C'est pourquoi il m'est apparu nécessaire d'élargir la disposition de l'article 1^{er} à toutes les familles monoparentales et pas seulement de la réserver aux bénéficiaires de l'API, tout en définissant naturellement des conditions de ressources, afin de mieux répondre aux problèmes qui résultent des différentes situations.

Quant au maintien dans le logement en cas d'impossibilité de payer les loyers et de non-paiement des pensions alimentaires, il paraît juste que les bailleurs sociaux puissent engager des actions de recouvrement auprès des débiteurs d'aliments, après une tentative de conciliation qui me paraît devoir être facultative, madame le rapporteur, plutôt qu'obligatoire, dans le seul souci de ne pas alourdir les procédures.

Cette disposition permet de mettre chacun devant ses responsabilités et, surtout, non pas tant d'encaisser les loyers que de préserver le parent isolé et ses enfants des ennuis administratifs et financiers qui aboutissent aux menaces d'expulsion.

Le deuxième volet important de cette proposition de loi est, bien sûr, le volet social avec les dispositions qu'elle établit principalement en ce qui concerne l'API. J'insisterai sur cette allocation, car nous savons que l'isolement des jeunes mères qui perçoivent l'API s'est révélé tel que leur retour dans le monde du travail, tout comme l'accès à des dispositifs de formation, devient pour elles hypothétique. Il convient donc, par un dispositif nouveau, plus souple et modulable, de permettre aux femmes bénéficiaires de l'API de sortir de cet isolement sans pour autant perdre les avantages matériels de l'allocation.

Car, aujourd'hui, une femme bénéficiaire de l'API n'a aucun intérêt à accepter un CES, qui lui donnerait pourtant une vie sociale et une possibilité de formation, et qui pourrait la diriger vers un emploi. Il convient de prendre acte de ce constat et d'aménager l'API de telle sorte qu'elle ne diminue pas l'incitation au travail ou à la formation. Nous donnerons ainsi aux femmes isolées de plus grandes chances de réinsertion sociale. Prévenir l'exclusion, c'est cela.

De même, nous considérons que le maintien de l'API après la reprise de la vie commune est nécessaire pendant quelque temps, afin de permettre au nouveau couple de se stabiliser affectivement, psychologiquement et, bien sûr, financièrement. Mais, pour ma part, afin de ne pas alourdir cette disposition et de mieux la défendre, car elle me paraît indispensable, je suggère que le maintien de l'API après la reprise de la vie commune soit limité à trois mois.

Enfin, le troisième volet de cette proposition de loi reconnaît aux parents isolés un droit à l'information. En effet, dans des situations de détresse affective, morale et

matérielle, et le plus souvent dans l'urgence, le parcours du combattant imposé au parent isolé est bien difficile et bien lourd. Ainsi, la création d'un guichet unique regroupant toutes les informations nécessaires aux familles monoparentales en matière de logement, de prestations sociales, d'éducation, de santé, de droit et de droits des femmes me paraît une nécessité primordiale.

Il faut cependant considérer que ces informations existent, même si elles sont dispersées. Plutôt que de créer de nouvelles structures, il serait donc plus opportun de regrouper ces informations et de les délivrer à l'occasion de permanences spécifiques, clairement identifiées et annoncées, qui pourraient se tenir, par exemple, dans les dispensaires, en fonction des nécessités du milieu, urbain ou rural.

Car il ne s'agit ni d'alourdir la charge des conseils généraux, ni de figer les familles dans leur situation de monoparentalité, mais bien plutôt d'adapter, de restructurer les moyens pour mieux répondre à leurs besoins, dont le moindre n'est pas l'insertion. Délivrer les informations dans un guichet unique, quel qu'il soit, avec des personnels spécifiquement formés pour cette tâche, répond à une nécessité de service et de relations humaines à la fois.

