

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983
(128^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

2^e Séance du Vendredi 24 Juin 1983.

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN CHÉNARD

1. — Activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds. — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 3095).
2. — Renvoi pour avis (p. 3095).
3. — Suspension et reprise de la séance (p. 3096).
M. le président.
Rappel au règlement (p. 3096).
MM. Solisson, Ducloné.
4. — Rappel au règlement (p. 3096).
MM. Hamel, le président.
5. — Répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. — Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat après déclaration d'urgence (p. 3096).
M. Worms, rapporteur de la commission des lois.
M. Laignel, rapporteur pour avis de la commission des finances.
M. Bonrepaux, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour l'éducation.
Mme Sublet, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour l'action sociale.
M. Pesce, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la culture et l'environnement.
M. Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.
M. le président.
Discussion générale:
MM. Guichard, le ministre;
Roger-Mochart, le ministre, Guichard, Solisson.
Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
6. — Ordre du jour (p. 3112).

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN CHÉNARD,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

ACTIVITES PRIVÉES DE SURVEILLANCE, DE GARDIENNAGE ET DE TRANSPORT DE FONDS

Communication relative à la désignation
d'une commission mixte paritaire.

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 24 juin 1983.

Monsieur le président,

Conformément à l'article 45, alinéa 2. de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions, restant en discussion, de la proposition de loi tendant à réglementer les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds.

Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme. J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le samedi 25 juin 1983, douze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

La commission mixte paritaire se réunira le mardi 28 juin 1983, à seize heures, au Palais-Bourbon.

— 2 —

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission de la production et des échanges demande à donner son avis sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des affaires étrangères (n^o 1554).

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 3 —

SUSPENSION ET REPRISE DE LA SEANCE

M. le président. M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation m'ayant fait savoir qu'il ne pourrait être présent avant seize heures, je vais suspendre la séance jusqu'à son arrivée.

Rappel au règlement.

M. Jean-Pierre Soisson. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Soisson, pour un rappel au règlement.

M. Jean-Pierre Soisson. Monsieur le président, nous allons examiner aujourd'hui, demain samedi et après-demain dimanche, un texte essentiel pour les collectivités locales, puisqu'il organise un transfert de charges de 25 milliards de francs. Un certain nombre d'entre nous sont ici présents, dont M. Olivier Guichard, pour participer à cette discussion.

M. Guy Ducloné. Nous aussi, nous sommes là !

M. Jean-Pierre Soisson. Or, nous apprenons seulement à l'ouverture de la séance de cet après-midi que le début de la discussion de cette proposition de loi est reporté à seize heures. Une telle information aurait pu être portée à notre connaissance en fin de matinée. Je regrette donc profondément, au nom de l'Union pour la démocratie française et, je crois, de toute l'opposition, les conditions dans lesquelles ce débat s'engage. (Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. Guy Ducloné. Je demande la parole.

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

M. Guy Ducloné. Je conçois que M. Soisson trouve désagréable de n'être prévenu de ce report qu'à l'ouverture de la séance. En revanche, je ne comprends pas en quoi il y a une incongruité supplémentaire à reporter la discussion de ce texte parce que l'un de nos collègues, dont il a cité le nom, s'est déplacé.

M. Jacques Toubon. Il a cité le plus éminent d'entre nous.

M. Guy Ducloné. Tous les députés qui sont présents ou qui viendront pour discuter de ce texte sont placés sur un pied d'égalité.

Pour ma part, je comprends fort bien que M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation puisse être retardé. Cependant, puis-je rappeler à nos collègues de l'opposition qu'ils n'ont pas hésité, lors d'autres débats, à demander des suspensions de séance à répétition ? Ils sont donc mal placés pour jouer les indignés.

M. Jean-Pierre Soisson. J'ai préféré citer M. Guichard plutôt que M. Ducloné. C'est mon droit le plus strict.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures dix, est reprise à seize heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

— 4 —

RAPPEL AU REGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Hamel, pour un rappel au règlement.

M. Emmanuel Hamel. La proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est essentielle pour chacune de ces collectivités, pour toutes les Françaises et pour tous les Français.

C'est la raison pour laquelle, quelle qu'ait été la position du président de mon groupe, qui a accepté la répartition du temps de parole dans le débat qui va s'ouvrir, je déplore que chacun des groupes dispose de si peu de temps dans la discussion générale. Le groupe du parti socialiste, qui atteint près de

300 membres, n'a qu'une heure cinquante, le R. P. R., cinquante minutes, l'U. D. F., quarante, et le parti communiste, trente cinq. Cela fait à peine trente-sept secondes par député U. D. F. pour s'exprimer dans la discussion générale. (Rires et exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Jean-Pierre Worms. Ils vont tous s'exprimer ? Chiche !

M. Emmanuel Hamel. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'entre nous, qui auraient souhaité participer à cette discussion, y ont renoncé. Je déplore que, sur des textes de cette importance, le temps de parole des parlementaires soit tellement limité.

M. Guy Ducloné. Ne soyez pas hypocrite !

M. le président. Monsieur Hamel, ainsi que vous l'avez rappelé, le temps de discussion a été décidé d'un commun accord et je crois que nous devons nous en tenir à la décision de la conférence des présidents.

M. Emmanuel Hamel. Elle est regrettable !

— 5 —

REPARTITION DE COMPETENCES ENTRE LES COMMUNES, LES DEPARTEMENTS, LES REGIONS ET L'ETAT

Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat après déclaration d'urgence.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat après déclaration d'urgence, tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (n° 1480, 1532).

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. Dans cette introduction au débat général, je ne vais pas analyser telle ou telle modalité du texte que nous allons examiner. Cela a été fait dans le rapport écrit et nous aurons amplement le temps d'y revenir dans la discussion des articles. Je me bornerai, par conséquent, à situer le projet dans l'entreprise de décentralisation que nous avons engagée et à tirer les enseignements de l'expérience en cours. Nous sommes aujourd'hui à mi-chemin d'une œuvre législative de longue haleine et il nous faut, à ce stade, réaffirmer certains principes qui fondent notre démarche. Celle-ci sera étalée dans le temps et nous procéderons inévitablement à certains ajustements, mais il est nécessaire de ne jamais perdre de vue l'objectif.

D'abord, quel est le contexte dans lequel intervient ce débat ? La décentralisation sera sans aucun doute la grande affaire du septennat. Pourtant, une réforme d'une telle ampleur, qui doit, à terme, modifier non seulement le fonctionnement des institutions publiques, mais aussi l'ensemble des comportements collectifs, des mentalités, se déroule dans l'indifférence des médias...

M. Emmanuel Hamel. La presse est là !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. ... et dans une relative indifférence de l'opinion. Si certains tentent d'intervenir à l'occasion de ce débat, il est caractéristique que, dans bien des cas, c'est plus dans le dessein de freiner le processus de décentralisation que de l'accélérer.

M. Emmanuel Hamel. Ou pour mieux l'orienter.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Je rends volontiers hommage aux membres du Parlement présents aujourd'hui qui, par là même, manifestent leur souci décentralisateur.

M. Bruno Bourg-Broc. Merci !

M. Emmanuel Hamel. C'est notre devoir.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Le paradoxe mérite d'être souligné : la décentralisation, que chacun juge vitale pour le pays, et impulsée par le centre beaucoup plus que par la base. Mais, après tout, peut-être est-ce cela aussi, l'exercice pleinement assumé de la responsabilité politique.

Autre caractéristique du contexte général : la situation économique et financière dans laquelle nous engageons aujourd'hui ce débat. Nous connaissons tous les difficultés présentes du pays, et les rigueurs qui s'imposent à l'action collective, celle du Gouvernement ou celle des collectivités locales. Il y a donc tout naturellement, dans cette phase très difficile, une tentation de repli sur l'Etat. Pourtant, nous continuons la décentralisation et, si nous le faisons, c'est parce que nous sommes persuadés qu'en fin de compte un Etat lauréat n'est pas un Etat fort, c'est parce que nous sommes également persuadés que nous serons d'autant mieux à même de surmonter les épreuves que nous traversons que nous saurons mobiliser l'ensemble du corps social. Pour cela, rien n'est plus important que de partager la responsabilité. Or les difficultés créent un gigantesque appel à l'Etat, un risque de montée de demandes corporatistes, dont les auteurs n'assument pas leur part de responsabilité. La décentralisation est donc, en ce moment difficile, un moyen de faire partager l'effort par tous.

Enfin, dernier élément qui me pousse à considérer comme extrêmement positif le fait qu'en cette période nous continuons l'effort de décentralisation, c'est que l'effort de rigueur appelle sans aucun doute d'autres mécanismes de régulation sociale et financière, plus efficaces car mieux ajustés, et plus légitimes car plus proches des citoyens, donc décentralisés.

Nous savons qu'il y aura, dans un premier temps, inévitablement, comme dans toute réforme structurelle importante, des risques de dérapage. Il faut tout faire pour se prémunir contre eux mais cette prudence, cette rigueur dans la gestion ne doivent en aucun cas freiner ni a fortiori arrêter le mouvement de décentralisation.

Par ailleurs, nous continuons cette œuvre dans un contexte politique qui s'est particulièrement tendu ces derniers mois. Il est certain que tous ceux qui constituent les soutiens les plus fidèles de la gauche sont inquiets à cause des difficultés que nous traversons aujourd'hui. Personne n'attendait un tel approfondissement de la crise. Il est certain que la prise de conscience de l'effort auquel chacun doit, à son niveau, participer ne peut être développée autant qu'il le faudrait. C'est pourquoi une très forte impulsion gouvernementale est plus que jamais nécessaire. Mais encore une fois, cette impulsion nécessaire sera d'autant plus vigoureuse et efficace que l'Etat disposera de partenaires dans son action de redressement financier et économique. La décentralisation doit justement permettre à l'Etat de mener un dialogue social plus riche et plus responsable.

Mais il y a également l'opposition. Incontestablement certains de ses éléments profitent de ce moment difficile pour tenter de rendre fragiles les institutions, d'attaquer la politique du Gouvernement au-delà de ce qui constitue la règle normale de la démocratie.

M. Bruno Bourg-Broc. Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Il y a, c'est vrai, une stratégie politique qui mise sur l'échec collectif de la politique engagée...

M. Pierre Raynal. Fantôme !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. ... et qui tente de le provoquer.

M. Jean-Pierre Soisson. Vous citez M. Jospin ?

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Est-ce bien le moment de donner à l'opposition de droite, par le biais de la décentralisation, de nouveaux leviers de pouvoir ? Cette question est légitime, vu les événements que nous avons connus ces dernières semaines.

M. Robert-André Vivien. C'est d'un cynisme total !

M. André Laignel, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Vous êtes un expert en la matière, monsieur Vivien !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Eh bien oui, en dépit de ce climat politique, il faut continuer à décentraliser. Je suis en effet persuadé que les membres de l'opposition, qui ont adopté l'attitude que je viens de décrire, se sont engagés dans une impasse. Les institutions de notre pays sont solides et le Gouvernement et sa majorité disposent de la durée ; il n'y a donc aucune raison de ne pas tenir ses nerfs...

M. Olivier Guichard. Il faut dire cela à M. Mauroy !

M. Jacques Toubon. Et les nerfs du Premier ministre ? Ils avaient l'air fragile, hier !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Ils sont particulièrement solides, en tout cas plus solides que ceux de M. Vivien.

M. Robert-André Vivien. Mais je n'ai rien dit !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Je croyais que c'était vous qui m'interrompiez. Excusez-moi, mon cher collègue !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Si ce n'est lui, c'est donc son frère ! (Sourires.)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, et à lui seul.

M. Robert-André Vivien. Mais il me provoque, monsieur le président.

M. le président. Poursuivez, monsieur le rapporteur.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Enfin, quelles que soient les difficultés traversées, l'opinion n'accepte pas que l'on tente de saboter une œuvre que chacun ressent comme une nécessité.

Dans ces conditions, « responsabiliser » les élus, tous les élus, y compris ceux de l'opposition...

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Cela va être dur !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. ... c'est sans conteste les obliger, sous la contrainte de l'opinion...

M. Jean-Pierre Soisson. « Sous la contrainte » ?

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. ... sous la contrainte démocratique de l'opinion à laquelle tout élu est soumis, à partager l'effort de rigueur et à participer à cet effort de redressement nécessaire qu'appelle l'ensemble de l'opinion politique de ce pays.

M. Jean-Pierre Soisson. Payez, nous ferons le reste !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Je suis persuadé que la décentralisation poursuivie en ce moment peut contribuer utilement à assainir le climat politique qui a été singulièrement détérioré ces dernières semaines et ces derniers mois, à l'initiative de certains éléments de la droite et de l'extrême droite.

M. Jacques Toubon. Ce n'est pas possible d'entendre de pareils propos !

M. Robert-André Vivien. Qu'est-ce que cela veut dire ?

M. Jacques Toubon. Quand nous gagnons les élections dans le cadre de la décentralisation vous en contestez les résultats, messieurs de la majorité. A quoi peut donc servir le suffrage universel ?

M. le président. Je vous en prie, monsieur Toubon. La parole est à M. le rapporteur et à lui seul.

M. Jacques Toubon. Mais M. Worms nous agresse, monsieur le président !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Economisez-vous, monsieur Toubon. Le débat sera long !

M. Jacques Toubon. Vous transformez les collectivités territoriales en enlils politiques et pourtant vous refusez de reconnaître le suffrage universel lorsqu'il s'exprime.

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Ne récitez pas votre leçon, monsieur Toubon.

M. Jacques Toubon. Pour les leçons, la mécanique, c'est bien vous !

M. le président. Je vous en prie, messieurs. Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. En ce qui concerne le processus de réforme, non seulement, je viens de le dire, la décentralisation, doit être continuée mais, de toute façon, elle ne peut pas s'arrêter.

Malgré les difficultés du processus engagé et les résistances, il est clair que la stratégie de réforme qui a été choisie par le Gouvernement a mis en place un processus particulièrement dynamique de réformes qui s'enchaînent les unes aux autres, chaque réforme adoptée créant volontairement un certain déséquilibre appelant la réforme suivante. C'est comme pour la marche, où, pour aller de l'avant, on se met sur un pied afin de pouvoir avancer l'autre pied, en déséquilibre pour retrouver l'équilibre ; de la même façon, dans une situation difficile et pour une réforme particulièrement importante, nous avons choisi un processus et une stratégie de réforme particulièrement adaptés. Le mouvement est lancé. Il est, j'en suis convaincu, irréversible.

Raison de plus pour essayer de tirer toutes les leçons de l'expérience engagée. Il y a, d'une part, certaines insuffisances des textes antérieurs qu'il convient, à l'expérience, de corriger. C'est l'avantage d'un processus de réforme en plusieurs étapes qui, nous le verrons au cours de ce débat, permet à chaque étape d'ajuster les procédures mises en place par les réformes antérieures.

D'autre part, il est évident qu'il faut tenir compte des difficultés nouvelles qui apparaissent au cours des processus de réforme.

Je voudrais citer deux domaines qui, à l'expérience, font de tout évidence, problème. D'abord les problèmes de personnel. Il est évident que tant que n'aura pas été voté le texte relatif au statut de la fonction publique territoriale qui précisera les conditions et les garanties d'emploi, de carrière, de formation, de recrutement offertes aux personnels travaillant pour les collectivités territoriales, les transferts de compétences actuels provoqueront certaines inquiétudes...

M. Jean-Pierre Soisson. Avec raison !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. ... chez les personnes concernées, et notamment chez les personnels de l'Etat.

Il faut expliquer les garanties déjà votées, il faut expliquer le sens de la démarche, il faut surtout expliquer le contenu de la loi dont je viens de parler sur la fonction publique territoriale. Mais surtout, il importe que l'ensemble de l'appareil de l'Etat soit mobilisé, dans cette période psychologiquement difficile, pour préparer les personnels de l'Etat à jouer le jeu de la décentralisation, pour préparer les esprits mais aussi les services aux nécessaires transformations qui auront lieu dans les années à venir, pour préparer les nouveaux équilibres locaux en matière de gestion des affaires publiques et de partage des responsabilités entre les personnels territoriaux et les personnels de l'Etat.

