

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7<sup>e</sup> Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983  
(94<sup>e</sup> SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1<sup>re</sup> Séance du Lundi 29 Novembre 1982.

### SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN VIVIEN

1. — Nomination d'un député en mission temporaire (p. 7718).
2. — Révision des conditions d'exercice de compétences de l'Etat et de leur répartition entre les communes, les départements et les régions. — Discussion d'un projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence (p. 7718).  
M. Worms, rapporteur de la commission des lois.  
M. Zarka, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles.  
M. Laignel, rapporteur pour avis de la commission des finances.  
M. Destrade, rapporteur pour avis de la commission de la production.  
M. Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation.

Discussion générale :

MM. Merdeca,

Charles Millon, le ministre d'Etat,  
Roger Machart, le ministre d'Etat,  
Robert Galley,  
Moutoussamy,  
Caro,  
Sapin,  
Foyer,  
Adevah-Pœuf,  
Le Meur.

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

3. — Ordre du jour (p. 7742).

PRESIDENCE DE M. ALAIN VIVIEN,

vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

#### NOMINATION D'UN DEPUTE EN MISSION TEMPORAIRE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre l'informant de sa décision de placer M. Jean Gatel, député de la troisième circonscription de Vaucluse, en mission auprès de M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des immigrés.

Cette nomination a été publiée au *Journal officiel* du 27 novembre 1982.

— 2 —

#### REVISION DES CONDITIONS D'EXERCICE DE COMPETENCES DE L'ETAT ET DE LEUR REPARTITION ENTRE LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS ET LES REGIONS

Discussion d'un projet de loi,  
adopté par le Sénat après déclaration d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, portant révision des conditions d'exercice de compétences de l'Etat et de leur répartition entre les communes, les départements et les régions (n<sup>os</sup> 1215, 1240).

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

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation, mes chers collègues, pendant une semaine, nous allons donc débattre d'une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, régions, départements et communes.

C'est la deuxième grande loi de décentralisation. Après avoir donné aux élus de ces collectivités la pleine maîtrise de l'élaboration et de l'exécution de leurs décisions, nous allons, en leur transférant des compétences d'Etat, accroître le nombre des domaines dont ils seront responsables. Ainsi, la démarche de décentralisation se poursuit à son rythme, à la fois déterminé et mesuré. D'autres étapes viendront bientôt continuer l'œuvre entreprise.

Je reviendrai sur le sens et la portée de l'ensemble de cette réforme. Auparavant, permettez-moi de m'arrêter un instant sur l'étape que nous nous apprêtons à franchir, pour tenter de la caractériser et pour émettre quelques souhaits sur la façon d'en débattre entre nous.

Transférer à la commune, au département ou à la région des compétences exercées jusqu'ici par l'Etat, c'est évidemment l'objet même de la décentralisation. C'est la chair de la réforme. Toutes les autres lois de décentralisation, que nous avons déjà votées, qui sont en voie de l'être ou dont nous aurons à discuter bientôt, ne portent que sur les moyens.

Moyens politiques d'abord.

C'est la liberté donnée aux élus de décider sans tutelle et d'exécuter eux-mêmes leurs décisions. Tel était l'objet de la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions, et de celle du mois de juillet qui l'a modifiée.

C'est aussi le raffermissement de l'ancrage démocratique des élus. Tel est l'objet des lois que nous avons ou que nous allons voter pour modifier les mécanismes d'élection et renforcer la représentativité des élus locaux.

C'est enfin ouvrir la voie d'une meilleure participation des citoyens à la gestion de leurs affaires. D'une part, en décentralisant le pouvoir dans les grandes villes vers des institutions élues au niveau du quartier ou de l'arrondissement : tel est l'objet du projet de loi relatif à l'organisation administrative

de Paris, Marseille et Lyon. D'autre part, en créant un droit nouveau des citoyens à participer à l'élaboration et, dans certains cas, à la mise en œuvre des décisions qui les concernent, directement ou par le biais de leurs associations : ce sera l'objet de nouvelles mesures législatives en préparation.

Tels sont, pour l'essentiel, les moyens politiques de la décentralisation. Mais il faut également des moyens humains, administratifs et techniques.

Il faut d'abord que les élus eux-mêmes puissent assumer convenablement leurs responsabilités. Ils doivent être disponibles pour exercer leur mandat. Il faut donc lever les obstacles juridiques et financiers qui restreignent aujourd'hui cette disponibilité. Il faut également leur assurer l'accès à la formation, des possibilités de réinsertion professionnelle à l'issue de leur mandat et une couverture sociale décente. Tel est l'objet du projet de loi sur le statut des élus, que le Gouvernement doit déposer dans les semaines qui viennent.

Il faut ensuite que les élus disposent des services techniques et administratifs nécessaires à l'élaboration de leurs décisions et à leur mise en œuvre. La centralisation, c'était aussi la concentration de la compétence de haut niveau entre les mains de l'Etat. Pour transférer ce savoir-faire technique et administratif, sans lequel les élus ne pourraient valablement assumer leurs nouveaux pouvoirs, il faut réformer le statut des fonctionnaires territoriaux. Une loi doit également nous en proposer bientôt les modalités.

Il faut enfin faciliter et clarifier les conditions de la coopération entre les collectivités locales. Nombre des nouvelles compétences dévolues aux collectivités locales étaient exercées jusqu'ici par l'Etat sur des bases géographiques intercommunales. Les transférer aux élus appelle nécessairement une amélioration des structures de coopération. Tel sera l'objet d'une autre loi en cours d'élaboration.

Je crois avoir fait ainsi le tour des principaux moyens humains, techniques et administratifs nécessaires à la décentralisation. Reste évidemment l'essentiel : les moyens financiers.

Le projet de loi dont nous commençons aujourd'hui l'examen n'est pas muet sur ce point, loin de là.

Il organise, vous le savez, l'exacte compensation des charges nouvelles qu'entraîne le transfert des compétences : pour une part en transférant aux régions et aux départements le pouvoir de prélever eux-mêmes les impôts prélevés jusqu'ici par l'Etat et, pour le reste, par le biais d'une dotation de décentralisation, de sorte que le transfert de compétence ne coûtera rien aux collectivités.

Une autre mesure financière est inscrite dans ce texte, bien qu'elle ne concerne pas directement le transfert de compétences. Elle est également importante. Il s'agit du versement, sous forme d'une enveloppe globale à attribuer à chaque collectivité, des aides à l'investissement que l'Etat lui apportait antérieurement au coup par coup. Cette dotation globale d'équipement qui vient se substituer à la multitude des subventions spécifiques est également une opération blanche. Mais, miracle de la finance : si elle ne coûte rien au budget de l'Etat, elle a de fortes chances, à terme, de rapporter au budget des communes et des départements. L'Etat n'y perd rien ; les communes et les départements y gagnent. Comment cela, me direz-vous ? Simplement parce que cela permettra, entre autres avantages, de raccourcir les délais entre la décision et la réalisation d'une opération. Le montant de la subvention étant calculé sur la base du coût évalué lors de la décision initiale et n'étant pas réajusté en fonction de l'inflation, tout raccourcissement des délais de réalisation est un gain financier pour la collectivité.

Mais, au-delà de la compensation financière des transferts de compétences et de la dotation globale d'équipement, de nombreuses autres réformes financières restent à accomplir.

L'accès des collectivités locales aux emprunts devra être revu, notamment par leur globalisation.

L'assiette des impôts locaux devra l'être également, car on voit mal comment on pourrait durablement asseoir la pleine responsabilité politique des élus, sans une responsabilité fiscale équivalente. Et comment pourraient-ils exercer pleinement cette responsabilité-là, avec des impôts dont l'assiette demeure aussi archaïque, aussi injuste et aussi anti-économique ?

Enfin, au terme du processus de décentralisation, quand on aura pu prendre la mesure exacte des conditions de sa mise en œuvre et de ses conséquences financières, quand on aura étudié et élaboré les deux réformes que je viens d'appeler de mes vœux, celle de la globalisation des emprunts et celle

de la révision de l'assiette des impôts locaux, comment pourra-t-on éviter alors de créer un système de péréquation financière entre les collectivités ?

La décentralisation, c'est en effet l'autonomie accrue des collectivités, et notamment l'autonomie fiscale. Dans ces conditions, seule la péréquation permettra d'éviter l'accroissement des écarts entre collectivités, l'enrichissement des riches et l'appauvrissement des pauvres. Seule elle évitera que la décentralisation n'apparaisse à terme inacceptable par ses effets inégalitaires. La mise en place de mécanismes de péréquation, clairs et efficaces, apparaît donc comme une des conditions incontournables de la réussite et de l'irréversibilité de la décentralisation.

Ces différentes réformes financières constituent, selon moi, l'essentiel des nouveaux moyens financiers dont nos futures lois devront doter les collectivités locales pour achever la décentralisation. Le Gouvernement le sait ; il en mesure comme nous tous, à la fois la difficulté et la nécessité. Là aussi, j'en suis convaincu, il saura assumer pleinement toutes ses responsabilités dans la conduite du changement ; là aussi, nous tiendrons ensemble nos engagements.

Cette énumération des différentes réformes législatives qui constituent, ensemble, la décentralisation était nécessaire. Elle nous permet en effet de bien situer, dans cet ensemble, le projet de loi dont nous commençons l'examen, de mesurer à la fois l'ampleur de la tâche, le chemin déjà parcouru et celui qui reste à parcourir. Mais elle nous permet aussi de mieux caractériser ce texte sur le transfert des compétences. Il est au cœur du dispositif, il est le seul à traiter de la matière, du contenu de la décentralisation. Tous les autres textes, quelle que soit leur importance — et elle est souvent considérable — ne traitent que des moyens de la décentralisation, des modalités d'exercice des pouvoirs décentralisés.

Transférer les compétences, voilà qui est facile à dire mais plus difficile à faire.

Facile à dire en effet : cela a été dit souvent, de multiples façons et de tous côtés. Il suffit, nous a-t-on conseillé, de regarder ce que fait l'Etat dans tous les domaines en matière d'administration territoriale et de se demander, chaque fois à quel niveau cette compétence pourrait être exercée pour que son exercice soit le plus rapproché possible de ceux qu'il concerne, tout en étant rationnel et socialement efficace. Et chacun de proposer par grandes masses ou par grands blocs de compétences « sa » décentralisation.

Seulement, dès qu'on y regarde de plus près, les choses se compliquent. Rien n'est plus difficile en effet que de découvrir dans la réalité de véritables blocs de compétences parfaitement homogènes et transférables en l'état. Les compétences étatiques sont en effet le résultat d'une lente sédimentation au cours des siècles. Le champ de la responsabilité publique dans la gestion de la société n'a cessé de s'étendre, et donc également le champ des compétences de l'Etat. Chaque année qui passe voit de nouveaux éléments de la vie collective sortir des sphères de la régulation privée, là où les choses se règlent par le libre jeu des rapports non codifiés entre les individus et les groupes, pour entrer dans la sphère publique, celle où le droit organise explicitement les rapports individuels et sociaux. Cette extension continue du « domaine public » en matière de régulation sociale, c'est le mouvement même de la civilisation. En France, et c'est ce qui caractérise un système centralisé, cela s'est toujours traduit par une extension des compétences de l'Etat.

Dès lors, décentraliser les compétences de l'Etat, c'est s'enfoncer dans une jungle extraordinairement dense et entrelacée de règles et de pouvoirs administratifs, parmi lesquels il est difficile d'isoler un ensemble clairement défini et aisément transférable. On n'est jamais sûr, en tranchant les innombrables fils qui le rattachent au reste du système, d'avoir bien analysé tout cet enchevêtrement de compétences, pour que l'ablation d'un élément ne vienne pas perturber gravement l'équilibre du reste.

Cet exercice est d'autant plus difficile que ce phénomène d'inflation quantitative des compétences d'Etat au cours du temps, où l'on ne sait qu'ajouter sans jamais retrancher, se double d'un phénomène de complexification qualitative. L'organisation de l'Etat se complique de siècle en siècle et d'année en année. Là aussi, apparemment, c'est un fait de civilisation.

Non seulement on multiplie le nombre des ministères et on en redéfinit sans cesse les domaines d'attribution mais, à l'intérieur de chaque ministère, le même phénomène affecte le découpage entre les services. De sorte que chaque type d'activité, chaque moment de la vie concrète quotidienne des gens, relève en même temps de plusieurs séries de réglemen-

tations gérées par différents services administratifs dépendant de plusieurs ministères. On voit que cela ne facilite guère le repérage et la décentralisation de blocs homogènes de compétences.

Le dernier élément que je voudrais signaler pour souligner la difficulté technique de l'exercice auquel nous allons nous livrer, c'est la nécessité non seulement de bien circonscrire les compétences que nous souhaitons transférer et de bien identifier les services qui concourent actuellement à leur exercice, mais également de bien repérer leur codification. Les règles du droit administratif imposent en effet que chaque compétence administrative, qu'elle relève de la loi ou du règlement, figure sous un numéro d'identification dans une série de recueils exhaustifs : les fameux « codes ». La loi de transfert de compétences se devait, pour être immédiatement applicable, de procéder elle-même au changement de codification qu'elle entraîne.

Au-delà du travail méticuleux et fastidieux que cela implique pour les rédacteurs du projet de loi et pour le législateur — et surtout, devrais-je dire, pour les services des uns et des autres qui se sont livrés à cette tâche ingrate — au-delà, en outre, des inévitables risques d'erreur que cela comporte, cette nécessité de codifier dans la loi les transferts de compétences en rend la lecture particulièrement ardue, surtout quand on procède à cette codification article par article, comme l'a voulu le Sénat, et non en la regroupant dans un seul article comme le proposait le Gouvernement.

Ces remarques sur la nature technique de la loi de transfert des compétences me permettent deux considérations importantes.

La première tient à l'effort considérable qui est fait dans ce projet de loi pour clarifier les domaines de compétences de chacun et sortir de ce maquis inextricable de compétences et de financements croisés où plus personne ne sait en définitive qui est responsable de quoi.

La décentralisation, ce n'est pas seulement accroître les pouvoirs et les responsabilités des élus locaux. C'est également, et je dirai volontiers au moins autant, clarifier les responsabilités des uns et des autres. La démocratie, pour être riche, vivante et efficace comme moyen de gouvernement, suppose que les citoyens puissent facilement connaître, contrôler et, s'il le faut, sanctionner les responsabilités réelles de leurs élus.

Permettez-moi, mes chers collègues, de dire ici tout simplement à M. le ministre d'Etat et à ses collaborateurs combien j'ai mesuré et apprécié l'effort auquel ils se sont livrés pour mettre de l'ordre là où régnait le désordre et faire la lumière là où régnait l'opacité. (*Murmures sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

Ce combat pour la transparence dans la répartition des pouvoirs n'a pas dû être plus facile que celui pour convaincre tel ou tel service, voire tel ou tel ministre, que transférer des compétences aux élus n'était pas nécessairement diminuer le prestige ou l'autorité de leurs administrations. Il peut arriver en effet, n'en doutons pas, qu'une autorité centrale se croit d'autant plus puissante qu'elle ne s'exerce pas en pleine lumière.

J'en viens à ma deuxième considération sur ce sujet. Elle s'adresse à vous, mes chers collègues, comme à moi-même, votre rapporteur.

Le projet de loi dont nous allons discuter est extrêmement important, mais sa matière est complexe et difficile à appréhender par les non-initiés, et cela d'autant plus que nous sommes contraints à cette codification dont je viens de parler. Pourtant, la loi ne produira tous ses effets que si ceux pour qui elle est faite, c'est-à-dire tous les élus, évidemment, mais également tous ceux qui sont appelés à concourir à l'animation de la vie locale, la comprennent aisément, en saisissent la portée et savent l'utiliser.

Nos débats peuvent, à cet égard, avoir une vertu pédagogique inappréciable. Non seulement le *Journal officiel*, mais également la presse, qui en rendront compte, serviront de relais explicatif de la loi en direction de ses usagers. Quels que soient les délices les débats d'initiés, efforçons-nous, les uns et les autres, de concentrer nos interventions sur l'essentiel et de le faire en termes clairs pour les non-initiés.

La loi que nous allons voter appelle des changements de pratique considérables chez les élus et chez les fonctionnaires. Elle ne réussira que si les uns et les autres jouent le jeu dans la nouvelle donne que nous leur proposons. Je vous en conjure, efforçons-nous de leur faciliter la tâche. Il en va de la réussite d'une entreprise à laquelle, j'en suis persuadé, la grande majorité de cette assemblée est attachée.

Ce plaidoyer pour une certaine qualité de nos débats ne vise pas à désamorcer à l'avance l'expression de nos divergences. Je dirais presque, bien au contraire.

La décentralisation n'est pas un problème purement technique. C'est un problème que je crois, au contraire, très profondément politique. C'est peut-être même une des réformes les plus lourdes de conséquences politiques que le Gouvernement et sa majorité aient entreprises. Le débat politique entre nous à ce sujet n'est donc pas seulement légitime, il est de la plus grande utilité.

Je plaçais pour des débats clairs. Ne vous y trompez pas, je ne souhaite pas des débats atones et insipides. Il n'est pas concevable à mes yeux que la dimension politique d'une réforme de cette importance soit masquée, que la nouvelle répartition des pouvoirs dans la société française, les nouveaux enjeux de notre démocratie et les nouvelles conditions de son fonctionnement soient mis en place quasi subrepticement, comme en catimini.

Permettez-moi donc, mes chers collègues, d'ouvrir moi-même le débat politique, en m'efforçant d'aller au fond des choses, sans agressivité ni esprit polémique, mais simplement avec franchise.

Que la décentralisation soit aujourd'hui devenue un projet de gauche, ou du moins qu'il y ait un projet décentralisateur au cœur de toute la démarche politique de la gauche, j'en veux pour preuve qu'il aura fallu un gouvernement et une majorité de gauche pour que la décentralisation sorte du domaine des bonnes intentions et des discours et entre dans la réalité. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

J'en veux également pour preuve que la méthode choisie pour décentraliser est celle qui garantit le mieux le passage aux actes, l'engagement d'un processus continu et la création d'une dynamique irréversible. Et là, je voudrais encore féliciter M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Cette méthode, c'est lui qui l'a voulue. Moi-même, je me suis interrogé à son sujet. Je constate aujourd'hui combien il avait raison.

Cette méthode, je l'ai décrite dans mon rapport écrit. Aussi n'y reviendrai-je pas ici.

Avant d'analyser le contenu politique de cette réforme, permettez-moi quelques mots sur le point que j'ai soulevé précédemment. Oui, je crois qu'il aura fallu un gouvernement de gauche pour que la décentralisation devienne une réalité.

Souvenez-vous, pourtant ! Combien de discours, de colloques et de conférences, d'articles, de livres et de rapports officiels sur la décentralisation, et de tous côtés ! Moi-même, j'ai depuis vingt ans passablement contribué à cette littérature. La gauche, toutefois, était à l'origine et à la pointe de ce renouveau de la pensée décentralisatrice. Pierre Mendès France en fut l'un des principaux initiateurs, tant par son livre *La Démocratie moderne*, que par son fulgurant passage à la tête du gouvernement et par sa participation au colloque de Grenoble.

François Mitterrand, dès 1974, n'avait-il pas, quant à lui, déjà inscrit cette phrase significative sur ses affiches électorales : « La seule idée de la droite, garder le pouvoir ; mon premier projet, vous le rendre. »

Oh ! certes, de l'autre côté de l'échiquier politique on n'était pas en reste. Je me souviens notamment de ce remarquable rapport *Vivre ensemble* d'une commission présidée par notre collègue Olivier Guichard. Je dis « remarquable » sans aucune ironie. Je le pense réellement.

Il y avait trois parties dans ce rapport. La première portait un diagnostic sur la centralisation « à la française ». Je crois que c'est l'une des meilleures analyses qu'il m'ait été donné de lire à ce sujet. La deuxième définissait les objectifs d'une réforme ; elle était également du plus grand intérêt, même si elle ne tirait pas toutes les conséquences du diagnostic précédent. Quant à la troisième partie, qui formulait des propositions concrètes, elle oubliait en chemin certains des objectifs précédemment affirmés, mais en revanche elle appelait beaucoup de critiques sur les institutions et procédures nouvelles qu'elle proposait. Mais ne nous y attardons pas ; ce n'est pas ce dont nous avons à débattre aujourd'hui, et c'est justement cela qui est significatif.

Si j'en parle, c'est que cela illustre très précisément mon propos : ce rapport, si remarquable fut-il, est resté ce qu'il était, un rapport. La gauche, elle, veut réellement décentraliser. Elle l'avait dit, elle le fait.

Pourquoi cette volonté ? Je distinguerai trois raisons : la modernisation, la démocratisation, et enfin, la transformation sociale.

Le premier objectif, la modernisation, n'est pas politiquement neutre. Certains feignent de s'étonner de cette volonté modernisatrice de la gauche. Ils préféreraient évidemment que nous acceptions de nous laisser enfermer dans l'image d'archaïsme qu'ils voudraient donner de nous. Mais justement, non. La modernité est et a toujours été une valeur de progrès, une valeur de gauche. Elle n'implique nullement l'oubli de ses racines ni le mépris de ses traditions, mais simplement une volonté de vivre avec son temps et si possible de le devancer pour mieux en orienter l'évolution, une volonté de déceler dans le mouvement même de la société les forces du changement pour s'en saisir comment autant de leviers du progrès économique et social, comme autant d'avancées vers plus de démocratie.

Cela est vrai en matière de politique économique, de politique industrielle ou de politique sociale. Cela est vrai, aussi, de la décentralisation. Car notre système étatique centralisé, avec ses chaînes de commandement excessivement hiérarchisées, ses contrôles tatillons et ses tutelles, sa façon de confondre égalité et uniformité, ses lenteurs et ses grippages bureaucratiques, ses corporatismes et ses castes malthusiennes est un système profondément archaïque. C'est un système d'organisation des pouvoirs qui reproduit les modèles en vigueur dans l'armée napoléonienne et dans l'armée prussienne.

Qui ne voit qu'une société culturellement et socialement développée, ouverte à tous les vents du grand large et aux moyens les plus modernes de la communication, n'a plus besoin de ces anciennes mécaniques d'intégration sociale et de transmission de l'information ? Qui ne voit qu'en revanche elle étouffe dans de tels carcans, que le dynamisme de ses forces sociales les plus porteuses d'avenir en est perpétuellement bridé ? Qui ne voit donc que libérer les forces de progrès d'une société en modernisant l'appareil de gestion est un projet de gauche, et qu'à l'inverse, ce sont toutes les forces de conservatisme qui s'y refusent ?

Le deuxième objectif est la démocratisation. Là aussi, c'est un objectif de gauche. On a beaucoup insisté déjà sur l'avancée démocratique que représente la décentralisation, parce qu'en rapprochant le pouvoir des citoyens, elle leur en facilite l'accès et le contrôle. Je ne reviendrai pas sur cette analyse tant elle est répandue. En revanche, je voudrais souligner une autre dimension démocratique de la décentralisation moins souvent relevée et peut-être politiquement plus significative encore.

Dans un système centralisé, l'accès aux centres de décision n'est jamais direct. Le citoyen a toujours besoin de médiateurs. Qui sont ces médiateurs ? Nous tous ici en faisons partie, bien sûr. Mais ce sont aussi certains hauts fonctionnaires, voire certains permanents professionnels d'associations ou de syndicats. Le pouvoir, pour les citoyens, n'appartient plus à ceux qui prennent les décisions — ils ne les connaissent pas — mais à ceux qui peuvent les influencer. Un pouvoir d'influence s'est substitué à un pouvoir de responsabilité.

La démocratie c'est d'abord, je l'ai déjà dit, pouvoir identifier clairement qui est responsable, le mandater, le contrôler et, éventuellement, le sanctionner. Un système centralisé ne le permet pas. Il appelle une fonction de médiation, d'intercession, à la fois relais et écran entre la décision et le citoyen, qui opacifie la relation démocratique.

En outre, cette fonction de médiation n'est pas socialement neutre. Non seulement l'appartenance à un groupe culturellement et socialement privilégié est un atout certain pour occuper les fonctions de médiateur et donc un critère implicite de sélection — ce médiateur n'est-il pas précisément ce que l'on appelle un « notable » ? — mais encore il est clair que le pouvoir d'influence est un mécanisme qui protège les structures en place et, par là, un mécanisme conservateur. A l'inverse, tout ce qui rapproche les centres de décision du citoyen en clarifiant le rapport de responsabilité démocratique facilite l'adaptation des structures de pouvoir aux exigences de la société et représente, de ce fait, un facteur de progrès social. En un mot, la démocratie est fondamentalement une valeur de gauche.

Facteur de démocratisation, facteur de démocratie, la décentralisation est aussi pour la gauche facteur de changement social. Mais soyons clairs : pas n'importe quelle décentralisation. Il y a une décentralisation de gauche et une qui ne l'est pas.

Laissez-moi clarifier ce dernier propos d'ordre général qui permettra d'entrer d'emblée au cœur du projet qui nous est présenté.

Le partage du travail que nous connaissons aujourd'hui entre l'Etat et les collectivités locales correspond à un achèvement profondément réactionnaire : l'économique est au centre, le social à la périphérie. Au centre, l'Etat et les grands pôles de décision industriels et financiers organisent ensemble le développement de la société, à partir des seules exigences de l'économie et d'une gestion centralisée de la régulation et du contrôle social.