En intervenant au nom du groupe RPR sur la proposition de loi déposée par Mme Catala, c'est à toutes ces femmes rencontrées dans nos permanences que je songe, à ces femmes divorcées, séparées, abandonnées, souvent brisées moralement et qui font face comme elles le peuvent à toutes les difficultés rencontrées au quotidien, surtout quand l'argent manque. C'est aux enfants aussi que je pense, eux qui voient leur mère – car le chef de famille est le plus souvent une femme – trop occupée par ces problèmes, trop angoissée pour leur donner la stabilité et la quiétude dont ils ont besoin, ces enfants qui, déjà, vivent des problèmes d'adulte, qui souffrent de la séparation des parents, du manque d'argent, de la peur du lendemain.

Vous me permettez, monsieur le ministre, d'évoquer un souvenir, celui de cette jeune femme, mère de trois enfants, rencontrée dans ma permanence une veille de Noël. Ses problèmes étaient si lourds et son désespoir si grand qu'après les fêtes, elle a décidé d'en finir, seule, un soir, au fond d'un ravin. Drame de la misère, drame de la solitude ! C'était un simple fait divers dans le journal.

Parce que la proposition de loi de Mme Catala est destinée principalement aux femmes, parce qu'elle s'adresse aux enfants, aux exclus ou à ceux qui sont sur la voie de l'exclusion, parce qu'elle répond à un besoin de solidarité, parce qu'elle fait appel à notre générosité, le groupe RPR la votera de grand cœur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à Mme Christine Boutin.

Mme Christine Boutin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de répondre très brièvement à Mme Neiertz : la définition de la famille du livre blanc *Oser la famille* est celle de l'UNAF.

La réalité de la situation des familles monoparentales est à prendre sérieusement en considération : ignorer les difficultés des personnes qui élèvent seules des enfants serait une erreur qui provoquerait des dysfonctionnements graves dans notre pays.

A l'heure actuelle, près de deux millions d'enfants vivent au sein d'une famille monoparentale. Nous savons bien que cette situation est source de précarité, de difficultés de logement, d'instabilité, d'inquiétude et d'échec scolaire. Il nous revient donc de prendre les moyens de prévenir et de remédier à l'exclusion de ces enfants et de leurs parents. La proposition de Mme Catala aborde, sous cet éclairage, des aspects très déterminants de la monoparentalité.

Toutefois, on peut regretter que la discussion de cette proposition de loi intervienne aujourd'hui. Il aurait été beaucoup plus judicieux de prendre en considération les propositions de la conférence de la famille, réunie à l'initiative du Gouvernement, et du groupe de travail des 125 députés sur la famille, avant de modifier le système actuel, l'une de leurs suggestions communes étant de supprimer l'API pour la remplacer par une aide mieux adaptée.

Cette conjonction des volontés de l'exécutif, des législateurs, et aujourd'hui de Mme Catala, montre à quel point l'API a besoin d'être réexaminée. Cette allocation fait partie des vingt-trois prestations familiales actuellement gérées par la CNAF. Les familles et les associations familiales demandent aussi une simplification de ce système de prestations. Tout ceci montre combien il est peu opportun d'envisager la réforme de l'API sans l'inclure dans une réforme globale des prestations familiales.

On nous propose cependant un texte et, dans ce cadre, il nous paraît en effet important de résoudre les difficultés d'appréciation de la notion d'isolement, de mieux la définir et de mieux la contrôler.

Il est, bien sûr, préférable, comme le suggère Mme Catala, de ne plus supprimer brusquement l'aide aux parents isolés lorsqu'ils souhaitent reformer un couple. La proposition de loi prévoit que l'allocation continue à être versée pendant les six mois suivant la reprise de la vie commune. C'est également l'esprit du rapport des 125 députés qui, de plus, propose un financement clarifiant la notion de responsabilité parentale, qui incombe à tous les parents, complété par un dispositif qui souligne la nécessité de la solidarité nationale par une allocation sociale.

Quant à l'insertion sociale des parents isolés en situation financière précaire, elle trouve une réponse dans l'article 1^{er} de la proposition de Mme Catala, qui prévoit d'accorder une priorité au logement des personnes sans toit. Cela permettra d'éviter l'exclusion des familles les plus défavorisées. La réinsertion commence par l'obtention d'un logement décent. Cette mesure va dans le bon sens, mais devrait concerner toutes les familles défavorisées, qu'elles soient ou non monoparentales.