M. Jean-Pierre Soisson. Qu'est-ce que ça veut dire ?

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Il serait particulièrement grave qu'au niveau territorial, faute d'avoir été suffisamment éclairés, les personnels concernés entrent dans la décentralisation dans la crainte et, en quelque sorte, à reculons. Pour ne pas contribuer à attiser ces inquiétudes, il nous appartient aux uns et aux autres, si nous voulons que l'entreprise réussisse, d'aller au fond des problèmes posés et de s'assurer que réponse leur sera apportée lors du prochain vote sur le texte relatif au statut des personnels.

Depuis que l'expérience a été engagée, on mesure mieux aussi l'ampleur des difficultés financières de la décentralisation.

Il est clair qu'il existe deux façons de faire échouer l'entreprise : ou bien exiger des préalables financiers qui, en repoussant les échéances à des délais difficilement mesurables, supprimeraient en fait toute chance de décentralisation ; ou bien mal mesurer les charges financières qui incombent aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation, à un moment où, de surcroît, leurs finances connaissent de très graves difficultés. (Très bien ! sur les *Travaux de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

Il faut donc à tout prix trouver un équilibre entre ces deux risques.

M. Jean-Pierre Soisson. Le Sénat l'a fait !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Je considère pour ma part que les propositions du Sénat ne représentent pas ce point d'équilibre et que les préalables financiers que nos collègues de la Haute assemblée ont introduits repoussent en fait à des échéances fort lointaines la poursuite de la décentralisation.

En revanche, j'estime que dans un certain nombre de domaines, il conviendra, en demandant au Gouvernement toutes les explications nécessaires, de bien préciser les conditions de maîtrise de l'évolution financière des charges des collectivités locales.

De toute évidence, à l'issue du processus de décentralisation des compétences et donc de nouvelle répartition des charges, quelle que soit la compensation mise en place, il faudra aborder très sérieusement le dossier de la réforme des finances locales et notamment de la fiscalité locale. Cette réforme est d'ores et déjà prévue par les lois que nous avons adoptées.

A l'évidence aussi, il faudra prévoir des mécanismes de péréquation entre les collectivités locales.

M. Robert-André Vivien. Il est temps d'y penser !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Nous y avons pensé, monsieur Vivien, tout au long de ces réformes.

La décentralisation comporte, nous le savons tous, le risque de voir les collectivités les plus riches devenir, grâce à elles, les plus dynamiques et, par là, continuer à s'enrichir, tandis que les collectivités les plus pauvres continueraient à s'appauvrir. Il convient donc d'assurer la solidarité entre les collectivités. C'est certes le rôle de l'Etat, au moyen des actions menées au niveau national, notamment en matière d'aménagement du territoire. Mais il importera aussi de mettre en place des mécanismes de rééquilibrage permanent du système financier, à travers la péréquation automatique de certaines ressources. Encore faut-il que ce système soit arrêté à l'issue de l'ensemble du processus de décentralisation, lorsque le bilan financier aura, comme prévu, été dressé.

Des propositions ont été avancées pour introduire des mécanismes de péréquation dans chaque domaine de transfert. Mais la juxtaposition d'une série de péréquations partielles ne permettrait pas, à l'issue du transfert, d'opérer le bilan financier nécessaire pour ajuster dans la clarté les chances de chaque collectivité.

Un autre phénomène qui apparaît à l'évidence depuis que la décentralisation est engagée, ce sont les résistances que nous rencontrons en cours d'application. Il est normal d'éprouver une certaine inquiétude face à une transformation aussi profonde des habitudes et des procédures antérieures. Les élus s'inquiètent des responsabilités nouvelles qui leur incombent et pour lesquelles ils se sentent parfois mal préparés. Le problème du statut des élus est pensé, monsieur le ministre, et vous en avez pleinement conscience.

De même, les partenaires des collectivités locales s'inquiètent de voir les élus devenir les nouveaux maîtres des relations qu'ils avaient l'habitude d'entretenir avec l'appareil de l'Etat. Les règles du jeu vont changer. Les associations et les partenaires économiques devront apprendre à nouer de nouvelles relations avec les élus locaux. Enfin, on observe incontestablement une certaine inquiétude au sein même de l'appareil de l'Etat, non seulement quant au statut des personnels — j'en ai parlé tout à l'heure — mais, d'une façon générale, en ce qui concerne la capacité des élus à assumer en pleine rationalité des tâches antérieurement remplies par l'Etat.

Je ne crois pas que ces craintes soient fondées. Néanmoins, il est indispensable qu'un effort considérable de pédagogie accompagne le mouvement de décentralisation. Il faut accorder la plus grande attention aux outils de gestion qui permettront aux collectivités locales de maîtriser l'exercice de leurs nouvelles compétences. Les aides que l'on peut apporter aux collectivités locales seront particulièrement efficaces si elles portent sur les instruments mêmes de l'exercice de leurs nouvelles compétences.

Cela dit, le Parlement comme le Gouvernement doivent faire preuve d'une particulière vigilance à l'égard des différents pouvoirs semi-publiques ou privés qui n'attendent que d'offrir leur aide aux élus en leur fournissant des outils de rationalisation de la gestion locale. Les collectivités territoriales constituent désormais un gigantesque marché dont nombre de puissances « bienveillantes » sont toutes prêtes à se saisir.

Par ailleurs, nous devons nous garder de chercher à mettre en place un dispositif qui serait d'emblée parfait. Dans ce genre de réforme, la perfection est hors de portée...

M. Adrien Zeller. Mais pas la cohérence !

M. Emmanuel Hamel. La perfection, il faut tenter de s'en approcher !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. ... car les nouveaux équilibres créés par la décentralisation ne peuvent pas être entièrement imaginés à l'avance. Il faudra nécessairement du temps et d'autres réformes dans le temps pour parachever l'œuvre que nous engageons.

Mais, d'ores et déjà, apparaît une évidence. De la même façon qu'il faut trouver le juste point d'équilibre en matière financière, il faut gérer un équilibre délicat en matière de transfert de responsabilités. A trop charger le navire, on risquerait de provoquer chez les élus des réactions de fuite devant leurs nouvelles responsabilités, qui se traduiraient par des recentralisations plus ou moins occultes et des appels aux services de l'Etat par le jeu des mécanismes de mise à disposition et de délégation de signature. Ainsi, des compétences qui, en droit, auraient été transférées aux collectivités locales retourneraient, en fait, aux services de l'Etat. Tout ce qui peut susciter un mouvement de recentralisation à l'initiative des élus constitue un danger grave pour la dynamique même de la décentralisation. Là encore, il faut savoir bien doser les efforts.

Dernier temps de cette intervention, je voudrais réaffirmer quelques-uns des principes qui doivent constamment éclairer l'action que nous avons engagée.

S'agissant d'un processus étalé dans le temps, qui appelle des ajustements en cours de route, il est nécessaire de réaffirmer régulièrement le cadrage général de la réforme.

Premier ensemble de principes : les rapports entre décentralisation et déconcentration.

La centralisation n'est pas, contrairement à ce que croient certains, l'absence de pouvoirs locaux ; c'est un certain type de rapports entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central ; c'est une certaine fonction des élus et non pas l'absence de responsabilité des élus. Les élus locaux ont fonction d'ambassadeurs, d'intercesseurs auprès de l'Etat, qui dispose en fin de compte des moyens de la décision locale. Les élus se sont souvent plaints dans le passé d'être rabaisés à une position de quémandeurs particulièrement humiliante vis-à-vis de l'Etat. Les relations de pouvoir qui s'instaurent dans un système centralisé entre l'Etat et les collectivités locales sont des relations fondées sur l'influence et sur l'accès à l'Etat beaucoup plus que sur des responsabilités de réalisateurs ou d'entrepreneurs qui devraient être celles d'élus locaux. Pour eux, il s'agit plutôt d'obtenir que de faire.

De même, la décentralisation n'a pas pour contrepartie la diminution du pouvoir de l'Etat.

M. Adrien Zeller. C'est incroyable !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Elle signifie la modification des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Encore une fois, alléger les missions de gestion de l'appareil de l'Etat, c'est le rendre plus fort car plus musclé. Je crois vraiment que la décentralisation n'est aucunement une diminution de l'Etat...

M. Adrien Zeller. C'est une limitation !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. ... elle est un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité locale.

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

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Mais des collectivités locales plus responsables et plus libres ont besoin plus que jamais d'un partenaire national, ont besoin plus que jamais d'avoir en face d'elles un Etat dont les responsabilités soient clairement affirmées.

Je disais tout à l'heure que l'Etat a besoin de partenaires locaux. Je dis maintenant que les partenaires locaux de l'Etat ont besoin de l'Etat partenaire.

M. Adrien Zeller. Mais pas d'un Etat boulimique !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Pour cela, il est indispensable que la déconcentration accompagne la décentralisation.

Autre élément important : les relations entre la décentralisation et les modifications de procédures, voire les niveaux d'exercice des compétences.

La décentralisation telle qu'elle a été mise en œuvre — et il ne pouvait en être autrement — a opéré à partir d'une organisation, d'une structure de l'appareil d'Etat fondée sur une gestion administrative centralisée du pays. Cela avait des implications quant au découpage des domaines d'attribution, quant

au cloisonnement administratif, quant au niveau d'exercice des compétences. Dès lors, décentraliser ne pouvait pas ne pas être le transfert à des collectivités locales de compétences préalablement organisées en fonction de la gestion par l'Etat central et au niveau même auquel l'Etat exerçait antérieurement lesdites compétences.

D'où des problèmes d'application. Une gestion décentralisée n'obéit pas nécessairement aux mêmes critères de découpage fonctionnel et ne se situe pas nécessairement au même niveau de coordination que celle d'un Etat centralisé. Mais les choses ne pourront évoluer qu'avec le temps, car la réalité ne saurait être découpée en domaines de compétences sans lien les uns avec les autres. Les collectivités locales devront, à leur propre initiative, mettre en place les instances et les procédures de coordination.

En ce qui concerne notamment l'action sociale, domaine essentiel dont la responsabilité sera, pour une grande part, transférée au département, les initiatives des collectivités locales seront particulièrement bienvenues pour assurer la coordination de l'action des très nombreux intervenants. De même, la décentralisation, dont la logique consiste à remplacer, partout où c'est possible, le contrôle bureaucratique par le contrôle démocratique, permettra, dans ce domaine de l'action sociale où l'exercice de réglementation est particulièrement flagrant, de simplifier et de mieux coordonner les procédures réglementaires. C'est un des grands bienfaits que l'on peut en attendre.

Je dirai quelques mots de la relation, que l'on a parfois présentée de façon polémique, entre la décentralisation et ce que l'on appelle les charges induites. Il est clair que toute organisation collective met en place une certaine façon de répondre aux besoins de la société et que dans un système centralisé certains besoins sociaux, pourtant criants, n'arrivent pas ou n'arrivent que fort difficilement à se faire entendre au sommet de l'appareil de l'Etat. En d'autres termes, un système trop centralisé a tendance à abandonner en cours de route certains secteurs où la solidarité nationale devrait pourtant s'exercer en priorité. Je pense notamment à la santé scolaire. Depuis que ce secteur est sous la responsabilité de l'Etat...

M. Emmanuel Hamel. Il l'a toujours été !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. ... les crédits qui lui ont été affectés, d'arbitrage budgétaire en arbitrage budgétaire, ne se sont pas développés, c'est le moins que l'on puisse dire. Il est clair également que la décentralisation de ce secteur entraînerait une formidable mobilisation des parents d'élèves pour demander une meilleure prise en charge de la santé physique mais aussi de l'équilibre moral, voire des problèmes sociaux de leurs enfants. C'est la raison pour laquelle certains parlementaires ont estimé que, dans la situation actuelle, décentraliser la protection sanitaire et sociale dans les établissements d'enseignement conduirait à une montée en puissance des charges financières pour les collectivités locales, que celles-ci seraient hors d'état d'assumer.

Le choix est difficile. Face à ce problème réel, je donnerai simplement mon opinion personnelle. Je suis persuadé qu'à terme ce n'est que par la décentralisation de ce type de responsabilité que la collectivité nationale tout entière répondra au mieux aux besoins de nos concitoyens.

M. Adrien Zeller. C'est exact !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Faut-il parler, à propos de ces évolutions, de transfert de charges ? Je ne le crois pas. L'exemple que je viens de donner montre, à l'évidence, qu'il s'agit, par la décentralisation, de mieux répondre aux besoins de la société. De toute façon, soyons clairs entre nous : cette meilleure réponse, si nous la souhaitons, se traduira toujours par un prélèvement supplémentaire dans la poche du même contribuable.

Quant aux relations entre la décentralisation et le pouvoir des citoyens, beaucoup de ceux-ci ne s'estiment pas concernés, la décentralisation, apparemment, n'intéressant que l'Etat et les collectivités locales, c'est-à-dire le cadre institutionnel. En fait, ce qui est d'abord visé avec le processus de décentralisation, c'est la relation des citoyens avec les pouvoirs constitués. S'il s'agissait seulement de mieux gérer, alors la déconcentration aurait été suffisante. Mais il s'agit de tout autre chose, il s'agit de modifier fondamentalement les rapports du citoyen avec les pouvoirs qui organisent sa vie de tous les jours.

Le dernier élément de ma réflexion a trait à un problème particulièrement délicat, je veux parler de la différence qui existe entre le temps nécessaire à la mise en place d'un processus de décentralisation et les rythmes de la vie politique nationale.

Entre le temps politique et le temps de la réforme, il n'y a pas coïncidence. Les effets bénéfiques de la décentralisation, que nous attendons tous, dépasseront, et de loin, le temps d'une législation. Je suis convaincu que c'est la raison pour laquelle, depuis des années et des années que l'on parle de décentralisation, aucun gouvernement, jusqu'à celui-ci, n'a eu le courage d'engager cette réforme.

M. Jean-Pierre Soisson. C'est faux ! Vous oubliez la loi Bonnet !

M. Jean-Pierre Worms, rapporteur. Je suis persuadé également que l'histoire retiendra l'extraordinaire mérite de ce Gouvernement qui, dans une période particulièrement difficile, comme je l'ai dit au début, a préféré œuvrer pour la France plutôt que pour son seul bénéfice électoral immédiat. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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. Emmanuel Hamel. Puisse-t-il être aussi courtois que M. Worms !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, Jean-Pierre Worms ayant dégagé les grands axes philosophiques de la proposition de loi qui nous est soumise, je m'en tiendrai à quelques aspects particuliers.

Tout d'abord, je soulignerai que les engagements sont tenus. Après deux ans de pouvoir de la gauche, il fallait le rappeler car pendant des années et des années on ne nous avait pas habitués à ce qu'il en soit ainsi. Si les engagements sont tenus, nous le devons à votre volonté, monsieur le ministre, car vous avez, à travers toutes les difficultés, toutes les vicissitudes, maintenu le cap de la décentralisation. Nous vous en remercions et nous vous en rendons hommage.

Cette réforme est importante par sa nature. Rappelez-vous nos premiers débats : nous nous demandions s'il fallait commencer par les pouvoirs ou par le contenu des pouvoirs ou encore par le financement ? Nous avons tranché démocratiquement au sein de cette assemblée. Nous avons commencé par la répartition des pouvoirs et nous avons programmé un enchaînement des lois. La première loi sur les compétences a posé les grands principes de la répartition et surtout a prévu des compensations financières à celle-ci tout en amorçant quelques transferts de compétences en ce qui concerne notamment la formation professionnelle, élément essentiel de la lutte pour l'emploi, mais aussi le vaste et complexe domaine de l'urbanisme et du logement.

Nous voici au stade de la seconde loi sur les compétences. Son contenu va profondément modifier la vie quotidienne de chacune et de chacun des Français, à tous les niveaux, à tous les âges, qu'il s'agisse d'action, de philosophie ou de loisirs.

Cette proposition concerne quatre grands domaines.

En premier lieu, l'action sociale, dont chacun sait qu'elle est essentielle dans les départements puisque souvent plus de 50 p. 100 des crédits budgétaires lui sont consacrés. C'est un vaste secteur car, en définitive, par action sociale on entend toutes les formes d'aide à ceux qui, à un titre ou à un autre, souffrent dans notre société. C'est la politique en faveur de l'enfance inadaptée, que l'on a appelée parfois l'enfance abandonnée. C'est la politique en faveur des personnes âgées, pour lesquelles on prend des mesures tendant au maintien à domicile, à l'attribution d'aides ménagères, à l'amélioration des conditions d'accueil et de loisir. C'est la politique de prévention et de santé. Bref, tout un vaste secteur qui touche chacun d'entre nous à des stades différents de sa vie.