La périphérie, c'est-à-dire les collectivités locales, arrivent après, pour gérer les retombées sociales des décisions centrales, pour atténuer les désordres provoqués et amortir les chocs sociaux.

Ainsi, le centre décide souverainement de l'implantation d'une usine ou du tracé d'une autoroute. La périphérie organise les logements, les équipements et les services qu'appelle la nouvelle usine et procède au remembrement des exploitations agricoles traversées par l'autoroute.

On peut parfaitement imaginer un projet de décentralisation qui accentuerait cette division du travail, cette coupure entre les grandes décisions économiques et d'aménagement du territoire et les décisions sociales d'équipements et de services d'accompagnement. On donnerait aux collectivités locales une liberté totale de gérer les retombées de décisions dont elles n'auraient jamais à connaître. Ce serait une décentralisation de droite.

Le projet du Gouvernement est exactement à l'inverse de cela, et c'est particulièrement clair du fait de l'examen de la loi en deux temps.

En effet, les compétences dont nous avons à organiser le transfert dans un premier temps — la planification et l'aménagement du territoire, l'urbanisme, le logement et la formation professionnelle — sont justement celles qui sont à la charnière de l'économie et du social, celles qui permettent d'organiser conjointement le développement économique et le développement social à partir des demandes et des besoins des citoyens.

Cette intégration de l'économie et du social à travers la décentralisation est encore plus évidente quand on prend en compte les pouvoirs économiques nouveaux donnés aux collectivités locales par deux textes que nous avons précédemment votés : la loi sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi portant réforme de la planification, qui instaure la planification décentralisée.

C'est là, je crois, le trait le plus marquant, la logique la plus fondamentale de l'action gouvernementale en matière de décentralisation, et plus particulièrement du présent texte. Cette logique, certains amendements de la commission des lois l'ont d'ailleurs encore accentuée, notamment ceux qui concernent la section sur la planification et l'aménagement du territoire.

Il est significatif à cet égard que nous ayons tenu à placer cette section en tête du titre II, avant l'urbanisme. Nous voulions par là marquer l'importance que nous attachions à ces nouvelles compétences des élus locaux en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Mais nous voulions également que l'instrument de planification du développement économique dont disposent tous les élus locaux, la charte intercommunale, puisse réellement servir de base au schéma directeur, c'est-à-dire à la planification spatiale et à la programmation des équipements et services publics.

Pour le reste, avec quelques modifications que nous verrons au cours du débat, les amendements de la commission des lois ont consisté, pour l'essentiel, à revenir au projet gouvernemental chaque fois que le Sénat en avait altéré la logique politique.

Ainsi, en ce qui concerne l'urbanisme, le Sénat avait supprimé l'article 16. Nous l'avons rétabli. C'est l'article qui limite drastiquement le droit de construire en l'absence d'un document d'urbanisme opposable aux tiers. Il nous semble évident, en effet, qu'on ne peut supprimer la maîtrise de l'Etat sur l'utilisation du sol pour la confier aux élus qu'à la condition expresse qu'ils se soient dotés d'une politique en la matière, qu'ils l'aient affichée et que chacun soit contraint de s'y tenir. La liberté, ce n'est pas l'anarchie ; c'est la responsabilité clairement assumée.

De même, en ce qui concerne les mesures financières, de nombreux amendements du Sénat avaient modifié profondément la logique du projet gouvernemental. Nous l'avons là aussi rétabli. Il ne nous a pas semblé judicieux, en effet, de chercher à faire autre chose à travers cette loi que ce pour quoi elle était faite.

Ainsi, cette loi ne peut pas être une loi de rattrapage financier de toutes les insuffisances de la gestion gouvernementale précédente dans le domaine des compétences transférées. Ces insuffisances sont criantes et désastreuses pour les collectivités locales comme pour les citoyens. Nous l'avons dit depuis longtemps, quand ceux qui s'en aperçoivent aujourd'hui se taisaient. Il faudra du temps et de l'argent pour redresser aussi cet héritage-là. Mais ce n'est pas « par la bande », en bricolant quelques mécanismes financiers raccrochés à cette loi comme autant de parasites, qu'on pourra le faire.

De même, je l'ai déjà dit, on n'échappera pas à la mise en place de péréquations. Mais il n'est pas sérieux de prétendre le faire à travers la dotation globale d'équipement. Elle n'est

pas faite pour cela. C'est une aide à l'investissement, comme son nom l'indique, et, de ce fait, aux communes qui investissent. En outre, les péréquations proposées par le Sénat à travers d'autres mécanismes de répartition de la dotation globale d'équipement seraient ridiculement insuffisantes au regard de l'ampleur du problème à résoudre. Il serait dangereux et malhonnête de laisser croire que la dotation globale d'équipement puisse y contribuer autrement que tout à fait marginalement.

Un dernier mot avant de conclure. Il touche à la portée de la loi, ou, plus exactement, à l'importance des compétences transférées. Certains se gaussent à plaisir de la timidité de certains transferts. Moi-même — pourquoi le taire ? — j'aurais souhaité que, sur tel ou tel aspect, on allât plus loin. Mais je ne crois pas que la portée de la loi puisse se juger seulement en termes quantitatifs. L'essentiel n'est pas là. Il est bien plus d'ordre qualitatif : dans l'extension de la capacité des élus à programmer eux-mêmes le développement des collectivités dont ils ont la charge. Là aussi, il y a quelque chose d'irréversible de créé. Là aussi, il y a la base d'une dynamique pour aller plus loin. Je suis convaincu que le transfert de compétences est, lui aussi, un processus qui continuera.

La décentralisation ne peut pas se faire en un jour. C'est un long apprentissage de nouvelles valeurs sociales et de nouveaux comportements, notamment en ce qui concerne le pouvoir, la responsabilité et la liberté. Notre culture nationale, nos mentalités sont profondément marquées par plusieurs siècles de centralisation. Il faudra du temps pour que cela change. Je ne doute pas que cela se fera et que cette loi y contribuera de façon importante.

Pour terminer, je voudrais dire quelques mots à certains qui, dans cet hémicycle ou à l'extérieur, semblent s'interroger sur l'opportunité de continuer avec autant de détermination l'œuvre de décentralisation.

« Comment, disent-ils, alors que la crise s'approfondit et qu'il apparaît de plus en plus clairement que nous avons à faire face à une véritable mutation qui ébranle les bases mêmes de notre civilisation, est-ce le moment pour le pouvoir central de se dessaisir d'instruments de gouvernement et de contrôle social ? »

D'autres, qui se veulent plus réalistes, ajoutent : « N'est-il pas dangereux pour un gouvernement de gauche, qui détient la majorité absolue à Paris, de redistribuer ses pouvoirs entre les mains d'élus locaux qui ne partagent pas tous ses idées et ses objectifs politiques ? »

Aux uns comme aux autres, je répondrai qu'il ne s'agit pas seulement de cohérence politique ou de fidélité à nos principes, ni même de tenir nos engagements, encore que notre honneur comme notre crédibilité politique en dépendent — ce qui n'est, pour aucun d'entre nous, chose négligeable.

Il s'agit également de choisir une stratégie politique intelligente.

Un Etat centralisé n'est pas un Etat fort.

**M. André Laignel, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Worms, rapporteur.** Je l'ai dit dans mon rapport et j'espère l'avoir démontré. Et cela est encore plus vrai en période d'incertitude généralisée.

La décentralisation n'affaiblit pas l'Etat, bien au contraire. Moins englué dans des tâches de gestion, il sera d'autant plus apte à concentrer ses forces là où l'urgence les appelle.

En outre, nous sommes tous, dans cette crise, embarqués sur la même galère. L'Etat ne pourra pas s'en sortir seul, nous en sortir seul. Il faut que toutes les forces du corps social se mobilisent, que toutes les volontés se tendent dans un effort commun.

La décentralisation, en mettant les leviers de l'action à la portée du plus grand nombre, peut être un formidable instrument de mobilisation de toutes les ressources sociales et économiques de notre peuple.

Enfin, à ceux qui se veulent des « réalistes », je rappellerai simplement que, si l'on croit que le peuple dans sa grande majorité est sociologiquement à gauche, alors, tout ce qui le rapproche de la réalité du pouvoir, sans trop de méditations où s'aliène sa perception des enjeux et sa liberté de choix, bref, toute action de décentralisation accrue les chances d'une meilleure coïncidence de la majorité sociologique et de la majorité politique.

En conclusion, je crois à la décentralisation parce que je suis socialiste ; je me réjouis de voir ce texte venir aujourd'hui en discussion, parce que je suis socialiste ; je suis heureux d'en être le rapporteur, parce que je suis socialiste. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

**M. André Laignel, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Zarka, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**M. Pierre Zarka, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné les conséquences et la portée du projet de loi sur la politique de formation professionnelle.

C'est certainement dans ce domaine que la décentralisation apparaît la plus effective.

Sa portée s'étend aux règles de procédure spécifiques concernant les centres de formation d'apprentis, aux conditions d'élaboration des programmes régionaux en matière de formation continue, à la mise en place d'un instrument financier, ainsi qu'à quelques précisions relatives au contrôle.

En contrepartie du caractère général des compétences attribuées à la région, l'Etat ne conserve de responsabilité que pour des actions de portée générale, relatives soit à des stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions, soit à des stages accueillant des participants sans considération géographique, soit encore à des stages correspondant aux orientations prioritaires définies par le comité interministériel de la formation professionnelle, ainsi que des études, expériences ou actions d'information préparatoires à la mise en place de ces actions prioritaires.

La commission a été défavorable à la disposition insérée par le Sénat et visant à exiger l'avis conforme des régions intéressées. En effet, nous risquons de déboucher sur un véritable droit de veto sur l'Etat et d'assister parfois à des situations de blocage préjudiciables aux intéressés.

La portée de l'article 72 est limitée aux seules actions de formation continue et d'apprentissage, et ne s'étend pas à l'enseignement technique, malgré le caractère complémentaire de ces formations, ce qui risque d'altérer la liberté de choix des régions.

L'étendue définitive des compétences régionales doit trouver son expression concrète dans l'élaboration d'un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle établi annuellement par la région.

Si la commission a noté avec intérêt l'exigence d'un avis du comité régional et des comités départementaux, elle a déploré cependant la grande faiblesse de l'article concernant l'échelon infradépartemental, communes ou groupements volontaires de communes, ce qui met le texte déjà en retrait sur la réalité.

Afin d'y remédier, elle a voté unanimement un amendement incluant l'avis des communes qui ont arrêté un programme de formation professionnelle. De plus, tout en tenant compte du fait qu'on ne saurait confondre la nature de l'A.N.P.E. avec celle d'organismes issus du suffrage universel, la commission a souhaité à la fois que l'on veuille à une articulation de l'ensemble des outils de formation avec les opérations ponctuelles de l'A.N.P.E. et que l'Assemblée puisse rapidement aborder une revalorisation nécessaire de l'A.N.P.E.

La compatibilité de la programmation régionale et du plan national est assurée au bénéfice de ce dernier. En revanche, la commission émet un avis défavorable quant à la création de ce comité de coordination auprès du Premier ministre, cité aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 74, qui n'aurait pour effet que de renforcer le caractère centralisateur, au sens de la commission, contraire à l'esprit de l'ensemble du texte, en venant littéralement doubler ce qui existe déjà au niveau national, à savoir un ministère — ce qui est nouveau — des réunions interministérielles auprès du Premier ministre, le comité national de la formation professionnelle et la concertation entre partenaires sociaux.

La commission a donc proposé, par un amendement, d'en rester là aussi, à ce qui existait déjà, sans rajouter de structure rigide, centralisatrice, et sans que cela gêne en quoi que ce soit les possibilités de coordination nécessaires.

J'en viens maintenant à l'instrument financier de la politique régionale. Il est constitué par le fonds régional, équivalent régional du fonds existant actuellement. Les crédits transférés par l'Etat nous renvoient au projet de budget pour 1983, où une importante dotation de décentralisation a été votée. La deuxième

source de financement est constituée de crédits de l'Etat, mais dont le montant est censé représenter les versements effectués au Trésor public, sauf en cas d'utilisation par les entreprises.

Ici apparaît un premier problème, de taille. A maintes reprises ont été dénoncés dans cette assemblée les défauts graves inhérents au système de répartition. Bien des crédits se trouvent entre les mains d'organismes qui, n'étant ni d'Etat, ni paritaires, en font ce qu'ils veulent, bien souvent au détriment de la vocation de la formation professionnelle et du sens même de la loi de 1971.

Cela se traduit concrètement par le fait que la majorité des travailleurs sont tenus à l'écart de la loi de 1971 et que les crédits qu'elle prévoyait sont littéralement détournés vers des opérations d'encadrement ou d'intégration des cadres. En outre, le contrôle est rendu d'autant plus aléatoire que ce système rend difficile l'élaboration d'un état complet des versements.

Or une des grandes limites de ce texte est qu'il n'apporte aucune modification dans ce domaine.

Le deuxième problème longuement évoqué en commission concerne l'utilisation de la taxe sur les cartes grises dans le cadre des crédits votés par le conseil régional. L'utilisation de cette taxe par les régions est assurée. En revanche, ce qui ne l'est pas, c'est son affectation à la formation professionnelle.

Cela pose un double problème. D'une part, la décentralisation ne peut pas être le moyen de voir les crédits de la formation professionnelle diminuer d'un peu plus d'un milliard de francs. D'autre part, le Parlement a pris une décision dans le cadre de la discussion budgétaire concernant ces crédits et a engagé sa responsabilité devant la nation.

On objecte souvent que la notion même d'affectation de tels crédits est une démarche anticonstitutionnelle. Après vérification, monsieur le ministre d'Etat, cette objection me semble inexacte. L'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959, notamment ses articles 18 et 19, rend inconstitutionnelles des affectations dans le cadre du budget de l'Etat, mais ne prévoit rien concernant celui des régions. Donc, juridiquement, rien n'empêche l'affectation. En même temps, si la commission sent bien la difficulté d'une démarche qui imposerait cette affectation dans le cadre d'une discussion sur la décentralisation, elle souhaite obtenir de la part du Gouvernement un engagement qui permette d'assurer que les crédits de la formation professionnelle ne se verront pas alléger de tout ou partie de ce milliard de francs prévu.

En ce qui concerne l'apprentissage, les dispositions de l'article 73 du projet de loi avaient pour seul effet de soustraire à la procédure contentieuse spécifique prévue par les troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 116-2 du code du travail les actions menées par les régions en matière de création des centres de formation d'apprentis. Le Sénat leur a substitué une rédaction précisant les compétences de la région en matière de conclusion de conventions créant les centres de formation d'apprentis, prévoyant dans ce cas l'avis du comité régional de la formation professionnelle et fixant les règles de recours devant le comité de coordination prévu à l'article 74. Ont été ajoutées, à la demande du Gouvernement, des dispositions permettant l'aménagement d'une période transitoire, afin d'assurer la poursuite jusqu'à leur terme par la région des conventions passées avec l'Etat et de proroger jusqu'au terme d'une période de deux ans celles des conventions qui viennent à échéance dans les deux ans suivant la date d'entrée en vigueur de la loi. En revanche, le Sénat a refusé de prendre en compte la proposition du Gouvernement qui demandait que la dénonciation de la convention n'intervienne que selon la procédure prévue à l'article L. 116-4 du code du travail.

Enfin l'article 76 prévoit une harmonisation des dispositions des articles L. 920-4 du code du travail, relatif à la déclaration préalable à l'exercice de l'activité de dispensateur privé de formation, et L. 950-8 du même code, relatif aux agents habilités à effectuer le contrôle de la participation obligatoire des employeurs à la formation continue.

Le texte du projet de loi est venu préciser que l'autorité administrative en cause était celle de l'Etat. Le Sénat a souhaité et obtenu qu'il soit fait mention du représentant de l'Etat dans la région, ce qui implique une certaine déconcentration. On peut se demander cependant s'il appartient bien à la loi de fixer de telles règles de déconcentration administrative.

De plus, la commission, pour sa part, a tenu à souligner la nécessité que l'Etat tienne compte des problèmes inter-régionaux en matière d'apprentissage et trouve les moyens de répondre aux besoins de liaisons qui peuvent en découler.

Prenant acte du processus de démocratisation qui commence à rapprocher la politique de formation professionnelle des utilisateurs, la commission a décidé de soutenir, pour la part qui lui revenait, le projet de loi.

La commission a également abordé les questions du patrimoine, qui sont, sans logique apparente, rattachées, dans cette discussion, au rapport pour avis sur la formation professionnelle.

Aux yeux de la commission, ce texte offre beaucoup moins de problèmes. Il s'agit d'établir un système de protection du patrimoine qui soit à la fois plus souple et plus efficace. Le texte s'attaque au caractère automatique de la délimitation des zones de protection, aux différentes stratifications de textes superposées depuis 1913 et à des manques.

Ainsi, en ce qui concerne la création de zones, on passe de cercles arbitraires de 500 mètres de rayon, qui ne tenaient compte ni de la réalité à protéger, ni de la configuration réelle du site environnant, ni, par exemple, des lois de la perspective, à des zones dont l'étendue et la forme s'adaptent aux caractéristiques propres de l'ensemble architectural concerné, ainsi que le régime de protection à l'intérieur de la zone, qui sera constitué de prescriptions propres à chaque zone et, si nécessaire, différentes d'une partie à l'autre de la zone.

En ce qui concerne les sites naturels à protéger, la commission a regretté que les dispositions concernant l'obligation de faire des rapports périodiques qui figuraient dans un article 97 du projet gouvernemental initial aient été retirées du texte soumis au Sénat à la suite de la lettre rectificative.

Il n'empêche que la procédure de création de ces zones de protection du patrimoine architectural et urbain fait intervenir quatre phases.

Le nouveau mécanisme est facultatif et réversible, et surtout à la disposition des collectivités locales puisque l'accord des conseils municipaux devient indispensable, et l'initiative peut leur revenir.

La deuxième phase de la procédure consiste en une enquête publique pour information et consultation.

L'avis du collège régional constitue la troisième phase.

Enfin, la zone est créée par arrêté du représentant de l'Etat, qui permet de garder la dimension nationale, indispensable à la sauvegarde du patrimoine.

Grande innovation : lorsque le maire n'est pas d'accord avec la position adoptée par l'architecte des bâtiments de France, il peut faire appel devant le représentant de l'Etat, qui, après avis du collège régional, émettra un avis se substituant à celui de l'architecte des bâtiments de France. Le texte adopté par le Sénat donne en outre un pouvoir d'évocation au ministre compétent.

Autant de procédures qui démocratisent la situation actuelle, puisque, dans le régime actuel issu de la loi de 1913, l'avis de l'architecte des bâtiments de France a un caractère absolu, susceptible d'aucun appel, ce qui ne signifie pas que, dans le cadre du texte proposé, l'architecte des bâtiments de France ne dispose plus d'aucun pouvoir d'appréciation.

En conclusion, la commission des affaires culturelles donne un avis favorable au texte qui lui a été soumis. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

**M. le président.** La parole est à M. Laignel, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. André Laignel, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, au moment d'exposer l'avis de la commission des finances sur le projet de loi dont nous entamons aujourd'hui la discussion, je voudrais tout d'abord vous exprimer la satisfaction que nous ressentons en constatant que le Gouvernement poursuit avec détermination et rigueur la politique de décentralisation voulue par une majorité de nos concitoyens.

Après la réforme de l'organisation administrative des collectivités locales, voici la première étape du transfert des compétences en attendant la discussion annoncée par le Gouvernement de nouveaux textes qui parachèveront l'œuvre réformatrice.

Nous pensons, avec le président Mitterrand, que « les libertés ne seront véritablement assurées que si la gauche est vraiment capable d'instaurer institutionnellement un système décentralisé, de mettre un terme à plus d'un siècle et demi de centralisation héritée plus encore de Bonaparte ou des Jacobins ». Et le président Mitterrand ajoutait : « Si le centralisme a été nécessaire

pour resserrer le tissu national et pour en assurer la pérennité, il en est arrivé, en raison des moyens de la technique, des moyens de l'information, de la communication, à un point de concentration tel qu'il se contredit lui-même et est devenu en lui-même un danger. »

Oui, la décentralisation constitue un développement essentiel de l'esprit démocratique, une affirmation authentique du sens des responsabilités.

En évoquant, monsieur le ministre d'Etat, votre constance et votre démarche cohérente, je me rappelle certains propos tenus dans cette enceinte sur notre droite à l'ouverture du débat sur le projet qui allait devenir la loi du 2 mars 1982 relative aux libertés des communes, des départements et des régions.

« Un certain brouillard », disait l'un ; « projet de pure opportunité politique », disait l'autre ; « réforme étudiée à la hâte », « texte improvisé et impréparé, texte symbole », affirmait un troisième. Combien ces critiques de membres éminents de l'opposition apparaissent aujourd'hui, au vu de ce qui a été fait et de ce qui va l'être, comme injustifiées, partisans, artificielles !

Pour sa part, la commission des finances approuve pleinement le calendrier défini par le Gouvernement pour la réalisation de la décentralisation.

Il était logique de commencer par réformer l'organisation administrative et de créer ainsi les conditions de rapports nouveaux entre l'Etat et les collectivités démocratiquement gérées par leurs élus.

Il est réaliste de prévoir l'échelonnement, dans le temps, des transferts de compétences, afin que la négociation et l'étude préalable permettent de bien en définir les contours.

Votre commission des finances n'est pas restée insensible au caractère positif d'une telle démarche pour la gestion claire des finances publiques locales dans la nouvelle structure décentralisée de la France. Elle a manifesté son approbation en adoptant un amendement qui confirme et consacre l'échéancier proposé par le Gouvernement.

Parce qu'elle était saisie pour avis, votre commission des finances n'a pas souhaité entreprendre une étude globale et technique du texte, qui aurait risqué d'empiéter sur le travail remarquable effectué par la commission saisie au fond. Mais parce qu'elle est chargée, tout spécialement et en permanence, d'éclairer le Parlement sur les divers aspects de la politique financière et budgétaire des pouvoirs publics, elle ne pouvait manquer de tenter une appréciation synthétique des conséquences financières et fiscales de la réforme qui est aujourd'hui soumise à nos suffrages.

Tel est le sens des observations que je vais présenter en son nom et des questions qu'elle m'a demandées, monsieur le ministre d'Etat, de vous poser à cette occasion.

La commission des finances apporte son appui aux principes qui fondent les dispositions financières du projet de loi : compensation des charges nettes nouvelles résultant du transfert de compétences pour les collectivités locales ; recours, à cette fin, au double procédé des transferts fiscaux et de la dotation générale de décentralisation ; création d'une dotation globale d'équipement se substituant aux actuelles subventions spécifiques dans un grand nombre de cas.

Vous avez voulu, monsieur le ministre d'Etat, que les conséquences financières des transferts de compétences que nous allons décider soient appréciées grâce à un constat annuel établi en liaison avec les élus locaux et sanctionné par un arrêté interministériel.

Le Sénat a souhaité que ce constat soit contradictoire et que la commission consultative créée à cette fin par le projet de loi soit composée de représentants de chaque catégorie de collectivités locales. Nous acceptons ces modifications.

En revanche, la commission n'a pas suivi le Sénat lorsqu'il a prévu une sorte de bilan à sens unique ne comptabilisant que les accroissements de charges au détriment des collectivités locales. Elle pense, en effet, que le bilan doit être global et comprendre l'ensemble des mouvements de crédits engendrés par la réforme en plus ou en moins. Par conséquent, il doit comprendre les transferts à l'Etat de charges nouvelles qui seront réalisées pour la première fois, tant par le présent projet de loi que par les projets qui seront ultérieurement discutés.

Mais, pour la commission, conformément d'ailleurs au deuxième alinéa de l'article 114 figurant dans le texte initial du projet de loi, ce bilan ne doit pas prendre en compte les transferts à l'Etat des charges qui résultent soit de la loi du 2 mars 1982, soit du projet de loi de finances pour 1983 ; autrement dit, il s'agit des transferts relatifs aux frais de logement

des instituteurs et des premières décisions intéressant la police et la justice. Tel est le sens de la nouvelle rédaction qui est proposée pour l'article 117 du projet de loi, en vertu du vieil adage latin « donner et retenir ne vaut », que j'ai francisé pour la circonstance.

Entendue dans les conditions que je viens de préciser, la compensation financière doit s'apprécier globalement sur l'ensemble de la période de trois ans pendant laquelle seront mis en œuvre les transferts de compétences et pour l'ensemble des collectivités locales.

De la même manière globale, on appréciera l'application de la règle posée par le projet de loi selon laquelle les ressources permettant la compensation seront fournies pour moitié par des transferts fiscaux et pour le reste par la dotation générale de décentralisation — la D. G. D. — nouveau sigle qui deviendra bientôt classique.

En ce qui concerne les transferts fiscaux, votre commission des finances m'a demandé de vous faire part de certaines interrogations. Nous comprenons bien que le choix des impôts transférés a été dicté par la nécessité de trouver des ressources simplement et précisément localisables et des impôts dont le rendement se répartirait convenablement sur l'ensemble du territoire.