Enfin, toutes les procédures de conciliation proposées me paraissent bonnes, aussi bien pour les parents que pour les enfants. Elles sont très proches de celles qui figurent dans le rapport que nous avons remis au Premier ministre la semaine dernière.

Je profite de l'occasion qui m'est donnée à cette tribune pour indiquer que les quarante propositions du rapport *Oser la famille* répondent à trois revendications formulées par les familles et les partenaires familiaux : la simplification des prestations ; la famille consacrée comme investisseur ; la mise en place d'outils d'évaluation pour assurer l'efficacité. J'ajoute que le financement de trente-neuf de ces propositions se fait par redéploiement de l'enveloppe budgétaire actuellement consacrée à la politique familiale, et ne réclame pas, contrairement à ce que l'on entend parfois, d'effort financier supplémentaire.

La politique de la famille concerne tous les acteurs de la vie de notre société. Répondre ponctuellement aux problèmes réels des parents isolés me semble donc restrictif et inadapté par rapport à la demande de nos concitoyens, qui souhaitent une grande politique de la famille, dans laquelle, naturellement, les parents isolés ne seraient pas oubliés.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Geveaux, dernier orateur inscrit.

M. Jean-Marie Geveaux. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, si je suis le seul orateur masculin à m'être inscrit dans ce débat, c'est que je tenais à montrer que les hommes peuvent, eux aussi, s'intéresser aux problèmes des familles monoparentales. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Les familles monoparentales sont une réalité sociologique d'autant plus douloureuse que leur nombre s'est considérablement accru ces dernières années. Aujourd'hui, en France, une famille sur huit est monoparentale, avec à sa tête, neuf fois sur dix, une femme.

Les familles monoparentales résultent pour la plupart du divorce. Elles s'avèrent plus exposées que les autres aux risques sociaux. Celui de la pauvreté apparaît comme le premier d'entre eux : la précarité et la fragilisation économique semblent aller de pair avec la monoparentalité.

Les familles monoparentales connaissent également un taux de chômage plus élevé que les autres familles. Elles ont plus de difficultés à accéder à un logement. Elles dépendent davantage des prestations et des aides sociales.

Ainsi, tout, dans leur situation, justifie qu'une réponse appropriée soit apportée par les pouvoirs publics afin de soulager ces familles et d'alléger les fardeaux qui pèsent sur elles.

Je tiens, moi aussi, bien entendu, à féliciter notre collègue Nicole Catala pour avoir su mobiliser tous ceux d'entre nous qui ont travaillé sur cette proposition de loi et faire en sorte qu'elle soit déposée et discutée.

Ce texte constitue, à n'en pas douter, une avancée significative dans la prise en compte des droits des familles monoparentales. Il s'attache à les faire progresser dans des domaines très sensibles et très importants.

Il vise d'abord à améliorer les conditions dans lesquelles les prestations familiales sont servies aux parents isolés.

Il améliore l'accès au logement et renforce les possibilités de maintien dans le logement.

L'insertion professionnelle est également améliorée, qu'il s'agisse de l'obtention d'un emploi à temps partiel ou de l'accès à une formation indemnisée.

Une information ciblée est mise en œuvre en faveur des familles monoparentales, dont on sait qu'elles souffrent d'un déficit d'information sur leurs droits.

Je tiens cependant à exprimer quelques brèves remarques sur les dispositions qui nous sont proposées.

A mes yeux, en dépit des problèmes de gestion que cela risquerait d'entraîner, je reste persuadé que le versement de l'API pendant la reprise d'une vie maritale gagnerait en cohérence et en efficacité s'il s'effectuait de manière dégressive. On peut envisager d'en réduire le montant en deux ou trois étapes ou d'en limiter le maintien à trois mois, comme le suggère notre collègue Henriette Martinez. En tout cas, c'est un point qui mérite discussion.

En ce qui concerne la disposition visant à rendre obligatoire la procédure de recouvrement des créances correspondant aux allocations de soutien familial, il convient de s'interroger sur sa pertinence lorsque le débiteur est insolvable. Cette mesure serait en effet de nature à accroître inutilement l'encombrement des tribunaux.