En deuxième lieu, l'école, qu'il s'agisse de la construction des établissements, de leurs modernisations ou de leur gestion. Les compétences sont clairement définies : aux communes le pré-élémentaire et le primaire ; aux départements les collèges ; à la région les lycées et la formation professionnelle.

En troisième lieu, de vastes pans de la culture, dont la lecture publique, mais sans oublier les archives, cette administration d'Etat, souvent mal connue, pas toujours bien utilisée, qui recèle tant de richesses et qui rend possibles tant d'animations, qui permet aussi à chacun de savoir un peu mieux comment s'est forgée l'histoire de son terroir. En donnant aux citoyens la possibilité de s'exprimer au quotidien, la décentralisation atteint son but.

En quatrième lieu, c'est le vaste domaine des transports, qui, dans de nombreux départements ruraux, sont essentiels au maintien de la population. Il est pardonnable que certains députés urbains ne le sachent pas, mais le nombre de ceux que l'on appelle « les captifs », c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de moyens autonomes de déplacement, est beaucoup plus important qu'on ne l'imagine souvent.

M. Jean-Pierre Soisson. Mais on ferme des écoles !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. C'est aussi toute cette vaste solidarité qui existe entre urbains et ruraux lorsqu'on parle du ramassage scolaire et de la nécessité de le mettre vraiment à la portée de chacun.

C'est donc l'ensemble de la vie quotidienne de nos concitoyens qui va être modifiée et cela méritait d'être rappelé en préambule.

En ce qui concerne la procédure, je voudrais formuler quelques observations. Depuis vingt-cinq ans de V^e République, mes chers collègues, est-il arrivé souvent que l'on inscrive, en priorité, à l'ordre du jour un texte émanant de l'assemblée minoritaire ? C'est ce qui a été fait en permettant au Sénat d'élaborer, de déposer et de discuter en priorité son texte.

M. Adrien Zeller. Qu'allez-vous en faire ?

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Nous avons permis au Sénat de bénéficier de cette possibilité démocratique qui, naguère n'était pas mise en exergue et lui était même refusée, mais nous n'avons pas été totalement récompensés puisque, à cette volonté d'ouverture, il a été répondu par des préalables.

Les préalables sont, dans le texte du Sénat, au nombre de quatre.

Le premier est la participation de l'Etat au financement des transports scolaires. Le deuxième est la révision des barèmes de répartition des charges d'aide sociale. Le troisième est le remboursement par l'Etat en quatre ans de ce qui est dû aux départements au titre de l'aide sociale. Je rappellerai à ce sujet que ce que l'on demande aujourd'hui à l'Etat de rembourser en quatre ans correspond à l'accumulation des économies réalisées au détriment des collectivités locales pendant trente-six ans, et on voudra bien reconnaître que nous ne sommes pas responsables d'une telle pratique.

M. Jacques Royer-Machart. C'est l'héritage !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Les propositions du Gouvernement dans ce domaine me paraissent très raisonnables.

Le quatrième préalable concerne le logement des instituteurs et le refus d'intégrer leur financement dans la dotation spéciale de la D. G. F.

Des préalables, je dirai qu'il s'agit d'une mauvaise procédure pour de vrais problèmes. Cette procédure n'est pas acceptable, d'abord, parce qu'elle n'a aucune valeur juridique, toute loi étant susceptible de modifier une loi antérieure, mais surtout parce qu'une telle accumulation de conditions transforme finalement le principe d'acceptation de la décentralisation en impossibilité de la réaliser. Ce double langage de la part de la majorité sénatoriale n'est pas acceptable. Chacun doit s'engager clairement, sans chercher des faux-fuyants et des biais subalterne. On ne peut pas faire une affirmation de principe, donner un coup de chapeau à la décentralisation et faire en sorte qu'elle ne puisse entrer dans les faits.

Mais si les préalables ne sont pas acceptables, monsieur le ministre, des précisions et des garanties sont néanmoins souhaitables. (Rires sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)

M. Adrien Zeller. Tiens, vous aussi vous avez des « préalables » !

M. Jean-Pierre Soisson. Je rejette les préalables mais je demande des garanties !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. La commission des finances souhaite en particulier être éclairée, monsieur le ministre, sur quatre points : la mise en œuvre de la D. G. E., le financement des transports scolaires, la révision des barèmes et l'apurement de la dette correspondant aux dépenses d'aide sociale et le financement des bibliothèques centrales de prêt.

M. Adrien Zeller. Très bien !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Je reviendrai en quelques mots sur chacun de ces points et je ne doute pas, monsieur Zeller, qu'avec votre fougue habituelle, vous ne m'apportiez votre soutien.

M. Robert-André Vivien. Vous en avez oublié un cinquième !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. La globalisation des subventions d'équipement en une dotation unique a entraîné des difficultés transitoires que nous avons tous vécues au niveau de nos collectivités locales.

M. Jean Proriol. Et comment !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Vous avez fort opportunément annoncé, monsieur le ministre, qu'une rallonge de 100 millions viendrait compenser les effets de cette transition difficile. Nous nous sommes aperçus qu'il y avait des mouvements d'une amplitude exagérée et que le système de globalisation tel qu'il avait été conçu initialement entraînait pour certaines collectivités des augmentations de ressources allant parfois jusqu'à 100 p. 100, ce qui nous paraît tout à fait anormal et qui, en définitive, se fait d'ailleurs au détriment des départements ruraux où l'on dénombre le plus d'ex-routes nationales par rapport aux départements urbains qui pour la plupart, par nature, n'en comptent pas. Je proposerai un amendement limitant à 30 p. 100 l'évolution en hausse des crédits par rapport au chiffre moyen de trois dernières années, ce qui permettra de resserrer l'éventail et de faire en sorte que la péréquation indispensable intervienne.

En ce qui concerne le financement des transports scolaires, je rappellerai qu'un plafond de 65 p. 100 pour la participation de l'Etat avait été envisagé. Actuellement, dans vingt-six départements, les transports scolaires sont gratuits et subventionnés à 65 p. 100 par l'Etat ; dans dix-sept départements, ils sont également gratuits mais subventionnés à un taux inférieur ; dans les quarante-neuf autres départements, la gratuité n'est pas réalisée et le taux de subvention n'atteint pas 65 p. 100.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, que puisse être fait un effort pour les départements qui ont eux-mêmes anticipé l'effort en instaurant la gratuité totale des transports scolaires. Je viens d'indiquer que vingt-six départements bénéficient déjà des 65 p. 100 alors qu'ils assurent la gratuité. Il resterait donc dix-sept départements qui, ayant fait l'effort d'aller dans le sens de la gratuité, donc de la prise en charge de cette nécessaire solidarité entre secteur rural et secteur urbain, attendent de l'Etat qu'il fasse à son tour un effort. Nous pensons qu'il serait bon que le Gouvernement réponde à cette attente.

Le troisième point concerne les transferts de compétences dans le domaine de l'aide sociale.

L'article 93 de la loi du 7 janvier 1983 dispose que l'entrée en vigueur des transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, est subordonnée à la révision de la répartition des charges sociales et de santé entre l'Etat et les collectivités territoriales. Et s'il précise les bases de calcul de la révision, il n'indique pas, monsieur le ministre, sur qui, de l'Etat ou des collectivités locales, pèsera la charge financière.

A ce propos, une divergence fondamentale oppose le Sénat au Gouvernement. La seconde chambre veut en effet que la révision décidée par l'article 93 précité ne se traduise par aucune charge supplémentaire pour les départements, ce qui veut dire que l'Etat en supporterait intégralement le coût, soit 725 millions de francs environ, pour la mise à niveau des barèmes les moins avantageux.

Le Gouvernement envisage, pour sa part, si j'ai bien compris, que l'égalisation des barèmes se fasse par une péréquation entre les départements.

Les débats du Sénat n'ont pas permis de connaître d'une manière précise les orientations ministérielles. Si le parti pris adopté par le Sénat d'écartier *a priori* toute répercussion de la révision des barèmes d'aide sociale sur les départements ne paraît pas réaliste, la commission des finances estime utile pour la clarté du débat que le Gouvernement donne à l'Assemblée des précisions supplémentaires sur la manière dont il entend assurer la péréquation nécessaire entre les départements et sur l'ampleur des mouvements financiers qui en résulteront.

Le Gouvernement et le Sénat se sont également longuement opposés sur l'apurement de la dette contractée par l'Etat envers les départements au titre de l'aide sociale. Cette dette correspond à l'avance de trésorerie qui résulte du décalage d'un an entre l'inscription dans les comptes des sommes dues par l'Etat et leur versement définitif. Sous le triple effet de la croissance de la participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale, de la

croissance globale des dépenses d'aide sociale et de l'inflation, les effets mécaniques de ce décalage comptable se traduisent par des reliquats de versement de plus en plus élevés : la dette de l'Etat atteint aujourd'hui 8,8 milliards de francs. Si la réalisation du transfert de compétences rend indispensable cet apurement, l'ampleur de la somme en cause ne permet pas d'envisager sérieusement et raisonnablement, comme l'a voulu le Sénat, un remboursement en quatre ans qui grèverait le budget de l'Etat d'une dépense annuelle supplémentaire de 2,2 milliards de francs.

La commission des finances ne peut s'empêcher de penser qu'en posant une condition manifestement irréalisable au transfert des compétences, le Sénat a entendu davantage exercer une pression politique que définir sérieusement un préalable juridique.

M. Adrien Zeller. C'est faux !

M. Emmanuel Hamel. Vous trahissez la pensée du Sénat !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Longtemps ralentie par l'insuffisance des crédits accordés sous la précédente législature à la lecture publique, la construction des bibliothèques centrales de prêt a été accélérée sous l'impulsion du gouvernement de la gauche et grâce au déblocage de fonds qui permettront de réaliser des bibliothèques dans les dix-sept départements qui n'en étaient point encore pourvus.

Le Gouvernement, suivi en cela par le Sénat, propose de transférer aux départements l'entière maîtrise des bibliothèques centrales de prêt. Considérant que les bibliothèques centrales de prêt les plus récentes ne seront pas achevées à la date du transfert, la majorité sénatoriale a adopté un amendement à la rédaction complexe qui traduit son désir d'obtenir du Gouvernement une assurance formelle quant à la réalisation complète des programmes de bibliothèques centrales de prêt avant l'entrée en vigueur du transfert de compétences.

La commission des finances relève, dans le budget de la culture de 1983, l'inscription en autorisations de programme de 50 millions de francs et, en crédits de paiement, de 18 millions de francs pour la réalisation des bibliothèques centrales de prêt. Sans retenir la rédaction inutilement compliquée donnée à l'article 9 par le Sénat, votre commission demande cependant au Gouvernement de bien vouloir lui indiquer selon quelle procédure et avec quelles échéances il entend atteindre l'objectif qu'il s'est fixé en ce qui concerne ces bibliothèques.

Monsieur le ministre, je terminerai en résumant la position de la commission des finances.

Tout d'abord, elle approuve l'orientation générale de ce texte. Elle refuse, par conséquent, tous les préalables mis par le Sénat au développement de la réforme. Elle souhaite cependant obtenir des garanties, ce qui l'amène à poser cinq questions :

Quelles dispositions financières le Gouvernement entend-il prendre pour faciliter la mise en place de la D.G.E. ?

Avez-vous l'intention, monsieur le ministre, au cours du débat sur votre budget ou lors de la discussion d'un texte spécifique, de dresser le bilan de la D.G.E. et d'envisager les évolutions indispensables pour que cette réforme importante puisse passer dans les faits dans de bonnes conditions ?

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Comment entendez-vous régler le contentieux portant sur le financement des transports scolaires ?

Comment envisagez-vous la révision, qui apparaît à l'expérience souhaitable, du mode de financement des frais de logement des instituteurs ?

Que comptez-vous faire pour résoudre les difficultés financières auxquelles peut donner lieu le transfert des compétences en matière d'aide sociale ?

Enfin, quelles sont vos intentions en ce qui concerne le financement et la réalisation des dix-sept bibliothèques centrales de prêt qui ont été créées en dernier lieu ?

Telle est, mes chers collègues, la position de la commission des finances de notre assemblée.

La loi de décentralisation entre dans une phase décisive. Elle portera ses fruits progressivement. Je suis de ceux qui ne doutent pas un instant que c'est une loi irréversible. Car quand on rapproche le pouvoir du citoyen, lorsqu'on modifie en profondeur le rapport des états entre eux et avec leur pouvoir, il est peu probable que quelques mois, quelques années après, ces

nouveaux types de rapport puissent être remis en question, dans la mesure où ils sont plus démocratiques, plus élaborés et plus profonds. C'est ce que réalise votre réforme, monsieur le ministre, et c'est pourquoi nous l'approuvons. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Bonrepaux, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour les dispositions relatives à l'éducation.

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte qui nous est soumis aujourd'hui reprend en grande partie les dispositions qui figuraient dans le projet initial du Gouvernement et traduit donc la volonté de poursuivre au même rythme la décentralisation et la répartition des compétences.

Dans le domaine de l'éducation, il comporte une série de mesures d'ordre financier et des mesures relatives à l'organisation administrative et pédagogique.

Le principe de fonctionnement des transports scolaires est actuellement très variable selon les départements, avec des participations de l'Etat, des départements, parfois des communes et des familles. La participation de l'Etat s'appliquant seulement en principe au transport des élèves soumis à obligation scolaire, a toujours été limitée à 65 p. 100.

Il convient de souligner et de rappeler que, ces dernières années, cette participation en pourcentage de l'Etat a eu tendance à s'accroître, puisqu'elle était de 58,8 p. 100 en 1980-1981 et qu'elle est passée à 62,2 p. 100 en 1982-1983.

Mais cette évolution, il est vrai, cache des disparités entre les départements, puisque le taux avoisine 70 p. 100 dans certains départements particulièrement favorisés, alors qu'il est encore inférieur à 55 p. 100 dans d'autres départements.

Il n'est certainement pas raisonnable de faire de la généralisation du taux de 65 p. 100 un préalable au transfert de compétences puisque, jusqu'à présent, ce taux de 65 p. 100 n'a jamais été atteint.

M. Adrien Zeller. Il a baissé au cours des dernières années !

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis. Il n'a jamais été atteint jusqu'à présent, et il constitue un plafond. Mais nous l'avons augmenté depuis deux ans.

Pourtant, il est vrai aussi que la participation de l'Etat au taux de 65 p. 100 doit être un objectif et, monsieur le ministre, nous vous demanderons de veiller à l'atteindre dans les années qui viennent.

Le problème du logement des instituteurs semblait pratiquement résolu par la loi du 2 mars 1982 qui a posé pour la première fois le principe d'une compensation progressive en instituant une dotation spéciale attribuée par l'Etat aux communes.

Dès cette année, l'article 35 de la loi de finances a permis de réaliser, pour la première fois, la compensation intégrale des charges en créant une dotation spéciale au sein de la dotation globale de fonctionnement, ce qui assure une progression parallèle à celle de la T.V.A.

La disposition introduite par le Sénat, tendant à faire assurer le logement des instituteurs par l'Etat ne paraît donc pas justifiée et semble n'être qu'un artifice pour retarder la décentralisation. En effet, elle ne se justifie pas sur le plan financier, puisque les communes ont maintenant entière satisfaction avec la compensation intégrale des charges de logement. Elle ne se justifie pas davantage si on souhaite une réelle décentralisation, car ce principe assure des liens directs entre les élus et les enseignants. De plus, cela permet de mieux répondre aux besoins des enseignants, soit par une indemnité de logement, soit par la mise à disposition d'un logement.

Alors que le régime actuel de financement des constructions scolaires est extrêmement complexe, la proposition de loi répartit aux divers niveaux la responsabilité des établissements et simplifie les modes de financement.

Les écoles élémentaires et préélémentaires relèveront de la compétence de la commune, les collèges de celle des départements, les lycées, lycées d'enseignement professionnel, lycées et collèges agricoles, établissements spécialisés, de celle de la région.

Des dispositions financières sont prévues pour accompagner ces transferts, notamment pour assurer aux collectivités les moyens de réaliser les investissements à travers la dotation globale d'équipement.

La coopération entre les communes pour les écoles à fréquentation intercommunale pose un problème délicat, car il ne semble pas possible que toutes les communes où sont domiciliés les élèves soient tenues de participer aux frais de fonctionnement.