Cependant, ce choix auquel il est difficile d'échapper laisse subsister un problème sur lequel j'ai déjà eu l'occasion d'attirer votre attention, monsieur le ministre d'Etat, au moment de la discussion des crédits de votre ministère, le 10 novembre dernier. Il s'agit de l'inégale répartition du produit par tête d'habitant des impôts ainsi transférés. Ce phénomène apparaît déjà au vu des statistiques portant sur le rendement de la taxe sur les cartes grises, transférée aux régions : vingt francs par tête pour la région parisienne ; quinze francs vingt pour le Nord-Pas-de-Calais. Il est encore plus nettement marqué pour le rendement des impôts transférés aux départements.

Naturellement, les collectivités locales auront toute liberté pour fixer, dans les limites définies par la loi, les taux des impôts transférés. Mais ceux-ci, de par leur nature, se prêtent mal à d'excessives manipulations et il est douteux que les départements et les régions les plus favorisés dans l'état actuel des choses, renonceraient à tirer profit de l'avantage qui leur est ainsi reconnu.

Quelles sont, monsieur le ministre d'Etat, les réflexions que vous inspire cette question et quelles mesures vous paraissent de nature à porter remède aux écarts les plus marqués dans le rendement de ces impôts ?

J'en viens maintenant à la dotation générale de décentralisation qui est destinée à financer ce que le transfert de ressources fiscales ne couvrira pas parmi les charges nouvelles et qui, en particulier, financera les charges nouvelles incombant en totalité aux communes.

La commission des finances a souhaité, sur ce point, revenir au texte du projet de loi initial et confirmer, par conséquent, la règle générale posée par l'article 102 de la loi du 2 mars 1982 : la dotation générale de décentralisation évoluera chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

Il est souhaitable en effet que le Parlement puisse apprécier chaque année l'importance et l'adéquation des concours financiers alloués par l'Etat pour financer les charges de fonctionnement des collectivités locales.

En ce qui concerne les charges d'équipement des communes et des départements, le projet de loi définit le régime juridique de la dotation globale d'équipement — la D. G. E. — qui regroupera désormais les crédits afférents aux subventions versées par l'Etat pour la réalisation des investissements directs des communes et des départements et, par ailleurs, un certain nombre de subventions dont les départements sont chargés de répartir les masses financières entre des maîtres d'ouvrage divers.

Sur le principe même de la dotation globale d'équipement, sur les règles présidant à sa répartition, sur son évolution future, le débat de votre commission des finances a fait apparaître un certain nombre d'interrogations, que je voudrais rapporter aussi fidèlement que possible.

Si nous pensons en effet que la globalisation des subventions d'équipement restaurera la pleine liberté des collectivités locales dans la détermination de leurs priorités d'investissements, nous souhaiterions obtenir du Gouvernement diverses précisions sur le niveau global de la D. G. E., et l'assurance, en outre, que l'institution de la dotation globale n'apportera pas de perturbations dans les mécanismes d'octroi par les organismes prêteurs, tels que la Caisse des dépôts et

consignations, des prêts dont les collectivités ont le plus grand besoin pour leur développement. En effet, en ce qui concerne la capacité d'emprunt des collectivités locales, certains membres de la commission des finances ont émis la crainte qu'à la globalisation corresponde une plus grande marge d'appréciation, pour les représentants locaux de la Caisse des dépôts. Ils seraient sans doute heureux d'entendre de votre part, monsieur le ministre d'Etat, les apaisements nécessaires.

Sur la répartition de la dotation entre les différentes collectivités, votre commission des finances propose de revenir au texte initial du Gouvernement. Elle n'a pas voulu que le légitime souci de prendre en considération les particularités de telle ou telle catégorie de communes ou de départements ne conduise à un émiettement de la D. G. E. qui diminuerait le caractère incitatif de celle-ci pour le développement des investissements. Elle vous suggère même, monsieur le ministre d'Etat, d'entreprendre une étude complète des différentes péréquations intervenant dans le calcul des divers concours de l'Etat aux collectivités locales. Leur multiplication au cours des dernières années pourrait bien avoir engendré des effets de seuil auxquels il serait opportun, à notre sens, de mettre fin. Il y va de la clarté et de la responsabilité des collectivités locales.

La commission n'a pas proposé d'amendement au mode de répartition de la D. G. E. des départements. Mais elle s'est longuement interrogée sur la portée de son institution. Il apparaît clairement, à la lecture du texte, que la D. G. E. départementale, dans sa partie consacrée aux investissements subventionnés par les départements, favorise essentiellement les investissements en zone rurale. Votre commission ne remet pas en cause cette orientation. Mais elle s'interroge sur le devenir de certaines procédures actuellement suivies par les conseils généraux qui accordent aux communes de leur département, qu'elles soient urbaines ou rurales, des subventions destinées à alléger leurs charges d'investissement. La lettre de l'article 125 semble, en effet, exclure à l'avenir que de telles subventions aux communes urbaines puissent entrer dans le calcul de la D. G. E. La commission voudrait savoir, monsieur le ministre d'Etat, si cette interprétation est correcte et, dans l'affirmative, quelles dispositions pourraient être prises pour éviter que les communes urbaines n'en pâtissent.

La commission a également tenu à confirmer la maîtrise du département sur l'utilisation et la répartition des subventions qu'il est désormais appelé à verser à différents maîtres d'ouvrage, notamment pour la réalisation de travaux d'adduction d'eau et d'électrification rurale. Il ne servirait à rien, en effet, de transférer formellement une enveloppe financière au département tout en contraignant celui-ci à tenir systématiquement compte, sans possibilité d'amendement ou de négociation, des programmes établis par les maîtres d'ouvrage. Le projet de loi initial contenait sur ce point des dispositions fort sages pour lesquelles votre commission des finances s'est résolument prononcée.

Sur la D. G. E., il est un dernier point au sujet duquel votre commission des finances n'est pas entièrement satisfaite par le texte gouvernemental. Il s'agit du mode de réévaluation de cette dotation. Le projet de loi l'indexe sur la formation brute de capital fixe de l'Etat, telle qu'elle est estimée dans les hypothèses économiques et financières annexées au projet de loi de finances. Une telle procédure assure à nos yeux une actualisation imparfaite de la D. G. E., au moins dans la période qui s'ouvre immédiatement. Je rappellerai que le taux moyen de progression des investissements d'Etat pendant la décennie précédente a été chaque année de 7,9 p. 100 contre 12 p. 100 pour les collectivités locales. Le transfert de compétences aura pour conséquence logique et nécessaire la poursuite de cette évolution divergente, si ce n'est son aggravation. C'est pourquoi, en accord sur ce point avec le Sénat, votre commission des finances souhaite que la D. G. E. soit indexée sur la formation brute de capital fixe de l'ensemble des administrations publiques.

Je voudrais conclure par quelques réflexions d'avenir, pour prendre date et engager le débat.

La commission des finances a refusé la politique des préalables suivie par le Sénat ; elle a tout particulièrement supprimé les dispositions — au demeurant inopérantes en droit — qui subordonnaient les transferts ultérieurs de compétences à telle ou telle condition financière. Elle a refusé également de prévoir dans ce texte un mécanisme d'indexation automatique de la dotation générale de décentralisation sur une forme ou une autre de la dotation globale de fonctionnement. Mais si elle a adopté ce parti, c'est parce qu'elle estime nécessaire, à l'issue de la

période de trois ans pendant laquelle la réforme sera mise en place, un examen global des conditions de financement des collectivités locales.

Nous pouvons, certes, monsieur le ministre d'Etat, affiner les instruments actuels de ce financement, notamment perfectionner encore le système de la D.G.D., de la D.G.E. et de la D.G.F.; mais, à mon sens, nous devons engager très rapidement une réflexion déterminée et plus large qui comportera inévitablement un réexamen de la fiscalité directe locale et permettra — c'est du moins ce que je souhaite à titre personnel — une réforme de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle, qui supprimera les inégalités scandaleuses, héritées du pouvoir précédent, qui affectent leur mode de calcul et de répartition. (Très bien! sur plusieurs bancs des socialistes.) Il faut que, dans la vie locale comme dans la vie nationale, les principes de solidarité et de justice fiscale reçoivent leur complète traduction dans la législation et la pratique.

Deux aspirations fondamentales sont avancées par l'ensemble des élus locaux: la justice et la responsabilité. Sans y répondre totalement encore, monsieur le ministre d'Etat, votre texte va dans le bon sens et pose les fondements essentiels que nous étions en droit d'attendre.

Ce projet est un jalou nouveau sur un long chemin, celui de la démocratie réalisée.

Sous le bénéfice de ces interrogations, de ces observations et des amendements qu'elle a adoptés, votre commission des finances vous propose de voter le projet de loi portant répartition des compétences, sur lequel elle a émis un avis éminemment favorable. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. Destrade, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

**M. Jean-Pierre Destrade, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi organisant le transfert des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales constitue le second volet de la réforme engagée par le Gouvernement afin de doter la France d'une organisation décentralisée.

Il importe de souligner le caractère pragmatique et réaliste de la méthode retenue. Elle tient compte, notamment, de la capacité de chaque niveau de collectivités d'exercer pleinement les nouvelles responsabilités qui leur seront confiées. Elle s'avère ainsi le meilleur garant de la réussite de la réforme engagée. Pour cette démarche, monsieur le ministre d'Etat, il convient de vous féliciter: la décentralisation — et vous en êtes l'initiateur — restera sans nul doute l'une des grandes étapes de cette législature.

Rappelons brièvement les principes directeurs sur lesquels repose le transfert de compétences.

Premier principe: la nouvelle répartition des attributions ne doit pas aboutir à un transfert net de charges au détriment des collectivités locales. C'est un principe fondamental. C'est pourquoi le Gouvernement propose d'accroître les ressources de ces collectivités, pour moitié au moins par transfert de fiscalité et, pour le solde, par transferts de crédits budgétaires regroupés dans une dotation générale de décentralisation.

Chaque année sera établi un bilan des accroissements et des diminutions de charges en vue d'ajuster ces financements aux transferts de compétences réalisés.

Dans le souci de clarifier les responsabilités, le Gouvernement propose, en outre, de préciser les modalités d'application des dotations globales d'équipement — l'orateur qui m'a précédé en a parlé — dont l'objet est d'opérer progressivement une globalisation des subventions d'équipement de l'Etat.

Deuxième principe: le transfert des compétences s'effectuera au profit des collectivités locales existantes, sans remettre en cause — et c'est aussi fondamental — l'existence des trois niveaux d'administration locale, et sans pour autant faire de la coopération intercommunale un préalable à la dévolution de nouvelles responsabilités.

Troisième principe: le transfert des compétences ne doit pas permettre à une collectivité locale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité. Seul l'Etat se voit reconnaître une fonction d'arbitrage et, partant, la faculté de définir des règles générales et contraignantes. Pour assouplir ce contrôle de légalité et pour accroître les pouvoirs de décision de l'Etat dans les domaines qui relèveront de sa compétence, une large déconcentration des services a été déjà engagée. Enfin, la cohérence des

actions de l'Etat et de celles des collectivités territoriales reposera essentiellement sur l'établissement de rapports contractuels dans le cadre du Plan.

Votre commission de la production et des échanges vous propose, mes chers collègues, de donner un avis favorable au texte qui nous est soumis sous réserve de plusieurs observations qui lui paraissent essentielles.

La commission souhaite, tout d'abord, le rétablissement de l'article 16 relatif aux limitations du droit de construire en l'absence de P.O.S., supprimé par le Sénat. Votre rapporteur souhaiterait néanmoins être assuré que toutes les communes désireuses de se doter d'un P.O.S. bénéficieront bien de l'aide nécessaire pour que l'établissement du document soit réalisé dans les meilleurs délais.

Un nombre très important de P.O.S. sera en effet à établir dans un espace de temps somme toute relativement bref.

La commission souhaite que soient supprimées les deux dispositions introduites à l'article 22 par le Sénat. La première tend à confier au représentant de l'Etat le pouvoir d'approuver le schéma directeur, lorsqu'une minorité qualifiée de communes s'y oppose; la seconde, à permettre à une commune de se retirer, si elle estime qu'un de ses intérêts essentiels est compromis.

La commission souhaite en outre le retour au système prévu par le projet initial qui pose le principe de l'élaboration du plan d'occupation des sols par la commune et qui ne laisse pas coexister la procédure décentralisée et les procédures actuelles.

La commission de la production et des échanges est favorable au rétablissement de l'article du projet initial relatif aux schémas d'utilisation de la mer élaborés conjointement par l'Etat et la région. Ces schémas s'imposent aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols.

En revanche, elle est hostile au système proposé par le Sénat qui fait dépendre le mode de délivrance du permis de construire du mode d'élaboration du plan d'occupation des sols.

Sur ce point, le Sénat a introduit une dualité dans le texte liant la délivrance du permis de construire par le maire, au nom de la commune, à l'établissement du plan d'occupation des sols par celle-ci. Le système actuel continuerait à s'appliquer dans le cas contraire.

Ainsi que je l'ai déjà indiqué en vous présentant les dispositions du projet relatives au plan d'occupation des sols, on peut craindre que cette dualité n'empêche certaines communes d'exercer pleinement les compétences qu'il s'agit de leur reconnaître. La commission de la production est donc tout à fait d'accord avec la proposition formulée par la commission des lois tendant à rétablir le principe posé par le projet de loi dans sa rédaction initiale, principe auquel elle vous propose de souscrire.

Enfin, la commission de la production est favorable au rétablissement de l'article 42 qui concerne l'intervention du département dans le financement du logement, article supprimé par le Sénat.

S'agissant de la planification et de l'aménagement du territoire, l'article 92 donne la faculté aux communes de se regrouper dans le cadre de chartes de développement et d'aménagement: la commission de la production et des échanges vous propose d'émettre un avis favorable, sous réserve que les périmètres de ces chartes et que les modalités d'élaboration de leur contenu soient définis conformément au projet de loi initial, c'est-à-dire de la même manière que les schémas directeurs.

Elle vous propose d'adopter l'article 91 du projet dans le texte de l'amendement qu'elle vous soumettra. Il dispose notamment qu'en matière de recherche, de développement et de valorisation des ressources énergétiques locales, la région peut conclure des conventions avec l'Etat, les collectivités publiques ou les personnes publiques ou privées intéressées.

Enfin, la commission de la production vous propose d'adopter un article additionnel après l'article 91 bis. Il dispose que le conseil régional établit un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs, après consultation du comité régional du tourisme et des loisirs, une loi ultérieure devant préciser l'organisation régionale du tourisme.

En résumé, force est de constater que ce projet sur les compétences renforce les attributions des collectivités territoriales en matière de planification et d'aménagement du territoire.

Ainsi, il complète très utilement les dispositions de la loi sur les droits et libertés qui avaient notablement élargi le champ d'intervention économique de ces collectivités.

En outre, il s'inscrit parfaitement dans les nouvelles orientations de la politique d'aménagement du territoire qui tendent à associer étroitement les régions à sa définition et à sa mise en œuvre.

Pour autant, la commission de la production et des échanges formale trois observations.

En premier lieu, elle souligne l'intérêt qu'elle porte au renforcement de l'action régionale en matière énergétique.

Le plan d'indépendance énergétique, adopté par l'Assemblée nationale le 8 octobre 1981, a prévu que les questions relatives au développement des énergies nouvelles et renouvelables, ainsi qu'à l'utilisation rationnelle de l'énergie, pourraient relever du champ des compétences décentralisées.

De fait, si dans ces deux domaines l'Etat a des responsabilités particulières et des moyens propres d'intervention, sur le plan réglementaire et fiscal notamment, il faut reconnaître que ce sont les initiatives et les décisions des opérateurs locaux qui détermineront en définitive le succès de ces politiques.

A cet égard les régions constituent sans nul doute le meilleur niveau d'intervention possible, notamment pour conduire les actions d'information et de formation indispensables, mais aussi pour mobiliser et assurer la cohérence des initiatives locales.

Au demeurant, l'intervention des régions dans ce domaine n'est pas nouvelle, puisque déjà plusieurs d'entre elles se sont dotées, sous forme d'agences régionales de l'énergie, d'instruments d'intervention spécifiques.

S'appuyant sur le principe d'une intervention accrue des régions, mais également sur le constat que les choix énergétiques ne peuvent s'inscrire dans la réalité qu'à moyen et à long terme, la réforme de la planification a donné aux régions un nouveau cadre au développement de leurs compétences dans ce domaine.

En effet, par les procédures de consultation mises en place, les régions seront désormais à même de faire valoir leurs propres priorités lors de l'élaboration des programmes nationaux de production, de transport et de distribution de l'énergie.

En élaborant un plan énergétique régional qui sera un des volets du plan de la région, elles auront de surcroît l'occasion de définir les programmes et les moyens à mettre en œuvre pour assurer la valorisation des ressources locales et le développement d'économies ou de substitutions d'énergies.

Toutefois, des premières consultations opérées dans le cadre du IX<sup>e</sup> Plan, il ressort que les régions portent une attention particulière au développement de leur capacité de production énergétique conventionnelle, certaines d'entre elles jugeant même les énergies nouvelles inaptes à fournir un apport significatif au bilan énergétique régional. D'une façon générale, elles mettent prioritairement l'accent sur le problème de l'équilibre entre leurs ressources et leurs besoins.

Certes, ces premières réflexions sont conformes à la méthodologie du Plan. Celle-ci préconise, en effet, l'établissement d'un bilan énergétique régional, une analyse des potentialités régionales et l'élaboration d'une prévision des disponibilités et de la couverture des besoins.

Pour autant, il ne s'agit là que d'un des aspects que doit prendre la décentralisation de la politique énergétique.

Au-delà de la définition d'objectifs généraux, il importe, en effet, que les régions soient en mesure, et ce dans des délais relativement brefs, de mettre au point des programmes d'intervention en matière de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies nouvelles.

L'intérêt qui s'attache à l'élaboration de ces programmes, dans la perspective d'un renforcement des compétences des régions, est d'ailleurs souligné par le fait qu'il est prévu qu'ils pourront recevoir l'appui de l'Etat dans le cadre de conventions et des contrats de plan et que leur mise en œuvre pourra associer au niveau régional les autres personnes morales intéressées.

C'est pourquoi, parallèlement à une déconcentration des services de l'Etat, déjà largement engagée avec celle de l'agence française pour la maîtrise de l'énergie, il faut souhaiter un renforcement des moyens d'études et d'interventions propres des régions ainsi qu'une large information de celles-ci sur l'intérêt que présente leur association à la politique nationale.

La commission marque également l'intérêt qu'elle attache à ce que, dans le cadre de la réforme de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, des responsabilités significatives soient confiées aux régions en matière d'urbanisme commercial.

Il importe, en effet, que l'échelon régional, à qui a été reconnue une compétence particulière en matière de développement économique, de planification et d'aménagement du territoire, ne soit pas exclu de la définition d'une politique visant à assurer l'équilibre entre les différentes formes de commerce.

Les régions s'affirment, par ailleurs, comme étant un cadre particulièrement adapté pour participer à la mise en œuvre de cette politique et lui donner la cohérence, le réalisme et la souplesse nécessaires.

Enfin, la commission saisit l'occasion qui lui est donnée pour entamer la réforme de l'organisation régionale du tourisme, conformément au dispositif de la proposition de loi récemment adoptée par le Sénat. Celle-ci vise à substituer aux actuels comités régionaux du tourisme des établissements publics ayant vocation à mettre en œuvre la politique du tourisme et des loisirs définie par les conseils régionaux, dans la limite de leurs compétences.

Tel est, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le contenu de l'avis exprimé par la commission de la production et des échanges sur le projet de loi portant révision des conditions d'exercice de compétences de l'Etat et de leur répartition entre les communes, les départements et les régions. C'est un avis favorable, sous réserve des observations que je viens de formuler. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

**M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, vous vous rappelez peut-être qu'il y a dix mois, à quelques jours près, nous achevions dans ce même hémicycle la discussion du premier projet de loi relatif à la décentralisation. Je vois d'ailleurs sur ces bancs quelques-uns des députés qui ont participé activement au débat précédent, des deux côtés de l'hémicycle. (Sourires.)

C'était la première étape de la politique de décentralisation. Je n'en rappellerai pas l'économie générale : nous en avons assez discuté pour que vous la connaissiez parfaitement ! Mais je souligne avec plaisir que beaucoup de députés, présidents de conseils généraux, qui s'y sont opposés ardemment — je choisis l'adverbe — appliquent aujourd'hui le texte avec la même ardeur. Après tout ce que j'ai entendu, il y a un an, je ne puis non plus manquer de noter que personne ne peut nier que la réforme a commencé en grande partie déjà de s'appliquer. Le Gouvernement voulait inverser le cours séculaire de la centralisation : c'est, sinon fait, en tout cas assez largement entamé.

La première loi, qui avait pour objet de donner le pouvoir aux élus, avait un caractère essentiellement institutionnel. Le transfert de l'exécutif départemental et régional aux élus est maintenant acquis. La réforme des règles de contrôle sur les actes des collectivités locales a été également menée à bien.

En ce qui concerne le régime de contrôle, la loi du 22 juillet 1982 a tiré toutes les conséquences de la réforme qui avait été votée et de la décision du Conseil constitutionnel. Elle a permis, entre autres, d'éviter un écueil : l'accumulation des va-et-vient administratifs, ce que certains d'entre vous avaient appelé « les dangers de la paperasse ». Si j'en juge par le nombre de recours devant le tribunal administratif, je constate que les choses se sont passées normalement.

La loi permet le dialogue. Le Gouvernement l'a encouragé. Sur le plan départemental, d'une façon générale, le dialogue engagé est positif.

En ce qui concerne le transfert des exécutifs, un rapide bilan peut être dressé : 98 conventions départementales et 26 conventions régionales ont été signées.

Nous n'avons guère entendu parler de ce transfert à la radio ou à la télévision, ou dans la presse. Quand un événement se passe bien, on n'en parle pas : les peuples heureux n'ont pas d'histoire. (Sourires.) Si de graves incidents ou de graves difficultés s'étaient produits, vous nous en auriez parlé, certes, mais surtout la presse, la radio et la télévision s'en seraient emparées !

Dois-je les remercier de ce silence, que je considère comme un hommage, sinon à la vertu, en tout cas à la réussite de la première phase de la décentralisation ?

**M. André Laignel, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Les départements disposent désormais de 14 000 agents, ce qui représente 17 p. 100 des effectifs du cadre national des préfetures, qui sont placés sous l'autorité des présidents de conseils généraux.

Ces chiffres apportent la preuve que le Gouvernement a respecté les engagements qu'il avait pris — et il continuera à les respecter, bien entendu. J'ajoute que, contrairement à ce qui s'est souvent produit auparavant, les décrets d'application ont été élaborés et publiés dans des délais brefs.

Depuis, toute une série d'autres textes a été votée : deux lois portant statut particulier de la Corse, deux lois relatives aux chambres régionales des comptes, et la loi électorale municipale.

Ainsi, les engagements pris au mois de mai 1981 ont été tenus dans des délais qui, s'ils ne constituent pas des records, sont en tout cas des délais rapides. De plus, c'est trois mois seulement après la promulgation de la première loi, que le projet portant transfert de compétences et de ressources entre l'Etat et les collectivités locales a été déposé. Ce projet constitue la seconde étape de la décentralisation et je confirme la volonté du Gouvernement de respecter toutes les échéances annoncées.

Le texte qui vous est présenté maintenant repose sur trois principes fondamentaux.

D'abord, le projet propose un transfert de compétences au profit des collectivités locales existantes. Nous avons voulu faire preuve à la fois de réalisme et de célérité. Créer, comme on l'avait suggéré un moment, des collectivités locales nouvelles avant de procéder à la décentralisation, nous aurait fait courir le risque de retarder gravement la mise en œuvre de la réforme.

La lecture de ce projet a dû apporter une réponse à tous ceux qui se demandaient si le Gouvernement était départementaliste, et donc non régionaliste ou inversement, régionaliste, donc non départementaliste. Le texte essaie d'établir un équilibre harmonieux entre les trois étages : la commune, le département et la région.

La commune, qui demeure la cellule de base de la démocratie et le lieu privilégié pour le travail entre les citoyens et les élus, se voit reconnaître la maîtrise du sol, c'est-à-dire l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme de la construction de logements, et des équipements de proximité.

Le département constitue l'échelon le plus adapté à l'organisation de services administratifs. Il lui revient la mission de solidarité et de péréquation qui a toujours été la sienne : gestion des services lourds, plus particulièrement de l'aide sociale, et redistribution de crédits entre les communes, notamment les communes rurales. Bien entendu, la gestion du patrimoine départemental, en particulier de la voirie, lui est confiée.

La région se trouve renforcée dans sa capacité de réflexion, d'incitation, de planification, d'aménagement du territoire, et d'action économique et de développement.

Quant à l'Etat, sa position est maintenant parfaitement bien définie. Il reprend à sa charge les dépenses liées à l'exercice des fonctions majeures qui lui appartiennent. Cela lui permet de se consacrer plus complètement à ses missions essentielles.

Reste le problème des collectivités de petite taille, c'est-à-dire de la coopération intercommunale. Le projet qui vous est soumis, celui qui a précédé, et ceux qui suivront, ont voulu que cette coopération se situe dans un cadre de liberté et d'efficacité. Le texte n'impose rien. Il ne cherche pas à faire fusionner autoritairement les collectivités locales. Ainsi, sont respectés à la fois le principe de l'autonomie communale et la nécessité, dans certains cas, d'une coopération intercommunale.

