

N° 269

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983.

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 avril 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade, 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 (urgence déclarée).

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Bégin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :

Séant : 53 (1982-1983).

Collectivités locales. — Affaires culturelles - Aide sociale - Communes - Compétences - Départements - Education - Environnement - Etat - Régions - Santé - Transports.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — LA GENÈSE DE LA PROPOSITION DE LOI EXPLIQUE, DANS UNE LARGE MESURE, LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA COMMISS- SION DES LOIS	5
A. — La genèse de la proposition de loi	5
B. — Les modifications apportées par la commission des lois à la proposition de loi ..	9
1. — <i>L'obsolescence de certaines dispositions de la proposition de loi</i>	10
2. — <i>L'affinement de la réflexion de la commission des lois</i>	13
II. — LES GARANTIES INTRODUITES PAR VOTRE COMMISSION RÉPON- DENT AUX PRÉOCCUPATIONS EXPRIMÉES PAR LE SÉNAT	20
A. — Les préoccupations exprimées par le Sénat	20
B. — Des garanties nécessaires	21
1. — <i>L'apurement du passif de l'Etat</i>	21
2. — <i>La précision des règles de compensation</i>	29
3. — <i>L'aménagement de la dotation globale d'équipement</i>	30
CONCLUSION	31

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat, conformément à sa vocation constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales, a apporté sa contribution à la politique de décentralisation telle qu'elle est conçue par le Gouvernement. Pour illustrer cette assertion, il convient de rappeler qu'au terme de dix-huit heures de discussions, parfois difficiles en raison des divergences de vues entre les deux assemblées, la Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi relatif à la répartition de compétences a élaboré, sous la présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, des conclusions adoptées à l'unanimité des commissaires présents.

La proposition de loi d'origine sénatoriale qui est soumise à l'examen de la Haute Assemblée s'inscrit dans la lignée de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

En effet, la proposition de loi reprend, à la lumière des principes définis par le Sénat, les dispositions soustraites, par une lettre rectificative du Premier Ministre, du projet de loi n° 409 déposé sur le bureau de la Haute Assemblée. Cette proposition présente la particularité d'avoir été co-signée par les rapporteurs des commissions concernées par le projet de loi relatif à la répartition des compétences.

A cet égard, votre rapporteur se doit de remercier MM. Jean-Pierre Fourcade, Jean Madelain, Paul Séramy et Jacques Valade de la qualité et du caractère très étroit de la concertation qui a prévalu à l'examen des dispositions de la proposition de loi.

En outre, les travaux préparatoires portent la marque d'une collaboration avec les ministères concernés par le second volet du transfert des compétences. Il convient de rappeler que la proposition de loi de notre collègue Pierre Schiélé, qui devait devenir la loi du 22 juillet 1982, a inauguré des rapports de concertation avec le Gouvernement.

En ce qui concerne la présente proposition de loi, votre rapporteur a, dès le mois de février 1983, informé le ministère de l'Intérieur de sa volonté de renouer avec la procédure des réunions de travail, franches et constructi-

ves. A l'issue d'arbitrages interministériels, ce processus de concertation s'est traduit par la présentation d'une centaine de propositions d'amendements dont les dernières nous ont été remises le 7 avril. Les amendements proposés par le Gouvernement relevaient de trois catégories :

— des amendements tendant à améliorer la loi du 7 janvier 1983 et notamment en matière d'urbanisme ;

— des amendements complétant la proposition de loi et dont les objets étaient divers : recrutement des chambres régionales des comptes, coordination des travaux sur les voies publiques, caisses de crédit municipal, etc...

— enfin, des amendements visant à modifier certains articles de la proposition de loi.

Quelle que fût la catégorie dont ils relevaient, certains amendements soulevaient des problèmes de fond quant à l'esprit de la politique de décentralisation.

En outre, la question des mises à niveau préalables au transfert des compétences n'avait pas été résolue et notamment les modalités de révision des barèmes d'aide sociale.

Dans ces conditions, vos commissions ont demandé un complément d'information. Pour votre Commission des lois, cette instruction supplémentaire s'est traduite par l'audition de MM. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, Robert Badinter, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et de M. Alain Savary, ministre de l'Education nationale.

En outre, votre Commission a entendu Mme Georgina Dufoix, Secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé de la famille, de la population et des travailleurs immigrés.

Au terme de cette procédure et une semaine avant la date prévue pour l'examen en séance publique, votre Commission a déposé ses conclusions sur la proposition de loi n° 53.

A cet égard, il convient de souligner que le texte présenté par votre Commission des lois diffère de la rédaction initiale de la proposition de loi.

En effet, la genèse de la proposition de loi explique, dans une large mesure, les modifications introduites par votre Commission des lois.

En outre, les garanties supplémentaires instituées par votre Commission des lois répondent aux préoccupations exprimées par le Sénat.

I. — LA GENÈSE DE LA PROPOSITION DE LOI EXPLIQUE, DANS UNE LARGE MESURE, LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

La proposition de loi n° 53, annexée au procès-verbal de la séance du 19 octobre 1982, porte la marque d'un contexte précis, caractérisé par la discussion du projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat, qui avait été amputé, par une lettre rectificative du Premier Ministre, d'une grande partie de son contenu. Mais la transformation de l'environnement juridique intervenue depuis cette date ne pouvait manquer d'avoir des incidences sur la proposition de loi.

A. — La genèse de la proposition de loi

La proposition de loi soumise à l'examen de la Haute Assemblée constitue une conséquence de la démarche retenue par le Gouvernement et notamment de ce que certains ont appelé «la méthode Defferre» (1).

En effet, la politique retenue diffère de l'attitude observée par les Gouvernements du précédent septennat qui avaient soumis au Parlement un texte global. Intitulé «projet de loi relatif au développement des responsabilités locales», ce texte avait été adopté par le Sénat en avril 1980, au terme d'un examen minutieux, approfondi et enrichi de l'expérience du regretté président Lionel de Tinguy.

Le Gouvernement actuel a choisi de procéder par textes successifs. L'objectif est de créer «le mouvement en marchant» et d'enclencher une dynamique irréversible de la décentralisation.

Plutôt que d'élaborer une loi complète englobant tous les aspects constitutionnels, politiques, administratifs et fiscaux de la décentralisation, le Gouvernement a préféré séparer les éléments de la réforme qu'il présente au Parlement, suivant un calendrier échelonné sur plusieurs années et même sur plusieurs législatures, puisque la rénovation de la fiscalité locale n'interviendra sans doute pas avant 1986.

(1) Cf. la revue «Intervention» n° 3 mars-avril 1983 p. 9.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des collectivités territoriales, modifiée par la loi du 22 juillet 1982, qui résulte d'une proposition de loi présentée par notre collègue Pierre Schiélé, a amorcé le mécanisme de la décentralisation en restituant aux élus régionaux, départementaux et communaux, la responsabilité de leurs décisions. Cette réforme a créé les conditions de la décentralisation par la substitution d'un contrôle juridictionnel a posteriori à une tutelle administrative et financière qui continuait de s'exercer sur les délibérations des collectivités territoriales malgré les assouplissements introduits par la loi du 31 décembre 1970.

En outre, la loi « Droits et libertés » a transféré le pouvoir exécutif de la région et du département du Conseil régional et du Conseil général.

Compte tenu des textes relatifs à la Corse, aux départements d'outre-mer et aux chambres régionales des comptes, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, s'inscrit dans un processus législatif continu.