Dans ce cas, en effet, ces communes qui ont déjà les établissements d'accueil nécessaires, et peuvent donc offrir de ce fait ce service, seraient obligées d'engager des frais supplémentaires pour scolariser les enfants hors de la commune. Le seul choix des parents pourrait ainsi contraindre la commune à des dépenses supplémentaires et même mettre en péril l'existence de l'école dans cette commune. C'est pourquoi nous vous demanderons d'examiner attentivement un amendement qui sera déposé à l'article 27 pour assouplir cette disposition.

Les mesures concernant l'organisation administrative et pédagogique ont aussi une portée très importante, car elles vont permettre de mieux réaliser l'insertion de l'école dans le milieu social. L'institution d'un conseil de l'éducation regroupera tous les organismes traitant des questions scolaires et assurera de ce fait une meilleure concertation sur tous ces problèmes.

Il semble tout de même préférable de renvoyer à la voie réglementaire la définition de son organisation et de ses compétences.

Ce texte définit aussi très bien les compétences en ce qui concerne l'établissement de la carte scolaire. Le conseil municipal réglera celle des communes après avis du représentant de l'Etat. Le représentant de l'Etat, quant à lui, fixera la liste des constructions du second degré, sur la base des programmes prévisionnels présentés par les départements et les régions. Cette décision entraînera implicitement le versement de la dotation globale d'équipement et surtout la mise en place du personnel nécessaire au fonctionnement.

Enfin, le système éducatif sera davantage ouvert sur le milieu, dans la mesure où des activités éducatives complémentaires pourront être instituées par les collectivités, où celles-ci auront la faculté d'utiliser les locaux en dehors des heures scolaires pour d'autres activités et où le maire aura aussi la possibilité de modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements.

Toutefois, des garanties doivent être aussi apportées dans tous ces cas pour que ces nouvelles prérogatives ne viennent pas perturber les activités scolaires, péri et postscolaires et notamment les activités socio-éducatives.

En conclusion, et compte tenu des observations que je viens de présenter en son nom, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a émis un avis très favorable à cette proposition de loi qui permet de mieux rationaliser les services scolaires, de leur donner une plus grande souplesse et de rapprocher l'école de son milieu social. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à Mme Sublet, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour les dispositions relatives à l'action sociale.

Mme Marie-Joséphine Sublet, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, mes chers collègues, dans ce texte qui complète la loi relative à la répartition des compétences, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a étudié également la section 3 intitulée « de l'action sociale et de la santé ».

En renversant le mouvement centralisateur qui s'est renforcé au cours des siècles, la décentralisation constitue un formidable pari politique. Et s'il est un domaine où les décisions doivent être adaptées au contexte local, c'est bien celui de l'action sociale et de la santé publique.

La proposition de loi qui nous est soumise répartit clairement les domaines d'intervention des différentes collectivités. Chaque compétence est désormais du ressort exclusif d'un seul niveau territorial.

Le département a une compétence de droit commun en matière d'aide sociale.

L'Etat a une compétence d'attribution pour les prestations énumérées à l'article 34 de la proposition en raison de leur caractère automatique ou de l'impossibilité de rattacher les bénéficiaires à une collectivité.

Les prestations suivantes restent de la compétence de l'Etat : les cotisations d'assurance maladie des adultes handicapés, les cotisations d'assurance personnelle, l'allocation aux familles dont les soutiens indispensables accomplissent leur service national, l'allocation simple aux personnes âgées, enfin les frais afférents à l'I.V.G.

Ce sont également l'allocation différentielle aux adultes handicapés, les frais d'hébergement, d'entretien et de formation des personnels handicapés dans les établissements de rééducation professionnelle, ainsi que les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail.

Ce sont enfin les dépenses d'aide sociale pour les personnes sans domicile de secours, et les mesures en faveur de catégories particulières de population, tels les réfugiés.

En revanche, sont de la compétence du département les prestations d'aide sociale à l'enfance qui concernent plus de 300 000 enfants. Elles ont atteint, en 1980, 10 milliards de francs environ.

Sont encore de la compétence du département l'aide aux personnes âgées, en particulier les services ménagers, l'accès aux foyers-restaurants, l'hébergement, l'aide médicale à domicile et l'aide hospitalière.

Incombent aussi au département le versement de l'allocation compensatrice aux adultes handicapés, de l'allocation représentative de services ménagers et les frais afférents aux placements qui ne relèvent pas de la compétence de l'Etat.

Il faut souligner que l'article 32 permet aux communes d'exercer les compétences du département en passant des conventions. Les élus municipaux souhaitent que vous leur confirmiez, monsieur le ministre, que le département ne pourra opposer un refus à la commune qui demandera à exercer telle ou telle compétence du département.

Pour ce qui concerne la santé publique, le département est responsable de la protection de la santé de l'enfant et de la lutte contre les fléaux sociaux.

La protection de la santé de l'enfant concerne les services et actions relatifs à la protection maternelle et infantile : centres et consultations, activités de P.M.I. à domicile, formation et agrément des assistantes maternelles.

Dans ce texte, il est prévu que le service sanitaire et social scolaire relève du département. Certains commissaires se sont interrogés sur l'opportunité de ces transferts, compte tenu des liens très étroits de ces personnels avec l'institution scolaire. L'amendement de suppression de l'article n° 36, alinéa 3, me paraît, à cet égard, justifié.

La prévention de la tuberculose, des maladies vénériennes, le dépistage précoce du cancer, la lutte contre la lèpre et l'organisation des services de vaccination sont confiés au département.

L'Etat garde la lutte contre les maladies mentales, l'alcoolisme et la toxicomanie.

La commune a la responsabilité du bureau municipal d'hygiène et des services municipaux de désinfection.

Ce texte a le grand mérite de clarifier le domaine de compétence de chaque collectivité.

Il faut remarquer que l'Etat conserve des fonctions importantes. La fonction normative, d'abord : le principe de l'égalité des Français au regard de leurs droits sociaux a pour conséquence la mise en place de normes minimales qui s'imposent à tous. Ce principe paraît simple pour ce qui concerne les prestations, mais qu'en sera-t-il, monsieur le ministre, pour les services tels que la prévention ou l'aide familiale ?

La fonction planificatrice, ensuite : le Plan fait obligation aux collectivités de respecter les orientations générales définies au niveau national. Ainsi, elles ne pourront faire obstacle à la politique de maintien à domicile préconisée par le Plan.

La fonction de contrôle, enfin : si la tutelle a priori a été supprimée, le contrôle a posteriori demeure.

Concernant les prestations, le département a une compétence liée. Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions minimales d'attribution des prestations légales d'aide sociale, et le conseil général devra adopter un règlement départemental d'aide sociale. Enfin, les pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire et les compétences des commissions telles que la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel ou la commission cantonale sont réaffirmés.

Ensuite, le texte précise les dispositions relatives aux services et établissements sociaux selon que les établissements relèvent de la compétence du département ou d'une compétence conjointe entre le président du conseil général et le commissaire de la République, pour ce qui concerne les autorisations de création, de transformation, d'extension, la prise en charge des prestations et la tarification.

Nous devons nous arrêter quelques instants sur la nécessité de coordonner les actions des nombreux partenaires de l'action sanitaire et sociale. Le texte propose qu'un schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux soit arrêté par le conseil général.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales estime que cela est insuffisant et elle aurait été favorable à la création, dans chaque département, d'un conseil du développement social placé sous la responsabilité du président du conseil général ; qui se serait substitué aux comités et conseils

existants et aurait regroupé les représentants des institutions, organismes, administrations, associations intervenant dans l'action sociale du département.

Ce conseil serait consulté en particulier pour l'élaboration du schéma départemental et sur les moyens à mettre en œuvre pour assurer la coordination des actions sur le terrain.

Une telle instance de concertation pourrait être un élément important pour la cohérence et l'efficacité de la politique sociale de chaque département. Elle n'apparaît pas dans le texte. On peut cependant penser que certains conseils généraux sauront s'appuyer sur des organismes de ce type.

Par ailleurs, pouvez-vous nous confirmer, monsieur le ministre, que des crédits d'Etat continueront à être disponibles pour des innovations sociales ou médico-sociales qui ne seraient pas prises en compte par les collectivités locales ?

Evoquons enfin la nouvelle répartition des charges. Le transfert des compétences de l'Etat au département s'accompagne d'une clarification des responsabilités financières. Le système des financements croisés est abandonné au profit de la répartition des charges par blocs de compétences.

Les articles 31, pour l'aide sociale, et 36, pour la santé, précisent que le département assure le financement des prestations et services qui relèvent de sa compétence. Toutefois, le principe de la participation financière des communes à l'aide sociale est réaffirmé. Enfin, le texte prévoit la révision du barème d'aide sociale.

Les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 ont fixé les principes et modalités des transferts de ressources découlant des transferts de compétences. Vous savez, monsieur le ministre, combien les élus départementaux et municipaux sont sensibles à ce problème.

Avant de conclure, j'évoquerai au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, certaines interrogations.

La première concerne le problème des personnels dont les uns seront commandés par le président du conseil général et exerceront les compétences décentralisées, et dont les autres, commandés par le commissaire de la République, exerceront les compétences déconcentrées.

La seconde a trait au nouveau rôle des circonscriptions d'action sociale et aux moyens pour une coordination réelle des actions sur le terrain.

Les élus vont se trouver devant de nouvelles décisions à prendre, telles que le choix de ceux à qui ils vont confier les missions de service public — régie directe, office public, convention avec les associations — ou les moyens d'évaluation des actions menées.

Evoquons aussi la nécessité de clarifier et d'harmoniser les systèmes de prise en charge au titre de l'aide sociale et la redéfinition du rôle du bureau d'aide sociale. La loi complémentaire en matière d'aide sociale et d'institutions sociales et médico-sociales qui viendra en discussion à l'automne apportera-t-elle des réponses à ces questions ?

Monsieur le ministre, mes chers collègues, la finalité de ce texte est un meilleur accompagnement et une meilleure participation des populations. Il faut que les structures qui découleront de son application soient au service des nouvelles orientations du travail social.

Parmi les élus, les travailleurs sociaux, au sein des associations, il suscite inquiétude et espérance. On peut prévoir que son application rencontrera des résistances et déclencherà des dynamismes. Les dynamismes l'emporteront si tous les acteurs du secteur social et médico-social savent saisir ces nouveaux atouts grâce à leur aptitude aux changements indispensables, changements dans leurs relations entre eux et dans leurs relations avec l'environnement social, économique, culturel des populations auxquelles ils s'adressent. Alors sera gagné, dans ce domaine, le formidable pari que représente la décentralisation. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Pesce, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour les dispositions relatives à la culture et à l'environnement.

M. Rodolphe Pesce, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, en ce qui concerne les problèmes de l'environnement, j'expliquerai d'abord la position de la commission qui n'a eu en fait qu'à étudier les problèmes des itinéraires de promenades et de randonnées.

Si la réalité des sentiers de grande randonnée est familière à de nombreux Français, leur existence juridique est récente, précaire, et la protection dont ils peuvent bénéficier très limitée. L'objectif des dispositions aujourd'hui proposées est de porter remède à cette situation.

Ce sont les associations qui ont joué et jouent encore un rôle essentiel dans ce domaine. Regroupées au sein du comité national des sentiers de grande randonnée, dont l'appellation a été modifiée en 1978, les associations, éventuellement en liaison avec les collectivités locales, ont créé et entretiennent plusieurs dizaines de milliers de kilomètres de sentiers balisés. Ces actions, certes partiellement subventionnées, ont permis, outre l'extension du réseau, la création de nombreux gîtes d'étape.

Point n'est besoin de s'appesantir sur l'intérêt de ces réseaux, en particulier au regard des objectifs de développement du « tourisme vert », du tourisme social et, d'une manière générale, des activités de pleine nature.

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien !

M. Rodolphe Pesce, rapporteur pour avis. Les différents indices significatifs de la pratique de la randonnée montrent tous une croissance considérable de celle-ci.

Les itinéraires de sentiers utilisés pour la randonnée ou la promenade empruntent naturellement les chemins ruraux. Or ceux-ci sont souvent menacés par les opérations de remembrement, par les appropriations venant de riverains, ou simplement disparaissent faute d'entretien lorsque l'exode rural, l'évolution des techniques agricoles ou le changement des cultures leur ont fait perdre leur destination première.

Les chemins ruraux appartenant au domaine privé de la commune peuvent être aliénés par celle-ci. La nécessité d'une intervention des pouvoirs publics pour fixer des règles visant à la protéger mais aussi à développer ces sentiers s'est fait jour. Elle est à l'origine des textes qui ont institué et précisé la portée des P. D. R. — les plans départementaux de randonnée.

Le texte de 1977 a étendu les P. D. R. au cyclotourisme et à la promenade et vise en outre la conservation des chemins non encore utilisés mais auxquels la localisation, le caractère touristique ou culturel confèrent un intérêt certain.

De tels plans existent actuellement dans les deux tiers des départements français, et la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui doit permettre de mieux préciser le rôle de chacun et donner à ces sports et à ces pratiques la possibilité de se développer.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est très favorable à cette partie du texte.

La décentralisation culturelle fut sûrement l'un des domaines où, aussi bien au niveau du Gouvernement que du Parlement ou de la vie associative, les discussions furent les plus difficiles. La passion, ce qui est normal, a souvent été vive. C'est aussi l'un des domaines où il est le plus difficile de clarifier les choses, en particulier de définir les rôles spécifiques de chacun des intervenants. De plus, les enjeux, les exigences sont parfois fort contradictoires.

Tout d'abord, la culture est un des domaines où la décentralisation répond le plus à un besoin et à une pratique particulièrement forts. En effet, la création, la diffusion, l'animation culturelles doivent être définies au plus près du lieu où elles sont appliquées, c'est-à-dire, avant tout, sur le plan local. De plus, les collectivités territoriales n'ont pas attendu la décentralisation pour développer une politique culturelle qui est souvent dynamique et novatrice.

Ajoutons que le poids des collectivités locales a été accentué pendant de nombreuses années par le désengagement de l'Etat. On constate aujourd'hui un déséquilibre certain entre l'action des collectivités locales et celle de l'Etat. Il ne faut pas oublier qu'en 1980, par exemple, 47 p. 100 des crédits de fonctionnement dans le domaine culturel intéressaient les grands établissements de culture parisiens.

Le premier point que je voulais souligner est donc l'importance du rôle que les collectivités locales ont joué en la matière et qu'elles veulent conserver.

Depuis le 10 mai, la politique gouvernementale a fondamentalement changé. Le collectif budgétaire de 1981, les budgets de 1982 et de 1983 ont renversé les chiffres : actuellement, plus de 60 p. 100 des crédits vont à la province, et ce taux devrait bientôt atteindre 65 p. 100. La dotation culturelle spécifique de 500 millions de francs a permis la multiplication des actions des municipalités. Donc, les collectivités territoriales jouent et continueront à jouer un rôle fondamental, qui est fonction avant tout des données financières, et notamment de la dotation globale de fonctionnement.

En sens contraire, le secteur culturel est un de ceux où il est le plus difficile de définir, d'une manière tranchée, le champ de compétences de chacun, et cela pour des raisons à la fois structurelles et politiques. Structurelles, car s'il est facile, s'agissant de l'éducation nationale, de dire que le lycée dépend de la région, le collège du département, l'école primaire et l'école maternelle de la commune, il n'est pas possible, au niveau culturel, de décider que le livre dépendra de l'Etat et le théâtre de la commune. De même, à l'intérieur d'un secteur donné, par exemple le théâtre, peut-on déclarer que les collectivités locales seront compétentes, l'Etat ne conservant que la Comédie-Française ou l'Opéra ? La difficulté est donc réelle. Elle tient à la nature même du secteur culturel.

Une autre difficulté tient à l'exigence de défense des libertés qui est au cœur de la politique culturelle, que ce soit au niveau de la création ou à celui de la diffusion. La liberté des créateurs, le pluralisme de la création ont toujours été, et doivent continuer à être une de nos préoccupations essentielles. C'est pour cela que le créateur doit pouvoir faire appel, donc trouver d'autres partenaires, lorsque ses partenaires naturels le refusent.

Avant le 10 mai 1981, de nombreuses municipalités de gauche ont permis à des gens du théâtre ou du cinéma de créer, de s'exprimer. Or nous constatons, depuis les dernières élections municipales, que la chasse aux sorcières a commencé dans plusieurs villes — je pense notamment à Nantes, à Brest, ou à Nice — et que l'Etat va devoir intervenir pour permettre à la création de survivre.