Le deuxième principe est la volonté d'éviter qu'une collectivité locale puisse exercer une tutelle sur une autre collectivité locale. Il y a un an, cette hypothèse avait été envisagée. Elle était un sujet de reproches et même de craintes. Le texte présenté est de nature à rassurer tous ceux qui étaient inquiets.

Nous avons choisi initialement de procéder, dans toute la mesure du possible, à des transferts par « blocs » — blocs de compétences et blocs de financement. Mais, vous le savez bien, il existe des domaines dans lesquels ce n'est pas possible. C'est le cas, par exemple, des financements croisés de l'Etat et des collectivités locales, ou des projets très importants qui exigent des financements multiples.

C'est pourquoi si le principe a été retenu, il a été envisagé certaines exceptions, dues au caractère particulier de certains équipements.

J'ajoute que seul l'Etat garde la faculté de jouer le rôle d'arbitre, de trancher les conflits. Il est essentiel — j'y reviendrai tout à l'heure — qu'en même temps que la décen-

tralisation, une véritable déconcentration soit mise en œuvre pour que le représentant de l'Etat et lui seul soit à même de régler sur place certains conflits, au nom de l'Etat, et pour éviter que les dossiers ne reprennent un chemin trop connu, celui des ministères parisiens.

Le troisième principe repose sur la volonté du Gouvernement d'accompagner tout transfert de compétence du transfert des ressources correspondantes.

Il s'agit d'une garantie essentielle donnée aux élus et, quand j'en arriverai à l'examen des dispositions financières, je vous apporterai sur ce sujet toutes les précisions et tous les apaisements que vous êtes en droit d'exiger.

En ce qui concerne le calendrier, le Gouvernement a proposé d'échelonner cette décentralisation sur trois ans, ce qui, pour une réforme de cette ampleur, est un délai à la fois court et raisonnable. Il ne faut jamais oublier que les votes de ce texte et de celui qui suivra au printemps prochain entraîneront une transformation complète des structures de l'administration française, la création de nouveaux équilibres, de nouveaux pouvoirs et le transfert de ressources importantes au cours des années 1983, 1984 et 1985.

L'année 1983 verra s'effectuer les transferts de compétences dans les domaines de l'urbanisme et du logement, de la formation professionnelle et de l'aménagement du territoire. En 1984, seront concernées les attributions relatives à l'action sociale et à la santé, ainsi qu'aux transports. En 1985, les transferts de compétences porteront sur les secteurs de l'éducation, de la culture et de l'environnement.

Pendant la même période, seront réglés le problème des dépenses de justice et de police.

Il faut aussi, si l'on veut bien faire les choses, essayer de corriger l'inégale répartition sur le territoire d'un certain nombre de grands équipements. Tout à l'heure, M. Worms, rapporteur, me posait la question de la péréquation nécessaire qui devra intervenir au cours de ces trois ans, au fur et à mesure que le bilan global et le bilan par collectivité seront dressés. Par ailleurs, se pose le problème important du rattrapage, qui a été évoqué au Sénat en première lecture. Si je considère comme indispensable sa solution, je serais surpris que ceux qui nous ont précédés au Gouvernement soient trop exigeants car, s'ils l'étaient, ils avoueraient qu'il y a beaucoup à faire dans ce domaine parce que trop peu de choses ont été réalisées avant la présentation de ce texte.

**M. André Laignel, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** J'aborde la question du calendrier des travaux parlementaires.

Ce calendrier, tel qu'il a été conçu par le Gouvernement, a provoqué un certain nombre de difficultés, notamment lors du congrès des présidents de conseils généraux, qui s'est tenu à Lyon, il y a quelques semaines. Lorsque M. le Premier ministre a écrit au président du Sénat pour lui faire savoir que le texte qui avait été déposé serait scindé en deux, cette décision a été mal comprise — ou alors, je l'ai vraiment très mal expliquée aux présidents de conseils généraux auxquels je m'adressais.

Le calendrier parlementaire révèle en effet de la façon la plus élatante aujourd'hui — mais c'était prévisible il y a deux mois — qu'il est matériellement impossible au Parlement d'examiner au cours de la présente session l'ensemble du texte tel qu'il a été conçu. Si nous avions commencé la discussion et qu'elle ait été interrompue avant la fin de la session, aucune disposition légale n'aurait été applicable l'an prochain. Mais en coupant le texte en deux, vous aurez voté, avant la fin de la session, je l'espère, toutes les dispositions de caractère général ainsi que les dispositions dont l'application est prévue pour 1983, et vous voterez au printemps prochain le deuxième texte relatif aux transferts appelés à être opérés en 1984 et en 1985.

Les sénateurs semblent l'avoir compris, puisqu'ils ont déposé une proposition de loi pour compléter le projet qui vous est soumis aujourd'hui. Le Gouvernement a accepté de la prendre en considération et de la faire inscrire à l'ordre du jour prioritaire lors de la session de printemps, si bien qu'à l'heure actuelle nous sommes assurés que l'ensemble de ce texte pourra être voté avant l'été 1983, le nécessaire ayant été fait au cours de la présente session pour les dispositions générales et les dispositions applicables en 1983.

Les principales dispositions sont réparties en quatre titres.

Le titre I<sup>er</sup> concerne les conditions générales des transferts.

S'agissant des personnels, le principe retenu est celui du transfert des services aux départements et aux régions qui bénéficient de transferts de compétences. Il en va ainsi lorsqu'un service ou une partie de service exerce à titre principal une compétence relevant désormais d'une collectivité locale; le transfert du service ou de la partie de service peut être réalisé dans des conditions fixées, pour chacun d'entre eux, par décret en Conseil d'Etat, après consultation des organismes paritaires.

Lorsque la solution du transfert ne sera pas possible, et notamment pour un grand nombre de communes, le système de mise à disposition instauré par la loi du 2 mars 1982 sera prorogé. Il en ira de même pour les conventions relatives au partage des services des préfetures et des missions régionales. Ces situations, qui donneront lieu à un accord entre la collectivité locale et le commissaire de la République, n'affecteront en rien le statut des personnels concernés.

M. Le Pors et moi-même avons préparé un texte relatif au statut de la fonction territoriale, et nous l'avons communiqué depuis plusieurs mois à l'ensemble des organisations syndicales et des associations d'élus. Tous les parlementaires ont dû le recevoir. Je crois que c'est la première fois, en tout cas la première fois depuis fort longtemps dans l'histoire parlementaire, qu'un texte de cette nature est soumis à une pareille concertation. Nous en sommes maintenant à la fin des discussions en conseil interministériel. J'espère que les dernières dispositions pourront faire l'objet d'un arbitrage avant la fin de l'année et que le texte sera déposé avant la clôture de la présente session pour que tous les personnels concernés puissent en avoir connaissance. S'il en allait différemment, je demanderais que soit appliqué l'article du règlement qui autorise le Gouvernement à déposer un texte pendant l'intersession et à en demander l'impression pour qu'il soit diffusé, et connu de tous.

Le problème se pose un peu autrement pour les communes puisque les compétences sont d'ores et déjà connues. Elles pourraient soit créer leur propre service, soit recourir à des organismes spécialisés, publics ou privés, agences départementales ou bureaux d'études, soit enfin solliciter le concours de l'Etat.

Toute autre solution qui exclurait pour les communes le libre choix, risquerait de créer une forme ou une autre de tutelle.

S'agissant des questions domaniales, le texte dispose que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition des meubles et immeubles nécessaires à son exercice. Cette collectivité se trouve ainsi substituée à la collectivité antérieurement compétente, dans ses droits et obligations.

La question de la responsabilité financière des élus a été envisagée. Les élus doivent pouvoir être couverts pour les conséquences financières résultant des compétences transférées. Vous en trouverez tous les éléments dans le projet qui vous est soumis.

J'examinerai rapidement, après les rapporteurs, le titre II qui traite des principales compétences transférées.

L'urbanisme tient une place importante dans cette première partie du projet de loi. Il concerne la qualité du cadre de vie, l'utilisation de l'espace, la protection de l'environnement et la répartition de l'habitat.

Ces enjeux relèvent d'abord, selon moi, de la compétence des communes. Celles-ci devront avoir l'entière maîtrise du sol. De son affectation dépend en effet la mise en œuvre de la politique en matière de logement, de transports, de loisirs, d'action sociale, d'aménagement rural ou dans tout autre domaine concernant la vie quotidienne des habitants.

L'urbanisme ne peut se réduire à la juxtaposition de 36 000 politiques communales.

Pour ces raisons, il ne me paraît pas possible d'accepter la démarche du Sénat reconnaissant l'existence d'une « décentralisation à la carte ». Je demanderai donc à l'Assemblée nationale de voter l'amendement que présentera le Gouvernement, lequel reprend le principe des plans d'occupation des sols et offre certaines possibilités aux collectivités locales qui n'ont pas retenu le principe du vote et de la mise en application du plan d'occupation des sols.

Si la commune s'engage dans l'élaboration d'un P.O.S., elle dispose d'un délai pour le mener à bien, délai pendant lequel s'appliquent les règles, adaptées à la collectivité, par accord avec l'Etat, du règlement national d'urbanisme. Si la commune ne souhaite pas, au contraire, disposer d'un P.O.S., le droit de construire sera relativement plus limité, notamment aux zones actuellement urbanisées.

Tel est le sens d'un amendement que présentera également le Gouvernement et sur lequel j'appelle votre attention dès maintenant car nous avons eu au Sénat une discussion longue et approfondie sur le sujet.

Dans ce cadre, il est proposé de donner aux communes et à leurs établissements publics le pouvoir d'élaborer et d'approuver les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols, ainsi que celui de délivrer les permis de construire.

Toutefois, ce transfert de compétence laisse à l'Etat la responsabilité de notifier, voire d'imposer en dernière analyse aux collectivités locales concernées ses propres projets, c'est-à-dire ceux qui concernent les bâtiments de l'Etat.

La commune reçoit l'entière maîtrise de la procédure d'élaboration de son plan d'occupation des sols. Mais elle est tenue d'y associer l'Etat, la région, le département, ainsi que les organismes consulaires qui le demandent, et de les consulter sur le projet établi.

Le transfert de compétences en matière de permis de construire intervient lorsqu'un plan d'occupation des sols a été approuvé soit par l'Etat, selon la procédure actuelle, soit par la commune, en application des nouvelles dispositions.

Je veux revenir, en conclusion de cette partie relative à l'urbanisme, sur l'appréhension que je sens chez un grand nombre d'élus à ce sujet, notamment chez les élus des communes moyennes ou petites. Il nous appartient, à cet égard, de proposer des textes plus simples, des procédures plus légères, mais aussi et peut-être surtout de rendre les élus plus vigilants afin qu'ils obtiennent que l'esprit des textes ne soit pas détourné par les techniciens.

M. Robert Galley. Très bien !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ce texte d'une importance capitale doit être expliqué afin que tous les élus, et plus particulièrement les maires, ne soient pas victimes d'un contresens.

Je pense notamment aux maires des communes rurales, dont certaines ont déjà fait l'effort de réaliser une carte communale qui leur rend de grands services, bien que, vous le savez, cette carte ne soit pas opposable aux tiers. Je réaffirme que le désir du Gouvernement est de permettre à toutes ces communes de passer d'une carte communale à un P.O.S., aussi simple que possible, avec le minimum de procédure.

M. Pascal Clément. Ce n'est pas possible !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le député — excusez-moi, j'ai failli dire : « mon cher collègue » —...

M. Pascal Clément. C'est prématuré ! (Sourires.)

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... vous aurez toute possibilité de faire valoir votre point de vue à l'occasion de l'examen des articles et des amendements. Comme toujours, j'écouterai avec la plus grande attention les arguments des uns et des autres, ceux de la majorité comme ceux de l'opposition. Si vous présentez des amendements susceptibles d'améliorer le texte, je les accepterai, comme cela m'est déjà arrivé bien souvent.

Le désir du Gouvernement est donc, disais-je, de permettre à toutes ces communes de passer d'une carte communale à un plan d'occupation des sols aussi simple que possible.

Pour les autres communes, l'existence d'un P.O.S. doit être regardée non pas par rapport aux documents d'urbanisme les plus complexes qui existent aujourd'hui, mais par rapport à la nouvelle définition du P.O.S. qui vous est proposée.

Nous devons faire partager à nos concitoyens cette conviction que l'urbanisme doit être simple et accessible à tous.

A ce propos, je répète que je suis prêt à étudier tous les amendements qui me seront soumis.

Le logement est un domaine qui engage largement la responsabilité de l'Etat.

Son financement repose sur la combinaison d'aides budgétaires et de prêts distribués par des circuits divers, dont l'équilibre ne peut, pour l'instant, être réalisé qu'au niveau national.

Le secteur du bâtiment — vous le savez tous — joue un rôle essentiel dans la vie économique de la nation. Il constitue un moyen de régulation de l'activité économique.

L'Etat — comme il est normal en une telle période — demeure attentif à son évolution. Il souhaite que les délais d'exécution, les délais de réponse soient les plus brefs possible.

Enfin le Gouvernement entend mener une politique ambitieuse en faveur de l'habitat social en vue de la réalisation de logements destinés aux plus défavorisés.

Ainsi, c'est dans ce domaine que nous sommes allés le moins loin pour ce qui concerne la décentralisation.

La réalisation d'un circuit régional de l'épargne, collectée par un système bancaire mutualiste, coopératif ou nationalisé, devrait permettre d'envisager, à terme, une régionalisation de la politique d'aide publique aux logements neufs locatifs et à l'habitat ancien.

Dans cette perspective, il a paru indispensable d'associer le plus étroitement possible les collectivités locales à la mise en œuvre de la politique du logement. Comme je viens de l'indiquer, il s'agit là d'un domaine complexe dans lequel l'Etat aura sans doute à intervenir pendant encore un certain temps.

Les communes ou groupements de communes sont responsables de l'élaboration de programmes locaux de l'habitat, fixant les priorités à développer en matière de localisation, les caractéristiques qualitatives et quantitatives des logements.

Le conseil départemental de l'habitat, lieu de concertation entre les différents intervenants — communes, maîtres d'ouvrages, organismes financiers, organismes sociaux, entreprises — doit permettre d'assurer la cohérence des choix.

La région peut compléter l'aide de l'Etat par des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêt ou des garanties d'emprunt. Elle peut aussi aider financièrement toutes les actions favorisant, notamment, la qualité de l'habitat, l'amélioration des quartiers et des logements existants, l'équipement de terrains à bâtir, l'innovation.

Cette clarification des compétences prendra une signification d'autant plus grande que sera parallèlement opérée une déconcentration des crédits de l'Etat, dont une grande part sera répartie directement par les commissaires de la République.

J'en viens au troisième point relatif à la formation professionnelle et à l'apprentissage qui sont les instruments privilégiés de toute politique de planification et de développement économique. Les limites des bassins d'emploi dépassent souvent celles des départements et, a fortiori, celles des communes. Cela justifie que le Gouvernement ait retenu la région comme niveau de décentralisation en ce domaine.

La région définit un programme qu'elle met en œuvre dans le cadre de la législation existante. Pour conduire cette politique, la région dispose d'un fonds de la formation professionnelle continue. Celui-ci recevra les crédits budgétaires transférés par l'Etat pour compenser la partie des charges résultant de cette nouvelle attribution qui n'aura pas été couverte par un transfert de fiscalité.

La région reçoit le produit des cartes grises, qu'elle pourra utiliser librement, notamment pour financer des actions de formation professionnelle et d'apprentissage.

J'insiste à cet égard pour souligner combien le Gouvernement souhaite que les régimes consacrent effectivement à ces actions, à tout le moins, autant de moyens que ceux que l'Etat mettait en œuvre avant le transfert. Il s'agit d'un engagement fondamental, auquel les élus régionaux doivent être sensibles dans la période actuelle.

L'Etat conserve des compétences d'attribution dans ce domaine. Outre son pouvoir général de réglementation, il reste responsable des actions de portée nationale ou dirigées vers des publics spécifiques relevant d'un effort de solidarité nationale.

Le quatrième aspect des problèmes que je vous expose est celui de la planification régionale, du développement économique et de l'aménagement rural.

La loi du 2 mars 1982 a déjà défini le rôle des collectivités locales en matière de planification. Elles concourent à l'élaboration du Plan de la nation et arrêtent le plan régional, après consultation des collectivités territoriales intéressées — je me borne à faire un bref rappel de ce que vous savez déjà —, car cela résulte des lois adoptées par le Parlement et relatives au Plan Interiminaire et à la réforme de la planification qui ont été présentées ici par M. Rocard.

Toutefois, de nombreuses communes ne disposent pas de la taille et des moyens nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre, isolément, une politique de développement économique

et social. A cette fin, les communes pourront élaborer des chartes intercommunales d'aménagement qui permettront de renforcer la cohérence de leurs actions en matière d'urbanisme, d'habitat, d'équipement ou de développement agricole et forestier.

Le département se voit reconnaître une compétence générale en matière d'aménagement rural, et notamment pour l'électrification rurale, l'alimentation en eau potable, l'assainissement, la collecte et le traitement des ordures ménagères. Cette compétence de coordination, je le répète, ne doit cependant pas ouvrir la voie à une tutelle des départements sur les communes.

Avant d'arriver à ma conclusion, j'aborde maintenant le dernier titre de cet exposé relatif aux dispositions financières, c'est-à-dire aux transferts de ressources, aux transferts de fiscalité, à la création de la dotation globale de décentralisation et à la création de la dotation globale d'équipement.

Le financement des compétences transférées repose sur deux principes : premièrement, tout transfert de compétences est accompagné d'un transfert de ressources ; deuxièmement, responsabilité des élus à l'égard de leurs ressources. Cela signifie qu'ils pourront tant utiliser librement les crédits transférés que recourir aux possibilités fiscales qui leur sont offertes.

Depuis quelques années, la part des concours versés par l'Etat — dotation globale de fonctionnement, fonds de compensation de la T.V.A., subventions — est égale à celle du produit de la fiscalité locale, c'est-à-dire environ 100 milliards de francs pour 1982. L'attribution de nouvelles ressources destinées à compenser les charges résultant des compétences transférées ne doit pas aboutir à changer cet équilibre. Les collectivités locales ne doivent pas se trouver dans une situation qui pourrait être, si l'on n'y prenait garde, plus défavorable que la situation actuelle. C'est pourquoi le Gouvernement a posé le principe d'un financement reposant, pour moitié au moins, sur des transferts de crédits budgétaires regroupés en une dotation globale de décentralisation.

Le transfert de la fiscalité d'Etat portera, en 1983, sur la carte grise dont le produit ira aux régions. La taxe différentielle sur les véhicules à moteur — la vignette — et la majeure partie des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles iront aux départements. Ces transferts seront opérés par les lois de finances, au fur et à mesure des transferts de compétences. Ils porteront, au total, en trois ans sur plus de 15 milliards de francs.

Je ne peux pas souscrire en revanche à la proposition du Sénat qui tend à décentraliser une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. S'il y a en effet plus de 30 000 points de distribution, la taxe est encaissée aujourd'hui au niveau des raffineries. D'ailleurs les points de distribution sont eux-mêmes très inégalement répartis et adopter cette disposition risquerait d'instaurer une très grave injustice entre les collectivités locales.

Je tiens à renouveler à ce propos l'engagement que j'ai pris devant le Sénat de faire établir chaque année un bilan des accroissements et des diminutions de charges afin que le solde puisse être financé selon ce double mécanisme. La dotation générale de décentralisation doit, en particulier, permettre les adaptations qu'exige la situation de chaque collectivité, eu égard à ses ressources fiscales et à ses charges. Vous pouvez donc constater que, dès maintenant, toutes précautions sont prises pour que les collectivités locales ne soient pas pénalisées.

En ce qui concerne la dotation globale d'équipement dont la création était réclamée depuis longtemps, je tiens à rappeler qu'elle n'apporte pas de ressources nouvelles. Elle rassemble des subventions qui existaient avant le vote de la loi du 2 mars 1982 et elle touche non pas aux compétences que tend à transférer le projet de loi qui vous est soumis, mais à des compétences qui étaient déjà transférées aux collectivités locales. Il ne s'agit donc pas d'un financement nouveau pour des compétences nouvelles, mais d'une globalisation des subventions qui étaient déjà attribuées aux communes.

En la matière, il ne se posait aucun problème de principe, puisque tout le monde semble favorable à la création de la dotation globale d'équipement. La question soulevée était celle de savoir comment serait conçue cette dotation globale d'équipement et dans quels délais elle serait versée aux communes.

Avant de me pencher sur ces deux aspects de la dotation globale d'équipement, je veux rappeler en quelques mots pourquoi on estimait que sa création était éminemment souhaitable et urgente.

La raison est très simple. Qui dit subvention au coup par coup dit tutelle et, par conséquent, retard, délais allongés et, parfois, aggravation de la tutelle. Souvent, en effet, les services de l'Etat nous ont imposé des prototypes conçus à Paris, qui

ne convenaient pas à nos régions, à nos départements, ou à nos communes : lorsque nous les refusions, on nous faisait savoir que nous perdions tout droit à la subvention. A partir du moment où il y aura dotation globale d'équipement, cette forme de tutelle disparaîtra.

Cette dotation globale d'équipement atteindra, elle aussi, son plein effet en trois ans. La première année, en 1983, 20 p. 100 des subventions spécifiques seront réunies dans la dotation globale d'équipement ; ce taux atteindra 60 p. 100 en 1984 et 100 p. 100 en 1985.

En ce qui concerne le mode de calcul de la dotation globale d'équipement, toutes sortes de critères peuvent être retenus : la fiscalité locale, le nombre d'habitants, le nombre de kilomètres de voirie, etc. Plutôt que de retenir des critères qui ne correspondent pas toujours aux besoins en investissements des communes, le Gouvernement a jugé qu'il était préférable de tenir compte des investissements votés par les conseils municipaux ou par les conseils généraux et effectivement réalisés. C'est pourquoi le système qui vous est proposé prévoit que le pourcentage de subventions réuni dans la dotation globale d'équipement sera versé aux collectivités locales en fonction des équipements qu'elles auront décidé de réaliser.

Pour aider les communes il a été également prévu des versements trimestriels et, au fur et à mesure que l'informatisation des comptabilités communales le permettra, nous en viendrons aux versements mensuels. Cela portera sur des chiffres relativement importants puisque, si nous prenons l'exemple des communes, le total inscrit pour 1983 dans la loi de finances représente 1 262 millions de francs d'autorisations de programme. Rapporté au montant total prévisionnel des dépenses d'équipements des communes, qui atteindra 64 milliards de francs en 1983, ce chiffre donne un taux prévisionnel de D.G.E. communale pour l'an prochain — il est modeste, puisque c'est la première année — de 1,97 p. 100.

Connaissant ces chiffres de façon globale, il sera relativement facile à un conseil municipal ou à un conseil général de calculer lui-même le montant des sommes qu'il recevra au titre de la D.G.E., en fonction des investissements qui auront été décidés. Ainsi, on évitera de verser des subventions à des communes qui n'investiraient pas et on pourra, en revanche, donner des subventions aux communes qui en auront besoin pour financer leurs investissements.

En ce qui concerne la régularisation définitive, vous savez que tous les maires se plaignent de la lenteur qui résulte du système actuel — que je ne propose d'ailleurs pas de modifier pour le moment — fondé sur la T.V.A. pour la dotation globale de fonctionnement. Il aboutit en effet à ne régulariser souvent que deux ans après le moment où l'exercice a été clos.

Avec le système que nous proposons, il devrait être possible de régulariser l'essentiel de la D.G.E. dans un délai très rapide, qui sera certainement plus court d'un an ou même davantage que celui qui vaut pour la F.C.T.V.A. J'ajoute — mais cela va de soi — que l'emploi de la dotation globale d'équipement sera libre.

Tels sont, mesdames et messieurs, les principes qui vous sont proposés en ce qui concerne la D.G.E. qui atteindra son montant définitif en 1985.

Par ailleurs, je tiens à préciser — car je connais l'intérêt que les élus du secteur rural portent à ce sujet — que le fonds national pour le développement de l'adduction d'eau potable ainsi que le fonds d'amortissement des charges d'électrification verront les participations financières qu'ils accordent aux départements réparties par ces derniers entre les programmes des communes rurales comportant des travaux d'adduction d'eau ou d'électrification. Le système fonctionne bien ; il est assez délicat ; il a été long à mettre en œuvre. J'ai donc évité de prendre des dispositions qui auraient risqué de le perturber.

Enfin, la loi de 1972 ne permettait pas aux régions d'exercer de maîtrise d'ouvrage. Cela explique qu'elles ne reçoivent pratiquement pas de subventions d'investissement. Il n'était donc pas possible, en tout cas pour le moment, d'envisager pour elles une dotation globale d'équipement. Néanmoins, pour permettre aux régions d'exercer leurs compétences générales, il est proposé d'augmenter leurs moyens propres. A cette fin, le projet prévoit le déplafonnement de la ressource fiscale régionale.