Cette loi est incomplète puisque le projet initial (n° 409 1981-1982) a été amputé d'une partie de sa substance. En effet, par une lettre rectificative du Premier Ministre, en date du 27 septembre 1982, le Gouvernement, pour des motifs issus de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées parlementaires, a soustrait du projet de loi, les articles traitant des compétences dont le transfert ne devait pas intervenir avant 1984. En conséquence, les sections relatives aux transports, à l'éducation, à l'action sociale et à la santé, à l'action culturelle et au transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités locales en matière de justice et de police furent distraites du projet de loi et renvoyées à la session de printemps 1983.

Le Sénat, dont les commissions avaient travaillé tout l'été en étroite collaboration, s'était ému de ces péripéties et de ces attermoissements.

En effet, comme a pu l'écrire un éminent juriste (1), la méthode législative retenue « s'apparente, toute révérence gardée, à la technique du roman-feuilleton dans lequel chacun des épisodes annonce le suivant ».

Cette législation en cascade présente de multiples inconvénients. Tout d'abord, une telle démarche interdit de porter un jugement global sur l'ensemble de l'opération. De plus, en ce qui concerne la répartition des compétences, cette parcellisation des problèmes soulevés par la décentralisation gêne une interprétation convenable de l'esprit des réformes engagées et de leur logique. Toutefois, le Sénat devait décider, malgré cette amputation, préjudiciable à la cohérence du texte, de poursuivre l'examen du projet n° 409.

(1) Jérôme Chapuisat in « l'Actualité juridique de droit administratif » - Février 1983.

De plus, la lettre en date du 22 septembre 1982 adressée à M. Alain Poher, Président du Sénat, par M. André Labarrère, ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé des relations avec le Parlement, envisageait l'hypothèse d'une reprise de sections différées, dans le cadre d'une proposition de loi, dont rien ne pouvait préjuger de l'esprit ni de la teneur.

Les rapporteurs des commissions concernées ont donc décidé de présenter une proposition de loi qui reprenait les dispositions distraites du projet n° 409.

Ils évitaient ainsi de devoir réintroduire, par voie d'amendements, les dispositions soustraites et d'encourir le risque de voir le texte, issu des travaux du Sénat, être taxé de «contre-projet», tout en mettant le Gouvernement en demeure de confirmer la permanence de ses intentions. Déposée le 19 octobre 1982, à la veille de l'examen par le Sénat en première lecture du projet de loi, la proposition devait, dans l'esprit de ses auteurs, constituer le complément indispensable d'une **politique cohérente, réaliste et pragmatique de répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat**. Cet apport fut jugé indispensable par la Haute Assemblée qui est convaincue de la nécessité d'une répartition et d'une clarification des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Bien entendu, la proposition de loi ne pouvait se résumer à une reprise pure et simple des dispositions contenues dans les sections soustraites à l'examen du Parlement.

Ces dispositions ont été modifiées pour tenir compte des principes qui, selon le Sénat, doivent présider à la répartition des compétences. Ces principes avaient déjà guidé la démarche de la Haute Assemblée lors de l'examen de la partie maintenue du projet n° 409 qui devait devenir la loi du 7 janvier 1983. Ces lignes directrices consistent tout d'abord dans **l'affirmation du principe du «bloc de compétences»**.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 7 janvier 1983, introduit par le Sénat, les compétences doivent, dans la mesure du possible, être affectées dans leur totalité à une seule collectivité. Ce principe, destiné à mettre fin aux financements croisés et aux responsabilités indécises, trouve sa pleine traduction dans les sections relatives à l'action sociale et à l'éducation.

Ensuite, le Sénat a renforcé le principe inclus dans le projet initial, de **l'interdiction de l'exercice d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et de la prohibition de l'ingérence d'une collectivité dans la sphère de compétences reconnue à une autre collectivité**. La mise en œuvre de ce principe avait notamment conduit la Haute Assemblée à supprimer l'élabora-

tion conjointe par l'Etat et la région des schémas de mise en valeur de la mer qui s'imposent aux documents d'urbanisme établis par les communes et notamment aux plans d'occupation des sols.

A l'issue des travaux de la commission mixte paritaire, l'Etat conservait, seul, la maîtrise de l'élaboration de ces documents.

En outre, le Sénat a conforté le principe de la corrélation automatique entre les transferts de compétences et les transferts de moyens en personnels et en biens.

S'agissant des biens, un amendement dû au Sénat devait introduire dans l'article 19 de la loi du 7 janvier 1983, l'obligation de constater par un procès-verbal établi contradictoirement, la consistance et l'évaluation de la remise en état des biens, meubles et immeubles, mis à la disposition d'une collectivité pour l'exercice d'une compétence.

En ce qui concerne les transferts de ressources, le Sénat, lors de l'examen du projet n° 409 et des travaux de la commission mixte paritaire, a fait preuve de son attachement **aux principes de concomitance, posé au premier alinéa de l'article 5, et de compensation affirmé par les articles 5 et 94 de la loi du 7 janvier 1983.**

Le dernier alinéa de l'article 5, d'origine sénatoriale, précise utilement le principe de la compensation des charges nouvelles incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées.

La combinaison de l'article 102 de la loi modifiée du 2 mars 1982 et des articles 5, 94 et 95 de la loi du 7 janvier 1983 donne toute sa vigueur au principe de la compensation par l'Etat des charges financières résultant des transferts de compétences.

Pour le Sénat, la compensation des transferts de compétences doit assurer l'exercice normal de celles-ci par la prise en compte des mises à niveau des charges induites et des « dérapages » après transfert.

Enfin, votre rapporteur s'est employé à supprimer toutes les incitations insidieuses au regroupement communal. La commission mixte paritaire l'a suivi en limitant le bénéfice du solde de la DGE aux établissements publics de regroupement existant et disposant d'une fiscalité propre à la date de publication de la loi du 7 janvier 1983 (J.O. du 9 janvier 1983).

Tels sont les grands principes qui ont guidé le Sénat tout au long de l'examen du projet qui allait devenir la loi du 7 janvier 1983.

Les auteurs de la proposition de loi les ont, bien entendu, appliqués au texte qu'ils ont présenté à la Haute Assemblée. Mais le dépôt de la proposition de loi n'a été que simultanément à une autre riposte du Sénat face à la soustraction des dispositions incluses initialement dans le projet n° 409.

En effet, les représentants de l'Assemblée Nationale ont accepté, au cours des travaux de la commission mixte paritaire, de réintroduire dans le projet de loi les dispositions relatives au transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités territoriales en matière de justice et de police. Les transferts en matière de justice et de police n'entreront en vigueur, respectivement, qu'en 1984 et 1985. Mais, d'ores et déjà, les modalités de ces transferts, qui présentent la particularité de s'inscrire à contre-courant des autres compétences qui descendent de l'Etat vers les collectivités territoriales, figurent dans la loi du 7 janvier 1983.

Telle est, brièvement résumée, la genèse de la proposition de loi soumise à notre examen.

Mais le dépôt de la proposition de loi date du 19 octobre 1982. Depuis, le contexte juridique s'est modifié tant par la promulgation de la loi du 7 janvier 1983, que par l'avènement d'autres textes juridiques.

Cette transformation de l'environnement législatif explique, dans une large mesure, les modifications que votre commission des lois a apportées à la proposition de loi.

B. — Les modifications apportées par votre commission à la proposition de loi

Des facteurs divers ont milité en faveur d'une modification de la proposition de loi déposée le 19 octobre 1982.

Une première série de motifs apparaît comme chronologique. L'intervention depuis le mois d'octobre 1982 de la loi relative à la répartition de compétences et de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, a frappé d'obsolescence certaines dispositions de la proposition de loi. *Une seconde catégorie de raisons* réside dans l'affinement, la maturation et l'évolution des réflexions de votre commission. Confrontée à une matière mouvante et évolutive, votre commission se devait d'adapter l'application des principes qu'elle avait, en accord avec le Sénat, définis, affirmés et consacrés.