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

M. Rodolphe Pesce, rapporteur pour avis. Nous aurons certainement, dans les semaines qui viennent, un Livre noir à ouvrir en la matière. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Il faut éviter de trop figer les compétences des collectivités locales pour permettre parfois des financements croisés, pour préserver le pluralisme de la création et de la diffusion.

La dernière difficulté à surmonter, c'est la disparition, si nous n'y prenons garde, d'une politique nationale, qui ne laisserait à l'Etat que les grands équipements. Ce serait grave pour la politique culturelle, d'abord — et nous savons que nous ne sortirons de la crise que par une politique culturelle dynamique — pour les secteurs de l'audiovisuel, des nouveaux médias, des industries culturelles, ensuite, car il est indispensable d'avoir une politique nationale pour faire face aux enjeux des multinationales.

C'est pour cela que la proposition de loi qui nous est présentée aujourd'hui, si elle peut sembler timide à certains, va dans le bon sens. Elle clarifie, dans différents secteurs, les compétences de chacun, que ce soit pour les bibliothèques, les musées, les écoles d'art ou les archives. Elle laisse aux collectivités territoriales une large possibilité d'initiative, de proposition et de réalisation. Elle laisse la possibilité à l'Etat d'avoir une politique nationale culturelle en signant des conventions, en particulier des contrats de plan avec les collectivités territoriales, notamment avec les régions et les départements.

Cette politique culturelle contractuelle dynamique, s'appuyant sur les priorités du Plan, évitera l'atomisation de notre politique culturelle nationale, donc son effondrement, mais aussi garantira la liberté des créateurs sur le plan local.

En conclusion, cette proposition de loi, et j'y reviendrai lors de la discussion des articles, si elle pose quelques problèmes de détail, ne nous satisfait pas moins, car elle permet à la politique culturelle dynamique mise en place depuis le 10 mai de se poursuivre. Orientée vers de nouveaux publics, renversant l'équilibre entre Paris et la province, faisant porter un effort sur le pluralisme de la création, cette politique doit nous permettre de relever, dans la période difficile que nous connaissons aujourd'hui, le défi culturel qui est l'un des plus importants que nous lance la crise actuelle. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Gaston Defferre, ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je vous prie tout d'abord de m'excuser de ne pas avoir été présent en séance à quinze heures. La règle veut que le ministre de l'intérieur accompagne le Président de la République dans ses déplacements sur le territoire national. Partis ce matin, nous avons été retardés par le brouillard et, si grand fût-il, mon désir d'être à l'heure, même en renonçant au déjeuner...

M. Emmanuel Hamel. Quelle ascèse !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... ne m'a pas permis d'être présent à l'ouverture de la séance. Je tiens à m'en excuser, aussi bien auprès de la majorité que de l'opposition.

M. Emmanuel Hamel. Merci, monsieur le ministre, de votre extrême courtoisie.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je veux d'abord remercier les rapporteurs qui ont parfaitement cerné les problèmes et ont posé des questions pertinentes auxquelles je m'efforcerai de répondre.

Le texte qui vous est soumis est un des rouages essentiels de la décentralisation. L'Assemblée nationale et le Sénat ont voté la loi sur le transfert des pouvoirs, et la première loi sur les transferts de compétences et de ressources. Nous voici aujourd'hui au deuxième volet de cet ensemble. S'il est voté, il parachèvera la construction d'ensemble.

M. Adrien Zeller. Avec les élections régionales ?

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Il ne restera plus à examiner que les projets de loi sur le statut des fonctionnaires des collectivités territoriales, le projet sur le statut des élus et le bilan des transferts financiers liés aux transferts de compétences. Enfin, s'il est possible de rencontrer un accord des formations politiques, je l'ai dit, j'ai l'intention d'ouvrir des consultations sur le projet relatif aux cumuls de mandats. Ce n'est pas le plus compliqué à rédiger, mais ce n'est pas le plus facile à faire voter.

M. Olivier Guichard. Et les ressources ?

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je tiens à souligner, dès le début de mon propos, que le Gouvernement, en particulier mon cabinet et moi-même, a consenti un effort important pour publier en temps utile les décrets d'application de la loi du 7 janvier 1983.

La plupart des décrets d'application des mesures financières ont été publiés et sont d'ores et déjà applicables.

En ce qui concerne les transferts de compétences en matière de rattachement et de formation professionnelle, ils l'ont été respectivement le 15 mai et le 1^{er} juin, au terme d'une concertation assez longue avec les intéressés.

Pour l'urbanisme, c'est la date du 1^{er} octobre 1983 qui — vous vous le rappelez — avait été retenue. Les décrets seront publiés dans quelques semaines. Pour le logement et l'aménagement rural, ils interviendront dans les mêmes délais.

C'est là le résultat d'un effort particulier, car vous savez comme moi que lorsqu'une loi a été votée il est parfois difficile d'obtenir que les décrets d'application soient publiés rapidement.

J'en viens maintenant à la dotation globale d'équipement, dont nous avons eu l'occasion, plusieurs mercredis de suite, de traiter ici, à juste titre d'ailleurs car le problème n'est pas simple.

La dotation globale d'équipement a fait l'objet de deux décrets fixant les règles générales de calcul et d'attribution, le 18 février 1983 puis de deux décrets déterminant leurs conditions d'application pour l'année 1983, le 10 mars. Tous ces textes ont été adoptés après avis favorable de l'unanimité des membres présents du comité des finances locales.

Au cours des questions d'actualité, des questions ont été plusieurs fois posées et des suggestions faites à cet égard. Et M. Laignel est revenu sur ce problème tout à l'heure.

Je rappellerai d'abord brièvement — car j'ai déjà eu l'occasion de m'expliquer là-dessus — pourquoi il y a une différence entre le montant de la moyenne des crédits accordés aux départements au cours des trois dernières années en matière d'équipement et les crédits inscrits cette année et qui devraient revenir aux départements s'ils réalisaient leurs projets d'investissement.

Chacun sait qu'il y a un décalage entre la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement et celle de la dotation globale. L'Etat est obligé de conserver hors globalisation en 1983 des crédits de paiement correspondant à des opérations engagées avant 1983 et ayant fait l'objet d'autorisations de programme. Ainsi, ces crédits n'ont pas pu figurer, dans la dotation globale d'équipement, mais ils y seront progressivement réintégrés. Il faudra environ trois ans pour réduire le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement. A l'issue de ces trois années, le taux de la dotation globale d'équipement se trouvera donc augmenté.

La troisième raison tient au passage d'un système de répartition de subventions spécifiques et spécialisées à un système généralisé à tout investissement. Les crédits accordés par l'Etat aux collectivités locales en 1983 n'ont pas globalement décliné, mais dans certains domaines, notamment dans le domaine de la voirie nationale déclassée ou dans le domaine de la voirie de montagne, plusieurs départements risquent de recevoir un montant de crédits inférieur à celui des années précédentes. M. Laignel a suggéré tout à l'heure un système d'écrêtement, de façon que les départements qui devraient recevoir davantage compensent, dans une certaine mesure, ce que perdent les départements qui percevaient moins. Je suis d'accord pour étudier ce principe. Si un amendement est déposé en ce sens, je l'examinerai avec intérêt.

D'ores et déjà, j'étudie un nouveau projet de loi — cela m'a également été suggéré par M. Laignel — qui fixerait de nouveaux critères. En ce qui concerne la première part de la D.G.E., par exemple, on passerait du système proportionnel à l'investissement réel chaque année, tel qu'il a été fixé par les décrets, à un système de calcul fondé sur des données physiques, le nombre de kilomètres par exemple, qui se rapprocherait de l'ancien système, de façon à réduire les différences. Nous avons déjà discuté de ces problèmes lors des questions d'actualité. Malgré l'atmosphère qui règne souvent le mercredi et la vivacité des questions qui m'étaient posées, je m'étais efforcé, sinon de me mettre à la place des auteurs — qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition — du moins de comprendre leurs préoccupations. C'est pourquoi je donne une réponse de principe favorable à M. Laignel. Je souhaite que la modification des critères que j'envisage permette d'éviter les difficultés qui ont été soulignées.

Un certain nombre de départements ayant, cette année, vu décroître le montant des crédits qui leur étaient destinés, j'ai cherché un système provisoire de compensation. J'avais, d'ailleurs, annoncé, lors d'une réponse à une question d'actualité, que je demanderais un crédit supplémentaire au Gouvernement. J'ai obtenu un concours exceptionnel de 100 millions de francs, en autorisations de programme et crédits de paiement qui permettra de garantir que les départements, en 1983, recevront 88 p. 100 environ des crédits qu'ils avaient reçus en moyenne au cours des trois dernières années.

Compte tenu des dispositions relatives à l'écrêtement et des mesures figurant dans le projet de loi qui sera déposé, nous arrivons à un système qui donnera, je pense, satisfaction aux uns et aux autres, d'autant que, lors de l'élaboration des décrets sur la D.G.E., des dispositions particulières ont été prises en faveur des départements les plus pauvres, lesquelles vont nettement plus loin que ce qui avait été fait précédemment. Mais, bien entendu, les présidents des conseils généraux qui reçoivent plus ou qui bénéficient de ces dispositions particulières ne m'interpellent pas pour demander davantage.

Ainsi que vous le voyez, mesdames, messieurs, le Gouvernement a fait un effort pour tenir compte des demandes présentées par les parlementaires et essayer de résoudre ce problème de la meilleure façon.

A plusieurs reprises, j'ai dit que certaines dispositions du système qui avait été mis sur pied aboutiraient à des injustices et que je m'efforcerais de les réparer.

M. Adrien Zeller. Nous l'avions prévu !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Quand un ministre tient ce genre de propos, il ne tient pas toujours parole très vite. Reconnaissez au moins que, cette fois-ci, les choses sont allées assez vite, puisque, quelques semaines après ces remarques, je suis à même de vous annoncer à la tribune que des mesures sont prises pour modifier le système qui était critiqué par des députés de l'opposition et que me reprochaient plus vigoureusement encore les députés de la majorité qui venaient me voir dans mon bureau.

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

M. Emmanuel Hamel. M. Soisson avait donc raison !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Par ailleurs, les modalités de répartition des crédits de la formation professionnelle ont été fixées par un décret du 14 avril 1983 et les enveloppes correspondantes ont été notifiées à chaque département. Nous étudions actuellement les modalités de mise en œuvre de la dotation générale de décentralisation.

J'en viens maintenant aux engagements pris devant le Parlement par le Gouvernement sur la deuxième partie du transfert de compétences.

Lorsque M. Laignel a rappelé que le texte en discussion était une proposition de loi émanant de sénateurs appartenant à l'opposition nationale, j'ai cru voir sourire certains sur les

bancs de l'opposition. Pourtant, ce n'est pas la première fois que j'accepte comme base de discussion des propositions de loi déposées par des sénateurs.

Le Gouvernement avait pris l'engagement d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour prioritaire, et même de demander l'urgence. C'est ce qui a été fait. Je n'ai pas l'habitude à cette tribune, surtout dans ce genre de débat, de me livrer à des comparaisons entre le passé et le présent, mais je suis obligé de faire remarquer qu'il était assez rare depuis de nombreuses années qu'une proposition de loi de l'opposition soit prise en considération par le Gouvernement et serve de base de discussion. J'avais moi-même préparé un projet de loi, mais je considère en l'espèce que les questions d'amour-propre n'ont rien à voir. Ce qui m'intéresse, c'est l'efficacité et je savais qu'en acceptant la proposition de loi du Sénat j'avais des chances qu'elle soit votée par le Sénat et peut-être plus de chances qu'elle soit votée, sinon par l'ensemble, du moins par une majorité plus large que la majorité habituelle de l'Assemblée nationale.

Les préalables qui ont été posés par le Sénat sont relatifs à la date de transfert de compétences, à la compensation des charges transférées et au bilan collectivité par collectivité.

Comme je l'ai expliqué au Sénat, le système qui consiste à reprendre dans une seconde loi les principes qui ont été fixés dans une première et qui ont déjà été votés peut entraîner des erreurs, même quand ils sont répétés dans des termes analogues, car les différents interprétatifs, en fonction notamment des débats parlementaires, risquent d'opposer le premier texte au second ou le second au premier. C'est pourquoi j'avais demandé au Sénat, sans succès, de renoncer à cette méthode. Je reviens maintenant sur ce point devant l'Assemblée nationale et j'insisterai pour qu'elle y renonce.

Le Sénat a voulu ainsi obtenir certaines garanties, notamment dans le domaine financier. Je vous rappelle que ce gouvernement a fait un effort très grand en faveur des collectivités locales. Entre 1981 et 1983, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales sont passés en francs courants de 71,8 milliards à 91,4 milliards et de nouvelles mesures financières ont été proposées par le Gouvernement dans le cadre de la décentralisation et votées par l'Assemblée nationale, qui représentent 3,4 milliards en 1983. Les transferts budgétaires et fiscaux représentent 2,7 milliards au titre des transferts de compétences. Enfin, les allègements de taxe professionnelle se traduisent par une compensation à la charge de l'Etat. Ce n'est pas un bénéfice pour les collectivités locales, mais cela leur permet de mieux « traiter » les entreprises situées sur leur territoire. C'est agréable pour un maire de pouvoir aménager la taxe professionnelle, laquelle, je le rappelle, n'a pas été créée par nous, mais sur proposition de MM. Chirac et Barre. Telle qu'elle avait été votée, d'ailleurs, elle avait soulevé un tollé général, même sur les bancs de l'actuelle opposition. J'ai le souvenir d'un certain mercredi où l'un des vôtres, messieurs, interpellait M. Barre en termes très vifs, pour ne pas dire très violents, sur la façon dont avait été conçue et appliquée la taxe professionnelle. Eh bien ! le Gouvernement a pris des dispositions à ce sujet. Elles représentent 4,15 milliards de francs, ce qui est tout de même appréciable, car, quand un chef d'entreprise vient vous demander de l'exonérer de la taxe professionnelle ou d'en alléger le montant, vous êtes bien contents, même si c'est ce Gouvernement qui l'a décidé, de pouvoir lui dire qu'il aura moins à payer.

J'aborde maintenant la question des transferts et de la relation que certains veulent introduire entre ces transferts et les conventions qui ont été passées entre les départements et les régions et les préfets.

Le Sénat avait en isagé de subordonner le transfert de compétences au respect des conventions de mise à la disposition conclues au moment du transfert de l'exécutif. Cela reviendrait à admettre qu'il n'y a pas une unité nationale, mais un système de transfert de compétences à la carte, si je puis dire, et en fonction de l'appréciation de chaque département, selon certains départements, cette répartition de compétences serait faite selon un système et, dans un autre département, selon un autre système. Il ne m'est donc pas possible d'accepter cette proposition. Et les députés de l'opposition qui, à plusieurs reprises, m'ont critiqué et même accusé de risquer de porter atteinte à l'unité nationale ne peuvent raisonnablement pas soutenir le système de transfert département par département, avec des différences entre eux — et aïls le font j'avoue que je ne le comprendrai pas — car ce serait à vraiment porter atteinte à l'unité nationale.

En second lieu, le Sénat a posé un préalable en ce qui concerne les transports scolaires, exigeant une participation de l'Etat de 65 p. 100 pour tous les départements. J'avais indiqué qu'il fallait tenir compte de la situation au jour où le transfert interviendrait. Malgré cela, les sénateurs semblaient tenir au sys-

tème actuel, parce que, selon eux, meilleur et plus avantageux que celui proposé par le Gouvernement. Eh bien ! leur avais-je rétorqué, comme, après tout, en tant que ministre de l'intérieur, j'ai le devoir de défendre les intérêts des collectivités locales, je suis prêt à renoncer à ce transfert et à maintenir purement et simplement le système actuel. Les sénateurs n'ont pas accepté ma proposition. Aujourd'hui vos rapporteurs ont fait des propositions nouvelles. D'abord, que la subvention de 65 p. 100 soit immédiatement accordée aux départements qui pratiquent la gratuité totale. Ensuite, une étude plus fine du problème pour essayer de trouver une solution aussi avantageuse que possible pour les départements, sans que toutefois le Gouvernement ait à supporter une charge excessive dans ce domaine.