Je ne reviens pas sur le problème du rattrapage que j'ai traité tout à l'heure, et je conclus, en m'excusant d'avoir été un peu long ; mais je tenais à apporter un certain nombre de précisions.

Nous pouvons d'ores et déjà constater que la décentralisation est entrée dans les mœurs, tout au moins administratives. Le projet qui vous est soumis aujourd'hui va plus loin. Il

répond aux vœux de nombreux parlementaires, peut-être même de ceux qui n'avaient reproché, lors du premier débat, d'avoir commencé par la réforme des institutions, par le transfert du pouvoir aux élus, en estimant qu'il aurait été préférable d'opérer d'abord le transfert des compétences et celui des ressources.

Aujourd'hui, je peux leur répondre que les engagements pris par le Gouvernement ont été tenus et que la démarche que j'avais alors choisie apparaît dans toute sa logique puisque, désormais, la réforme est irréversible. Quel gouvernement pourrait en effet retirer demain aux élus les pouvoirs qui leur ont été donnés ? Vous-mêmes, messieurs de l'opposition, qui avez combattu ce projet, ce qui était absolument votre droit, et peut-être aussi votre devoir d'opposants — je suis resté assez longtemps un opposant pour savoir que l'on ne voit pas les projets gouvernementaux du même œil suivant que l'on se trouve dans la majorité ou dans l'opposition — ...

**M. Alain Madelin.** Quelle perspicacité !

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** ... ne sauriez contester que les présidents de conseils régionaux, les présidents de conseils généraux et les maires souhaitent que des compétences et des ressources leur soient transférées.

En présentant ce projet, je ne réponds certainement pas à tous vos vœux et je suis sûr que, quels qu'ils soient, vous ne manquerez pas de le critiquer. Cependant, je souhaite que vos critiques, vos propositions, comme celles de la majorité, soient constructives et que, même s'il n'est pas possible d'obtenir un vote unanime — cela me paraît irréalisable à moins que beaucoup de choses n'aient déjà changé — nous soyons tous d'accord pour améliorer ce texte de telle sorte qu'il soit le plus harmonieux et le plus équilibré possible.

En ce qui me concerne, je vous confirme une fois de plus que je suis prêt à étudier avec attention et volonté de comprendre les amendements que les uns et les autres présenteront pour que la décentralisation soit l'œuvre de tous et qu'elle profite à toutes les collectivités locales, qu'elles soient dirigées par la majorité ou par l'opposition. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Mercieca.

**M. Paul Mercieca.** Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, par l'examen de ce texte, nous touchons à la réalité des réformes structurelles que nous envisageons pour notre pays.

Si la décentralisation institutionnelle réalisée par la loi du 2 mars 1982 était un premier pas indispensable, elle demeurerait théorique. La première partie du second volet de la décentralisation permet d'appréhender de façon concrète ce que sera l'administration de demain et le mieux-être qui en résultera. A ce sujet, nous ne pouvons que regretter que ce tableau soit incomplet et qu'il ne porte principalement que sur les domaines de l'urbanisme et du logement.

Mais pour incomplète qu'elle soit, l'importante réforme entreprise n'en modifiera pas moins le quotidien de chacun. En effet, l'environnement immédiat, urbain ou rural, sera défini non plus anonymement par des services ignorés du public mais par des élus partageant les préoccupations de leurs administrés et soucieux du maintien de l'âme de leur cité.

Il est clair que les premiers domaines décentralisés ne modifieront pas de but en blanc les conditions de vie de chacun.

Nous devons poursuivre activement et sans frilosité la décentralisation et étendre les domaines concernés. L'acuité des difficultés rencontrées, la complexité des problèmes auxquels nous sommes confrontés nécessitent, notamment au plan économique, une politique nationale d'ensemble. La décentralisation vivifiera cette politique car l'application des choix nationaux s'opérera par les représentants les plus proches de la population et des difficultés rencontrées.

C'est la voie choisie par le Gouvernement et pour laquelle les députés communistes optent sans réserve, car c'est la voie de la démocratie, de l'efficacité et de la responsabilité.

On s'étonnerait de l'application tardive de cette réforme de bon sens, si les propos démagogiques et mensongers de la droite ne nous rappelaient que la démocratie lui est intolérable. De réformes annoncées en projets ajournés ou enterrés, la droite s'est montrée hostile et incapable de prendre en compte les aspirations d'une société qui ne supporte plus d'être régie par

des décisions anonymes sur lesquelles il est malaisé sinon impossible d'agir. Avec la décentralisation seront enfin prises en compte la réalité et la complexité de la vie sociale.

Il ne nous est pas indifférent que les principales compétences transférées le soient au profit des communes que nous considérons comme l'élément fondamental permettant à chacun d'appréhender directement son environnement social.

L'évolution qui a donné la richesse et la diversité de l'armature des communes françaises ne pouvait s'arrêter à une conception autoritaire qui figeait ce réseau d'échanges et de productions.

La ville, centre politique et d'échanges humains, fut au cœur de la réflexion du parti communiste français lors des rencontres pour la ville récemment organisées. Ces journées d'études, qui portaient principalement sur le thème urbain, ont rappelé avec force la nécessité de la décentralisation.

Celle-ci ne s'opérera réellement que si les collectivités territoriales sont dotées des moyens permettant la satisfaction des besoins sociaux des administrés.

Au plan financier, tout d'abord, il est clair que l'autonomie et la responsabilité de décision et de gestion supposent impérativement des ressources suffisantes, librement utilisées par les collectivités et évaluées compte tenu du retard subi du fait du désengagement de l'Etat. La décentralisation ne sera pas assurée par le seul transfert de fonds d'Etat aux collectivités. En effet, les retards accumulés ainsi que l'assimilation et la mise en œuvre par les élus et les personnels de compétences nouvelles nécessitent que soient redéfinies les ressources des différents échelons d'administration et que ne soit pas sous-estimé l'impact financier de la décentralisation. Il convient de souligner les conséquences de la réforme sur les finances locales.

Réussir la décentralisation suppose que, dans chacune de leurs instances, les collectivités disposent des moyens nécessaires à sa réalisation. C'est à ce prix que nous gagnerons cette bataille pour la démocratie et la liberté.

Ainsi les transferts de compétences, qui seront progressivement mis en œuvre, supposent, à notre avis, plus qu'un simple état des charges correspondantes. L'essentiel de ces transferts concerne ce qu'il est convenu d'appeler des investissements sur l'homme, qu'il s'agisse de la formation, de l'éducation, de la santé ou de l'habitat.

Nous connaissons en ce domaine le triste bilan de la gestion de la droite, marquée du sceau de l'austérité et du mépris de la satisfaction des besoins sociaux.

Il convient donc de prendre en compte à la fois la mise à niveau et l'évolution des charges afin de répondre aux besoins réels de la population.

Nous souhaiterions que les concours de l'Etat, notamment par la dotation générale de décentralisation, s'attachent à prendre en compte cet aspect important du problème.

De la même façon, la décentralisation suppose une plus grande maîtrise par les élus locaux des dépenses d'investissement. L'importance de cette question est illustrée par un simple chiffre : la participation des communes et des départements aux investissements de la nation représente plus de 70 p. 100.

Certes, la globalisation progressive des subventions d'équipement permettra de dépasser cette tutelle insidieuse maintes fois contestée par les responsables locaux. Nous pensons qu'elle doit suivre l'évolution des dépenses d'investissement des administrations publiques.

Mais ces aspects ne sauraient être détachés de l'important problème posé par la fiscalité locale. Nous avons sans cesse dénoncé dans le passé, et nous continuons à le faire, les profondes injustices et les inégalités engendrées par la taxe d'habitation qui ignore la capacité contributive des habitants.

Or nous constatons que l'application de la loi du mois de juin 1982 ne règle en rien le problème et risque d'aggraver le déséquilibre.

En effet, l'actualisation des bases supérieures à celles de l'impôt pesant sur les entreprises, associée à l'évolution de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation, risque de se traduire par une pression fiscale accrue sur les ménages. Cette situation nous inquiète. C'est pourquoi nous posons comme une exigence fondamentale une profonde réforme de la fiscalité locale.

Parallèlement à ces besoins financiers, les moyens institutionnels et humains n'en sont pas moins importants.

Sur le plan institutionnel, nous croyons que les services extérieurs de l'Etat, dévoyés dans le passé sous couvert de technicité en véritables moyens de contrôle politique, ont un rôle important à jouer dans l'administration territoriale de demain. L'ambition de la décentralisation est de conserver ces outils irremplaçables et d'en attribuer la maîtrise aux collectivités utilisatrices. En outre, la réforme de l'administration, d'Etat ou territoriale, doit autoriser et inciter les fonctionnaires à servir tout à tour l'Etat et les collectivités, car il n'est pas de tâche mineure.

La mobilité des fonctionnaires enrichira l'une et l'autre des fonctions publiques et assurera aux collectivités un personnel de qualité, fonctionnaire à part entière dans ses droits et ses devoirs.

La décentralisation n'épargnera pas les structures étatiques. Le transfert de compétences aux collectivités doit s'accompagner de la déconcentration des services centraux de l'Etat.

Les élus doivent coopérer avec un commissaire de la République, seul représentant de l'Etat dans la région ou dans le département.

Ce représentant doit être à même d'engager l'Etat le plus largement possible sans contrôle étriqué des administrations centrales. Les dossiers doivent être traités sur place par des élus et des fonctionnaires d'autorité, responsables et coopérants.

Ce double mouvement de décentralisation et de déconcentration permettra à l'administration française de ne plus être étrangère aux administrés et d'assurer les synthèses de son action.

La décentralisation est également subordonnée à l'élaboration d'un statut des élus, garantissant l'autonomie des collectivités et permettant à leur exécutif de mettre en œuvre de façon décisive leurs nouvelles compétences. Ce statut est en cours d'élaboration ; nous le croyons indispensable et nous souhaitons qu'il voie rapidement le jour.

Si la décentralisation renforce le rôle et réaffirme l'intangibilité de chacune des collectivités, l'accroissement de leur responsabilité pose avec force la question de la coopération entre les différents niveaux de collectivités ou entre collectivités de même niveau. Le texte réaffirme qu'aucune tutelle, de quelque sorte et de quelque forme que ce soit, ne peut s'instaurer d'une collectivité sur une autre. Ce principe, fil conducteur de la décentralisation, devra régler les relations intercollectivités afin de protéger les communes dont l'autonomie doit être respectée. Cette autonomie ne contredit pas la coopération utile aux collectivités. Bien au contraire, la coopération sera souvent la possibilité ouverte aux communes de disposer d'outils communs, efficaces et réducteurs de coût.

Mais il n'est de véritable coopération que volontaire. Rien ne saurait contrarier cette démarche librement décidée et s'appliquant à des domaines d'intérêt commun. La coopération intercommunale fut souvent imposée avec autorité par des transferts de charges que les communes ne souhaitaient pas et pour lesquelles elles n'avaient pas les moyens adéquats.

Nous disons donc clairement que la coopération n'amputera en rien l'autonomie communale, mais qu'elle permettra aux communes de s'organiser pour gérer l'intercommunalité.

Nous apprécions, monsieur le ministre d'Etat, votre déclaration selon laquelle la coopération se fera dans la liberté et rien ne sera imposé. Vous le savez, les élus locaux sont très sensibles à cet aspect.

Les diversités de situation doivent non pas nuire, mais au contraire enrichir la coopération intercommunale. Il faut que les formes institutionnelles de coopération intercommunale permettent la définition d'une politique communautaire n'altérant pas la réalité communale. Il n'est pas souhaitable, dès lors, de contraindre, par le biais d'incitations financières, les regroupements de communes. Si le spectre du regroupement ou de la fusion ne menace pas les communes, celles-ci coopéreront sans réticence, dès lors que l'exercice de leurs nouvelles compétences le commandera et que les inégalités entre communes disparaîtront. De la manière dont nous organiserons ces principes dépendra en grande partie la réalité de la décentralisation, car celle-ci ne s'imposera pas, mais se réalisera sur la base d'une volonté commune et librement partagée.

Monsieur le ministre d'Etat, le groupe communiste n'est pas frileux en matière de décentralisation.

Nous abordons ce débat avec la volonté de doter notre pays d'une pyramide administrative à la base la plus élargie et la plus responsable possible. Faire en sorte que tout soit réglé au plus près des administrés et avec leur concours actif est une constante de notre pratique politique.

Ceux qui s'y refusaient seront contraints demain de se soumettre à la règle démocratique. L'action des élus communistes, à quelque niveau de responsabilité que ce soit, s'en trouvera renforcée. Qu'il me soit permis de m'en féliciter. (Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)

M. le président. La parole est à M. Charles Millon.

M. Charles Millon. Comme le temps passe, monsieur le ministre d'Etat ! Après des changements institutionnels très symboliques contenus dans la loi du 2 mars 1982, nous voici donc arrivés, comme vous le rappeliez, à la phase essentielle de la réforme. Mais le terrain est plus difficile. Il ne s'agit plus de manier les slogans ou les idées reçues ; il faut procéder à une nouvelle donne des responsabilités : dégager les moyens financiers, d'une part, modifier les structures, d'autre part, dans des domaines qui touchent de près à la vie quotidienne des citoyens.

Le réalisme est de rigueur, vous l'avez rappelé, et l'adaptation des moyens aux fins est impérative.

A défaut, l'échec serait grave et durement ressenti par les Français pour lesquels votre décentralisation n'est encore actuellement, reconnaissez-le, qu'une abstraction.

A défaut, l'adaptation du pays aux défis qui l'assaillent serait ralentie, entravée par les secousses et les vacillations d'un appareil administratif ayant perdu et son équilibre et sa cohérence.

Certes, à première vue, le projet du Gouvernement ne pêche pas par excès d'ambition. Depuis près d'un an, vos services, monsieur le ministre d'Etat, ont travaillé, négocié sur un grand texte relatif aux compétences. De ces premières épreuves est sortie une version nettement amaigrie au regard des ambitions initiales, version dont vous nous proposez aujourd'hui de n'examiner qu'une tranche.

Nous n'en sommes pas étonnés, monsieur le ministre d'Etat, car nous savons bien que faute d'une impulsion incessante, émanant du sommet de l'Etat, faute d'une vigilance extrême, la pesanteur des administrations centrales et la vigueur de certaines traditions ne peuvent que freiner le mouvement.

Nous voyons également le souci louable de votre part de tenir compte de la durée indispensable à la transformation ordonnée de mécanismes complexes.

En outre, ce texte vient heureusement d'être enrichi et clarifié par le Sénat. La Haute assemblée a, en effet, introduit des précisions concernant les mécanismes financiers. Elle a ajouté des dispositions déjà contenues dans le projet de loi sur le développement des responsabilités locales, que le Gouvernement renvoyait à plus tard ; je pense, en particulier, aux dépenses du service public.

Mais, malgré ces corrections apportées à un texte dont le contenu apparaît quelque peu limité, je crois que le projet offre un excellent témoignage des insuffisances de la démarche du Gouvernement dans cette importante question du transfert des compétences.

Tout d'abord, le Gouvernement est devant un écueil financier. Un principe s'impose sans contestation : pour que les collectivités locales puissent assumer pleinement leurs compétences — celles qu'elles détiennent déjà et celles qui doivent leur être transférées à l'avenir — il est nécessaire qu'elles disposent de ressources financières suffisantes. Là est le nœud de la réforme.

La première condition pour y parvenir est que les finances de l'Etat permettent les transferts de ressources indispensables. Or, un Etat qui connaît de sérieuses difficultés financières n'est pas en mesure d'alimenter de manière régulière des transferts qui aggravent la difficulté qu'il éprouve à équilibrer ses comptes.

Rappelons-nous, monsieur le ministre d'Etat, notre passé. Comment la centralisation s'est-elle mise en place sous l'Ancien régime ? L'histoire nous montre, tout au long des siècles, un Etat constamment empêtré dans des crises financières qui le conduisaient à limiter inexorablement les libertés locales qui freinaient le drainage des impôts à son profit. Retenons bien cette leçon !

Précisément, monsieur le ministre d'Etat, tout se passe comme si, par une gaélon financière imprudente qui a porté les déficits à des niveaux jamais atteints depuis les débuts de la V<sup>e</sup> République, l'Etat s'était lui-même retiré les moyens d'aller jusqu'au bout de son projet de décentralisation.

Certes, les articles ne manquent pas qui annoncent des compensations et qui multiplient les dotations : transfert d'impôts, dotation générale de décentralisation, dotation globale d'équipement. Tout cela est impressionnant et correspond à une bonne logique.

Mais je lis dans votre projet que la dotation générale de décentralisation devra évoluer « comme la dotation globale de fonctionnement ». Or je vois comment évolue dans les lois de finances la dotation globale de fonctionnement. Son taux de croissance fléchit et les chiffres du budget pour 1983 sont à cet égard inquiétants.

Il ne suffit pas d'énoncer le principe que les charges financières résultant pour les collectivités locales des transferts de compétences font l'objet d'une attribution de ressources d'un montant équivalent. Il faut encore qu'année après année, bien au-delà de 1985 sans doute, les lois de finances traduisent fidèlement et exactement le principe. La situation financière de l'Etat me fait douter personnellement de cette réussite dans la persévérance et la rigueur. Bien au contraire, je vois dans ce domaine une contradiction insurmontable qui rétrécira inévitablement la portée de la réforme. Tout indique, dans la misère actuelle des finances publiques, que la totalité des charges transférées ne sera pas intégralement compensée. Lorsque le temps des discours aura pris fin et que viendra celui des comptes, il faudra constater que les compétences n'auront pas été transférées, mais en fait très largement acquises par les collectivités. L'Etat se sera davantage allégé de dépenses que de pouvoir.

Et lui-même, d'ailleurs, montrera les mauvais exemples. Les ministères, toujours aussi désireux de contrôler leurs crédits s'arrangent déjà à l'heure actuelle, pour assécher les crédits délégués aux commissaires de la République en ayant recours à des tours de passe-passe technocratique leur permettant de grossir les crédits qui se rapportent à des opérations déterminées par les administrations centrales.

Ce phénomène de reconcentration risque bien d'être plus fort que tous les beaux textes réglementaires. Fondamentalement, l'ordre financier est indispensable à une bonne organisation administrative. Faute d'avoir le premier, vous ne parviendrez pas à mettre en place la seconde.

Votre projet est aussi sous-tendu par une conception confuse de l'organisation administrative, et ce sera mon second point. Dans la mesure où aucune compétence, même en matière de formation professionnelle, n'est transférée en bloc par le texte qui nous est soumis, dans la mesure où l'Etat, les communes, les départements et les régions sont appelés, chacun à un titre ou à un autre, à intervenir dans le processus de décision, le Gouvernement a pris le risque d'exacerber les conflits d'attributions et de moyens qui ne pourront être surmontés que difficilement au prix d'un alourdissement des structures administratives.

Je pourrais dresser la longue liste des conflits dont ce texte aura directement ou indirectement la cause. Il me suffit d'en évoquer quelques-uns qui seront inévitables.

D'abord, les revendications des communes à participer au partage des moyens de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme et du logement qui ne pourront être satisfaites ; ensuite les conflits résultant de la reproduction des formules ambiguës de mise à disposition pour les personnels des préfetures et pour les services extérieurs de l'Etat ; enfin, les conflits des personnels s'avantant au fur et à mesure que les régimes de rémunération des personnels travaillant dans les collectivités territoriales et des personnels travaillant dans les services de l'Etat divergeront.

Vous n'ignorez pas, monsieur le ministre d'Etat, les problèmes considérables auxquels se heurtent actuellement toutes les régions de France qui comptent dans leur personnel des fonctionnaires du département détachés, des fonctionnaires de l'Etat mis à disposition, des fonctionnaires de la région engagés par la région elle-même et qui, de ce fait, voient naître de nombreux conflits. Le loi sur la fonction publique territoriale risque à cet égard d'arriver beaucoup trop tard.

Il y aura des conflits qui prendront un aspect quasiment insurmontable lorsqu'il s'agira de transférer d'autorité vers des collectivités locales des personnels qui entendent continuer à servir l'Etat.

Vous ne pouvez pas ne pas avoir conscience des germes de graves conflits que contient ce texte, mais vous avez pris le parti de les ignorer. La conséquence de cette négligence sera un alourdissement des structures administratives des collectivités territoriales qui, en se dotant à leurs frais de moyens propres supplémentaires, essaieront, comme le texte les y incite, de renforcer leur position dans la compétition des prérogatives.

Mais il y a plus grave : la redistribution des compétences de l'Etat aux communes, aux départements et aux régions implique qu'on redéfinisse exactement les missions de l'Etat et qu'on redéploie ses services des administrations centrales parisiennes, devenues inutiles pour certains de leurs organes, vers les échelons régionaux et départementaux en contact avec les collectivités locales et les problèmes de notre pays.

Encore fallait-il, pour mener à bien cette réforme, que vous ayez vous-même une conception de l'Etat. Je pense que vous l'avez mais je regrette que vous ne l'avez pas décrite. Or, à la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi, j'ai constaté que l'Etat n'était défini que de manière vague ou négative par ses fonctions régaliennes — lesquelles? — par sa vocation à coordonner les collectivités territoriales — au moment où l'on parle de suppression des tutelles! — ou par son rôle de complément de l'action de ces collectivités. Cette absence d'une claire conception de ce que doit être et de ce que doit faire l'Etat vous interdira de mener cette réforme à son terme. La réunion prochaine, à la fin du mois de décembre, du comité interministériel de l'administration territoriale confirmera malheureusement cette analyse, au-delà des apparences trompeuses et des multiples mesures éparpillées de déconcentration qui seront amorcées.

Là réside d'ailleurs — et vous le savez, monsieur le ministre d'Etat — la raison profonde du très sévère rapport que le syndicat national Force Ouvrière des personnels des préfectures vient d'établir au sujet de votre politique. Là est la racine du malaise du corps préfectoral évoqué la semaine dernière en première page par un quotidien du soir, malaise que vous cherchez à dissimuler. Car j'ai la conviction qu'une bonne décentralisation ne peut se réaliser à la fois au détriment des collectivités locales et au préjudice de l'Etat qui vous a été légué par la V<sup>e</sup> République.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur Millon, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Charles Millon.** Je vous en prie, monsieur le ministre d'Etat.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je vous remercie de m'autoriser à vous interrompre.

Je reviendrai ultérieurement sur ma conception de l'Etat et sur le sens de l'Etat que vous avez bien voulu m'accorder mais que, d'après vous, je ne mets pas en œuvre. Toutefois, je veux répondre dès maintenant sur ce que vous avez appelé le « malaise des préfets ». Si vous avez lu comme moi l'article de journal auquel vous faisiez référence, vous vous êtes certainement rendu compte que son contenu ne correspondait absolument pas à son titre. D'ailleurs un journal de l'opposition qui paraît le matin et qui ne ménage pas en général le Gouvernement, a reconnu au contraire qu'il n'y avait aucun malaise chez les préfets.

**M. Jacques Toubon.** Vous mettez en cause la presse !

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Ce n'est pas moi qui ai mis en cause la presse, c'est M. Millon. Pour ma part, monsieur Toubon, je ne fais que la citer. Que pourrais-je faire d'autre pour lui rendre hommage ?

**M. Jacques Toubon.** Vous ne lui laissez pas la liberté de ses titres !

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je peux donc vous rassurer tout à fait, si, par hasard, un doute existait dans votre esprit : il n'y a pas de malaise chez les préfets.

**M. Charles Millon.** Dont acte, monsieur le ministre d'Etat. Mais je constate que le syndicat national Force ouvrière des personnels de préfectures a fait connaître des revendications qui, elles, n'ont toujours pas obtenu de réponses.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** C'est une autre question !

**M. Charles Millon.** C'est autre chose, certes, mais comme on pourra le constater dans la suite de la discussion, les revendications se renforcent souvent les unes les autres puisqu'elles touchent des domaines qui concernent le statut du personnel et le rôle de l'Etat par rapport aux collectivités territoriales.

Dans le troisième point de mon exposé, je démontrerai que ce texte est fondé sur une conception formelle et même fictive de l'égalité des collectivités au regard de leur taille. Ainal, le pays dont le tissu communal est de loin le plus complexe et le plus disparate de toute l'Europe occidentale se paierait le luxe d'adopter un statut uniforme pour toutes ses collectivités !

Chez nos grands voisins traditionnellement décentralisés, l'administration est au contraire organisée sur la base d'une différenciation des responsabilités, exercées par les collectivités selon

leur dimension et leur population. Cette différenciation répond au souci déclaré d'adapter le niveau de compétences et de pouvoirs aux moyens des collectivités.

La réalité des collectivités locales françaises est celle de leur très grande diversité. Le contraste est évidemment considérable lorsqu'il s'agit des communes, mais n'oublions pas non plus que régions et départements se trouvent aussi munis de moyens et d'atouts d'importance très variable : le Limousin n'est pas la région Rhône-Alpes et l'Ariège n'a pas le même potentiel que le département des Yvelines.

Ces disparités sont ignorées par votre projet.

Plusieurs domaines sont ainsi ouverts à l'initiative des collectivités. Les départements doivent se doter d'un programme d'aide à l'équipement rural. Les attributions actuellement exercées en matière d'aménagement du territoire doivent être transférées aux régions, aux départements et aux communes qui en feront la demande. Les collectivités locales sont également invitées à s'engager sur la voie d'une politique de protection du patrimoine comprenant des mesures juridiques de protection et des dépenses d'entretien et de restauration. Départements, communes, régions peuvent également ajouter leurs contributions spécifiques à celle de l'Etat dans la politique d'amélioration de l'habitat.