A cet égard, l'objectivité commande de reconnaître que la méthode retenue par le Gouvernement présente au moins un avantage : celui de permettre une amélioration des textes précédemment adoptés.

1. — *L'obsolescence de certaines dispositions de la proposition de loi*

La première série de dispositions qui n'ont plus de raison d'être est constituée par les cinq premiers articles de la proposition de loi n° 53. En effet, ces articles ont été repris, dans leur esprit sinon dans leur forme, par la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982.

Cette loi, qui répondait à la nécessité de donner un statut à la SNCF, dont la convention institutive du 31 août 1937 expirait le 31 décembre 1982, a vu son objet s'élargir à l'ensemble des transports routiers, ferroviaires, fluviaux et aériens.

En l'espèce, la loi du 30 décembre 1982, qui ne constitue qu'une loi d'orientation, tente d'introduire un encadrement juridique dans un domaine caractérisé par un enchevêtrement de textes, pour la plupart réglementaires.

L'article premier de la proposition n° 53 précisait, d'une part, que le Conseil régional établissait un schéma régional d'orientation des transports interurbains de personnes, et, d'autre part, que le Conseil général établissait un plan de coordination et de gestion des transports interurbains de personnes.

Ces dispositions ont été reprises dans les articles 14 et 29 de la loi d'orientation du 30 décembre 1982.

En effet, l'article 14 de la loi d'orientation dispose que les schémas directeurs d'infrastructures sont établis respectivement par l'Etat, en concertation avec les régions, et par les collectivités territoriales ou leurs groupements, notamment pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer les priorités en matière de modernisation, d'adaptation et d'extension des réseaux.

Quant à l'article 29, il précise que les services réguliers et les services à la demande de transports routiers non urbains de personnes sont organisés par le département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ces services sont inscrits au plan départemental établi par le Conseil général après avis des communes concernées.

Cet article dispose en outre que les services réguliers non urbains, d'intérêt régional sont inscrits au plan régional établi par le Conseil régional, après avis des Conseils généraux et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains.

Sous réserve de différences de terminologie, ces deux articles reprennent les dispositions de l'article premier de la présente loi. *Votre commission a donc décidé de supprimer cet article.*

S'agissant de l'article 2 de la proposition de loi qui traite de l'organisation des liaisons ferroviaires et des services routiers exploités par la SNCF, les dispositions incluses dans cet article figurent à l'article 22 de la loi d'orientation des transports intérieurs. Aux termes de cet article, l'organisation des liaisons ferroviaires, inscrites au plan régional des transports, établi par le Conseil régional des transports après avis des conseils généraux et des autorités compétentes, fait l'objet de conventions passées entre la région et la Société Nationale des Chemins de Fer Français.

En outre, l'article 22 prévoit la consultation de la région sur les modifications de la consistance générale des services assurés, dans son ressort, par la SNCF.

Enfin, les ouvertures ou fermetures de lignes et la création ou la suppression de points d'arrêt sont soumises pour avis à la région, aux départements et aux communes concernées.

L'intervention de la loi du 30 décembre 1982 rend donc inutile le maintien de l'article 2 de la proposition de loi déposée le 19 octobre 1982.

De même, le transfert de la compétence prévue à l'article 3 de la proposition a été réalisé par l'article 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs.

En outre, la décentralisation du pouvoir d'accorder des autorisations d'exploiter, prévu à l'article 4 est devenue sans objet puisqu'en vertu des articles 7 et 29 de la loi d'orientation des transports intérieurs, tout service de transport public régulier de personnes est exploité soit en régie, soit par une entreprise liée par contrat à l'autorité compétente pour l'organisation de ces transports.

De plus, en application de l'article 30 de cette même loi, dans un délai de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 29, tous les transports publics réguliers non-urbains de personnes qui ne sont pas exploités directement par l'autorité compétente devront faire l'objet d'une convention.

La subordination de l'exploitation des lignes à la conclusion d'une convention avec le département ou la région remet en cause les autorisations permanentes et susceptibles d'être vendues, qui étaient devenues de quasi-droits d'exploitation.

Votre commission a donc décidé de supprimer l'article 4 de la proposition initiale.

Enfin, l'article 5 qui faisait référence à des articles de la loi du 5 juillet 1949 et de la loi du 19 juin 1979 abrogés par la loi d'orientation des transports intérieurs, ne pouvait qu'être supprimé.

Cette disparition est d'autant plus justifiée que l'article 7.III de la loi du 30 décembre 1982 dispose que, sous réserve des pouvoirs de l'Etat en matière de prix, l'autorité compétente fixe et homologue les tarifs. L'intervention de la loi du 30 décembre 1982 se traduit donc par la suppression des cinq premiers articles de la proposition de loi dans sa rédaction initiale.

Une seconde série de modifications résulte du souci qui anime votre Commission d'éviter, dans toute la mesure du possible, des redondances dans les textes de loi. Or, certaines dispositions avaient été introduites, à titre de précaution, dans la proposition de loi déposée le 19 octobre 1982. La publication de la loi du 7 janvier 1983 rend superflètes la plupart de ces dispositions.

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi avait prévu, au second alinéa de l'article 18, que la charge financière résultant pour la région de l'attribution des aides à la pêche artisanale était compensée dans les conditions prévues à l'article 114, devenu l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983. Le maintien d'une telle disposition ne s'avère pas indispensable puisque votre Commission a adopté un nouvel article premier qui précise que le second volet des transferts de compétences s'effectue dans le respect des principes définis par la loi du 2 mars 1982 et par les titres premiers et III de la loi du 7 janvier 1983.

Or le principe de la compensation des charges financières résultant pour chaque collectivité territoriale des transferts de compétences est défini à l'article 94 qui figure dans le titre III de la loi du 7 janvier 1983.

Dans le même esprit, votre Commission a décidé de supprimer l'article 22 de la proposition de loi qui traite des biens affectés aux établissements d'enseignement. En effet, les articles 19 à 24 de la loi du 7 janvier 1983 régissent, d'une manière générale, le sort des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Enfin, votre Commission des lois a considéré qu'il était nécessaire de supprimer les articles 55, 56, 57 et 58 de la proposition initiale.

En effet, dans le cadre de la nouvelle structure qu'elle vous propose, votre Commission a inséré ces articles dans un titre premier qui définit les principes fondamentaux et les modalités des transferts de compétences.

Mais, au-delà de cette mise en harmonie des dispositions de la proposition n° 53 avec la législation existante, l'approfondissement de la réflexion menée par votre Commission a entraîné des modifications de l'économie initiale du texte présenté, à la veille de l'examen du projet de loi n° 409.

2. — L'affinement de la réflexion de votre Commission

L'affinement de la réflexion de votre Commission se traduit tant par des adjonctions que par des suppressions d'articles.

S'agissant des suppressions d'articles qui résultent d'une évolution de la doctrine de votre Commission, il convient de mentionner l'exclusion du champ des transferts de compétences dans le domaine des transports aériens. En effet, les dispositions du projet n° 409 reprises par la proposition de loi, dans ses articles 9 et 10, prévoyaient un transfert au bénéfice de la région, du pouvoir de créer et d'autoriser la création, par d'autres personnes publiques ou privées, des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique et des aérodromes agréés à usage restreint. En outre, la région devait délivrer les autorisations de créer des aérodromes à usage privé.

Mais si la région était également compétente pour l'aménagement et l'exploitation des aérodromes, les équipements et services destinés au contrôle de la circulation aérienne continuaient de relever de la seule compétence de l'Etat.