Je suis prêt à étudier les amendements qui ont été votés par la commission des finances, la commission des affaires culturelles ou la commission des lois pour trouver une solution transactionnelle à ce problème des transports scolaires, qui, je le sais, est un problème délicat et auquel le Gouvernement est très attentif.

En troisième lieu, le Sénat a demandé que le logement des instituteurs relève désormais de la responsabilité exclusive de l'Etat. Je rappellerai à cet égard que, lors de la discussion de la première loi, j'avais annoncé que le Gouvernement accorderait dès 1982 une subvention importante égale à 600 millions de francs, pour alléger la charge des communes et que le problème pourrait être réglé en trois ans. Si je me réfère au passé je constate que, lorsqu'un gouvernement annonce qu'une question sera réglée en trois ans, on peut s'estimer heureux si elle l'est en six ans. Cette fois-ci, elle a été réglée, non en trois ans, mais en deux ans, si bien que le Gouvernement a porté, dès 1983, la dotation globale à son niveau définitif, avec 2,1 milliards de francs.

Certains d'entre vous souhaiteraient, comme le Sénat, que le problème du logement des instituteurs relève entièrement de l'Etat. Je pense personnellement que ce serait une mauvaise solution.

Je considère qu'il est souhaitable que soit maintenu un lien entre la commune et les instituteurs. C'est d'ailleurs le vœu d'un grand nombre d'entre eux. J'ajoute que nous nous trouvons en présence d'une grande diversité de situations, car certains instituteurs sont logés par la commune dans des logements qui sont achetés ou loués, d'autres le sont dans des biens communaux, d'autres encore perçoivent une indemnité. Tout ramener entre les mains de l'Etat serait d'abord contraire à l'esprit de décentralisation et risquerait ensuite d'aboutir à des situations inextricables qui ne serviraient, à mon avis, ni l'intérêt des instituteurs ni celui des collectivités locales.

J'ajoute que le Sénat a posé un quatrième préalable qui consiste à subordonner les transferts en matière d'action sociale à deux conditions : la révision des barèmes à coût nul pour les départements, alors que la situation est très différente d'un département à l'autre, le département le plus pénalisé étant celui du Calvados, avant celui de la Manche et celui des Bouches-du-Rhône ; l'apurement en quatre ans de la dette de l'Etat, laquelle remonte, comme l'a rappelé M. Laignel, à près de trente ans.

Il n'est évidemment pas possible au Gouvernement d'accepter ce préalable. Je l'ai dit au Sénat et je le répète ici. Il s'agit d'un problème très difficile qui a suscité déjà beaucoup de suggestions, voire de polémiques. Aussi, je suis prêt à étudier les propositions qui seront faites par les commissions compétentes et à accepter les amendements qui seront déposés par les députés, pour que nous ne nous engagions pas dans l'impasse que constituent les propositions du Sénat.

En ce qui concerne les modalités des transferts de compétences, les désaccords sont plus limités.

Dans le domaine des transports, le Sénat a prévu que les compétences en matière d'aérodromes seraient transférées aux régions. Actuellement, l'Etat est compétent et ce sont les chambres de commerce qui, en province, disposent de la concession pour la gestion des aéroports. Comme j'ai pu le constater à Marseille ou dans d'autres grandes villes, elles s'en acquittent parfaitement et je ne vois pas pourquoi il faudrait leur retirer cette compétence dans ce domaine particulièrement délicat. C'est pourquoi je vous propose de ne pas modifier le système actuel.

M. Emmanuel Hamel. D'accord !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. En matière d'éducation, il y a accord sur l'essentiel des transferts de compétences. La commission des lois a souhaité que des dispositions soient prises à propos du conseil de l'éducation et a déposé un amendement en ce sens, que j'approuve.

Les rapporteurs de la commission des affaires culturelles ont appelé à la tribune quelques principes. La commune aura la charge de l'enseignement primaire. Le département aura la charge des collèges, mais si une commune demande à exercer cette compétence — ce sont souvent les communes qui construisent les collèges — elle l'obtiendra automatiquement. La région, enfin, aura la charge des lycées et des établissements d'éducation spéciale. Les choses sont donc parfaitement claires.

Pour l'action sociale et la santé, le texte qui a été adopté par le Sénat répond, dans ses grandes lignes, aux préoccupations du Gouvernement. Mais il semble que le Sénat ne soit cependant pas allé assez loin dans le sens de la clarification et de la décentralisation des compétences. Comme les problèmes posés sont assez compliqués, je vous propose d'en discuter au moment de l'examen des amendements, quand nous aborderons le chapitre correspondant du projet de loi.

En ce qui concerne l'action culturelle et l'environnement, les désaccords ne portent que sur des détails. J'ai retenu ce qu'on dit les rapporteurs, en particulier Mme Sublet, sur les transferts de compétences de l'Etat vers les départements et sur leur rôle fondamental en matière d'innovation et d'impulsion. Je crois que là aussi il sera possible de s'entendre sur certains amendements.

Quant aux personnels, il verront leur statut maintenu. Ils n'ont donc pas à s'inquiéter dans ce domaine.

En ce qui concerne les mesures complémentaires, je l'ai souvent dit à cette tribune, la discussion parlementaire, pour ceux qui y participent de bout en bout, semble parfois fort longue, voire fastidieuse, par la faute des ministres — et j'appartiens peut-être à cette catégorie — pas toujours par la faute des députés. Il n'empêche que cette discussion est indispensable. Les députés de l'opposition n'ont pas le même point de vue que ceux de la majorité. J'ai été moi-même assez longtemps dans l'opposition et assez longtemps président de groupe pour me rendre compte qu'il en a toujours été ainsi. Je n'ai pas changé d'avis depuis que je suis membre du Gouvernement, et je me souviens que, lors de nos premières discussions en 1981, j'avais toujours le sentiment, messieurs de l'opposition, que vous me soupçonniez de je ne sais quelle volonté de vous tromper.

M. Charles Millon. Non, jamais !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je me suis demandé ce qui pouvait faire naître chez vous ce genre d'état d'esprit, alors que j'étais ouvert à la discussion et que j'acceptais beaucoup d'amendements. Je me suis rendu compte que lorsque l'on siège sur ces bancs, ou sur ceux-là, on ne voit pas les choses de la même façon.

M. Emmanuel Hamel. C'est bien dommage !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Ce n'est pas dommage, monsieur Hamel ! Je crois au contraire que c'est excellent. Car, et vous avez pu le constater au cours de la discussion des textes précédents, j'ai souvent accepté vos amendements. Il n'est arrivé de me le faire reprocher. La preuve que votre texte est improvisé et qu'il n'est pas bon, c'est que vous acceptez nos amendements, m'a-t-on dit un jour.

Je n'ai jamais eu la prétention de présenter des textes parfaits. Les projets sont améliorés par la discussion parlementaire, par les amendements de la majorité et par ceux de l'opposition. Cette fois et encore, j'accepterai des amendements de la majorité et des amendements de l'opposition.

Ce qui m'amène à proposer une méthode de travail. Même quand un texte a été longuement discuté au Parlement, même quand il a été amélioré par les amendements de la majorité et de l'opposition, je considère qu'il faut essayer de l'améliorer encore dans des discussions ultérieures portant sur des sujets analogues.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Sénat l'a fait en ce qui concerne certains des textes qui avaient déjà été votés ici. J'ai retenu certaines des propositions du Sénat et je vous ferai moi-même de nouvelles propositions pour essayer d'améliorer certains des textes relatifs à la décentralisation.

Nous approchons maintenant de la fin de la discussion des textes essentiels sur la décentralisation.

Sur le plan administratif, le transfert du pouvoir exécutif s'est fait, à 98 p. 100, dans d'excellentes conditions. On n'en a pas parlé, et je ne m'en plains pas. Quand les journaux, la radio, la télévision ne parlent pas d'un sujet, c'est parce que tout se passe bien. S'il y avait eu des difficultés graves, croyez-moi, aussi bien la presse que la radio et la télévision en auraient parlé.

Mais la décentralisation ne deviendra effective, et ne fera de la France un pays véritablement moderne que lorsqu'elle atteindra le domaine culturel et le domaine économique.

Dans le domaine économique, certains pays étrangers pratiquent de nouvelles techniques. Tout récemment, j'ai effectué un séjour de quarante-huit heures aux Etats-Unis pour aller voir dans une université comment fonctionnait un institut de robotique et comment étaient créées certaines entreprises à partir de découvertes réalisées soit par des professeurs, soit par des étudiants. Dans une région des Etats-Unis, à Pittsburgh, centre de la sidérurgie, activité atteinte aux Etats-Unis comme elle l'est en Europe, en difficulté aux Etats-Unis comme elle l'est en Europe, on a vu surgir de nombreuses petites entreprises privées à partir d'inventions ou de découvertes dans les domaines de pointe.

Je suis convaincu que les départements et les régions peuvent prendre dans ce domaine des initiatives extrêmement utiles pour le développement de l'économie nationale. Elles le feront plus facilement à l'échelon départemental et à l'échelon régional qu'à l'échelon national, étant donné la perfection, mais aussi la complexité et parfois la pesanteur de l'administration française.

Je suis convaincu que les présidents de conseils régionaux, les présidents de conseils généraux, parmis des maires de grandes villes pourront ensemble prendre ce type d'initiatives et permettre ainsi à la France d'accéder à une nouvelle génération industrielle.

S'il en est ainsi, on pourra dire que la décentralisation administrative, qui est déjà très largement avancée, sera utilement et efficacement complétée, dans l'intérêt de l'économie française et donc dans l'intérêt de la nation, par une décentralisation économique qui fera enfin de la France un pays moderne. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. Olivier Guichard. Monsieur le ministre, mes chers collègues, Tocqueville, pour donner un exemple du mouvement de va et vient de nos révolutions, écrivait : « Au début invariablement une poussée vers la décentralisation... A la fin une extension vers la centralisation. En commençant on suit la logique de ses principes... En finissant, celle du pouvoir. » Faute de lire suffisamment cet auteur libéral, le Gouvernement s'emploie à l'illustrer.

Le texte de la proposition votée au Sénat, second volet de la loi sur les compétences, aurait pu être un volet qu'on entrouvre sous la forme que vous allez lui donner, c'est un volet qu'on referme.

Vous avez même décidé de le fermer en vitesse, comme si l'orage qui pourrait gronder à l'extérieur vous inquiétait, en précipitant son examen en commission et en modifiant sans cesse l'ordre du jour pour que les participants à notre débat soient aussi éminents que clairsemés.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Guichard, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Olivier Guichard. Bien volontiers, monsieur le ministre !

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

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Le Gouvernement comptait inscrire ce texte à l'ordre du jour beaucoup plus tôt. Mais si cela n'a pas été possible, ce n'est pas la faute du Gouvernement, ni celle de la majorité. C'est la faute de l'opposition qui a fait traîner, de façon tout à fait excessive, en pratiquant une véritable obstruction, le débat sur le projet de loi relatif à la réforme de l'enseignement supérieur. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. Emmanuel Hamel. Ce n'était pas de l'obstruction ! C'était un effort constructif.

M. André Leignel, rapporteur pour avis. Si ce n'était pas de l'obstruction, c'était du sabotage !

M. Bruno Bourg-Broc. Et le droit d'amendement des parlementaires ?

M. Olivier Guichard. Monsieur le ministre, vous êtes certainement dans votre rôle en attaquant l'opposition ; nous savons comment les choses se passent depuis hier soir. Mais enfin

je suis dans le mien en vous disant que ce débat est mal organisé, et je suis sûr que nos collègues députés-maires seront sensibles au choix d'une fin de semaine, pour l'inscrire à notre ordre du jour. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Démagogie !

M. Olivier Guichard. Il est vrai que l'organisation du travail parlementaire — là je vous rejoins — ne s'améliore pas. Au moment où vous protestez si bruyamment contre toutes les catégories de mécontents qui s'expriment, vous devriez songer, monsieur le ministre, qu'il vaudrait mieux laisser aux parlementaires en général le temps de la réflexion et à ceux de l'opposition en particulier une chance d'être entendus quand ils essaient d'améliorer un texte. Ce qui est mon propos aujourd'hui. Ce propos, n'en doutez pas, sera empreint de la plus grande modération.

Ce texte nous est présenté sous la forme d'une proposition de loi du Sénat. Voilà un rare hommage rendu à la coopération des deux assemblées, à la coopération du Parlement et du Gouvernement. Que dis-je ? Serait-ce le signe d'une coopération nouvelle entre l'opposition, majoritaire au Sénat, et le Gouvernement ?

M. le ministre, nous avons failli être émus. Mais hélas ! nous pouvons faire l'économie de nos remerciements car vous avez fait au Sénat une faveur toute d'apparence. Vous avez laissé rebaptiser proposition de loi le texte substitué par le Sénat aux dispositions de votre projet initial : ce n'était qu'un artifice, et le travail en commission nous a permis de comprendre que vous aviez décidé de ne pas en jouer plus longtemps la fiction.

Vous allez substituer, par voie d'amendements un texte à votre convenance à celui du Sénat. C'était bien la peine de changer de procédure ! (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

C'est seulement, permettez-moi de vous le dire, un exemple supplémentaire du peu de cas que l'on fait de notre travail.

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Ce n'est pas sérieux !

M. Olivier Guichard. Car enfin, un texte qu'il faut examiner si vite — je pense à cette pile d'amendements du rapporteur, amendements auxquels, du reste, il a bien voulu reconnaître que vous n'étiez pas étranger — n'est que le résidu médiocre et décevant d'intentions si souvent, si hautement, si impudemment proclamées.

Le texte du Sénat renforce les garanties financières et juridiques qui permettraient aux collectivités d'aborder ces modestes transferts de compétences dans la clarté et la sécurité et notamment soumet certains transferts à la réalisation préalable de certaines conditions, le respect des conventions de mise à disposition du personnel d'Etat, par exemple. Vous allez vous employer à faire disparaître ces conditions et ces garanties. Ainsi la première section du texte va presque entièrement disparaître.

Examinons rapidement l'économie de ce qui va subsister en sachant que, malgré les articles 102 et 5 de la loi du 2 mars 1982 et 94 de la loi du 7 janvier 1983, nous allons avoir à discuter — quoi que vous en disiez — plutôt de transferts de charges que de transferts de compétences.

Je n'en donnerai qu'un exemple : dans l'académie de ma région, les besoins reconnus en novembre 1982, comme tous les ans, par le rectorat étaient, pour la maintenance et la sécurité des lycées et collèges, de 130 millions de francs. L'enveloppe qui a été affectée à la région s'est élevée à 15 millions de francs. Il est évident que, dans votre esprit, les collectivités locales sont supposées régler la différence.

Dans son projet de loi initial, le Gouvernement avait proposé — vous en avez dit un mot tout à l'heure — la décentralisation des aérodromes. Le Sénat avait suivi. Vous allez annuler cette décentralisation. Je ne vous le reproche pas : il ne s'agissait que d'une fiction, la région attributaire étant sans la moindre liberté d'action entre l'Etat, responsable de toute la réglementation technique, la sécurité, la navigation, et les chambres de commerce concessionnaires.

Mais, en fait cette excision *in extremis*, vous auriez pu la faire pour bien d'autres dispositions de la loi. Vous me permettez, à ce sujet, de vous faire remarquer que, faux-semblant pour faux-semblant, les aérodromes, cela faisait bien pour la présentation de la décentralisation à une opinion peu avertie des réalités. C'était en effet spectaculaire, mais, cela dit, je ne pleure pas sur votre décision.

Il est vrai que vous allez ajouter les voies navigables à la corbeille de la région, celles dont se désintéresse l'Etat, bien entendu. Comme pour la formation professionnelle, on décentralise ce qui embarrasse les administrations centrales. Ce qui les intéresse, on le garde.

M. Adrien Zeller. Exactement !

M. Olivier Guichard. Et surtout, la limite entre ce qui intéresse et ce qui n'intéresse plus n'est pas fixée par la loi — c'est ce qui me paraît grave — en fonction de la nature des objets transférés, mais par décret en fonction de la subjectivité des intérêts gouvernementaux. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

Il est vrai que, à l'inverse de la formation professionnelle, il faudra que la région se porte volontaire. Je gage par conséquent que l'effet réel de ce texte restera limité.

Pour les départements, il y aura quelques ports. Là encore, l'Etat se réserve de tracer lui-même les frontières entre l'intérêt national et l'intérêt départemental. L'Ancien régime pratiquait la justice retenue ; vous pratiquez, monsieur le ministre, la décentralisation retenue.