A propos de l'institution d'une procédure de médiation préalable à toute action contentieuse, j'estime justifié l'amendement voté par la commission pour ôter à cette procédure son caractère obligatoire. Mais j'insiste sur l'intérêt qu'il y a à rechercher toujours une médiation ; dans la grande majorité des cas, on parvient en effet à trouver une solution amiable aux problèmes de ressources.

S'agissant de l'ouverture de centres d'accueil et d'information des familles monoparentales, prévue aux articles 7 et 8, il faut veiller à ne pas multiplier les structures administratives. Mieux vaut s'appuyer sur celles qui existent déjà.

Mme Bernadette Isaac-Sibille. Très bien !

M. Jean-Marie Geveaux. Le texte prévoit une structure par canton, ce qui paraît excessif. Mettre en place un centre d'information par circonscription sociale, ce serait déjà une avancée considérable.

Telles sont, mes chers collègues, les quelques réflexions dont je souhaitais vous faire part. Je remercie encore une fois Nicole Catala d'avoir proposé ce texte, qui va incontestablement dans le bon sens et qui apportera un soutien important aux familles monoparentales. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale.

M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. Monsieur le président, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, la famille, lien durable entre un homme, une femme et des enfants, reste l'aspiration majoritaire des Français. Mais les aléas de la vie peuvent conduire à la rupture de ce lien et obliger un des parents à élever seul ses enfants.

C'est dans ce contexte que nous examinons aujourd'hui une proposition de loi qui tend à améliorer les conditions de vie des familles monoparentales. Elle constitue le prolongement naturel du groupe de travail que vous avez animé, madame le rapporteur. Au nom du Gouvernement, je tiens à vous remercier, ainsi que tous les parlementaires qui ont participé à ce groupe, et je suis gré au président Péricard d'avoir fait ce qu'il fallait pour qu'il fonctionne bien.

Cette proposition de loi nous donne l'occasion d'évoquer la situation des familles monoparentales. En termes très émouvants, Mme Henriette Martinez nous a rappelé l'expérience qu'elle avait vécue à l'occasion d'une de ses permanences. Mme le rapporteur et Mme Jacquaint ont fait de même. Nous sommes tous et toutes des élus de terrain. J'ai, pour ma part, le souvenir que les femmes isolées venaient souvent à mes permanences avec leurs enfants parce qu'elles ne pouvaient pas les faire garder. C'est donc notre expérience humaine, aussi bien que notre responsabilité de législateur ou de gouvernant, qui nous conduisent aujourd'hui à prendre des mesures.

Comme vous le soulignez, madame le rapporteur, les prestations familiales spécifiques à destination des familles monoparentales placent la France au troisième rang des

pays les plus généreux en ce domaine. En outre, les familles monoparentales représentent certainement un pourcentage très élevé des bénéficiaires de prestations qui n'ont pas été conçues spécifiquement à leur intention, mais qui leur sont prioritairement affectées. C'est le cas en particulier du RMI.

Fort heureusement, la « monoparentalité » n'est pas systématiquement synonyme de précarité. Mais les familles monoparentales traversent trop souvent de grandes difficultés. Les statistiques que vous avez citées, madame le rapporteur, illustrent la situation de très grande précarité que subissent nombre d'entre elles. Elles montrent aussi combien il est nécessaire que la solidarité nationale se manifeste à leur égard.

Je ne procéderai pas à une analyse sociologique des familles monoparentales puisque vos propositions – non seulement les mesures législatives que nous examinons aujourd'hui, mais toutes celles qu'a formulées votre groupe de travail – sont le fruit d'une étude très approfondie. J'évoquerai simplement quelques données socio-démographiques qui me paraissent essentielles pour bien appréhender la réalité.

En France, une famille sur huit environ est monoparentale. Cela constitue une position moyenne en Europe, loin derrière la Suède et le Danemark, mais nettement devant l'Espagne et l'Italie. Les familles monoparentales représentent aujourd'hui 1,2 million d'adultes vivant avec deux millions d'enfants de moins de vingt-cinq ans.