D'une manière générale, l'Etat déterminait, pour tous les aérodromes, les normes d'équipement et les règles d'utilisation nécessaires à la protection des personnes et des biens et notamment les mesures concernant la sûreté du transport aérien et la sécurité de la navigation aérienne. Aux termes du second alinéa de l'article 10 de la proposition de loi, un aérodrome ne pouvait être ouvert à la circulation aérienne publique ou faire l'objet d'un agrément pour un usage restreint que s'il satisfaisait aux règles de sécurité déterminées par l'Etat.

Enfin, l'Etat demeurerait compétent pour la création, l'aménagement et l'exploitation :

- des aérodromes exploités par l'Aéroport de Paris ;
- de l'aérodrome de Bâle-Mulhouse qui présente la particularité juridique de constituer un établissement public international ;
- des aérodromes réservés à l'usage exclusif des administrations de l'Etat ;
- des aérodromes caractérisés par leur situation géographique particulière et par leur éloignement de la partie continentale du territoire national.

Votre Commission a décidé de supprimer ces dispositions qui lui sont paradoxalement apparues comme à la fois dénuées de substance et pourtant génératrices d'un risque de tutelle de la région sur les autres collectivités.

En effet, l'article 9 de la proposition reconnaît à la région le pouvoir de décider de la création des aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique et des aérodromes agréés à usage restreint.

En l'espèce, la région recevait les compétences actuellement dévolues au ministre des Transports en vertu des articles L 221-1, L 221-2 et L 223-1 du code de l'aviation civile. Toutefois, ce rôle imparti à la région était limité pour au moins deux raisons :

- tout d'abord, parce que les besoins de la France en matière d'infrastructures aéro-portuaires sont plus que largement couverts ;
- ensuite parce que les compétences de la région ne concernaient que les infrastructures au sol.

En effet, les décisions d'ouverture de lignes aériennes et d'octroi des droits de trafic continuaient de relever de la compétence exclusive de l'Etat. S'agissant de la sûreté du transport aérien et de la sécurité de la navigation aérienne, l'Etat demeurerait seul compétent pour fixer, pour tous les aérodromes, les normes d'équipement nécessaires à la protection des personnes et des biens.

Pourtant, malgré leur caractère ténu, les compétences attribuées à la région pouvaient s'analyser en termes de tutelle puisqu'elle exerçait un pouvoir de décision s'imposant aux départements et aux communes désireux de créer des aérodromes. Même si les compétences de la région ne concernaient que la création des infrastructures, l'article 9 de la proposition de loi conférerait à la région un quasi pouvoir réglementaire.

En outre, le maintien au bénéfice de l'Etat du pouvoir de déterminer les normes d'équipement et de sécurité ainsi que du droit de propriété des plates-formes, faisait apparaître le risque d'un transfert de charges au détriment de la région.

Dans ces conditions, votre Commission a estimé qu'il était préférable de supprimer les articles 9 et 10 de la proposition de loi.

Cette décision laisse subsister la situation actuelle qui subordonne la création d'un aérodrome par une personne autre que l'Etat, à l'obtention d'une autorisation administrative délivrée dans les conditions prévues à l'article D 221-2 du code de l'aviation civile.

En ce qui concerne les modes de gestion des aérodromes, les procédés actuels continueront d'être utilisés et notamment les concessions d'outillage public conclus avec les chambres de commerce et d'industrie.

La réflexion de votre Commission a également évolué en ce qui concerne l'attribution par la région des aides à la pêche artisanale et aux cultures marines prévue à l'article 18 de la proposition initiale.

Il est apparu à votre rapporteur que la rédaction insuffisamment précise de cet article confiait à la région des compétences dans le domaine de la pêche hauturière. Or, cette catégorie de pêche doit continuer de relever de la compétence de l'Etat en raison des problèmes internationaux et notamment communautaires que soulève ce secteur économique.

Votre Commission vous propose de limiter les attributions de la région à la seule pêche côtière. Ce vocable recouvre la pêche effectuée à moins de 20 milles des côtes soit par des pêcheurs artisans qui utilisent de petites flotilles soit par des pêcheurs qui emploient des navires de moins de 16 mètres de long et dotés d'un équipement industriel léger.

En outre, la rédaction retenue par votre Commission accorde au département le pouvoir d'attribuer les aides aux cultures marines. En effet, ces crédits sont étroitement liés à l'hydraulique agricole qui, depuis la loi du 7 janvier 1983, relève de la compétence du département.

S'agissant de l'éducation, les auteurs de la proposition de loi avaient été animés par le souci de rechercher le niveau de collectivité le mieux adapté aux conséquences financières que comporte la construction des bâtiments scolaires. Cette recherche témoignait d'une volonté de rapprocher, dans toute la mesure du possible, les centres de responsabilité et de décision des usagers du service public de l'éducation nationale. Enfin, la proposition de

loi tendait à limiter aux seuls bâtiments les charges dévolues aux collectivités territoriales. A cet égard, le dispositif retenu par la proposition de loi traduit une volonté de clarté et de cohérence.

Le financement, la construction et l'entretien des bâtiments scolaires sont confiés :

- aux communes pour les écoles préélémentaires et élémentaires ;
- aux départements pour les collèges ;
- à la région pour les lycées, les lycées d'enseignement professionnel, les lycées et collèges agricoles, les écoles de formation maritime et aquacole et les collèges techniques maritimes.

L'Etat conserve l'entière responsabilité des établissements d'enseignement supérieur, ainsi que des établissements d'enseignement relevant des ministères de la Défense, de la Justice et des Relations extérieures. Il reste seul compétent en matière de recrutement, de formation et de gestion des personnels enseignants.

Par rapport au projet n° 409, le choix effectué par les auteurs de la proposition impliquait un relèvement des niveaux d'attribution des compétences. En effet, il est apparu aux sénateurs co-signataires de la proposition de loi que la dévolution aux communes de la responsabilité des collèges présentait plus d'inconvénients que d'avantages, étant donné la diversité de la dimension et de l'implantation des collèges. Aussi a-t-il semblé préférable de faire du département le fédérateur des besoins du premier cycle de l'enseignement secondaire. En second lieu, les auteurs de la proposition de loi ont considéré qu'il était plus rationnel de transférer à la région, qui a reçu en vertu de l'article 82 de la loi du 7 janvier 1983 d'importantes compétences en matière de formation professionnelle, l'ensemble des lycées et des établissements à caractère technique et professionnel, y compris les lycées d'enseignement professionnel.

La répartition ainsi obtenue présente le mérite de la logique puisque la commune reçoit la responsabilité des établissements d'enseignement primaire, le département, la responsabilité des établissements du premier cycle de l'enseignement secondaire et la région celle des établissements de deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Il convient de souligner que pour votre Commission les charges incombant aux départements et aux régions ne doivent concerner que les bâtiments des collèges et des lycées.

En effet, l'Etat continue d'assumer les dépenses de fonctionnement. A cet égard, il est nécessaire de rappeler que l'Etat conserve la maîtrise des moyens en personnels et la responsabilité de la pédagogie. En conséquence, l'établissement de la carte scolaire devient une compétence exercée conjointement par le représentant de l'Etat et par la collectivité concernée. Toutefois, en ce qui concerne l'implantation géographique des collèges et des lycées, votre Commission a considéré que l'accord des conseils municipaux et des conseils généraux intéressés devait être recueilli.

Votre Commission des Lois a approuvé l'économie de cette répartition des compétences qui respecte le principe d'un transfert par blocs de compétences en reprenant les dispositions adoptées par le Sénat lors de l'examen du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. Toutefois, dans un souci de cohérence, elle a contracté, dans un seul article, les dispositions incluses dans les articles 21 et 23 de la proposition initiale. Ce faisant, votre Commission a consacré la faculté de transférer, de plein droit et à titre définitif, par convention, à une commune ou à un département une compétence exercée par un département ou une région. Enfin, votre Commission a adapté à la situation des écoles préélémentaires et élémentaires la formulation retenue pour les collèges et les lycées qui n'inclut que la construction, l'équipement et l'entretien des bâtiments.