M. Robert-André Vivien. Excellent !

M. Olivier Guichard. Et, quand nous aurons transféré les transports scolaires dans la section « enseignement public », où ils sont en effet mieux à leur place, je le reconnais volontiers, la section « transports », devenue voies navigables, sera, si vous me permettez ce mauvais jeu de mots, liquidée ou plutôt liquéfiée.

La section « enseignement public » est le gros morceau de votre projet.

Nous aurons l'occasion d'en parler longuement dans la discussion des articles et je n'évoquerai qu'un seul point, que je crois important, la carte scolaire, laissant pour plus tard le problème de la responsabilité des bâtiments et du fonctionnement des établissements.

Je dis bien carte scolaire car je ne la vois pas dans le texte qui nous est présenté.

Le Sénat a longuement discuté de ce problème. Il propose que les responsabilités soient clairement identifiées et bien distinctes. L'Etat affecte les personnels. Les collectivités mettent des locaux à la disposition des enseignants et des élèves. Le nombre des enseignants dépendant du nombre des élèves et ce nombre ne dépendant ni de l'Etat ni des collectivités, le problème majeur de l'Etat est en effet celui d'une adéquation générale entre les enseignants et les élèves. Si leur répartition sur le terrain est pour l'Etat une question secondaire, en revanche, pour les collectivités, c'est la question majeure ; elle est fondamentale pour l'évolution du réseau des bourgs et des villages, pour la configuration des zones urbanisées ; elle importe aux intérêts économiques, aux équilibres sociaux. Le réseau éducatif est ici un instrument pour quelque chose qui le dépasse beaucoup, et qui concerne au premier chef les collectivités.

Dès lors qu'on veut donner aux collectivités la responsabilité des locaux, et si l'on veut que cette responsabilité soit autre chose qu'un transfert de charges, il faut prendre cette affaire des locaux non pas sous un angle étroitement technique, mais sous l'angle d'une véritable politique du réseau éducatif.

Or, a qui est confiée cette politique ?

Aujourd'hui à l'Etat. Demain, selon le projet initial du Gouvernement, à l'Etat encore. Selon les amendements du rapporteur, à l'Etat toujours.

M. Charles Millon. Très bien !

M. Olivier Guichard. Dans le texte du Sénat, même si le mot de carte scolaire n'était pas prononcé, la chose était clairement entre les mains des collectivités, qu'il s'agisse de créer un établissement, du choix de sa localisation ou de la décision de la programmation.

Mais le texte du Sénat, en traitant la question de la carte sous l'angle de la programmation, vous a offert le moyen de refuser toute décentralisation. Vous argumenterez qu'on ne peut prendre le risque d'ouvrir des établissements sans enseignants. La position du Sénat est que ce risque engage en effet si lourdement les finances des collectivités qu'elles ne le prendront pas, et que les responsabilités de chacun — collectivité et Etat — étant en quelque sorte placées sur un pied d'égalité, les partenaires obligés se rapprocheraient forcément. Leur discussion ne serait alors plus inégale.

L'article 24 que vous nous présentez ne changera rien à la situation présente, où les collectivités interviennent déjà par toutes sortes de propositions.

Je vous proposerai un texte plus proche d'une vraie décentralisation et précisant davantage les responsabilités respectives de la collectivité et de l'Etat. J'espère que vous l'accepterez...

M. Adrien Zeller. Sûrement !

M. Olivier Guichard. ... afin d'illustrer votre propos décentralisateur.

Je passerai très rapidement sur le chapitre consacré à l'aide sociale et à la santé car il s'agit d'une distribution qui a son origine dans mon rapport de 1977. Je n'en dirai donc pas de mal. Mais il faut reconnaître, et c'est bien ce que vous avez fait, qu'il s'agit beaucoup plus d'une clarification indispensable que d'une véritable opération de décentralisation.

Suit une longue liste de dispositions diverses, notamment en matière d'urbanisme qui seront bienvenues si elles apportent un peu de clarté dans la loi précédente, dont nous n'avons pas encore, faute de décret d'application, pu mesurer toute l'ambiguïté.

Rapprochons maintenant la disposition de loi que nous allons discuter de la loi qu'elle prétend « compléter » — puisque c'est son titre — celle du 7 janvier 1983.

Rassemblons les deux volets : nous avons tout le paysage de votre décentralisation. Redistribuons ses éléments par niveau de collectivité : vous me pardonnerez de me livrer à un recensement qui sera extrêmement bref.

Pour la commune ? Le plan d'occupation des sols et le permis de construire, mais cette responsabilité n'est pas entière, elle est encadrée par un système complexe de schémas, de plans et de directives. C'est une décentralisation sous surveillance, et quand vous aurez fait voter les dix articles de la proposition qui réforment les dispositions d'urbanisme de la loi du 7 janvier 1983, la situation ne sera pas améliorée.

Pour le département ? La distribution aux collèges des maigres crédits de l'Etat ; l'organisation des transports scolaires ; une ventilation différente de ses charges d'aide sociale et de son action sanitaire dont vous avez dit qu'elle était une clarification ; des ports, sans intérêt national, si le département a un rivage ; des sentiers de randonnée, s'il a des paysages ; les bibliothèques centrales de prêt et les archives, élément capital de la culture, d'après ce que j'ai entendu tout à l'heure.

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Vous méprisez l'histoire !

M. Olivier Guichard. Pour la région ? La distribution aux lycées des maigres crédits de l'Etat ; la partie de la formation professionnelle dont l'Etat ne veut pas, les voies navigables secondaires et les ports fluviaux, si elle le demande.

La commune et le département existent de longue date, ils ont des compétences anciennes et importantes, et ces compétences nouvelles ne vont pas bouleverser leur vie.

Quant à la région, son paquet est si maigre que je comprends mieux maintenant pourquoi le Gouvernement hésite à convoquer le suffrage universel pour élire leurs assemblées : ce serait lui donner l'occasion de constater que le roi est un peu nu.

M. Adrien Zeller et M. Charles Millon. Très bien !

M. Olivier Guichard. J'oubliais de dire que les collectivités locales peuvent désormais, chacune de leur côté, financer n'importe quelle entreprise en difficulté — y compris l'Etat, bien entendu (tirés sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française) — avec des moyens financiers qui ne sont pas modifiés pour autant.

Ainsi, au terme de cette législation nouvelle sur les compétences, nous trouverons le paysage aussi enchevêtré qu'avant, aussi mal perceptible au regard du citoyen et de l'administré. On n'aura fait que substituer l'anarchie à la complication. Il est vrai que la complication n'est pas encore complète puisqu'il reste cinq lois à voter, et non pas trois comme vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation. J'ai parlé des trois principales.

M. Olivier Guichard. Je regrette que vous répondiez de cette façon parce que cela signifie que, pour vous, la loi relative à la fiscalité et à la coopération entre collectivités locales n'est pas l'une des lois principales.

M. le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation. Je vous répondrai tout à l'heure.

M. Olivier Guichard. On peut se demander pourquoi ces lois sur les compétences, tant attendues, conçues par vous comme des monuments, ne sont déjà plus que des ruines.

De mauvais esprits répondront peut-être qu'elles ne sont que l'illustration de la ruine de l'Etat... Un Etat qui ne fait plus face à ses engagements et à ses contrats à l'égard des collectivités locales, et qui cherche instinctivement à se dégager de ses responsabilités.

M. Robert-André Vivien et M. Bruno Bourg-Broc. Très bien !

M. Olivier Guichard. Là, tout devient clair : il faut décentraliser des fardeaux qu'on ne peut plus assumer.

M. Adrien Zeller. Le chômage, par exemple !

M. Olivier Guichard. Il faut s'en décharger sur les collectivités locales dans l'espoir que, plus proches de la source des mécontentements, elles abonderont les crédits transférés. L'expérience bien préparée a réussi une fois avec la départementalisation d'une partie du réseau national des routes. Ce n'est pas vous qui l'avez faite, mais vous auriez tort de penser qu'elle peut être indéfiniment répétée.

En qualité de président d'un conseil régional et au nom de tous mes collègues de l'opposition nationale, je tiens à vous dire que les conseils régionaux ne se prêteront pas à cette opération qui consiste à faire croire aux Français que si certains secteurs sont moins bien financés qu'autrefois, c'est la faute des collectivités à qui ils ont été transférés. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.)

Vous nous donnez des responsabilités incomplètes que vous nous demandez d'exercer avec des moyens insuffisants : les vôtres. Alors, soyez tranquille, nous ne ferons pas comme cette assemblée modèle de Corse, dont vous partagez les responsabilités avec les autonomistes. Nous n'ajournerons pas nos travaux pour protester contre la politique du Gouvernement.

Sachez cependant que, aussi bien en ce qui concerne la formation professionnelle que le second degré, nous ne distribuerons que ce qui nous aura été transféré. C'est du reste la loi et, comme toujours, vous pouvez compter sur nous pour l'appliquer.

M. André Laignel, rapporteur pour avis. C'est une bonne nouvelle !

M. Olivier Guichard. Monsieur le ministre, je vous sais assez fier pour ne pas vous interroger en public sur ce processus que je qualifierai de sinistre.

M. Robert-André Vivien. Sinistre, en effet !

M. Olivier Guichard. J'espère qu'en privé il vous arrivera d'admettre que, sur ce sujet où les élus de toutes opinions ont des responsabilités à prendre dans un même cadre constitutionnel, politique et administratif, une entreprise menée en commun par la majorité et l'opposition aurait pu, en créant la confiance, emporter beaucoup plus loin le fragile vaisseau de la décentralisation.

Mais, rassurez-vous, l'œuvre que vous avez souhaitée, que vous n'avez pas su concevoir et que le Gouvernement n'a, en tout cas, pas su ordonner, nous la réaliserons un jour. (Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.)

M. André Laignel, rapporteur pour avis. Vous avez eu vingt-trois ans pour le faire !

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

M. Jacques Roger-Machart. Lors du débat sur la première loi relative à la répartition des compétences, nous avions déjà eu l'occasion, mes collègues de la majorité et moi-même, de souligner l'originalité de la démarche retenue pour insérer dans nos institutions et traduire dans la réalité de la vie locale ce grand mouvement de décentralisation. Cette fois encore, l'innovation est d'importance ; elle modifiera durablement et profondément l'objet et la nature des rapports entre les citoyens et leurs élus locaux.

Voilà un projet de loi dont une partie avait été dissociée l'an dernier pour des raisons d'efficacité. Conformément aux engagements, il a pu être repris sous forme de proposition de loi du Sénat. Ainsi est infligé un net démenti à toutes les auspiciens que n'avait pas manqué de faire naître ce geste. Que n'avait-on à l'époque entendu sur les bancs de l'opposition !... J'y vois, pour ma part, le signe d'un consensus sur le principe de la décentralisation, consensus assez rare pour être souligné.

Les procès d'intention n'ont pas cessé pour autant. Mettant à profit cette procédure particulière, le Sénat a cru devoir inscrire un certain nombre de préalables dans sa proposition de loi; ils tendent à la mise à niveau de certaines contributions de l'Etat ainsi qu'au contrôle des dépenses induites. Les rapporteurs ont déjà indiqué la position de notre groupe à ce propos.

Outre la défiance qu'ils manifestent, ces préalables négligent certaines réalités et certaines potentialités que je voudrais évoquer avant de dire quelques mots sur la nécessaire réforme de la fiscalité locale.

La responsabilité et la liberté des collectivités locales doivent se traduire par un effort d'innovation et par un esprit actif et créatif qui favoriseront une gestion plus efficace des services publics.

De nombreuses réserves de productivité existent en effet dans les services publics. J'en veux pour preuve un exemple parmi d'autres cité par le rapport de l'inspection générale de l'action sanitaire et sociale pour 1981. Le réaménagement des tâches au sein de certaines caisses de sécurité sociale a permis une augmentation de 30 p. 100 de la productivité. Un tel résultat a été obtenu en développant la polyvalence des agents; une même personne a été chargée de gérer un portefeuille d'environ 1 000 administrés et rendue responsable de l'ensemble des opérations y afférentes, alors que ces opérations étaient auparavant réparties entre différents agents.

De tels exemples ainsi que la rareté des ressources financières doivent inciter à une remise en cause du développement des services publics par sédimentation, dans le prolongement des tendances qui ont prévalu jusqu'ici. Un effort de gestion rationnelle est d'autant plus indispensable que possibilité lui est offerte de ne pas rester vain.

Cet effort peut prendre appui sur un des principes posés dans la première loi de répartition des compétences selon lequel il n'y aura plus de compétences croisées. Chaque niveau aura une vision d'ensemble de son domaine de compétence et des coûts s'y rapportant.

Ce principe comporte deux conséquences.

D'une part, chaque collectivité pourra affecter les ressources dont elle dispose aux besoins réels qui s'expriment sur son territoire. Ainsi les communes qui souffrent d'une pénurie de locaux scolaires pourront choisir d'y affecter leurs moyens, au détriment, par exemple, d'équipements sportifs parfois surdimensionnés, au lieu d'attendre indéfiniment la programmation de ces constructions dans le budget de l'Etat. Maîtres de l'investissement comme des dépenses d'entretien, elles pourront choisir d'aménager plutôt que de construire du neuf.

D'autre part, les élus auront une meilleure appréciation du coût de leurs décisions et, partant, seront mieux à même de parvenir à une optimisation du rapport efficacité-coût. Les équipements pourront être mieux utilisés et, au prix d'un investissement additionnel, une école pourra permettre de nombreuses activités extrascolaires, ce qui économisera la construction de salles de réunion.

Cet effort d'innovation et de rigueur s'exercera utilement en collaboration avec d'autres collectivités, l'action commune étant synonyme d'efficacité renforcée et de rentabilité accrue.

Dans les agglomérations, il s'agit d'assurer la maîtrise cohérente de la relation entre l'habitat, l'emploi, les équipements et les services. Cette nécessité, déjà mise en valeur par le rapport Dubedout en ce qui concerne le développement social des quartiers, vaut pour toutes les agglomérations et les problèmes auxquels elles se trouvent confrontées.

J'invite d'ailleurs le Gouvernement à aider les grandes agglomérations — je pense en particulier à l'agglomération toulousaine, dont je suis l'élu — qui ne sont pas encore dotées de structures collectives à s'organiser en surmontant les rivalités locales et les clivages politiques.

Le souci de coopération doit se prolonger par la volonté de recréer au sein de chaque collectivité des solidarités locales. Si de telles solidarités ont existé de tous temps, il s'agit aujourd'hui de favoriser la gestion des services publics par les associations d'usagers et leurs regroupements qui, plus informés que l'administration des besoins réels de la population, peuvent y répondre mieux qu'elle et à un moindre coût. Cette solution a de plus le mérite de favoriser l'autonomie et la responsabilité des usagers-citoyens.

Certes, pour aboutir à un résultat, ces efforts exigent des moyens. Déjà, un premier pas sera bientôt franchi avec le projet de loi sur la fonction publique territoriale, qui permettra aux élus de disposer d'hommes de qualité pour les assister. Un second suivra avec le statut des élus. Mais, me semble-t-il, cette œuvre resterait inachevée sans une réforme du financement des collectivités locales.

Acte doit être donné au Gouvernement d'avoir respecté l'autre principe de la décentralisation: pas de transfert de compétences sans transfert parallèle de ressources.

Les chiffres que vous rappeliez tout à l'heure, monsieur le ministre, l'attestent.

Avec une législation inchangée, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales sont passés de 71,8 milliards de francs en 1981 à 91,4 milliards en 1983. Les mesures financières prévues par la loi du 2 mars 1982 ont apporté aux collectivités locales 2,1 milliards de ressources nouvelles en 1982 et leur en apporteront 3,4 milliards en 1983. Enfin, le Gouvernement a pris à sa charge l'allègement de la taxe professionnelle, soit plus de 4 milliards de francs.

L'exemple qu'a donné M. Guichard ne me convainc pas. Selon lui, le rapport entre les besoins et les dotations annuelles en matière de constructions scolaires dans sa région aurait été de un à cinq. Mais, dans ma région Midi-Pyrénées, le rectorat chiffré, en 1980, les besoins en constructions scolaires du second degré à 800 millions de francs, alors que la dotation annuelle n'était que de 80 millions de francs, soit un rapport de un à dix! Et, à cette époque, vous étiez dans la majorité. Actuellement, les choses se sont un peu améliorées...