Leur nombre s'est fortement accru au cours des vingt dernières années. Mais c'est surtout leur composition qui a évolué, la situation majoritaire étant aujourd'hui celle du divorce, alors que le veuvage prévalait autrefois. Globalement, le nombre de familles monoparentales a augmenté de 63 % en vingt ans ; mais le nombre de parents divorcés et de parents célibataires dans ces familles a quadruplé sur la même période.

Les parents de famille monoparentale sont très majoritairement des femmes. Leurs situations peuvent être très diverses, tant du point de vue de l'âge, du nombre d'enfants et de l'activité exercée que des revenus et du mode de vie.

Un certain nombre de traits caractérisent les familles monoparentales. Les mères célibataires ont des enfants jeunes et, lorsqu'elles travaillent, elles occupent souvent un emploi précaire. Le taux d'activité des parents divorcés est plus élevé ; ils occupent en général de meilleurs emplois et perçoivent en moyenne de meilleurs salaires.

Les veufs et veuves ont plus d'enfants que les autres, ils sont plus âgés, moins souvent actifs et souvent moins qualifiés.

La notion de famille monoparentale recouvre ainsi une très grande hétérogénéité de situations. Il ne s'agit donc pas d'aider la famille monoparentale en tant que telle, mais bien d'apporter une réponse adaptée aux situations les plus difficiles.

D'ailleurs, l'état de famille monoparentale est souvent et heureusement une phase transitoire. Pour de plus en plus d'enfants, vivre avec un seul parent est une étape qui précède la formation d'une famille dite « recomposée ». En 1990, près d'un million d'enfants de moins de vingt-cinq ans vivaient avec un beau-parent et appartenaient à 660 000 familles recomposées.

Cependant, comme l'a rappelé Mme Catala, les études disponibles confirment la coïncidence de plus en plus fréquente entre monoparentalité, précarité et pauvreté.

Nous voyons donc bien que la problématique concernant les familles monoparentales s'inscrit à la fois dans la politique familiale et dans les mesures spécifiques destinées à renforcer le lien social.

Beaucoup a déjà été fait en matière de politique familiale, et plus largement dans le domaine législatif, pour aider à surmonter les aléas de la vie lorsqu'ils bouleversent leur existence.

De même, de nombreux dispositifs ont été mis en place au profit des personnes en situation d'exclusion ou les moins qualifiées au plan professionnel. Nombre d'entre elles appartiennent, en effet, à la catégorie des familles monoparentales. Ces dispositifs seront renforcés par la prochaine loi de cohésion sociale.

Il faut à l'évidence aller encore plus loin. Tel est le sens de la présente proposition de loi. Il faut que nous trouvions ensemble les voies et moyens pour le faire.

Vos propositions, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, contribueront à améliorer sensiblement la situation de ces familles, dans quatre domaines en particulier : les prestations sociales, avec l'examen de deux allocations particulières – l'allocation de soutien familial et l'allocation de parents isolés ; le logement, en s'attachant à faciliter tout à la fois l'accès au logement et le maintien dans les lieux ; la vie professionnelle, en recherchant de nouveaux modes d'insertion ; enfin, l'information sur leurs droits, dont elles n'ont pas toujours connaissance.

Vous avez notamment, et à juste titre, fait valoir que le dispositif existant en matière de versement de l'API n'était pas incitatif à la reprise d'activité. Aussi, la proposition visant à mettre en œuvre un mécanisme d'intéressement de même inspiration que celui retenu pour le RMI est assurément opportune.

De même, maintenir l'API pendant un certain délai après la reprise d'une communauté de vie est aussi de nature à encourager la reconstruction d'une vie familiale.

Enfin, des mesures susceptibles de lever les réserves de certains bailleurs qui hésitent à loger les familles monoparentales doivent être, elles aussi, encouragées. Toutefois, il ne faut pas mésestimer les risques associés à une multiplication des publics prioritaires, sous peine de courir le risque de voir disparaître les priorités clairement affichées.