En effet, aux termes de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1889, les communes assurent notamment la charge de l'entretien des bâtiments, des frais de chauffage et d'éclairage des classes, de l'acquisition et du renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement. Votre Commission a tenu à préciser la rédaction du premier alinéa de l'article 25 afin de laisser subsister le régime actuellement applicable aux écoles préélémentaires et élémentaires.

Dans le domaine de l'environnement et de l'action culturelle, les modifications introduites par votre Commission des lois portent la marque d'une amélioration des dispositions contenues dans la proposition de loi.

S'agissant du pourcentage de 1 % du montant de l'investissement que les collectivités territoriales doivent consacrer à l'insertion d'œuvres d'art dans les constructions scolaires, votre Commission a abrogé le second alinéa de l'article 47 qui soumettait, pour avis, les projets d'aménagement artistique au collège du patrimoine et des sites, institué par l'article 69 de la loi du 7 janvier 1983.

En effet, ce collège, créé auprès du représentant de l'Etat, constitue une instance déconcentrée. En outre, ses attributions, prévues par les articles 70 et 71 de la loi précitée, sont liées aux zones de protection du patrimoine

architectural et urbain. La consultation obligatoire du collège du patrimoine par les collectivités territoriales, pour leurs projets de construction au titre du 1 % culturel, ne semble pas adaptée aux libertés accordées aux élus locaux pour leurs choix artistiques.

En ce qui concerne les archives des collectivités territoriales, la nouvelle rédaction retenue par votre Commission clarifie les obligations respectives des services départementaux d'archives, des services extérieurs de l'Etat et des communes. A cet égard, il convient de souligner que le département devient le pivot de la conservation et de la mise en valeur des archives. Votre Commission a substitué le terme « déposer » au mot « verser ». En effet, le versement implique un transfert de propriété alors que la législation actuelle et notamment la loi du 21 décembre 1970 n'impose que le dépôt. Or, il ne semblerait pas conforme à l'esprit de la décentralisation de priver les communes de la propriété de leurs archives à l'occasion du dépôt qu'elles doivent opérer dans les services départementaux d'archives.

Enfin, votre rapporteur, en concertation avec M. Paul Séramy, rapporteur au nom de la Commission des Affaires culturelles, a considéré qu'il était nécessaire de préciser le principe de la prise en charge par l'Etat des rémunérations des personnels de documentation des archives départementales et du personnel scientifique des archives communales classées en première catégorie.

En ce qui concerne l'action sociale et la santé, votre Commission tient à souligner le caractère homogène de ce bloc de compétences transféré au département. Lors de son audition par votre Commission des lois, Mme Georgina Dufoix, Secrétaire d'Etat auprès du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, chargé de la famille, de la population et des travailleurs immigrés, a approuvé l'esprit qui anime les dispositions de la proposition de loi et notamment :

— l'institution d'une compétence de droit commun du département en matière d'aide sociale ;

— l'organisation, sous la responsabilité du département, des services d'action sociale et sanitaire ;

— le maintien à la charge de l'Etat d'un nombre limité de prestations qui relèvent strictement de la solidarité nationale ou dont le montant est lié à des prestations de sécurité sociale.

En accord avec M. Jean Madelain, rapporteur pour avis au nom de la Commission des Affaires sociales, votre rapporteur a proposé à votre Commission des lois de conforter, en l'insérant dans l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983, le principe du maintien en vigueur de la participation des communes aux dépenses d'aide sociale.

La concertation avec les représentants des différents ministères concernés a fait apparaître la volonté du gouvernement de transférer au département, en invoquant la théorie du bloc de compétences, la responsabilité des centres d'aide par le travail qui participent à l'adaptation sociale des handicapés.

Or, la prestation « centre d'aide par le travail » a connu un développement important au cours des trois dernières années comme l'illustrent les chiffres suivants :

1980 : 1 425 millions de francs

1981 : 1 825 millions de francs

1982 : 2 200 millions de francs

De 1981 à 1982, le total de la prestation a augmenté de plus de 20 %. Sur les 2 200 millions de francs consacrés, en 1982, à cette prestation, les collectivités locales versaient 1 379 millions. Cette proposition du gouvernement a pu être analysée comme un transfert aux collectivités territoriales d'une compétence à « haut risque ». Cette intention ne pouvait qu'aviver les craintes exprimées par le Sénat d'une décentralisation des charges.

A cet égard, il convient de rappeler que, selon le ministère de l'Intérieur, l'évaluation des transferts de base s'élève à environ 26 milliards de francs. L'ampleur de seconde série de transferts de compétences a incité votre Commission à s'interroger sur les implications financières de la décentralisation.

II. — LES GARANTIES INTRODUITES PAR VOTRE COMMISSION REPONDENT AUX PREOCCUPATIONS EXPRIMEES PAR LE SENAT

Représentant des collectivités territoriales, le Sénat est proche des préoccupations exprimées par les élus locaux. Or, l'inquiétude de ces derniers, qui était latente lors de l'examen du premier volet des transferts de compétences, tend à prendre un caractère manifeste.

Les garanties introduites par votre Commission sont destinées à apaiser ces craintes.

A. — Les préoccupations exprimées par le Sénat

Le souhait très généralement exprimé d'un renforcement du pouvoir des collectivités territoriales s'accompagne de la crainte non moins unanime de manquer des moyens financiers nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Le fait que l'institution récente de la dotation globale d'équipement se soit traduite par de cruelles déceptions, des révisions budgétaires et des accroissements de fiscalité ne contribue guère à rassurer votre Commission sur les implications financières de la réforme.

En outre, la mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982 ne s'est pas effectuée sans difficultés. Elle a engendré des dépenses parfois très importantes que ce soit en matière de locaux ou de recrutement de personnels. De plus, la mise à disposition des personnels des services extérieurs de l'Etat a pu être entravée.

Enfin, la conjoncture actuelle et ses répercussions sur les finances publiques interdit tout optimisme quant à la capacité de l'Etat d'assurer une compensation équitable. A cet égard, votre rapporteur tient à rappeler que la combinaison des articles 102 de la loi du 2 mars 1982, 5 et 94 de la loi du 7 janvier 1983, permet de dégager les principes qui doivent présider à la compensation intégrale des compétences transférées et notamment :

— le principe de la concomitance des transferts de ressources et des transferts de charges ;

— la règle de l'évaluation préalable des charges correspondant au transfert de compétences ;

— le principe de l'équivalence des ressources transférées aux dépenses effectuées par l'Etat pour l'exercice des compétences transférées, à la date même du transfert.

Les préoccupations exprimées par les membres de votre Commission des lois se traduisent par l'adoption de garanties supplémentaires qui apparaissent comme autant de conditions préalables à la poursuite de la politique mise en œuvre par la loi du 7 janvier 1983. Cette affirmation solennelle des principes qui doivent guider le second train de transferts de compétences modifie la structure de la proposition de loi.

B. — Des garanties nécessaires

En parfait accord avec M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur de la Commission des finances, votre rapporteur a proposé à votre Commission des lois d'insérer dans la proposition un certain nombre de « garde-fous » qui constituent autant de garanties pour les collectivités territoriales.

Vos Commissions des lois et des finances vous proposent donc :

- d'apurer le passif de l'Etat ;
- d'affiner les règles de compensation ;
- d'aménager le régime de la dotation globale d'équipement.

1. — *L'apurement du passif de l'Etat*

Cet apurement présente des aspects tant administratifs que financiers.

Tout d'abord, l'article 3 du texte adopté par votre Commission subordonne l'entrée en vigueur des transferts de compétences prévus par la présente proposition de loi au respect par l'Etat des conventions de mise à disposition de personnels.