Toute cette énumération est alléchante. Encore faudrait-il préciser qu'il s'agit là d'actions qui pourront être menées par les collectivités qui en auront les moyens.

Or est-il nécessaire de rappeler que donner les mêmes responsabilités à nos 36 000 communes, c'est fatalement aller dans le sens de l'inégalité des Français en tant qu'administrés et usagers de service public ? Confier des tâches dans le domaine du développement économique, de la planification ou des équipements collectifs aux vingt-deux régions actuelles, c'est condamner certaines d'entre elles à la figuration ou la simulation. Car les collectivités qui ne réuniront pas le potentiel humain, technique, financier nécessité par de telles entreprises continueront simplement à regarder agir l'Etat, alors que d'autres collectivités, plus riches, approfondiront leur autonomie.

Si une telle philosophie l'emportait dans la nouvelle donne des compétences, elle accentuerait donc l'inégalité actuelle en lui ajoutant une disparité institutionnelle. On ouvre ainsi la voie à un Etat à flèche variable : flèche étendue en face de collectivités pauvres ; flèche limitée en face de collectivités riches.

Nous refusons quant à nous une telle évolution.

Dans *Les Mémoires d'outre-tombe*, Chateaubriand note : « Presque toujours en politique le résultat est contraire à la prévision ».

Le propos vaut certainement pour les réformes engagées à la légère. Faute d'une crédibilité financière, faute d'un dessin clair de l'architecture administrative nouvelle qui devrait accompagner le futur agencement des compétences, faute de reconnaître les disparités existant entre les collectivités, votre projet nous paraît manquer de ce qui devrait caractériser une réforme authentique.

Nous y voyons le risque d'une dérive bureaucratique, éloignant davantage le citoyen de l'administration, étouffant les impulsions de la puissance publique dont le pays a besoin dans les conflits et la dilution des responsabilités. (*Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Roger-Machart.

**M. Jacques Roger-Machart.** En abordant aujourd'hui la deuxième grande loi de décentralisation, nous poursuivons l'œuvre entreprise dès le début de cette législature et dont le Gouvernement, en plein accord avec sa majorité, a voulu faire l'un des principaux axes de sa politique.

Vous avez choisi, monsieur le ministre d'Etat, une méthode progressive pour mener à bien cette véritable révolution des institutions de la France. La première loi qui n'avait rien de théorique ou de symbolique, monsieur Millon, créait les conditions de la décentralisation, en libérant les élus de la tutelle administrative et en leur confiant l'exécutif des affaires départementales. Elle ouvrait également la voie à l'intervention économique des collectivités locales que le Plan intérimaire a par la suite précisée.

La seconde loi dont nous entamons la discussion porte sur le transfert d'un premier ensemble de compétences réglementées que nous compléterons au printemps prochain par l'examen

des domaines de la culture, de l'éducation, de l'environnement des affaires sociales et de la santé, des transports, de la police et de la justice.

Vous avez fait allusion tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, au procès d'intention qui vous avait été fait au sujet de ce report au printemps de la deuxième partie de la loi et vous avez donné une explication qui prouve d'ailleurs la volonté, commune au Gouvernement et à sa majorité, de mettre en place, dès 1983, les compétences nouvelles et les financements prévus par le projet. Par ses protestations, par sa sollicitude à l'égard de votre projet, la majorité du Sénat a d'ailleurs montré qu'elle appuyait notre politique de décentralisation.

D'autres lois doivent suivre — statut du personnel des collectivités locales, statut des élus, réforme de la fiscalité locale — qui viendront progressivement compléter le dispositif. Cette méthode progressive tranche par rapport à ce qu'avait été la démarche du précédent septennat présidentiel qui avait beaucoup discouru sur les bienfaits de la décentralisation pour mieux enterrer le projet.

On avait préparé une seule et unique loi fourre-tout, dont on savait pertinemment qu'elle s'enliserait dans les débats parlementaires et, à supposer qu'elle en sorte, qu'elle aurait été inapplicable.

Vous avez, au contraire, choisi de prouver le mouvement en marchant. Au nom de la majorité de cette assemblée, je tiens, monsieur le ministre d'Etat, à vous en féliciter et à témoigner combien chacun reconnaît aujourd'hui que cette méthode était la bonne.

Certes des difficultés d'adaptation sur le terrain se posent pour la loi sur les droits et libertés et ne manqueront pas de se poser pour celle relative à la répartition des compétences aux élus, à leurs nouveaux collaborateurs et aux services extérieurs de l'Etat. Je souligne au passage combien il me paraît urgent d'installer les nouvelles cours régionales des comptes pour contribuer à l'interprétation des textes et veiller au bon respect des règles financières. Mais cette démarche par étapes successives permet d'étaler les difficultés dans le temps, de procéder aux adaptations nécessaires, de former les hommes qui ont la mission de prendre en charge ces nouvelles responsabilités décentralisées, d'accoutumer les élus départementaux et régionaux à l'exercice de leurs nouveaux pouvoirs exécutifs et à la conduite de politiques mieux articulées.

Je crois pouvoir dire que cette appréciation positive est très largement partagée, mais je voudrais cependant me faire l'écho d'une autre difficulté tenant à la politisation excessive que l'on constate dans certains départements ou régions dans la nouvelle gestion des affaires. Trop souvent en effet nous sont rapportés des faits qui tendent à démontrer un arbitraire relevant de préférences partisans plutôt que de décisions équitables. Certes, nous savons les uns et les autres que l'action politique au niveau local, comme au niveau national, est faite d'affrontements et de combats. Mais nous devons veiller les uns et les autres — et je m'adresse ici aussi bien à mes amis qu'aux représentants de l'opposition qui détiennent le plus grand nombre de départements — à ne pas politiser à l'excès nos choix de gestion, car nous mettrions ainsi en cause la poursuite et donc le succès de cette réforme.

Et je me tourne vers vous, monsieur le ministre d'Etat, pour vous demander que des instructions très claires soient données aux représentants du Gouvernement dans les départements et dans les régions pour qu'ils exercent dans toute sa plénitude et avec toute la fermeté nécessaire leur rôle de commissaire de la République, chargé de veiller au respect de la loi.

Evoquant le rôle des commissaires de la République, il me semble également nécessaire de dissiper le malaise qui, paraît-il, s'exprime au sein du corps préfectoral.

Certains, dit-on, s'inquiètent d'une dévalorisation de leur rôle en conséquence de la réforme engagée. Et l'on en donne pour preuve le passage d'une soixantaine d'entre eux au service des départements ou régions dominés par l'opposition. Ceux-là ont choisi, en général pour des raisons politiques qui leur sont propres. J'estime, pour ma part, et je tiens à le souligner de cette tribune, que cela ne doit pas induire le moindre doute quant à l'esprit républicain et au sens du service de l'Etat du corps préfectoral dans son ensemble. Et celui-ci devrait à mon sens constater que sa fonction n'est pas abaissée par la perte du rôle d'exécutif départemental ou régional, mais valorisée par sa nouvelle mission de coordination des services extérieurs de l'Etat.

En effet, parallèlement à la décentralisation et à l'émergence de nouvelles responsabilités locales, il est essentiel que la déconcentration de l'Etat soit menée à bien. L'action sur le terrain

des services extérieurs des différents ministères doit être coordonnée et articulée en fonction des nouvelles politiques menées par les collectivités décentralisées. Les commissaires de la République auront à faire preuve d'autorité sur des fonctionnaires trop habitués, dans le passé, à mener leur propre politique, celle de leur ministère ou, plus prosaïquement, celle de leur corps. Ils auront aussi à comprendre la volonté des assemblées élues pour ajuster la mise en œuvre locale de la politique gouvernementale, préparer, le cas échéant, des actions conjointes, voire des contrats de Plan. Il y a là, me semble-t-il, des perspectives de carrière passionnantes pour les générations d'« énarques » dont nous venons par ailleurs d'élargir les conditions de recrutement.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le député, m'autorisez-vous à vous interrompre ?

**M. Jacques Roger-Machert.** Bien volontiers.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Monsieur le député, j'approuve entièrement vos propos, mais je précise que les commissaires de la République, en application du décret du 10 mai dernier, n'ont plus uniquement, comme c'était le cas avec le décret de 1964, un simple pouvoir de coordination; ils ont désormais un pouvoir de décision.

Les services extérieurs de l'Etat, qui étaient autrefois directement sous les ordres du ministre et qui n'étaient pas tenus de se conformer aux instructions du préfet, sont maintenant dans l'obligation — je vous prie de bien vouloir m'excuser d'employer ce verbe — d'« obéir » au commissaire de la République, qui peut donc exercer pleinement une mission extrêmement importante.

En ce qui concerne les sous-préfets et les préfets qui ont souhaité devenir secrétaires généraux ou directeurs d'administration départementale, sous les ordres des présidents de conseils généraux, je tiens à rappeler ici que j'ai accepté toutes les demandes qui m'ont été présentées soit par les présidents de conseils généraux, soit par les fonctionnaires eux-mêmes. Pour ma part, je trouve excellent que, désormais, l'administration des départements, placée, bien sûr, sous l'autorité des élus, puisse bénéficier de la collaboration de fonctionnaires du corps préfectoral.

**M. Jacques Roger-Machard.** Je vous remercie, monsieur le ministre d'Etat, de ces propos qui confirment ce que je m'étais permis d'avancer.

Pour en revenir plus précisément à l'objet de notre discussion, qui porte sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, je dirai que ce débat renvoie aux problèmes institutionnels de l'organisation territoriale.

Certains avaient pensé devoir le situer autour de la question suivante : combien faut-il de niveaux d'administration pour la gestion des affaires du pays ?

Le précédent Président de la République avait cru pouvoir trancher, le 24 novembre 1976, à Dijon, en déclarant qu'avec les niveaux communal, départemental et d'Etat, un quatrième niveau régional était de trop. Par de tels propos, non seulement M. Giscard d'Estaing bloquait le mouvement de régionalisation prévu dans la loi de 1972 et contredisait les propos qu'il avait lui-même tenus lorsqu'il était candidat à la présidence de la République, mais encore il posait fort mal le problème, sans doute pour faire passer la solution qui lui évitait de laisser se développer des régions fortement influencées par les socialistes. Car la question du nombre de niveaux n'a aucun sens par elle-même et reste purement théorique tant qu'on ne regarde pas qui fait quoi et qu'on ne réfléchit pas pour savoir qui doit faire quoi et à quel niveau.

Telle est précisément la démarche du texte qui est soumis à notre discussion. Il organise un transfert de compétences vers les collectivités locales et non une redistribution entre collectivités locales.

A cet égard, s'il paraît possible de transférer aux 36 000 communes ou aux quatre-vingt-dix-huit départements certaines compétences « de terrain » ou d'administration courante, il faut être lucide sur le fait que seuls des niveaux intermédiaires comme les régions pourront reprendre à l'Etat des fonctions véritablement nouvelles.

D'abord, le rapport numérique de 1 à 36 000 ou de 1 à 98 est tout à fait excessif pour organiser une concertation ou même un dialogue. Ensuite, se pose le problème de la dimension géographique pour certains grands équipements ou du poids économique pour toutes les actions en direction des entreprises. Enfin, il y a le poids financier et politique nécessaire pour établir des rapports contractuels équilibrés avec le Gouvernement dans ses différentes composantes ministérielles.

C'est pourquoi il me paraît évident que, si le processus de décentralisation doit s'accroître, ce sera nécessairement vers la région que se développeront de nouvelles compétences actuellement exercées au niveau de l'Etat.

Si nous nous réjouissons que ce texte utilise aujourd'hui le niveau départemental comme support d'actions traditionnelles de l'Etat, je dirai, anticipant sur nos débats futurs, qu'il s'agira à l'avenir de renforcer davantage la capacité du niveau régional, d'agir dans les domaines qui sont reconnus de sa compétence privilégiée.

A cet égard, je voudrais rappeler les domaines de compétences qui sont plus spécifiquement reconnus à chaque niveau :

A la région, l'action économique, la formation professionnelle, la culture, la coordination des grands équipements, l'aménagement du territoire et la planification ;

Au département, la mission de solidarité et de péréquation intercommunale, la gestion des services lourds, particulièrement de l'aide sociale, l'assistance aux communes rurales ;

Aux communes, la maîtrise des sols, c'est-à-dire l'essentiel des compétences dans le domaine de l'urbanisme, ainsi que la responsabilité des équipements de proximité.

Des compétences spécifiques ayant été affectées à chaque niveau, le projet de loi confirme le principe fondamental suivant lequel aucune collectivité locale ne peut exercer de tutelle sur les collectivités de niveau inférieur. Aucune collectivité territoriale ne disposera des pouvoirs réglementaires. Seul l'Etat peut exercer ce pouvoir, comme c'est actuellement le cas. Ainsi, le Gouvernement n'est pas tombé dans le piège d'opposer, entre elles les différentes collectivités locales : les départementalistes aux régionalistes, les partisans de la commune au département ou à la région. C'est pourtant ce qu'avait fait M. Giscard d'Estaing, par exemple dans ses propos que je rappelais tout à l'heure, appliquant la vieille technique qui consiste à diviser pour mieux régner. Il me semble qu'en ce domaine comme en bien d'autres, il se comportait en président peu assuré de son autorité.

Les principes étant posés, comme je viens de le rappeler, au titre I<sup>er</sup> de la loi, le titre II traite des différents domaines de compétences qui font l'objet d'une nouvelle réglementation.

Il me paraît important d'insister sur cette notion de compétences réglementées pour affirmer *a contrario* que tout ce qui n'est pas régi ou interdit par la loi est ouvert à l'initiative des collectivités locales. Cela signifie notamment que les régions qui n'ont pas l'ancienneté bi-centenaire des départements et auxquelles le projet de loi n'accorde que peu de nouvelles compétences réglementées, peuvent progressivement créer leur identité par les initiatives qu'elles prendront.

Leur seule limitation est alors financière — j'y reviendrai plus loin — à moins que, par voie contractuelle, l'Etat n'accepte de leur transférer des moyens spécifiques nouveaux.

Cette idée de contractualisation, que nous avons explicitée dans la loi portant réforme de la planification, me paraît également devoir être soulignée. Elle signifie en effet qu'en de nombreux domaines, en quelque sorte « à la carte », l'Etat pourra, avec les régions qui l'auront souhaité, accorder des moyens supplémentaires, voire décentraliser certaines procédures.

Ce mécanisme apparaît dans le texte par exemple à la section 2 concernant le logement — et tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, vous avez bien voulu annoncer une progression de la décentralisation à terme en matière de logement — ou à la section 7 concernant la planification régionale. Il me semble que le Gouvernement devrait à l'avenir veiller à nourrir cette politique de décentralisation contractuelle et considérer comme normale cette procédure plutôt que de mener lui-même ses actions en renforçant ses propres services extérieurs.

A propos de la planification régionale, le groupe socialiste a souhaité apporter quelques modifications ou précisions au texte gouvernemental.

Pour une question de logique, tout d'abord, nous avons pensé placer cette section « planification et aménagement du territoire » avant l'urbanisme qui, lui-même, précède logiquement le logement.

En outre, nous avons mieux précisé la notion de charte intercommunale d'aménagement et de développement, ses conditions d'élaboration volontaire et ses relations avec la planification régionale.

Il nous semble en effet que la coopération intercommunale doit être développée sur la base d'une adhésion volontaire, animée par la région ou le département, sous l'autorité du commissaire de la République.

Nous serions heureux que le Gouvernement veuille bien nous suivre dans cette affaire. Le débat sur les articles correspondants nous donnera l'occasion de préciser notre conception, dont je dirai seulement qu'elle correspond à l'idée de « pays » souvent évoquée par les praticiens de l'aménagement du territoire, et qu'elle tend à donner un contenu beaucoup plus dense à ce que nous connaissons, par exemple sous le nom de plans d'aménagement ruraux.

En ce qui concerne la planification urbaine, schémas directeurs et P.O.S., ainsi que la définition de l'autorité qui attribuera les permis de construire, nous estimons que les amendements présentés par le Sénat tendaient à dénaturer un des points les plus importants du projet gouvernemental en introduisant une sorte d'urbanisme à la carte, suivant les desiderata du maire.

Nous avons donc proposé en commission et soutiendrons en séance publique un retour aux mécanismes prévus dans le projet, retour auquel j'ai cru comprendre que le Gouvernement était favorable.

La section concernant la formation professionnelle et l'apprentissage confiée à la région la formation technique des jeunes, dans la mesure où elle n'est pas assurée par le système public de l'éducation nationale.

Une telle disposition risque de poser un problème à terme, car pourrait apparaître des divergences, dans une même région, entre la politique de formation régionale et celle qui sera suivie dans les lycées d'enseignement professionnel. Une solution sera bien sûr de régionaliser également les L.E.P., mais cela n'ira pas sans poser quelques problèmes au sein de l'éducation nationale. Il conviendra alors, à tout le moins, de vérifier le bon fonctionnement des structures de concertation régionales prévues par le texte.

En tout état de cause, il me semble effectivement que la région est le bon niveau auquel doivent être confrontées, en prévision à moyen terme, l'offre et la demande d'emplois dans les différentes qualifications.

Avant d'en terminer, je dirai quelques mots des aspects financiers du projet.

Le principe est posé, selon lequel tout transfert de compétences s'accompagne d'un transfert de ressources correspondant. Ce principe s'inscrit *a contrario* de ce qui était observé sous l'ancienne majorité, à savoir un refus de transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales et, simultanément, un transfert de charges de l'Etat vers ces mêmes collectivités. L'exemple le plus significatif et le plus scandaleux en avait été le transfert aux départements de la totalité des routes secondaires du réseau national, par la loi de finances de 1972.

Ce transfert de ressources est opéré pour 50 p. 100 par le biais de la fiscalité et pour 50 p. 100 par subvention d'Etat.

En ce qui concerne les ressources d'Etat, nous nous réjouissons de l'effort tendant à globaliser les subventions, effort qui va dans le sens souhaité puisqu'il permettra de donner aux maires ou aux présidents de conseil général plus de liberté dans leurs choix financiers.

Nous sommes cependant un certain nombre à nous être demandé s'il n'aurait pas été souhaitable d'aller encore plus loin en ce qui concerne les communes et de fusionner en une seule subvention globale la D.G.E. et la D.G.F. Une telle idée supposerait également que soient revus les critères d'attribution de ces subventions en recherchant des mécanismes qui permettent de répondre équitablement à la notion de besoin communal. Nous n'avons estimé ni souhaitable ni possible, monsieur le ministre d'Etat, de vous faire des propositions à l'occasion de la discussion de ce débat. Sans doute faut-il d'abord expérimenter le mécanisme de la D.G.E. communale tel que vous l'avez conçu. En outre, l'introduction de nouveaux mécanismes de répartition de la D.G.F. supposerait des simulations. Mais nous vous suggérons de mettre cette idée à l'étude et, si elle se révèle opérationnelle, peut-être faudrait-il envisager de la mettre en œuvre à l'occasion, par exemple, d'une réforme des finances locales qu'appelaient de ses vœux le rapporteur pour avis de la commission des finances.

En ce qui concerne la fiscalité transmise, nous approuvons pleinement le principe de l'affectation de ressources fiscales propres à chaque niveau territorial. Ainsi, le département percevra le montant de la vignette auto et les droits de mutation sur les immeubles, et la région le produit de la carte grise.

L'article 120 du texte adopté par le Sénat prévoit prudemment que les lois de finances définissent « les conditions dans lesquelles les régions et les départements peuvent fixer les taux de ces droits et taxes » sur les véhicules à moteur. Cette disposition est peut-être une limite à la liberté des élus de choisir les niveaux de perception fiscale. Mais nous devons admettre que des différences trop importantes d'un département ou d'une région à l'autre risqueraient d'entraîner des distorsions dommageables aux ventes et aux immatriculations d'automobiles.

Cette limite à la liberté des assemblées élues sera cependant largement compensée par l'adoption de l'article qui fait disparaître le plafond de ressources fiscales par habitant et dont le principe avait été fixé par la loi de 1972 sur les établissements publics régionaux.

Dans ses dispositions financières et fiscales, la réforme que vous nous proposez, monsieur le ministre d'Etat, est considérable, et vous avez raison de prévoir que devra être établi, au terme de trois années, un bilan précis par niveau de collectivité locale, qui sera indispensable pour voir clair dans les conséquences financières de cette réforme.

Je voudrais dire combien ces aspects financiers, et plus précisément les nouvelles compétences fiscales, paraissent déterminants pour le succès de ce grand projet de décentralisation.

La loi organise un transfert des compétences réglementées, telles qu'elles sont aujourd'hui mises en œuvre par l'Etat, mais les collectivités locales auront le champ libre pour innover, imaginer, prendre des initiatives, faire preuve de dynamisme et d'esprit d'entreprise.

Les expériences que vous avez menées, monsieur le ministre d'Etat, à la présidence de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, celles qu'a menées M. Pierre Mauroy dans la région Nord-Pas-de-Calais et celles que nous avons menées dans la région Midi-Pyrénées, montrent qu'un large champ s'ouvre aux élus qui veulent entreprendre, à condition cependant qu'ils puissent financer leurs initiatives. Cela suppose qu'ils puissent disposer d'une fiscalité dont ils soient responsables et, bien sûr, qu'ils sachent convaincre leurs électeurs du bien-fondé de cette ponction fiscale supplémentaire.

Le projet de loi dont nous allons discuter constitue une nouvelle étape du projet de décentralisation que le Chef de l'Etat avait promis aux Français, que la majorité de cette assemblée avait inscrit dans ses projets et que le Gouvernement a engagé dès le début de la législature.

Le groupe socialiste souhaite que nous puissions aborder dès la session de printemps la deuxième partie de cette loi sur les compétences, ainsi que les projets de loi sur le statut des personnels, d'une part, et des élus locaux, d'autre part. Nous souhaitons que ce dernier soit déposé avant la fin de la présente session.

Cette décentralisation doit être l'occasion d'un enracinement et d'un approfondissement de la démocratie. C'est ce que nous espérons notamment du projet relatif à la participation des citoyens à la vie locale.

Enfin, plus largement, la décentralisation au profit des collectivités locales devra également s'accompagner d'une déconcentration, voire d'une décentralisation des grands services publics nationaux. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

**M. le président.** La parole est à M. Robert Galley.

**M. Robert Galley.** Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, étant le premier orateur du groupe du rassemblement pour la République à intervenir dans ce débat, je voudrais tout d'abord indiquer que c'est notre collègue Olivier Guichard qui parlera au nom de l'ensemble de notre groupe, probablement ce soir. L'autorité qui est la sienne en la matière, et que M. Worms reconnaissait avec infiniment de courtoisie tout à l'heure, l'œuvre qu'il a accomplie dans le domaine des collectivités locales, justifiaient tout naturellement qu'il soit l'orateur principal de notre groupe. C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre d'Etat, je concentrerai l'essentiel de mes propos sur le problème de l'urbanisme, ayant moi-même beaucoup travaillé à la réforme du code de l'urbanisme en 1975 et 1976.

Ce qui est troublant dans ce projet de loi sur les conditions d'exercice de compétences de l'Etat et leur répartition entre communes, départements et régions, c'est qu'il déroge sur de

nombreux points importants aux principes que le Gouvernement a lui-même fixés avec la loi de mars 1982, loi qui s'impose à nous tous. Vous semblez, tout à l'heure, marquer quelque surprise de nous voir appliquer la loi, monsieur le ministre d'Etat.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** Je n'ai pas marqué de surprise ! Je me suis réjoui de vous voir appliquer la loi avec enthousiasme ! (Sourires.)

**M. Robert Galley.** Nous sommes de bons républicains, et quand la loi est votée, nous l'appliquons. Nous nous efforcerons donc, tout au long de la discussion de ce projet, de vous replacer dans le cadre de votre loi.

Il est quelque peu surprenant que le Gouvernement, malheureusement à l'occasion d'un texte fondamental sur l'autonomie des communes, se soit, sur certains points, sensiblement écarté des options qu'il avait prises précédemment. Je me suis interrogé sur les raisons de ce revirement. A mon avis, trois sont essentielles.

Première raison, le Gouvernement s'est très vite rendu compte que, la loi du 2 mars 1982 ayant été préparée en toute hâte, son application posait de nombreux problèmes techniques qui n'avaient pas été prévus au départ et qu'il était impossible de maîtriser.

Deuxième raison, il est très agréable d'évoquer les grands principes — décentralisation, transfert de compétences, pouvoir accru des élus locaux — cela sonne bien, cela peut même donner bonne conscience. La réalité, la dure réalité financière n'apparaît qu'ensuite. Au vrai, une telle démarche s'inscrit tout à fait dans la ligne socialiste. Alors, on prend peur à l'idée des sommes gigantesques qu'il faut à juste titre transférer et dont les collectivités pourraient légitimement réclamer le paiement. M. Laignel a évoqué ce point au détour d'une phrase. Alors, on réinvente les nécessités du jacobinisme ; on se trouve de bonnes raisons de rogner, de raboter, comme en témoignent certains paragraphes de ce projet de loi.