Madame le rapporteur, nombre de vos propositions doivent également être prises en compte et étudiées plus avant. Nous devons effectivement donner aux caisses d'allocations familiales les recommandations nécessaires pour qu'elles vérifient que l'API est bien distribuée à des personnes qui peuvent y prétendre. Il est vrai qu'en la matière nous avons des progrès à faire. Sans doute, dans le cadre du contrat d'objectif entre l'Etat et la Caisse nationale d'assurance maladie, cette question sera-t-elle évoquée.

J'ai également bien entendu vos préoccupations portant sur les pensions de réversion et la situation des conjoints survivants, qui est, elle aussi, liée à la réforme des droits de succession. Car c'est bien d'elle qu'il s'agissait, même si vous ne l'avez pas citée. Cette réforme est un peu un serpent de mer, et je me ferai votre interprète auprès de mes collègues ministres des finances et du budget afin qu'elle puisse revenir à l'ordre du jour.

Je voudrais encore saluer votre réflexion sur les fonds des comités d'entreprises, sujet qui mérite examen. Bien évidemment, la puissance publique n'a pas de pouvoir en la matière. Sans doute faudrait-il, en liaison avec les organismes fédérateurs des comités d'entreprises, en commen-

çant par les comités des entreprises publiques où l'Etat a son mot à dire, inciter à améliorer la définition des priorités.

Je voudrais enfin, madame Catala, dire quelques mots sur le dispositif d'accueil et d'orientation, sur lequel Jean-Marie Geveaux et Mme Jacquaint sont également intervenus.

Si je considère qu'il est très important de donner des priorités et une formation aux travailleurs sociaux, j'estime aussi qu'il ne faut pas multiplier les structures. Dans une fonction précédente, j'avais commencé à m'intéresser de près à la question du surendettement. Avec l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée – l'ODAS – et l'Association des présidents de conseils généraux, nous avons constitué un groupe de travail visant à étudier comment les travailleuses et les travailleurs sociaux pouvaient être mieux formés à l'économie familiale ainsi qu'à la gestion et au suivi des ménages surendettés. Peut-être pourrions-nous prendre une initiative de même nature à propos des familles monoparentales afin de renforcer la coordination et la sensibilisation.

Mme Isaac-Sibille a fait allusion à son expérience à la tête d'une commission locale d'insertion depuis 1989. Il est clair que, nous fondant sur la très grande expérience dont nous pouvons nous prévaloir en matière de travail social, nous devons mettre en place un système qui permette de coordonner les actions de l'ensemble des acteurs de terrain.

Mme Jacquaint a évoqué l'importante question du droit de visite qui se pose pour les mères mais aussi pour les pères, on le constate régulièrement dans nos permanences. Je me ferai l'écho, auprès de mon collègue garde des sceaux, des remarques ou propositions que, tous, vous avez bien voulu faire.

Quoi que dise Mme Neiertz, qui a dû nous quitter, la politique de la famille est une priorité du Gouvernement et de la majorité. Je rappellerai seulement deux chiffres. Depuis la loi de 1994, les aides à la petite enfance ont été multipliées par deux : ce sont 24 milliards de francs, et non plus 12, qui sont désormais consacrés aux familles.

Par ailleurs, la réforme de l'impôt sur le revenu qui entrera en application au cours de l'année 1997 sera extrêmement favorable aux familles. Bien évidemment – et je suis sur ce point en plein accord avec Mme Boutin – il faut mettre les choses à plat dans le cadre de la conférence de la famille. Des propositions parlementaires permettant de définir une politique plus globale et plus active en faveur de la famille peuvent notamment émaner du « Groupe des 120 ».

Cette rapide évocation des dispositions de la présente proposition de loi, les remarques qui ont été formulées au cours de cette très riche discussion générale, illustrent le propos que je tenais précédemment et qui tend à replacer les mesures des familles monoparentales dans l'ensemble des politiques gouvernementales : politique de la famille et lutte contre l'exclusion.

Vous savez que le rapport de synthèse des cinq groupes de travail, mis en place à l'issue de la conférence de la famille au mois de mai dernier, sera prochainement remis au Premier ministre et que la conférence de la famille se réunira dans les prochaines semaines.

Vous savez également que le Gouvernement a mis en œuvre un plan d'action destiné à renforcer la cohésion sociale qui devrait déboucher sur un projet de loi qui sera soumis au Parlement au printemps prochain.