Cet article qui constitue un préalable à la poursuite des transferts de compétences est destiné à remédier aux carences de l'Etat, constatées dans un certain nombre de départements et de régions.

Dans le même ordre d'idées, votre Commission s'est souciée du sort réservé aux personnels chargés de l'entretien des bâtiments affectés au service public de la Justice. Actuellement, plus de 2 500 agents relevant des collectivités territoriales sont mis à la disposition des juridictions au titre des dépenses obligatoires de fonctionnement du service public de la Justice. Les

dépenses engagées par les collectivités territoriales sont intégralement compensées par l'Etat depuis la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Votre Commission a, dans un premier temps, considéré que ces agents devaient devenir des fonctionnaires de l'Etat. Mais la réforme du statut de la Fonction publique se traduit par la reconnaissance d'un droit d'option ouvert aux fonctionnaires territoriaux. Dans ces conditions, votre Commission vous propose de modifier la rédaction de l'article 87 de la loi du 7 janvier 1983 afin de préciser que le décret prévu à cet article déterminera également les conditions du remboursement aux collectivités territoriales des traitements alloués aux personnels chargés de l'entretien des bâtiments qui opteront pour le statut de la Fonction publique territoriale. Une autre solution pourrait résider dans l'intervention d'une convention de mise à la disposition de l'Etat, qui préciserait les conditions de remboursement des dépenses correspondantes.

En ce qui concerne les préalables financiers votre Commission vous propose de réintroduire les « mises à niveau » adoptées par le Sénat lors de l'examen du projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales. Ces garanties avaient été également adoptées par la Haute-Assemblée dans le cadre de la discussion, en première lecture, du projet de loi relatif à la répartition de compétences. La plus importante qui prévoyait le principe d'une révision, à coût nul pour les départements, des barèmes d'aide sociale, avait même été retenue par la Commission mixte paritaire avant de faire l'objet d'un amendement de suppression présenté par le gouvernement.

En définitive, seul le principe de la révision des barèmes d'aide sociale, sans précision sur ses modalités d'application, devait être retenu à l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983.

L'adoption de ces préalables, dont certains peuvent encourir les foudres d'une invocation de l'article 40 de la Constitution, a conditionné l'accord donné par votre Commission à la proposition de loi.

Le premier d'entre eux, consacré par l'article 4, concerne *les transports scolaires*.

La nécessité de la mise à niveau de la participation de l'Etat, à hauteur de 65 % des dépenses subventionnables, représente une revendication ancienne et constante des élus locaux.

Le « ramassage » scolaire a été institué par le décret n° 53 818 du 3 septembre 1953 afin de favoriser la fermeture des classes ou des écoles à faible effectif. Les transports scolaires sont assurés soit par les lignes régulières

des transports de voyageurs, soit au moyen des services spéciaux de transports scolaires organisés conformément aux dispositions du décret n° 73 462 du 4 mai 1973 par les départements ou, à défaut, les communes ou leurs groupements, les établissements scolaires et les associations de parents d'élèves. Sur 26 000 services spéciaux, 85 % sont organisés par des collectivités locales, soit 29 % par les départements, 30 % par les communes et 26 % par les syndicats intercommunaux.

Le financement des services de transport scolaire est assuré par les familles qui bénéficient cependant d'une aide de l'Etat et des collectivités locales.

Le décret du 31 mai 1969 modifié par le décret du 12 janvier 1976 a posé le principe d'une participation financière de l'Etat au fonctionnement du service des transports scolaires. Cette participation est fixée à un taux maximum de 65 % des dépenses de fonctionnement. En fait, ce taux varie en fonction de la participation des collectivités locales afin de tenter de réaliser l'objectif de gratuité des transports scolaires.

Actuellement, les départements peuvent être classés en trois groupes :

— 26 départements dans lesquels la gratuité est réalisée et qui bénéficient d'un taux de subvention égal à 65 % ;

— 17 départements où la gratuité est réalisée avec un taux de subvention inférieur à 65 % mais pour lesquels le gouvernement s'est engagé à respecter le taux de 65 % dès l'année scolaire 1983-1984 ;

— les autres départements, qui bénéficient d'un taux de subvention inférieur, variant entre 59 à 64 %.

Le taux de participation de 65 % des dépenses est un taux plafond. Depuis 1975, le ministère de l'Education nationale « module » le taux de subvention moyen appliqué dans chaque département en fonction du pourcentage de la participation financière des collectivités locales aux dépenses de transport. Ce taux est donc d'autant plus élevé que la participation locale se situe elle-même à un niveau important.

En outre, seuls certains départements qui réalisent la gratuité des transports scolaires, en raison d'une contribution locale rigoureusement complémentaire de l'aide financière de l'Etat, bénéficient du taux de participation de 65 %.

Les dépenses prises en compte pour le calcul de la subvention sont les dépenses réglementaires subventionnables et non les dépenses réelles de fonctionnement des services de transport scolaire.

Selon les ministères interrogés, les écarts constatés entre les départements résultent des hausses de tarif autorisées. En effet, le ministère de l'Education nationale ne prend en compte que les hausses de tarifs autorisées au plan national et non les dérogations accordées au plan local par les représentants de l'Etat dans les départements et encore moins la réalité des prix de revient souvent occultée par une subvention départementale destinée à combler le déficit des régies de transport.

En outre, la différence entre les dépenses réelles et les dépenses subventionnables tiendrait principalement aux facteurs suivants.

Tout d'abord, les élèves transportés doivent répondre aux deux conditions déterminées par le décret de 1969, à savoir :

— une condition de distance entre le domicile et l'établissement scolaire : cette distance doit être supérieure à 3 km en zone rurale et à 5 km en agglomération urbaine ;

— une condition relative à la nature des établissements fréquentés : les départements ne peuvent bénéficier d'une subvention que pour les élèves fréquentant les établissements publics des premier et second degrés, et les établissements privés placés sous contrat d'association ou contrat simple pour les enseignements de même niveau. Pour les établissements sous contrat simple la participation n'est ouverte qu'à titre précaire, dans l'attente de la conclusion d'un contrat d'association.

En outre, sont pris en compte les élèves fréquentant les établissements privés reconnus par l'Etat et dispensant un enseignement technique ou agricole.

En revanche, les établissements publics ou privés dispensant un enseignement préscolaire et les établissements d'enseignement supérieur sont exclus du bénéfice des dispositions du décret de 1969.

Enfin, il convient de souligner que la dépense supplémentaire qui résulterait pour l'Etat d'un alignement du taux de subvention à 65 % est évaluée à 103 millions de francs.

Le deuxième préalable réside dans la prise en charge par l'Etat des dépenses relatives au logement des instituteurs.

Paradoxalement, cette disposition dont l'importance a été soulignée depuis plus de trois ans par le Sénat n'appelle pas de longs commentaires.

Toutefois, il convient de souligner que la compensation des charges imposées aux communes pour le logement des instituteurs, qui fait suite à une revendication des élus locaux, a connu des formes successives.

La loi du 31 décembre 1980, dans son article 8, avait prévu une répartition, en 1981, du reliquat de la D.G.F., proportionnellement au nombre des instituteurs attachés à l'ensemble des écoles de la commune.

Puis l'article 94 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a posé le principe d'une compensation progressive sur la base de la situation constatée en 1981. La solution du reliquat fut donc abandonnée et remplacée par une inscription dans le budget du ministère de l'Education d'une somme de 650 millions de francs. Pour l'année 1983, le gouvernement se propose d'atteindre l'objectif de compensation intégrale prévue par l'article 94 de la loi du 2 mars 1982.