M. Emmanuel Hamel. Pas dans la région Rhône-Alpes!

M. Jacques Roger-Machart. ... puisque les dotations se sont accrues. Toutefois, de nombreuses années seront nécessaires pour rattraper le retard qui a été pris.

Les chiffres témoignent certes de la volonté qui anime le Gouvernement de réaliser la décentralisation dans les meilleures conditions possibles, mais ils révèlent que les collectivités locales sont loin d'avoir atteint leur majorité financière.

Aussi des réformes, principalement fiscales, me paraissent-elles indispensables pour permettre à la fois de donner tout son sens à l'autonomie retrouvée par la décentralisation et de corriger les inégalités qui, dans le système actuel, se révèlent cumulatives.

Les impôts locaux représentent seulement le tiers des ressources des collectivités locales et à peine le cinquième de la fiscalité totale. Cela demeure insuffisant. Je rappelle qu'un des objectifs de notre parti était de porter cette part de 19 à 30 p. 100.

Insuffisants, ces impôts locaux sont également trop complexes. Leur perception occupe près de 45 p. 100 du temps des administrations, alors qu'ils ne procurent que 20 p. 100 des recettes, ce qui est d'une faible efficacité. Ils sont également trop complexes pour le contribuable, qui ne sait pas quelle somme il verse à la commune, au département, à la région, en raison de l'empilement des taux sur de mêmes assiettes. Aussi la responsabilité des élus est-elle singulièrement diluée. Il n'y a pas de rapports clairs entre les décisions des élus et la fiscalité telle qu'elle est ressentie par les contribuables.

Mieux vaudrait doter chaque collectivité d'une fiscalité spécifique, appropriée à l'ampleur et à la nature de ses responsabilités. Le plus simple me paraît être d'établir une fiscalité en rapport avec les compétences dévolues à chaque collectivité: à la région, une fiscalité de type économique; au département, dont la mission principale sera sociale et sanitaire, une fiscalité touchant les revenus; à la commune, une fiscalité assise sur le foncier et l'immobilier.

Il n'est pas souhaitable d'assigner à ces impôts un objectif de redistribution, l'ensemble des revenus ou de la fortune d'un contribuable n'étant, en effet, appréhendable qu'au niveau national. Et c'est d'ailleurs là la fonction de l'impôt sur le revenu. A tout le moins doit-on veiller à ce que les assiettes retenues n'aillent ni au rebours de la justice, ni à l'encontre des objectifs fondamentaux de la politique économique.

Une telle solution, qui rétablirait la responsabilité financière des élus, ne résoudrait pas pour autant le problème de l'inégalité des ressources entre collectivités, inégalité engendrée par la grande dispersion de la matière imposable.

Pour y remédier, la péréquation des ressources doit être assurée notamment par le jeu des transferts de l'Etat. Ces transferts devront s'attacher à corriger mieux qu'ils ne le font aujourd'hui les inégalités de potentiel fiscal. Cette péréquation devrait, à mon sens, privilégier les transferts de l'Etat vers les régions, sachant que celles-ci, par leur politique d'aménagement du territoire, peuvent compenser les inégalités départementales et que les départements, par les aides qu'ils versent aux communes, jouent également un rôle de péréquation intercommunale.

Ainsi les élus disposeront-ils de la capacité de dégager les financements nécessaires et pourront-ils choisir d'assurer avec plus d'ampleur que l'Etat certaines compétences qui leur sont transférées.

Toutefois, pour éviter que les collectivités territoriales ne viennent relayer l'Etat dans la croissance des dépenses publiques, vérifiant à nouveau la loi de Wagner, selon laquelle la croissance des dépenses de l'Etat s'opère à un rythme supérieur à celui de la production nationale, ce développement de l'activité des collectivités locales devra s'accompagner d'un certain désengagement de l'Etat.

En définitive, nous souhaitons que le développement des capacités des collectivités et que l'accroissement des ressources fiscales qu'il suppose s'accompagnent d'une responsabilité accrue des élus. Une fiscalité claire, qui permette aux contribuables de savoir ce qu'ils versent à chacun, ne peut qu'y contribuer.

Plus largement, décentralisation et démocratisation doivent aller de pair. L'une et l'autre supposent des responsabilités clairement établies. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

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

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je tiens à répondre dès maintenant à M. Guichard que je n'ai pas voulu interrompre longuement.

Monsieur Guichard, vous avez reproché au Gouvernement la rapidité avec laquelle ce débat a été organisé. Or, vous n'ignorez pas, je l'espère, que le texte initial a été déposé le 22 juin 1982, qu'il a été voté par le Sénat le 6 mai 1983, que le rapport fait au nom de la commission des lois a été déposé le 26 mai 1983. Si je reprenais les annales parlementaires, je pourrais citer des dizaines de rapports déposés en séance, à la dernière minute, notamment à l'époque où vous étiez au Gouvernement. Vous auriez dû non me critiquer, mais me remercier et me féliciter. (Exclamations sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)

La date de la discussion de ce texte m'a été imposée par vous, messieurs de l'opposition, étant donné votre comportement dans la discussion du projet de loi sur l'enseignement supérieur.

M. Emmanuel Hamel. C'était notre devoir, étant donné l'importance du sujet!

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Croyez que cela ne me fait pas plus plaisir qu'à vous-même d'être ici un vendredi, un samedi, un dimanche. Moi aussi, je préférerais, je ne vous le cache pas, être dans ma commune, malgré le plaisir que j'ai à être en compagnie de certains d'entre vous.

M. Bruno Bourg-Broc. On aurait pu discuter de ce texte un autre jour!

M. Emmanuel Hamel. Ne nous reprochez pas, monsieur le ministre, d'avoir eu un comportement constructif sur la loi Savary!

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vous avez déclaré, monsieur Guichard, qu'une partie du texte allait disparaître si les propositions du Gouvernement et celles de la commission étaient adoptées. Mais ce qui disparaîtra du texte du Sénat, c'est ce qui a déjà été voté et qui figure déjà dans la loi du 7 janvier 1983. Faut-il voter et revoter indéfiniment le même texte? Vous devriez condamner cette détestable méthode au lieu de la défendre.

Vous avez affirmé que l'on décentralise ce qui embarrasse le Gouvernement comme, par exemple, les voies navigables. Monsieur Guichard, prenez la peine de lire le texte, et vous vous apercevrez qu'il s'agit d'une option ouverte aux régions qui demandent ce transfert. Les régions peuvent, si elles le veulent, revendiquer la compétence des voies navigables, mais elles n'y sont pas obligées.

Vous avez également prétendu que les régions, les départements, les communes n'avaient aucune compétence en ce qui concerne la carte scolaire. Là encore, relisez le texte, et vous constaterez que la carte scolaire, qui était précédemment de la compétence unique de l'Etat, sera désormais établie à partir des propositions des collectivités locales. C'est un progrès notable dans un domaine qui, vous le savez, est particulièrement délicat. Et, que je sache, lorsque vous étiez ministre de l'éducation nationale, vous n'avez pas proposé que les départements ou les régions interviennent dans le domaine de la carte scolaire?

Une de vos déclarations m'a surpris, monsieur Guichard, je ne vous le cache pas. Alors que je vous considère comme un homme intelligent, très maître de son expression, vous avez déclaré : « en ce qui concerne l'aide sociale, je n'en dirai pas de mal ».

C'est donc votre conception de la vie parlementaire! Vous n'êtes là que pour dire du mal des textes, pour critiquer et condamner. Quand un texte est bon, un article utile, un amendement efficace, vous n'en parlez pas. Joli état d'esprit pour un homme qui a autant d'expérience que vous de la vie gouvernementale!

Vous avez, au passage, employé une expression qui, je pense, vous a échappé. « Le roi est un peu nu », avez-vous dit. Monsieur Guichard, on est nu ou on ne l'est pas. On n'est pas à moitié nu. On l'est complètement ou pas du tout. (Sourires.) Je ne vous demanderai pas de faire le roi! Ne me le demandez pas non plus. D'abord, ce n'est pas de mise dans une assemblée parlementaire, et vous comme moi en avons passé l'âge, même sur les plages! (Sourires.) Mais je suis étonné qu'un homme aussi maître de son expression que vous l'êtes ait pu employer une telle formule.

M. Jean-Pierre Soisson. Vous êtes meilleur que ça, d'habitude, monsieur le ministre!

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vous avez, monsieur Guichard, parlé de procédure « sinistre ». Regardez-vous dans la glace: vous en portez une part de responsabilité. Je vous rappelle que le texte de la loi du 7 janvier 1983 a été adopté à l'unanimité en commission mixte paritaire et qu'il a été voté par le Sénat. Par conséquent, indirectement, vous l'avez voté. Quant au texte de la loi Schiélé sur le régime des actes administratifs, vous l'avez également voté. Considérez-vous que les textes que vous votez sont sinistres? Celui que je vous propose et que je vous demande d'adopter n'est pas sinistre. Si vous êtes atteint de sinistrose...

M. Charles Millon. Sûrement pas!

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... — ce qui m'étonnerait, vous n'en avez pas l'air — permettez aux autres de ne pas l'être.

En ce qui concerne la région, vous considérez qu'elle n'a aucune compétence importante.

M. Adrien Zeller. Faute de moyens!

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Pourtant, elle dispose de la formation professionnelle. Je ne sais si vous considérez que c'est peu de chose. Pour ma part, je considère qu'à une époque de pleine évolution technologique, la formation professionnelle est absolument essentielle. Nous savons tous que des offres d'emplois sont non satisfaisantes parce que l'on ne trouve pas de personnels qualifiés en informatique, en électronique ou en robotique.

M. François d'Aubert. Et en politique socialiste?

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. La formation professionnelle est une des clés du développement économique de la France.

M. Adrien Zeller. C'est exact!

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Vous estimez que c'est négligeable, monsieur Guichard. Je crois que vous vous trompez.

M. Olivier Guichard. Puis-je vous interrompre, monsieur le ministre?

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Bien volontiers.

M. le président. La parole est à M. Guichard, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Olivier Guichard. Monsieur le ministre, avez-vous eu la curiosité de calculer, dans votre propre région, quel est le rapport entre les crédits disponibles et les crédits transférés par l'Etat? Dans la mienne, il s'établit à 0,3 p. 100 environ.

Ne venez pas dire que vous avez donné aux régions la responsabilité de la formation professionnelle: ce n'est pas exact, puisqu'elles n'ont ni l'A. F. P. A., ni l'A. N. P. E., ni une partie des C.F.A.

M. Adrien Zeller. C'est la vérité!

M. Olivier Guichard. Les régions ne peuvent pas jouer sur les crédits que vous leur transférez, puisqu'ils sont déjà affectés. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)*

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Monsieur Guichard, nous sommes dans une période transitoire et la région pourra progressivement renégocier les conventions au fur et à mesure de leurs échéances. Ainsi s'exercera pleinement la compétence en matière de formation professionnelle. Votre affirmation n'est valable que pour la période actuelle qui n'est qu'un instant de ces compétences nouvelles. Je vous donne rendez-vous dans quelques années.

M. Emmanuel Hamel. L'instant sera de combien d'années, monsieur le ministre ?

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. J'ai fait la démonstration que, lorsque j'affirmais quelque chose ici, les délais étaient respectés et que j'allais même plus vite que vous ne l'aviez supposé.

J'en viens à la planification.

La région est responsable de la planification régionale et elle doit donner son avis sur la planification nationale. Elle a des possibilités qu'elle n'avait pas en matière d'action économique, notamment en ayant la faculté d'attribuer des aides importantes aux entreprises.

M. Jean-Pierre Soisson. Monsieur le ministre, me permettez-vous de vous interrompre à mon tour ?

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Soisson, avec l'autorisation de M. le ministre.

M. Jean-Pierre Soisson. Permettez que, comme ancien ministre de la formation professionnelle, j'apporte mon soutien à M. Guichard. Je ne mets nullement en doute votre volonté de décentralisation, monsieur le ministre. Vous pensez que vous nous présentez des textes qui transféreront l'essentiel de la formation professionnelle aux régions. Or il n'en sera rien parce que, derrière vous, il y a d'autres administrations. Pour l'heure, les transferts n'ont pas été réalisés comme vous l'auriez souhaité et tels que vous nous les décrivez.

M. Adrien Zeller. C'est exact !

M. Jean-Pierre Soisson. Actuellement, nous avons reçu très peu de chose. Je le dis sans aucune agressivité, mais avec le souci de la réalité des faits. Les textes de décentralisation ne correspondent pas, aujourd'hui, à ce qui était votre volonté au départ. *(Applaudissements sur les bancs de l'union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.)*

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. En ce qui concerne la formation professionnelle, le montant du transfert est égal à 2 700 millions de francs. Ce n'est tout de même pas rien !

M. Adrien Zeller. Mais cette somme est totalement affectée !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Comme je l'ai dit tout à l'heure, les choses évolueront. Dans certaines régions ou l'on a pris l'habitude de se cantonner strictement au cadre de la loi de 1972, on ne cherchera, en aucun cas, à obtenir des compétences supplémentaires. Croyez-moi, dans d'autres régions que je connais, ces nouvelles compétences seront pleinement utilisées.

Vous avez décrit, monsieur Guichard, un département qui n'aurait ni rivage, donc aucun port, ni paysage, donc aucun chemin de randonnée, ni population en âge d'être scolarisée, ni besoin en bibliothèques, et qui ne serait pas assez pauvre pour avoir besoin d'aide sociale. Je ne sais s'il s'agit, dans votre esprit, du département idéal. Quant à moi, j'avais au lycée un professeur qui me disait qu'il ne fallait jamais employer le mot « idéal » car rien n'est idéal !

M. Emmanuel Hamel. Triste professeur !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Je me demande quel est ce département auquel vous avez pu penser. Je n'en vois aucun. J'ai l'impression, monsieur Guichard, que votre démonstration se retourne, en définitive, contre vous.

La répartition de compétences en trois ans représentera une somme de près de 30 milliards de francs, chiffre que tous les représentants de l'opposition auraient contesté si je l'avais avancé il y a seulement un an.

En vérité, nous avons parcouru beaucoup plus de chemin que vous ne vous y attendiez. Et, monsieur Guichard, si vous vouliez bien faire la comparaison entre le rapport que vous avez élaboré, et dont vous semblez si content, et ce qui a été réalisé par ce Gouvernement, vous vous rendriez compte que les gouvernements précédents, auxquels vous avez appartenu ou que vous avez soutenus, faisaient tout pour ne pas décentraliser. Nous, au contraire, nous avons tout entrepris pour y parvenir.

Je voudrais dire un dernier mot en essayant de m'élever un peu au-dessus de cette querelle qui ne me paraît pas de la taille d'un homme comme M. Guichard.

M. Emmanuel Hamel. C'est vous qui introduisez la querelle dans ce débat, monsieur le ministre.

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Toute entreprise de décentralisation se heurte aux résistances des administrations centrales, parfois à celles de ministres convaincus par leur administration centrale que l'intérêt de la France est de ne pas décentraliser. Il m'arrive fréquemment, — je ne le cache pas — d'écrire à M. le Premier ministre ou à mes collègues pour leur demander de faire appliquer les décrets sur la déconcentration, qui a été poussée par le Gouvernement comme jamais elle ne l'avait été dans le passé.

M. Charles Millon. Oh, non !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. Si, si ! Les décrets de 1964 ne permettaient au préfet que de coordonner l'action des services de l'Etat, et d'ailleurs ils sont tombés en désuétude. Le décret du 10 mai 1982, lui, impose à tous les services ministériels de se placer sous le pouvoir de direction du commissaire de la République et donne à ce dernier autorité sur toutes les directions départementales.

Si vous êtes convaincu, comme vous le dites, monsieur Guichard, que la déconcentration et la décentralisation sont une bonne chose...

M. Bruno Bourg-Broc. A condition qu'elles soient réelles !

M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation. ... plutôt que d'essayer de ridiculiser les textes que nous proposons, sans y parvenir d'ailleurs — car si je vous ai déjà entendu prononcer de très bons discours, cela n'a pas été le cas aujourd'hui — vous feriez mieux de m'aider à avancer encore davantage sur la voie de la décentralisation et de la déconcentration. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

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

— 6 —

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la proposition de loi adoptée par le Sénat après déclaration d'urgence n° 1480 tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (rapport n° 1532 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.)

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