Le texte que nous examinons aujourd'hui s'intègre dans ce contexte particulier. Ce débat doit nous permettre de mieux prendre la mesure de l'importance d'un problème social majeur et des enjeux qui lui sont attachés.

Madame le rapporteur, je tiens à vous remercier pour le travail que vous avez effectué, pour l'énergie et le cœur que vous mis dans cette mission. Il est vrai que nous avons beaucoup d'injustices à réparer et bien des progrès à faire dans ce domaine. Le Gouvernement partage votre souci d'améliorer encore la situation des familles monoparentales et des enfants qui vivent dans ces foyers. Ils sont les citoyens de demain.

Monsieur le président, mesdames, messieurs, il me paraît difficile aujourd'hui, dans le cadre de cet ordre du jour réservé, de mener à son terme l'examen de ce texte important. Je prends donc l'engagement, au nom du Gouvernement, qu'après la réunion de la conférence de la famille nous étudierons avec vous, madame le rapporteur et avec la représentation nationale, les moyens de mettre en œuvre les propositions très constructives que vous avez formulées en faveur des familles monoparentales. La discussion des articles interviendra dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire. Ainsi, sur ce sujet majeur, les dispositions nécessaires pourront être prises.

Nous bénéficierons alors des conclusions des travaux menés dans le cadre de la conférence. Le Parlement devrait, en outre, avoir commencé l'examen du projet de loi de cohésion sociale. Nous pourrions donc faire le lien entre ces deux textes afin de mettre en œuvre les mesures que tout le monde attend.

Voilà ce que je voulais vous dire, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, en vous remerciant encore pour l'important travail que vous avez accompli et qui nous permettra d'aller de l'avant en faveur des familles monoparentales. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Mes chers collègues, le temps va effectivement nous manquer pour examiner les articles de cette proposition de loi.

L'Assemblée, monsieur le secrétaire d'Etat, a pris acte de vos déclarations. Nous allons donc interrompre nos travaux.

La parole est à Mme le rapporteur.

Mme Nicole Catala, rapporteur. Au nom des 100 signataires de cette proposition de loi – car je crois qu'ils seraient d'accord avec moi s'ils étaient tous présents – je tiens à exprimer notre très vif regret, je dirai même notre frustration devant l'impossibilité de mener le débat à son terme ce matin.

Chacun a pu le constater, la question évoquée ici est grave et notre discussion a été de bout en bout parfaitement digne et constructive.

Mme Christine Boutin. Absolument !

Mme Nicole Catala, rapporteur. C'est un sujet qui tient particulièrement à cœur les femmes. Si nous étions plus nombreuses dans cette assemblée, peut-être aurions-nous ce matin commencé par examiner ce texte-ci et non pas celui sur les établissements publics locaux. Encore une fois, je regrette très vivement que l'horaire ne nous permette pas d'aller jusqu'au bout de l'examen des articles et de voter cette proposition de loi.

Le Gouvernement semble disposé à reprendre ultérieurement nos travaux. Je demande donc à M. le secrétaire d'Etat de prendre – ou de réitérer, s'il considère qu'il l'a déjà pris – l'engagement d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire les dispositions que nous proposons dans les deux mois qui suivront la fin de la conférence de la famille, de manière que le texte ait une chance d'être examiné et voté au Sénat avant l'été prochain.

Mme Christine Boutin. Très bien !

Mme Nicole Catala, rapporteur. Monsieur le secrétaire d'Etat, pouvez-vous prendre cet engagement devant nous ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. le secrétaire d'Etat à la santé et à la sécurité sociale. C'est bien volontiers, madame le rapporteur, que je réitère l'engagement du Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire, à la suite de la conférence de la famille – vous proposez un délai de deux mois que je prends en compte bien volontiers – la discussion des articles afin que les mesures préconisées puissent être mises en œuvre.

M. le président. Nous prenons acte des déclarations du Gouvernement.

La suite de la discussion est renvoyée à une prochaine séance.

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 2992 relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public :

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 3287).

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures quinze.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