A cet effet, le projet de loi de finances pour 1983 a prévu l'intégration, dans la D.G.F., d'un crédit de 2 106 millions de francs au titre d'une dotation spéciale. Cette dotation représente 3,58 % de la dotation globale de fonctionnement.

L'intégration dans la dotation globale de fonctionnement permet, tout en distinguant la « dotation spéciale instituteurs » des autres attributions de la D.G.F., de garantir à cette compensation une évolution égale à celle des recettes de la T.V.A. et donc de l'activité économique.

Mais cette inclusion présente des inconvénients et notamment celui de majorer, artificiellement, la progression de la D.G.F. Cette intégration est susceptible de faire échapper la D.G.F. au mécanisme de régularisation prévu au sixième alinéa de l'article L. 234-1 du Code des communes.

De même, l'inclusion de la dotation dans la D.G.F. soustrait cette dotation à l'application des dispositions de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983. Aux termes du troisième alinéa de cet article, toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, est compensée dans les conditions prévues à l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983.

Pourtant, le montant de l'indemnité individuelle est déterminé par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Le montant de l'indemnité peut donc varier en fonction de critères qui diffèrent de celui retenu pour l'évolution de la dotation globale de fonctionnement: la T.V.A.

L'examen par le Sénat du projet de loi n° 409 devait se traduire par l'adoption d'un article 132 B (nouveau) qui transférait à l'Etat la charge du logement des instituteurs et, par voie de conséquence, abrogeait l'article 94 de la loi du 2 mars 1982. Mais cet article 132 B, supprimé par l'Assemblée nationale ne fut pas rétabli par la Commission mixte paritaire. Il est vrai que la section Education ne figurait plus dans le projet de loi.

Votre Commission vous propose de réintroduire le principe d'une prise en charge par l'Etat de la responsabilité du logement des instituteurs et des charges correspondantes.

Les modalités de la révision des barèmes de l'aide sociale constituent le troisième préalable. En effet, le Sénat a obtenu, lors de l'examen du premier volet des transferts de compétences que le principe de la révision des barèmes d'aide sociale soit consacré par la loi.

Aux termes de l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983, 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 d'aide sociale et de santé entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Dans son excellent rapport sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, notre collègue Jean Chérioux rappelait que le principe de financement de l'aide sociale par les collectivités locales, proches des assistés, avait été fixé lors du congrès de l'assistance publique en 1889. Tout en appliquant ce principe, la réforme de 1953 a innové en modulant la participation de l'Etat en fonction des différentes formes d'aide sociale, selon le degré de responsabilité des collectivités locales dans l'admission à l'aide. Les dépenses sont donc classées en trois groupes.

Le groupe I, qui englobe les dépenses d'hygiène et de prévention sanitaire, d'aide sociale à l'enfance et de contraception, correspond à une responsabilité prépondérante de l'Etat. Celui-ci couvre en moyenne 83 % de la dépense. Les départements supportent les 17 % restants. A cet égard, il convient de remarquer que les communes ne participent pas au financement des dépenses du groupe I.

Le groupe II, qui comporte notamment les dépenses d'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux, les frais d'interruption volontaire de grossesse et les cotisations volontaires d'assurance maladie, est couvert par l'Etat à hauteur de 65 %.

Le groupe III correspond à une responsabilité prépondérante des collectivités locales.

Pour chaque département et pour chaque catégorie de dépenses d'aide sociale, le décret du 21 mai 1955 a déterminé les pourcentages de participation de l'Etat et des collectivités territoriales. Ces ensembles de pourcentage constituent les barèmes d'aide sociale. Les pourcentages varient d'un département à l'autre. En ce qui concerne les dépenses du groupe I, le taux de participation de l'Etat varie de 78 % (Calvados, Meurthe-et-Moselle), à 97 % (Corse, Guyane). Les communes participent au financement des dépenses du groupe II et III. Le partage de ce financement entre les communes et les départements est fixé par chaque conseil général qui détermine le pourcentage global de participation des communes ainsi que la clé de répartition entre chacune d'entre elles.

Le système de financements croisés résultant de la réforme de 1955 a fait l'objet de sévères critiques. La critique principale porte sur le caractère immuable du barème de répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce barème n'a jamais été révisé depuis 1955. Or, les barèmes ont été établis à partir d'un certain nombre de critères économiques ou démographiques : valeur du centime, produit de la taxe locale, proportion de la surface cultivée, densité de la population, importance de la population agricole par rapport à la population active totale et nombre de personnes âgées et d'enfants. Depuis plus d'un quart de siècle, la physionomie de la France a beaucoup évolué. L'urbanisation a modifié les données qui avaient présidé à l'établissement des barèmes d'aide sociale. Les critères utilisés en 1955 pour mesurer la capacité financière des départements ont donc vieilli. Enfin, à une époque où se pose avec acuité le problème de la maîtrise des dépenses d'aide sociale, le système des financements croisés présente l'inconvénient de diluer les responsabilités entre les trois catégories de collectivités concernées.

Une révision de ces barèmes apparaît donc comme indispensable à la mise en œuvre des transferts en matière d'aide sociale et de santé. Selon l'opinion de votre Commission, **cette révision doit s'effectuer à coût nul pour les départements**. Il ne serait pas admissible que certains départements se voient imputer les conséquences financières de « l'allègement » de la situation anormale dans laquelle se trouvent les départements actuellement les plus défavorisés. D'autant plus que la traduction fiscale d'une telle normalisation risque d'être extrêmement lourde : + 60 % de fiscalité locale selon certaines simulations effectuées par le ministère de l'Intérieur.

Toutefois, le principe d'une révision à coût nul pour les départements, affirmé à l'article 6 de la proposition de loi, comporte des tempéraments en ce qui concerne sa mise en œuvre. En effet, votre Commission a retenu une période de trois ans pour la réalisation de cette révision de la répartition des charges d'aide sociale. En outre, l'article adopté par votre Commission pré-

cise que les transferts de ressources qui résulteront de cette révision seront versés par le budget de l'Etat aux départements concernés par cinquième pendant cinq ans. Le coût pour l'Etat de cette révision est actuellement évalué à 725 millions de francs.

Enfin, le quatrième préalable retenu par votre Commission concerne le remboursement par l'Etat des contingents d'aide sociale. En effet, le système mis en place par le décret du 21 mai 1955 se traduit par une avance de trésorerie consentie par les départements à l'Etat. Le montant exact de chacun des intervenants au titre d'un exercice donné ne peut être déterminé qu'au vu du compte administratif départemental, c'est-à-dire au plus tôt à la fin du mois de février de l'année suivante. Les sommes dues par l'Etat, au titre d'un exercice, ne peuvent donc être versées au cours de cet exercice. Toutefois, les comptes administratifs départementaux étant établis en termes de droits constatés, les sommes dues par l'Etat sont effectivement inscrites en recettes alors même qu'elles n'ont pas été recouvrées. La participation de l'Etat est versée à chaque département en deux temps. Pour l'exercice en cours, l'Etat verse un acompte égal à 80 % des sommes dues au titre de l'exercice précédent. Ces sommes qui sont connues avec exactitude sont créditées en trois versements. Enfin, le versement du solde intervient au cours de l'exercice suivant, après la clôture du compte administratif. Ce mécanisme comporte deux conséquences pour les finances locales :

— d'une part, en terme de flux annuel, les sommes versées chaque année sont inférieures aux sommes dues au titre de cette année ; en effet, l'inflation et la croissance en volume des dépenses d'aide sociale entraînent une augmentation des participations de l'Etat ;

— d'autre part, les départements consentent à l'Etat, pendant environ une année, une avance de trésorerie d'un montant égal à la différence entre les sommes dues au titre de l'exercice en cours et 80 % des sommes exigibles au titre de l'année précédente. En fin d'exercice, chaque département aura ainsi consenti une avance de trésorerie égale à la croissance des dépenses majorées de la hausse des prix.