Troisième raison, enfin — j'en donnerai les preuves au cours de l'examen des articles — le Gouvernement ne sait pas très bien où il veut aller, singulièrement à qui il veut faire plaisir. Hier, on avançait d'un pas ; aujourd'hui, on recule de deux ; demain, peut-être, on reviendra au point de départ. Il en résulte un sentiment d'improvisation qui n'échappe à personne. C'est ce que j'appellerai le pilotage à vue.

C'est avec beaucoup de joie, monsieur le ministre d'Etat, que je vous ai entendu déclarer que toutes les échéances annoncées seraient tenues. Mais vous nous avez indiqué que, compte tenu de l'article 45 de la loi de décentralisation, les régions ne deviendraient des collectivités à part entière que quand le conseil régional aurait été élu au suffrage universel.

Nous avons noté naguère la grande précipitation avec laquelle vous aviez fait voter cet article. Vous sembliez vouloir élire les conseils régionaux au suffrage universel dans les délais les plus brefs. Des dates avaient même été annoncées. On avait d'abord parlé d'octobre 1983, puis de 1984 ; maintenant, on ne sait plus.

Aujourd'hui, nous avons l'impression que vous mettez une égale ardeur à multiplier les obstacles pour ne pas précipiter l'élection des conseils régionaux. Par conséquent, nous aimerions que, lorsque vous annoncez des échéances, vous les respectiez.

**M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.** J'ai toujours respecté les échéances, mais je n'ai jamais donné de date en ce qui concerne les élections des conseils régionaux !

**M. Robert Galley.** Je vous crois, monsieur le ministre d'Etat, mais d'autres en avaient donné, hélas ! à votre place.

Je ne sais pas, à vrai dire, laquelle des raisons que j'ai citées il faut retenir. Je pense que ce revirement procède un peu des trois.

Les dispositions du projet de loi qui réforment l'urbanisme en sont l'illustration. On donne le pouvoir d'une main, mais on le reprend un peu de l'autre. On crée des verrous, on accumule les obstacles, comme si on regrettait d'avoir été un peu trop loin.

Vous expliquez, messieurs, que votre volonté est de transférer tous les élus locaux en leur donnant des responsabilités dans des domaines de compétence jusqu'à présent réservés à l'Etat. L'intention est louable, mais elle ne se traduit pas, loin s'en faut, dans les textes.

A longueur d'article, à l'occasion d'un transfert de compétences ou d'un autre, on ne peut que se demander si l'intention avérée n'est pas de porter au compte des communes des dépenses dont la charge revenait à l'Etat et, à mon sens, lui revient toujours. Je fais naturellement allusion à l'article 18 du projet de loi n° 409 que vous avez soumis au Sénat, article sur lequel nous aurons, le moment venu, un débat. Il y a là un véritable danger, qui justifie des éclaircissements sinon des engagements de votre part. Chaque fois que l'occasion nous en sera donnée, nous insisterons sur l'imprécision, volontaire ou non, des données de cette question, notamment en ce qui concerne le poids financier que l'accroissement des charges représentera pour les collectivités locales.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez parlé des préfets et des présidents de conseils généraux. Eh bien, les présidents de conseils généraux étant républicains, ils obéissent rigoureusement à la loi, mais ce n'est pas l'enthousiasme général ! Dans la région de Champagne-Ardenne, par exemple, le conseil général de l'Aube envisage d'augmenter la fiscalité de 20 à 27 p. 100, en grande partie pour faire face aux nécessités de la décentralisation ; celui des Ardennes irait jusqu'à 28 p. 100 ; celui de la Marne se débat entre 14 et 16 p. 100. Si vous interrogez leurs trois présidents, qui respectent la loi, vous verriez qu'ils ne sont pas particulièrement heureux d'être obligés d'alourdir ainsi la fiscalité ! Je ne sais pas ce qu'il en est à Châteaunoux, dans l'Indre, monsieur Laignel, mais nous verrons.

**M. André Laignel, rapporteur pour avis.** Nous avons fait nos comptes ! Le taux sera très inférieur !

**M. Robert Galley.** Bravo pour vous !

Les effets majeurs que mes collègues de l'opposition et moi-même ressentons, c'est que l'ensemble de ces dispositions financières coûtera fort cher. Répétez plusieurs fois cette opération et vous aurez vite fait de concourir à l'affaiblissement de nos communes et à leur appauvrissement.

Fort heureusement, des compensations ont été promises, et nous ferons en sorte qu'elles soient convenables. En outre, une fois le transfert des compétences opéré et, le transfert financier figé, il ne faudrait pas que l'Etat puisse, de sa propre initiative, modifier les règles du jeu et imposer ultérieurement des charges supplémentaires à nos communes. Vous allez naturellement protester, monsieur le ministre d'Etat. Aussi prendrai-je un exemple récent pour illustrer mon propos.

Lors du colloque de Bordeaux sur l'urbanisme, M. Quilliot avait lancé un vibrant appel en faveur de la coopération intercommunale en ce domaine. Il était très certainement sincère. Nous l'avons écouté, nous avons renforcé nos structures et engagé du personnel. Mais voilà qu'au mois d'août une note laconique, probablement inspirée par le ministère de l'économie et des finances, nous a fait savoir qu'en trois ans les subventions de l'Etat seraient globalisées au sein de la dotation globale de décentralisation. Or cette dotation étant appliquée à toutes les communes, il était bien évident que celles qui avaient constitué des agences d'urbanisme se trouvaient du même coup privées des moyens de leur subsistance.

**M. André Laignel, rapporteur pour avis.** Un amendement a été déposé sur ce point.

**M. Robert Galley.** Dieu soit loué, le rapporteur, M. Chénard et les élus socialistes ont en effet déposé un amendement pour neutraliser cette mesure. Je les en félicite et j'ai d'ailleurs voté cet amendement avec eux.

Cet exemple montre cependant, monsieur le ministre d'Etat, que si nous ne faisons pas attention...

**M. André Laignel, rapporteur pour avis.** Mais nous faisons attention !

**M. Robert Galley.** ... nous risquons d'être « roulés dans la farine ». En l'occurrence, tel n'a pas été le cas des élus socialistes ni de nous-mêmes. Mais nous resterons vigilants tout au long de la discussion de ce texte pour qu'il en aille toujours ainsi.

Assouplissement et simplification des procédures, autonomie des communes, tel aurait dû être logiquement l'objectif de ce projet de loi. En vérité, il reste beaucoup à faire.

L'élaboration des documents d'urbanisme est certes dévolue à la commune, mais elle est aussi et surtout encadrée dans la mise en place et l'approbation. Vous instaurez une forme de

décentralisation dans un contexte tel que les collectivités territoriales continueront à dépendre plus qu'il ne le faudrait de l'Etat en ce qui concerne la définition même des compétences qu'on leur reconnaît.

Chacun a pu mesurer, au fil de l'examen des différents articles, combien l'Etat et sa réglementation restaient omniprésents. Aussi les élus peuvent-ils être inquiets face aux conséquences de certaines dispositions que l'on nous propose d'adopter.

Prenons l'exemple du permis de construire. Le transfert du pouvoir de sa délivrance et de toutes les autorisations qui relèvent de cette législation sont de bonnes choses, et nous sommes les premiers à le reconnaître. Mais toutes les conséquences de ce transfert ne semblent pas avoir été prévues, notamment en ce qui concerne la responsabilité du maire à la suite de la délivrance d'une telle autorisation. Qu'advient-il lorsque des contentieux surgiront ? Les communes, surtout les plus petites, pourront-elles faire face à d'éventuelles indemnisations ? Il est indispensable d'approfondir ce point précis de la législation, étant entendu que les permis de construire délivrés par le maire le seront au nom de l'Etat.

Peut-on vraiment dégager de ce projet de loi, fort heureusement amélioré par le Sénat — j'y reviendrai tout à l'heure — une définition claire du champ des attributions qui seront exercées en toute liberté par les collectivités territoriales ? S'agit-il vraiment de décentralisation ?

Vous disiez tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat, qu'il n'est d'urbanisme que simple et accessible. Comme vous avez raison ! A l'examen de ce projet de loi, il est hélas permis de penser que certaines dispositions aboutissent à une complexité confuse des plans d'urbanisme. Or il est indéniable qu'une multiplication des documents conduira à un renforcement des contradictions en ce domaine. C'est un problème sur lequel je m'étais moi-même penché en 1975 et dont je dois dire avec modestie que je n'avais pas réussi à le régler complètement.

Nous nous interrogeons en particulier sur les risques qu'il y aurait à disposer pour un même secteur de plusieurs documents — car cela se produira inévitablement. Ainsi, pour le même lieu géographique, nous pourrions avoir un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme — pardon, un schéma directeur puisqu'il faut maintenant l'appeler ainsi — un schéma de secteur, un plan d'aménagement rural, un plan de sauvegarde et de mise en valeur, une carte communale, une zone de protection du patrimoine architectural et urbain, peut-être même, pour les communes du littoral, un schéma d'utilisation de la mer ! Comme Culliver était attaché par d'innombrables ficelles, les communes vont être enserrées dans un ensemble de contraintes, de schémas approuvés ou non approuvés. Dans ces conditions, n'est-il pas illusoire de dire que vous avez rendu le pouvoir aux communes ?

Dans le cadre de l'établissement d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur, le représentant de l'Etat dans le département se réserve le droit d'imposer des modifications lorsqu'il estimera que les dispositions prises par l'organisme ayant élaboré le document compromettraient les projets de l'Etat. Vous avez indiqué, monsieur le ministre d'Etat, que cette disposition restrictive ne pourrait s'appliquer que pour sauvegarder les projets de construction de l'Etat. A cet égard, nous sommes tout disposés à vous suivre. Mais ce n'est pas seulement ce que prévoit le texte, puisqu'il vise les projets « d'intérêt général relevant de l'Etat », expression très large qui peut recouvrir toute sorte de réglementations et de décisions.

Quand on connaît la volonté d'étatisation dont vos collègues du Gouvernement font preuve depuis juin 1981...

**M. Job Durupt.** Allons, allons !

**M. Michel Sapin.** Ce n'est pas digne de vous !

**M. Robert Galley.** ... on ne peut que mesurer les incertitudes qui pèsent sur une telle restriction.

Messieurs, je reprends la balle au bond. Vos interruptions me font plaisir, car elles vont me permettre de m'expliquer clairement.

Aux termes du projet, le périmètre d'un S. D. A. U. couvrira au minimum une agglomération. Etant donné cette vaste superficie, l'Etat aura presque toujours des intérêts essentiels à faire prévaloir dans tous les domaines, ne serait-ce que le respect des règles de la qualité de la vie ou la protection de l'environnement. Bref, le représentant de l'Etat sera fondé à intervenir à tout propos.

Puisque vous semblez ne pas être d'accord avec une conception aussi exclusive, monsieur le ministre d'Etat, nous vous proposons des amendements afin de ne plus offrir aux fonctionnaires de l'Etat, qui appliquent scrupuleusement la réglementation, la possibilité de faire valoir à tout bout de champ leurs prérogatives dans l'élaboration des schémas directeurs. En revanche, nous vous soutiendrons s'agissant des constructions de l'Etat.

J'ai pris cet exemple pour poser une question. Doit-on apprécier cette procédure en termes de conciliation ou de subordination ? S'agit-il de coopération forcée sous peine de substitution ? De l'analyse approfondie du texte, il résulte que la réponse est claire : l'esprit tutélaire demeure.

Pour l'exorciser, nos collègues du Sénat ont apporté au texte de nombreuses modifications qui, pour la plupart, vont dans le sens de nos préoccupations. Je ne citerai que quelques-unes de ces améliorations, celles qui me semblent les plus intéressantes : confirmation expresse par le Gouvernement d'un engagement solennel de faire en sorte que chaque transfert de compétences soit accompagné d'un transfert de ressources ; incitations du Gouvernement à mettre gratuitement à la disposition des communes les services extérieurs de l'Etat ; correction des lacunes relevées en ce qui concerne la composition, le mode de désignation et le fonctionnement de la commission de conciliation ; obligation pour le représentant de l'Etat de motiver les modifications qu'il aura pu demander d'apporter aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols.

L'aménagement de l'espace réclame une cohérence globale et une vision qui dépasse le cadre économique. Il est indispensable que l'Etat conserve l'aptitude de juger ce qui relève de l'intérêt général et ce qui lui paraît bon pour la nation dans le domaine de la défense et dans le vaste secteur de la vie économique.

J'approuve pleinement les propositions tendant à confier aux communes la maîtrise de leur politique urbaine en leur octroyant le droit de définir les conditions d'utilisation du sol. Lorsque l'intérêt de la nation peut être mis en jeu, il est logique que l'Etat fasse prévaloir ses droits. Mais lorsqu'il s'agit de règles, de prises de position ou d'opinions fragmentaires ou temporaires de tel ou tel ministre, alors, monsieur le ministre d'Etat, laissez aux communes la liberté communale et n'accordez à l'Etat qu'un droit de contrôle, ou de contrôle renforcé mais, en tout cas, pas un droit de substitution.

Telle est l'essence des amendements que nous vous proposons au fil de la discussion. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** La parole est à M. Moutoussamy.

**M. Ernest Moutoussamy.** Monsieur le ministre d'Etat, il serait à l'honneur du Gouvernement de gauche de mettre fin au pillage de l'outre-mer en ouvrant une ère de nouvelles relations entre les départements d'outre-mer et la métropole.

Pendant des siècles, ces colonies, préférées jadis au Canada, ont été pour la France des sources de profit. Tout en étant conscients des limites des déclarations d'intention, nous sommes, nous élus de la gauche et militants de la cause anticolonialiste, en droit d'attendre une application juste de la politique financière, économique et sociale de la France dans ces lointaines régions.

La métropole qui, dans le passé, s'est enrichie par la sueur et le sang des peuples de l'outre-mer a une dette historique envers ces départements, que ce Gouvernement, plus que tout autre, doit honorer. L'héritage laissé par la droite étant constitué de ruines et de désespoir, notamment sur le plan économique, il doit aujourd'hui assumer ses responsabilités jusqu'au bout.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez donc le devoir de réparer des préjudices qui — c'est vrai — ne sont pas de votre fait. Mais n'est-ce pas une des missions de la gauche ?

C'est dans cet esprit que j'interviens dans ce débat. Au moment où il s'agit de répartir les compétences et les ressources entre l'Etat et les collectivités locales, il importe de ne pas oublier qu'il convient de réparer une dette historique par une légitime indemnisation historique.

D'où la nécessité d'un effort plus soutenu en faveur des départements d'outre-mer, s'accompagnant d'un transfert de ressources plus important qu'ailleurs. Par cette revendication saine, nous demandons simplement justice et réparation.

Partant de la reconnaissance des spécificités de l'outre-mer, qui ont nécessité une adaptation de la loi générale de décentralisation à ces régions, nous croyons juste et logique d'y adapter

aussi, dans le cadre d'une future loi, certaines dispositions du présent texte. C'est l'objectif de l'amendement que nous avons déposé à l'article 1<sup>er</sup> et que nous sommes d'autant plus déterminés à faire adopter que M. Emmaruelli, dans le débat sur la loi d'adaptation, a accepté le principe de compétences spécifiques en plus du droit commun.

Pour convaincre l'Assemblée, il me suffit d'évoquer le problème de la zone des 50 pas géométriques, cette bande littorale de près de 82 mètres de large entourant les îles et relevant du domaine de l'Etat. Compte tenu des conditions locales et pour mettre fin aux scandales et aux spéculations de toute sorte, il est souhaitable d'étudier une répartition des compétences à ce niveau.

A cette spécificité, on doit en ajouter d'autres, tels l'octroi de mer, le fonds routier, les problèmes particuliers des transports, de l'urbanisme, du logement, de la formation professionnelle, de l'éducation et de la santé, avec des maladies endémiques.

A notre avis les compétences déléguées au préfet des départements d'outre-mer en matière de réglementation (à ces prix, d'importation et d'exportation devraient être dévolues au futur conseil général et régional. Bref, il y a matière à adaptation spécifique.

Par ailleurs, monsieur le ministre d'Etat, l'ampleur des besoins dans les départements d'outre-mer est sans commune mesure avec ce qu'elle est en métropole. Aussi, souhaitons-nous obtenir un taux de transfert de ressources qui soit supérieur en francs constants aux enveloppes actuelles. De cette façon, nous pourrions combler le retard existant, augmenter le niveau de vie, qui est inférieur de trois fois à celui de la métropole, et promouvoir un développement dynamique capable de racheter l'exploitation séculaire de la France coloniale. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et sur quelques bancs des socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Caro.

**M. Jean-Marie Caro.** Monsieur le ministre d'Etat, je concentrerai mon propos sur trois thèmes essentiels : la méthode suivie par le Gouvernement dans sa politique de décentralisation, les moyens financiers donnés aux collectivités locales et, en dernier lieu, les moyens administratifs qui leur sont accordés.

Tout d'abord, la méthode suivie par le Gouvernement, à savoir la multiplication des textes et leur échelonnement dans le temps, présente le grand inconvénient de ne pouvoir permettre de juger la portée de l'ensemble. Tous ces textes autorisent la création d'une succession de faits accomplis, de « provisoires définitifs » susceptibles de nuire à l'autonomie locale. Ils ajoutent une complexité supplémentaire au moment où il convient de clarifier.

Ainsi, la loi du 2 mars 1982 — la première des lois de décentralisation — est une loi incomplète puisqu'elle ne consiste que dans un transfert de pouvoirs. Si l'on excepte les articles consacrés à l'interventionnisme économique des collectivités territoriales et ceux qui se proposent d'élargir les compétences des établissements publics régionaux, elle se contente, en effet, de définir les nouvelles règles du jeu. En fait, cette loi, qui illustre la volonté de rupture avec la situation antérieure, met en place une série de coquilles vides.

Voilà près d'un an que la loi a été votée et qu'elle est appliquée : les élus des communes, des départements et des régions savent que les conditions juridiques de leur intervention ont changé, qu'ils ont reçu davantage de responsabilités, mais ils ne savent toujours pas pour quoi faire et avec quoi.

C'est dire que le texte sur les compétences était attendu avec impatience. Or, la méthode retenue par le Gouvernement trouve une nouvelle illustration dans le présent projet de loi puisque, par la lettre rectificative n° 516, le Gouvernement, pour des motifs tirés de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées parlementaires, a demandé au Parlement de se consacrer à l'examen des seules dispositions dont la mise en œuvre interviendra en 1983, à savoir les principes fondamentaux et les modalités des transferts de compétences — titre premier ; les ressources nouvelles des communes, des départements et des régions — titre III ; les dispositions diverses et transitoires — titre IV ; et enfin, dans le titre II, les sections concernant l'urbanisme, le logement, la formation professionnelle et l'apprentissage, la planification régionale, à l'exclusion des transports et de la mer, de l'éducation, de l'action sanitaire et de la santé, de la sauvegarde du patrimoine et des sites ainsi que de la justice et de la police.

On ne peut que regretter cette amputation dans la mesure où la question de la répartition des compétences doit s'apprécier dans sa totalité. En outre, les élus doivent connaître à l'avance quelles compétences leur seront transférées, ne serait-ce que pour préparer leurs projets de budget en conséquence.

Je traiterai, en second lieu, des moyens financiers. En effet, définir les compétences ne suffit pas. Encore faut-il donner à la collectivité bénéficiaire les moyens juridiques et financiers de les exercer.

Qu'en est-il de la compensation des transferts de compétences ? Les intentions affichées par le Gouvernement sont bonnes, puisqu'il précise dans l'article 3 de son projet initial que « Les transferts de compétences prévus par la présente loi seront accompagnés du transfert par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. » Il accomplit ainsi une promesse contenue dans l'article 102 de la loi du 2 mars 1982.

Il faut noter cependant que cette promesse n'a été tenue que très partiellement dans la loi du 2 mars elle-même, puisque aucune ressource nouvelle n'est venue accompagner l'extension des compétences des collectivités territoriales en matière d'intervention économique.

Plus que le principe de la compensation, c'est son mode de calcul qui suscite des observations. Ainsi, il n'est pas concevable que la répartition aboutisse à une mise à la charge des collectivités locales des mauvais risques. A titre d'exemple, dans l'hypothèse où les collèges seraient transférés, il faut s'assurer que les bâtiments concernés sont dans un état correct.

Dans le même ordre d'idées, le principe d'équivalence entre la compensation et la charge existant à la date du transfert ignore ce que l'on appelle les « déséconomies d'échelle » qui seront induites par les transferts de compétence.

La mise en place du transfert du pouvoir exécutif au président du conseil général et régional est très éclairante à cet égard. Elle a conduit à une inflation de dépenses destinées à la rémunération de nouveaux collaborateurs de bon niveau, à l'extension du parc automobile, à l'acquisition de bureaux et de logements de fonctions, et j'en passe.

La non-prise en compte de ces charges induites dans le calcul de la compensation fait que les transferts de compétences risquent de s'avérer en définitive créateurs nets de charges pour les collectivités locales, ce qui va à l'encontre du principe de « l'opération blanche » affirmée dans le projet.

Enfin, les dérapages après transfert sont à craindre. On a vu que le transfert de compétences s'accompagne d'un transfert de ressources d'un montant équivalent à la charge assumée par l'Etat en ce domaine. Certes, cette charge sera appréciée à la date du transfert. Mais le problème se pose de son évolution ultérieure. Si l'exercice de la compétence est déterminé par des éléments extérieurs aux décisions des collectivités, notamment lorsque des normes imposées par l'Etat encadrent cet exercice, la charge ne sera probablement pas maîtrisée. A titre d'exemple, des risques de dérapage existent dans le secteur des dépenses d'études et d'établissement des documents d'urbanisme.

S'agissant des moyens de la compensation, l'article 115 du projet initial dispose que « les charges transférées aux collectivités locales sont compensées par le transfert d'impôts d'Etat et par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation ». Le second alinéa de cet article précise que « les transferts d'impôts représenteront la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat. »

On peut s'interroger sur l'opportunité d'une telle distinction. En effet, il aurait pu paraître plus conforme à l'esprit de décentralisation de compenser intégralement les transferts de compétences par des transferts de fiscalité.

D'une façon générale, les dispositions relatives à la dotation générale de décentralisation sont marquées par une regrettable imprécision. En particulier, le présent projet de loi renvoie à la loi de finances le soin de fixer les modalités de calcul de la dotation. Si cela est normal pour la fixation de son montant, en revanche, ses modalités de calcul devraient être précisées dans la présente loi.

Par ailleurs, il est prévu que la dotation globale de décentralisation doit évoluer comme la dotation globale de fonctionnement. Les critères choisis inspirent cependant les plus vives inquiétudes en raison du ralentissement de l'activité économique et de la diminution du pouvoir d'achat.

Ainsi, pour les communes qui bénéficient d'une dotation spéciale compensant intégralement les charges résultant du logement des instituteurs, la dotation globale de fonctionnement

augmentera en moyenne de 11,5 p. 100 en 1983. Pour celles qui ne possèdent pas d'écoles publiques et pour les départements, le taux moyen d'augmentation sera de 8,84 p. 100, soit légèrement plus que le taux d'inflation. Compte tenu de la progression des charges de fonctionnement des communes, vous voudrez bien admettre qu'il y a là une situation préoccupante qui ne trouvera de solution que dans l'augmentation des impôts des collectivités locales.

Quant à la dotation globale d'équipement, son institution est totalement indépendante de la compensation des transferts de compétences. Comme vous l'avez expliqué, monsieur le ministre d'Etat, elle constitue la globalisation de subventions spécifiques de l'Etat au titre de compétences déjà exercées par les collectivités locales.

L'idée d'une globalisation des subventions d'équipement n'est pas nouvelle. C'est, au contraire, l'aboutissement d'une revendication formulée de longue date par les collectivités locales. Je ne retiendrai que la dotation globale d'équipement des communes. La dotation globale d'équipement est répartie chaque année entre l'ensemble des communes et leurs groupements qui réalisent des investissements, après consultation du comité des finances locales.

La clé de répartition de la dotation globale d'équipement est double : 80 p. 100 au moins seront répartis au prorata des dépenses réelles directes d'investissement de chaque commune et groupement de communes, les 20 p. 100 restant allant majorer en tant que de besoin la dotation des communes à faible potentiel fiscal, des communes qui réalisent des travaux d'équipement dans le cadre d'une charte intercommunale et des groupements à fiscalité propre.

Il en résulte que ce système favorisera les villes qui peuvent investir régulièrement. Il apparaît comme une sorte de prime à l'effort d'investissement, qui risque d'augmenter les inégalités entre collectivités locales et de favoriser un accroissement de l'endettement.

J'en arrive aux moyens administratifs donnés aux collectivités locales.

Outre les moyens financiers, il faut donner aux collectivités locales les moyens administratifs nécessaires à l'exercice des compétences qui leur seront transférées.

L'application de la loi du 2 mars 1982 montre à cet égard l'inconvénient des solutions transitoires et des formules bâtarde, telles que celle de la « mise à disposition » des personnels. Elle ne satisfait, dans sa forme actuelle, ni les nouveaux exécutifs élus, ni les représentants de l'Etat, ni les personnels. Cette ambiguïté favorise les doubles emplois et entraîne des coûts supplémentaires.