La dette de l'Etat, résultant de l'avance de trésorerie consentie par les départements, a cru rapidement depuis la mise en place de ce système de remboursement. Cette croissance rapide est due à la forte progression de la participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale des départements. A l'heure actuelle, la dette de l'Etat peut être évaluée à environ 9 milliards de francs. Votre Commission vous propose que l'apurement de cette dette soit achevé à l'issue d'une période de 7 ans à compter du 1^{er} janvier 1984. Cette proposition témoigne de l'esprit de conciliation qui anime votre Commission puisqu'elle instaure un remboursement échelonné d'une dette immédiatement exigible.

L'adoption des préalables qui viennent d'être définis constitue pour votre Commission un test de la volonté décentralisatrice du gouvernement. Mais au-delà de ces mises à niveau, votre Commission a considéré qu'il convenait d'affiner les règles de compensation des transferts de charges.

2. — *La précision des règles de compensation*

L'article 10 introduit par votre Commission étend à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, qui font l'objet d'un régime de compensation particulier, les dispositions de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 qui sont destinées à prévenir les « dérapages » ex post du fait d'une modification par l'Etat des normes techniques. L'article 10 dispose que toute charge nouvelle incombant aux régions du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, est compensée par des crédits versés par l'Etat. Cette disposition s'avérait nécessaire puisque les principes de compensation définis aux articles 5 et 94 de la loi du 7 janvier 1983 ne s'appliquent pas au secteur de la formation professionnelle.

En outre, l'article 64 introduit par votre Commission modifie les dispositions relatives à la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée. En effet, votre Commission a été consciente des difficultés d'application des règles prévues à l'article 19 de la loi du 7 janvier 1983. Le deuxième alinéa de cet article prévoit que la mise à disposition des biens meubles et immeubles est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.

Votre Commission vous propose de compléter cet alinéa par des dispositions qui précisent que pour l'établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir au conseil d'experts dont la rémunération est supportée pour moitié par la collectivité bénéficiaire du transfert et pour moitié par la collectivité antérieurement compétente. En cas de désaccord, les parties peuvent faire appel à l'arbitrage du président de la chambre régionale des comptes compétente. Ces précisions apportent des garanties supplémentaires aux collectivités territoriales bénéficiaires d'un transfert de compétence. Enfin, votre Commission a décidé de procéder à un aménagement du régime de la dotation globale d'équipement.

3. — *L'aménagement de la dotation globale d'équipement*

Au-delà des déceptions qu'a provoqué chez les élus locaux le montant de la D.G.E. départementale, votre Commission a modifié le régime de la dotation globale d'équipement. Tout d'abord, votre Commission a tenu à préciser le champ de la liberté d'emploi de la D.G.E. des communes. L'article 58 de la proposition de loi dispose que la D.G.E. peut permettre :

- un remboursement anticipé du capital de la dette contractée ;
- une couverture des travaux prévus pour un exercice ultérieur.

De plus, un conseil municipal pourra décider du versement à un organisme de coopération intercommunale ou à une autre commune de tout ou partie de sa dotatoin globale d'équipement.

En outre, l'article 59 de la proposition de loi étend le bénéfice de la dotation globale d'équipement des départements aux groupements de départements, c'est-à-dire aux ententes interdépartementales.

Enfin, votre Commission a adopté les dispositions de l'article 60 qui ouvre aux communes la possibilité d'un placement de la dotation globale d'équipement en bons du Trésor. Cette faculté ne concerne que la fraction de la D.G.E. en attente d'emploi.

Pour conclure cette analyse du dispositif financier retenu par votre Commission des lois, il convient de mentionner les dispositions de l'article 11. Cet article permet de contrôler l'évolution des charges induites pour les communes, les départements et les régions par les transferts de compétences. Votre Commission vous propose de décider que ces charges induites qui n'ont pas été compensées au moyen de ressources attribuées par l'Etat, feront l'objet d'une évaluation annuelle. Cette évaluation sera établie par la Commission instituée par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article premier du décret du 10 mars 1983, la Commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences est composée de huit représentants des communes, désignés par l'association des maires de France, de quatre représentants des conseils généraux élus par les présidents de conseil général et de quatre représentants des conseils régionaux élus par les présidents des conseils régionaux.

Cette disposition permettra de contrôler, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, l'évolution des dépenses induites représentant la part des dépenses non compensées par rapport à l'ensemble des charges résultant, pour chaque catégorie de collectivités, des transferts de compétences.

Enfin, l'article 62 introduit par votre Commission dispose que les résultats financiers de la seconde série de transferts de compétences seront présentés dans le rapport au Parlement prévu à l'article 123 de la loi du 7 janvier 1983.

Telles sont les garanties financières que votre Commission des lois a considéré comme indispensables à la poursuite de la politique de décentralisation.

L'adoption de ces précautions se traduit par une modification de la structure de la proposition de loi. En effet, au terme de son examen par votre Commission des lois, la proposition de loi comprend trois titres.

Le titre premier, qui se divise en trois sections, traite des principes fondamentaux et des modalités des transferts de compétences.

Le titre II est relatif aux nouvelles compétences qui font l'objet d'un transfert. Il se subdivise en quatre sections :

- Section 1 : Des transports ;
- Section 2 : De l'éducation ;
- Section 3 : De l'action sociale et de santé ;
- Section 4 : De l'environnement et de l'action culturelle.

Enfin, le titre III comporte des dispositions financières et des dispositions diverses.

Dans le cadre de l'étroite collaboration qui a présidé aux travaux de vos Commissions, il a été décidé que les rapports des Commissions saisies pour avis comprendraient une analyse détaillée des articles qui relèvent de leur compétence.

En conclusion, votre rapporteur ne peut manquer de formuler certaines observations. Tout d'abord, et malgré les difficultés d'interprétation qui résultent du fractionnement des textes, le département apparaît comme le grand bénéficiaire des compétences transférées. Cette option, sous-jacente au projet n° 409 et approuvée par la Commission des lois, semble justifiée par le fait que le cadre administratif du département est particulièrement adapté à l'exercice des compétences en matière d'aide sociale et sanitaire.

Ensuite, pour reprendre la terminologie que votre rapporteur avait utilisée lors de l'examen du projet n° 409, l'Etat-collectivité n'a pas disparu. En effet, l'Etat conserve la maîtrise de la planification, de la programmation et de la réglementation des compétences transférées. A cet égard, certaines propositions d'amendement émanant du gouvernement sont révélatrices de cette conception de la décentralisation. La liberté des collectivités territoriales continue d'être encadrée par les « règles du jeu » définies par l'Etat. Cette permanence de l'Etat conduit à soulever le problème de la reconnaissance aux collectivités territoriales d'un pouvoir réglementaire.

Enfin, à la veille d'un renforcement des responsabilités des collectivités territoriales, votre rapporteur ne peut manquer de manifester son inquiétude devant le développement de l'interventionnisme économique des collectivités territoriales.

Le Sénat avait d'ailleurs solennellement désapprouvé les dispositions de la loi du 2 mars 1982 qui constituent le fondement de cet accroissement des responsabilités économiques des collectivités territoriales. L'expérience semble, hélas, justifier la position de la Haute Assemblée.

Dans un contexte de crise économique, les collectivités territoriales apparaissent comme le dernier recours des entreprises en difficulté, voire comme la caution de banques exagérément prudentes. Il est à craindre que l'importance des sommes déjà avancées ou garanties par les collectivités territoriales ne se traduise, à terme, par de graves difficultés financières pour les communes, les départements et les régions.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des lois vous propose d'adopter les conclusions qu'elle vous présente sur la proposition de loi n° 53.