Compte tenu de la liaison nécessaire entre transfert des compétences et transfert des services, il faut se prononcer, sans ambiguïté possible, sur la nécessité d'un transfert des services. Or le projet de loi, dans son article 6, ne prévoit la possibilité d'un tel transfert qu'à titre subsidiaire et de façon restrictive, la mise à disposition restant le principe.

Voilà les raisons, sinon les craintes, qui justifient, monsieur le ministre d'Etat, la difficulté, voire l'impossibilité, à vous suivre. Nous sommes face à un embrouillamini législatif qui n'a d'égal que l'embarras des élus. Je suis, pour ma part, un décentralisateur, un régionaliste convaincu. Mon action en ce domaine a été faite à la fois de détermination et d'impatience, voire de regrets. Face à la grande mutation en cours, à laquelle votre nom sera attaché, je vous dis, sachant l'intérêt qu'elle suscite : prenez garde que la méthode que vous pratiquez — ou que le Gouvernement, l'administration et l'idéologie vous font pratiquer — ne finisse par entraîner un ratage monumental de ce qui devrait devenir une grande réforme. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

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

M. Michel Sapin. Mesdames, messieurs, le projet qui nous est soumis marque une étape dans la décentralisation. Il a été précédé par un texte fondamental, la loi du 2 mars 1982, et sera suivi par d'autres. Mais cette étape me semble avoir trois conséquences considérables pour les communes de France, et c'est de celles-ci que j'aimerais vous entretenir.

La première conséquence, c'est la fin de ce que j'appellerai les « tutelles bouts de chandelle », celles qui consistent, par le biais de subventions spécifiques, à exercer un pouvoir sur les élus locaux.

La deuxième conséquence, c'est la clarification des responsabilités locales.

La troisième, c'est la naissance d'un ferment pour une vie locale et communale plus dense.

La fin des tutelles bouts de chandelle, d'abord.

Chacun connaît ce parcours du combattant du maire qui, après avoir rencontré les responsables du club de football de sa commune, décide de moderniser le stade. Après que son conseil municipal a pris la décision, il se tourne vers les services d'Etat pour demander une subvention, de l'ordre de 10 p. 100 du coût des travaux. Les services, dans un premier temps, lui répondent que ce n'est pas possible cette année, que la ligne budgétaire est vide.

Impatient, le maire sollicite un prêt de la caisse d'épargne. Il s'entend alors demander : avez-vous une subvention ? Il sera condamné, si je puis dire, à l'obtenir, et devra se tourner à nouveau vers les services d'Etat. Commencera alors une discussion avec le technicien de la direction départementale de l'agriculture ou de la direction départementale de l'équipement. Tout cela pour aboutir à un projet qui n'est pas celui que voulaient le conseil municipal et la population, et qui est réalisé un an ou un an et demi plus tard, avec une subvention de 10 p. 100, laquelle ne couvre même pas le surcôt par rapport au devis initial !

Voilà, monsieur le ministre d'Etat, ce que vous avez voulu supprimer en instaurant la dotation globale d'équipement. On peut, certes, s'interroger à l'infini pour savoir quelles sont les meilleures modalités de calcul, quel doit être son montant, quelle doit être son évolution. Mais le mécanisme profondément pervers que je viens de dénoncer sera supprimé par ce projet. Ainsi sera mis fin à une tutelle particulièrement insidieuse, car elle est fondée sur une fausse générosité.

La deuxième conséquence pour les communes du texte qui nous est soumis, c'est une clarification des responsabilités, en particulier de celles des maires.

Je prendrai deux exemples. Dans le domaine des investissements communaux — ceux que vous avez vous-même appelés équipements de proximité — qui n'a jamais assisté à ce ballet souvent sympathique, et en tout cas toujours fort bien réglé, que constitue l'inauguration d'un équipement communal ? Le maire, le conseiller général, les parlementaires, enfin le préfet ou son représentant s'y expriment tour à tour. Chacun insiste sur le rôle qu'il a joué.

La plupart du temps, le maire a eu une responsabilité considérable en décidant de l'équipement. Le conseiller général, lui, a intercedé auprès de l'assemblée départementale pour l'obtention d'une subvention. Les parlementaires ont eu, eux aussi, une action importante en intercedant auprès des services de l'Etat, éventuellement même, dans le système actuel, auprès des ministères. Le préfet, enfin, aura eu un rôle déterminant en intervenant dans la mise en place et dans l'instruction du dossier.

Chacun des intervenants tire la couverture à soi et, en fait, on ne sait pas à qui revient la responsabilité principale. En cas de succès, soyez sûrs que ce sera grâce à chacun. En revanche, en cas d'échec, nul doute que ce sera toujours à cause de l'autre !

Il est un deuxième domaine où une clarification des responsabilités était indispensable : c'est l'urbanisme. C'est la partie la plus imposante du projet de par le nombre d'articles qui lui sont consacrés. C'est aussi la partie la plus fondamentale du texte que nous avons à étudier au regard des conséquences qu'elle entraîne sur la responsabilité des élus locaux.

Je n'insisterai pas sur ces cas où le maire répond oui au citoyen qui vient lui demander l'autorisation de construire mais, l'instant d'après, téléphone au service de l'équipement pour lui demander de refuser. Il reste que l'impossibilité où se trouve actuellement l'élu local de décider en dernier ressort de l'utilisation du sol est un abîme d'irresponsabilité. Il était indispensable de clarifier les choses en ce domaine aussi. C'est ce que fait le présent projet de loi.

Notre position sur ce point est très claire. Comme le veut ce projet de loi, il appartient à la collectivité de fixer les règles d'utilisation du sol et aux maires de décider de l'attribution du permis de construire, dès lors que ces règles sont connues de tous.

De ce point de vue, la position du Sénat me paraît difficilement défendable car il n'appartient pas, il ne peut pas appartenir à un citoyen, serait-il maire, de choisir entre une situation de

responsabilité et une situation d'irresponsabilité. Or c'est à cela qu'aboutirait le texte tel qu'il nous revient du Sénat.

La décentralisation « à la carte », en particulier dans le domaine de l'urbanisme, irait en sens contraire de notre volonté de clarifier les responsabilités. La loi fixe les principes de la responsabilité des élus locaux, et je suis persuadé que la plupart d'entre eux auront à cœur d'en user pleinement et de faire en sorte que leurs nouveaux pouvoirs soient réellement au service de leurs concitoyens.

Troisième élément positif pour les communes : ce projet est un ferment pour le renouveau d'une vie locale et communale plus dense.

De nouveaux domaines, tout d'abord, s'ouvrent à la coopération intercommunale. Je ne ferai qu'une référence rapide aux chartes intercommunales qui permettront peut-être de faire vivre un pays, une vallée, un bassin d'emploi, de faire en sorte que toutes les collectivités locales intéressées, en particulier les communes, qui se côtoient dans ce cadre géographique, puissent s'interroger sur leur avenir et définir les régies de leur devenir.

L'élaboration des plans d'urbanisme, ensuite, qui n'est actuellement qu'une possibilité, deviendra une nécessité avec le projet qui nous est proposé.

Enfin et surtout, le rôle des citoyens sera profondément renforcé dès lors, monsieur le ministre d'Etat, que nous aurons voté le texte que vous nous proposez. Les associations, les individus pourront exercer leur contrôle, leur droit de proposition et, s'ils le veulent, leur pouvoir de sanction.

Plus de responsabilité à l'échelon le plus proche, la commune. Plus de clarté dans les pouvoirs et les compétences. La conséquence de ces deux éléments devrait être de donner à chacun plus de facilités, plus d'envie, plus d'intérêt pour la vie de sa commune. Mes chers collègues, n'est-ce pas là le fondement même de notre démarche décentralisatrice ?

Rendre le pouvoir au citoyen, donner à chacune et à chacun plus de prise sur son environnement et sur sa vie quotidienne, c'est, me semble-t-il, le sens de ce projet et c'est la raison de sa qualité. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

N. le président. La parole est à M. Foyer.

M. Jean Foyer. Mesdames, messieurs, je ne suis pas au nombre de ceux qui seraient tentés de reprocher au Gouvernement une certaine lenteur dans l'élaboration des textes de décentralisation.

Mais celui qui nous est présenté ce soir eût probablement gagné à une maturation prolongée, car je crains qu'il ne soulève dans son application plus de problèmes que sa lettre n'en résout.

Quant à la forme, monsieur le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, vous êtes le compatriote de Portalis. Je regrette que vous n'ayez pas recruté quelque rédacteur qui possédât les qualités de styliste de ce grand Provençal.

Votre texte, tout incomplet qu'il soit puisqu'il ne traite qu'une petite partie du problème des transferts de compétences, me semble, dans les domaines qu'il aborde, aller bien au-delà de la notion de compétence et confère aux collectivités locales des pouvoirs nouveaux qui ne sont pas sans inquiéter, en particulier en matière d'urbanisme.

A lire certaines de ses dispositions, on se demande si l'affranchissement prétendu des collectivités locales ne risque pas, en contrepartie, d'aggraver l'asservissement des citoyens. L'histoire démontre que le progrès de la liberté dans ce pays comme dans beaucoup d'autres a été l'œuvre d'un pouvoir central qui a brisé les potentats locaux et les corps intermédiaires. En exaltant par trop la notion de décentralisation, vous les reconstituez. Electifs au lieu d'être comme hier héréditaires, les pouvoirs dangereux n'en seront que plus redoutables parce qu'ils pareront leur autoritarisme de la légitimité démocratique. Or la liberté du citoyen est bien antérieure et plus nécessaire que celle des collectivités locales.

On ne peut pas manquer d'être étonné quand on lit certaines proclamations, même si elles ont dû à la plume du Sénat d'être mises dans ce texte. « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire. » On ne sait trop s'il s'agit du domaine public ou s'il ne s'agit pas également des propriétés privées, et cette proclamation a quelques relents psalmistes. On croit lire le premier verset du psaume 24 : « Domini est terra et plenitudo ejus — C'est au Seigneur qu'appartient la terre et tout ce qu'elle contient ».

N'êtes-vous pas, à la faveur de ce texte, en train de réaliser sournoisement et par la voie de la décentralisation une gigantesque mutation de la propriété dans ce pays, de reconstituer une sorte de système féodal dans lequel les collectivités locales exerceraient un pouvoir éminent, cependant qu'en matière d'urbanisme vous proposez des dispositions — que le Sénat avait, en vain, essayé d'atténuer — qui sont peut-être adaptées à de grandes villes et à des communes importantes mais qui le sont en réalité très peu à la situation des petites communes ? Ces dernières n'ont pas les moyens d'instruire des demandes de permis de construire. Que feront-elles ? Elles s'adresseront à des administrations compétentes comme elles le font encore aujourd'hui, mais avec cette différence que désormais ce sera le maire qui portera seul la responsabilité d'un refus nécessaire. Or, on ne songe pas suffisamment que ces malheureux maires ruraux sont constamment en première ligne, qu'ils sont constamment au créneau. Il faudrait éviter de leur rendre la vie impossible.

Votre texte paraît à un autre égard peu cohérent avec une doctrine planificatrice que le Gouvernement professe en d'autres débats. La planification à la française reposait sur un système d'incitations réalisées normalement à l'aide de subventions et de prêts et sur la coordination des programmes et des investissements, dont, à l'échelon régional et à l'échelon départemental, le préfet était l'agent essentiel.

Votre projet va remplacer, prétend-il, les subventions spécifiques par une subvention globale d'équipement. L'interdiction est proclamée de toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Enfin, une *capitis deminutio* est infligée aux préfets devenus commissaires de la République. Tout cela ne facilitera pas le respect d'une planification dite démocratique, probablement parce qu'elle consistera désormais en d'interminables palabres.

Mais peut-être le projet que vous nous présentez offre-t-il, du moins en partie, une vue un peu trompeuse des choses. C'est en quelque sorte une peinture en trompe-l'œil.

Il me revient en mémoire le passage de Rousseau dans lequel l'auteur du *Contrat social* tourne en ridicule Montesquieu et les autres tenants de la séparation des pouvoirs. Il les compare à ces charlatans du Japon qui se prétendaient capables de découper un enfant en morceaux, de jeter les morceaux en l'air et de reconstituer l'intégrité du corps lors de la retombée.

Votre projet, monsieur le ministre d'Etat, donnera probablement aux grandes villes une autonomie à peu près totale. Mais, pour les collectivités plus modestes, il risque de compliquer encore un peu plus l'administration actuelle qu'il ne la changera.

En reprenant l'idée d'une subvention globale d'équipement, vous avez mis les pieds dans les bottes qui avaient été fabriquées par vos devanciers — ce n'est d'ailleurs pas une raison pour qu'elles aient été nécessairement bonnes. Mais avant même d'avoir institué la subvention globale d'équipement, la loi du 2 mars 1982 avait elle-même créé de nouvelles subventions spécifiques dans le domaine culturel. Dans son rapport, M. Worma nous indique qu'en 1983 — ce sera, il est vrai, la première année d'application de ce système — la subvention globale d'équipement couvrira 2 p. 100 des dépenses d'investissement des communes, ce qui est fort peu. J'admets qu'une opération de cette nature ne pouvait se régler par un coup de baguette magique. Mais votre subvention globale d'équipement, ce ne sera pas le Pérou.

Votre système risque, au contraire, de produire des effets néfastes.

Vous avez décidé de regrouper dans la subvention globale aux départements un grand nombre de subventions spécifiques qui étaient jusqu'alors inscrites au budget du ministère de l'Agriculture. Je me demande si les bénéficiaires finaux de cette globalisation ne vont pas en définitive en faire les frais et en être les victimes. Je souhaiterais que l'on m'explique, par un raisonnement mathématique par exemple, comment, alors qu'à l'heure actuelle les travaux d'hydraulique agricole d'intérêt local, tels par exemple la remise en état de cours d'eau non domaniaux ou la construction d'un réseau d'émissaires, sont subventionnés par l'Etat au taux de 50 p. 100, il sera possible demain, à l'aide de la subvention globale d'équipement, aux conseils généraux d'en faire autant, à moins de puiser dans leurs propres ressources.

Je crains que tout ce système ne marque un dépérissement des subventions qui jusqu'alors étaient affectées au développement rural, ne serait-ce que par le fait — c'est le mode de calcul dans les années à venir et les revalorisations de la subvention globale d'équipement qui me le font craindre — que vous les avez définitivement figées en valeur relative.

Absence de tutelle par la subvention ou transfert de la tutelle, c'est ce que l'on pourrait se demander dès l'instant que les subventions qui étaient hier allouées aux communes par l'Etat vont l'être demain, non pas directement par l'Etat aux communes sous une forme globalisée, tout au moins dans tout ce qui touche aux aménagements ruraux, mais par l'intermédiaire du département et du conseil général.

L'impartialité y gagnera-t-elle ? J'en doute quelque peu, et je crains que les amitiés, le « copinage », sinon la politisation, n'aient demain dans cette sorte de répartition plus de place qu'ils n'en avaient hier.

Ce n'était pas chose aisée, ce n'est pas chose aisée — et je n'en disconvierai point — de bouleverser une organisation administrative multiséculaire en affectant de ne pas toucher aux structures. En réalité, vous y touchez tout de même, ne serait-ce que par ces chartes intercommunales, dont M. Sapin faisait, à l'instant, un éloge si émouvant. Ce terme de charte, emprunté à l'ancienne langue des chancelleries, me paraît d'ailleurs dans la circonstance d'un emploi un peu curieux. Je crains que ces chartes ne ressemblent pas beaucoup aux chartes d'affranchissement des communes auxquelles Louis VI dit le Gros a attaché son nom et qu'elles ne soient moins des chartes d'affranchissement que des chartes de subordination pour un certain nombre de communes qui se trouveront, malgré leur volonté, englobées dans cette organisation.

En définitive, votre système repose sur quelques erreurs de méthode. La première a été de prétendre faire une décentralisation uniforme alors qu'il y a une énorme disparité entre les divers types de communes de ce pays et que la diversité est presque aussi grande que celle qui sépare les pays les moins avancés du globe des grandes puissances industrielles. La seconde, qu'il est devenu banal de vous reprocher, est d'avoir invité le Parlement à délibérer sur les structures avant que de délibérer sur les compétences. A ce point du débat, je serais tenté de dire que vous méritez un autre reproche : c'est de ne pas nous avoir proposé une réforme des ressources en même temps que celle des structures. Mais il est peut-être excessif de vous adresser pareil reproche, car ce que j'allais vous demander, c'était probablement, dans ce pays, de résoudre la quadrature du cercle.

M. Robert Galley. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Adevah-Pœuf.

M. Maurice Adevah-Pœuf. M. Sapin fut émouvant avec sa charte intercommunale. M. Foyer fut terrifiant.

M. Jean Foyer. Vous trouvez que je parle sur un ton terrifiant ?

M. Maurice Adevah-Pœuf. Je fus frémissant de terreur quand j'ai vu passer au-dessus de mon modeste jardin de 1 500 mètres carrés la griffe socialiste qui s'apprêtait à me le prendre !

Il y avait des arguments de bon sens dans ce que vous avanciez. Malheureusement, ils tendent à se dissoudre dans un discours d'un excès tel que nous avons quelques difficultés à vous suivre, monsieur Foyer.

Je suis de ceux — et ils sont nombreux ici — qui se félicitent de voir tenus des engagements pris. Et le projet de loi dont nous commençons la discussion aujourd'hui est la continuation logique de la loi du 2 mars 1982. Il s'agissait d'ailleurs là d'un des principaux engagements du Gouvernement.

Pour ma part, je m'attacherai à traiter de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme.

Trop longtemps ignoré, fréquemment perçu comme une futilité ou une contrainte inutile, beaucoup trop souvent vécu comme l'expression d'une technocratie imposant aux élus sa vision des choses, parfois ses modes, l'urbanisme se voit, aujourd'hui, par ce projet de loi, restituer sa dimension, qui est fondamentale. La proposition est faite à la fois d'une nouvelle répartition des responsabilités aux différents niveaux de décision et d'une redéfinition des outils et de leur cohérence. Les avancées proposées sont très importantes et personne n'osera critiquer l'objectif qui est de donner aux collectivités locales la maîtrise de leur avenir en leur donnant les moyens de maîtriser la gestion de leur espace.

Personne ne devra oublier non plus que l'urbanisme, s'il doit se codifier et s'il se codifie, avant tout se vit, et se vit, chacun le sait, bien souvent de manière conflictuelle. Il n'y a rien là d'ailleurs de bien étonnant puisque l'urbanisme se trouve au centre d'enjeux qui sont considérables : politique de développement et d'aménagement de la commune bien sûr, mais aussi

harmonisation nécessaire de cette politique avec celle des communes voisines et des collectivités publiques d'autres niveaux ; cadre de vie des habitants de tous les secteurs de la commune, cadre de vie d'aujourd'hui et de demain ; compromis très difficile, notamment en matière de foncier, entre les intérêts privés et l'intérêt général, qui n'en est jamais la somme ; contradictions fréquentes entre les différents secteurs d'activité ; enjeux économiques, financiers et parfois, pourquoi ne pas le dire, spéculatifs.

Il s'agit donc d'une matière extrêmement sensible et la loi qui sortira du Parlement devra permettre d'atténuer les conflits inévitables, de résoudre les contradictions essentielles, de ménager les transitions nécessaires.

A cet égard, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, qu'il me soit permis de vous faire part de quelques questions et suggestions qui me sont venues au vu du projet présenté par le Gouvernement, des décisions prises par le Sénat, des intentions annoncées ou des amendements adoptés par la commission.

L'objectif de permettre une meilleure élaboration de politiques de développement intercommunales et leur traduction dans des documents d'urbanisme cohérents — schémas directeurs, plans d'occupation des sols, éventuellement carte communale — ne me paraît pas discutable. Mais n'est-il pas nécessaire de prendre en compte les réalités très diverses, notamment entre communes urbaines et communes rurales, et d'adapter les outils, c'est-à-dire les documents d'urbanisme, à cette diversité ? L'adaptation pourrait se faire par un seuil. Par exemple, un document d'urbanisme simplifié opposable aux tiers, quel que soit son nom, mis en œuvre dans les communes de moins de 2 000 habitants permettrait de conserver aux P.O.S. leur caractère de beaucoup plus grande précision, rendu plus nécessaire en milieu urbain, où l'évolution tend à se faire du quantitatif vers le qualitatif.

La planification urbaine n'est pas seulement affaire de volonté. La complexité de l'élaboration de documents fixant l'utilisation des sols exige réflexion, connaissance du terrain, des enjeux, des outils d'étude et de gestion administrative et technique, c'est-à-dire exige des hommes, des moyens financiers, du temps. Au 1<sup>er</sup> janvier 1982, sur environ 36 000 communes, 10 223 P.O.S. avaient été prescrits et seulement moins de 4 500 approuvés. Alors que le rythme moyen d'approbation des P.O.S. sur les quatre dernières années a été de 700 par an, sera-t-il possible, et avec quels moyens, d'entreprendre et de conduire à son terme la procédure pour près de 22 000 communes, ce qui représenterait, au rythme actuel, un délai de plus de trente ans ?

Voilà, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, quelques-uns des points sur lesquels j'ai souhaité appeler votre attention. Ils ne mettent pas en cause les objectifs du projet de loi, mais nécessitent, à mon avis, une discussion et, si possible, quelques aménagements techniques.

Je ne doute pas que ce projet, qui va donner aux collectivités locales les moyens d'exercer des compétences nouvelles dans le respect de leur autonomie, en encourageant la coopération et en systématisant la concertation, sera une des grandes étapes de la décentralisation, une des grandes et irréversibles réformes de cette législature. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Le Meur.

**M. Daniel Le Meur.** Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, mon ami Paul Mercleca l'a dit, la nécessité de la décentralisation est fonction de la capacité de décision et de gestion des collectivités territoriales.

C'est ce point que je voudrais aborder en privilégiant le devenir des services extérieurs de l'Etat et de leurs personnels.

La décentralisation doit donner à toutes les collectivités territoriales, et notamment à toutes les communes, quelle que soit leur taille, la garantie d'une autonomie réelle et les moyens nécessaires au plein exercice de leurs responsabilités.

La nouvelle organisation des services extérieurs de l'Etat doit tout à la fois respecter les droits acquis des personnels et consacrer les prérogatives des communes en leur laissant l'entière maîtrise des décisions.

Pour ce qui est des personnels, le texte nous satisfait dès lors qu'il maintient les statuts actuels en l'attente de la réforme envisagée pour la fonction publique, qui laissera aux agents le soin d'opter pour la fonction publique d'Etat ou pour la fonction publique territoriale.

Mais nous nous inquiétons des dispositions prévoyant le transfert aux collectivités territoriales de la plupart des services extérieurs. Il est vrai que ces structures administratives furent fréquemment critiquées par les élus car la tutelle technique de ces services assurait la subordination des collectivités locales. Si les critiques portées sur ces services étaient fondées, les conditions de leur fonctionnement peuvent radicalement être modifiées par la décentralisation.

Nous croyons qu'il est nécessaire de conserver l'unicité de ces services, et nous nous prononçons en faveur de leur mise à disposition plutôt que de leur transfert aux collectivités.

Des raisons d'efficacité et de rentabilité financière militent pour cette solution. En effet, les activités de ces services sont imbriquées les unes dans les autres et rendent impossible tout découpage de services travaillant concurremment pour l'Etat, les départements et les communes. Cet outil technique de qualité, et dont les interventions se font à coût réduit, ne doit pas être détruit. En matière administrative, la fonction ne doit pas systématiquement créer l'organe, du moins ne doit pas les multiplier.

De plus, l'environnement économique dans lequel s'opère la décentralisation interdit de diviser des services existants et déjà équipés. Le problème n'est pas de transférer ou de mettre à disposition, il est de donner aux collectivités locales l'entière maîtrise de leur décision. Pour ce faire, il est indispensable de démocratiser l'utilisation et le fonctionnement de ces administrations. A ce titre, nous proposerons, par voie d'amendements, de limiter ces transferts aux seuls services assurant de façon exclusive des missions transférées. Pour le reste, nous souhaitons privilégier la mise à disposition de services démocratisés par une nouvelle gestion. L'expérience a démontré que la crainte d'une tutelle technique n'était pas vaine ; aussi proposons-nous d'assurer non la gestion du personnel, qui doit rester unique, mais l'élaboration des plans de charge par une gestion tripartite associant Etat, collectivité et personnel. Ce type de gestion, tout en assurant l'unicité de l'outil technique, permettrait d'associer les différents échelons administratifs engagés dans une opération tout en respectant et en facilitant les prérogatives des collectivités qui ne seraient pas contraintes d'étoffer, au-delà du raisonnable, leurs services propres. La décentralisation doit transformer le rôle des services extérieurs de l'Etat et non le détruire.

Il faut que ces services aient, auprès des élus et sous leur contrôle, une fonction d'analyse, de proposition et d'aide à la décision. En assurant ce rôle, les structures permettront la réussite de la décentralisation et seront garantes de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)*

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 3 —

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, n° 1215, portant révision des conditions d'exercice de compétences de l'Etat et de leur répartition entre les communes, les départements et les régions (rapport n° 1240 de M. Jean-Pierre Worms, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures vingt-cinq.)*

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

LOUIS JEAN.