

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1982-1983

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 janvier 1983.
Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 21 décembre 1982.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

EN APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE PREMIER, DU RÈGLEMENT, *au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

Rapporteurs de la loi sur la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat :

M. Paul GIROD :

Commission des Lois, saisie au fond :

M. Jacques VALADE :

Commission des Affaires économiques, saisie pour avis :

MM. Joseph RAYBAUD et Jean-Pierre FOURCADE :

Commission des Finances, saisie pour avis :

M. Paul SÉRAMY :

Commission des Affaires culturelles, saisie pour avis :

M. Jean MADELAIN :

Commission des Affaires sociales, saisie pour avis.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, 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-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, 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.

Collectivités locales. — Aide sociale - Apprentissage - Communes - Compétences - Départements - Dotation générale de décentralisation - Dotation globale d'équipement - Etat - Formation professionnelle - Régions - Santé.

Avertissements importants :

- Les transferts, et notamment celui de la responsabilité de la délivrance du permis de construire, ne seront effectifs qu'après la publication des décrets d'application de la loi sur la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

- Le texte de la loi relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat sera disponible au bureau de vente de la Direction des journaux officiels, 26, rue Desaix, 75015 Paris.

SOMMAIRE

	Pages
	—
Introduction	2
I. — Les objectifs poursuivis par le Sénat	3
II. — L'examen du projet de loi par l'Assemblée nationale	3
III. — Les conclusions de la Commission mixte paritaire	5
IV. — L'examen définitif du projet de loi	7
Annexe : Les modifications introduites par le Sénat en première lecture	9

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent document, destiné à être diffusé à tous les maires de France, a pour objet de rappeler les apports du Sénat au projet de loi relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, définitivement adopté par le Parlement, le 17 décembre 1982. Le caractère exceptionnel de cette procédure d'information témoigne de l'importance des conséquences de la réforme entreprise, pour la vie quotidienne des collectivités locales de France.

I. — LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE SÉNAT

Tout au long de l'examen du projet de loi, qui constitue le second volet de la décentralisation, les principales préoccupations du Sénat ont été :

— de défendre l'autonomie communale en proscrivant toute pression sur les communes, en supprimant toute esquisse de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, ainsi que toute incitation, même insidieuse, au regroupement communal et en définissant clairement le contenu de chacune des compétences transférées ;

— d'assurer aux collectivités attributaires des compétences transférées les moyens, tant administratifs que matériels et financiers, nécessaires à l'exercice normal des nouvelles compétences. En l'occurrence, le Sénat a tenu à garantir, à préciser et à améliorer l'efficacité de la compensation financière des charges transférées. A cet égard, il convient de souligner le caractère primordial des dispositions financières puisque, à terme, le montant des charges transférées devant faire l'objet d'une compensation devrait atteindre 30 milliards de francs.

Tels sont les principes qui ont guidé l'action du Sénat. Les modifications introduites par le Sénat ont fait l'objet d'un rapport d'information (Sénat n° 106) dont une synthèse figure en annexe du présent document.

II. — L'EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1° Saisie à son tour du projet de loi, l'Assemblée nationale a retenu certaines des modifications introduites par le Sénat et notamment :

— le principe de la prise en charge par l'Etat des primes des contrats d'assurance destinés à garantir les collectivités territoriales contre les risques inhérents à l'exercice des compétences transférées ;

— l'indexation de la dotation globale d'équipement sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques qui constitue une référence plus avantageuse pour les collectivités territoriales que le critère d'évolution prévu dans le texte initial, à savoir la formation brute de capital fixe de l'Etat ;

— le maintien de la spécificité des fonds qui interviennent en matière d'eau et d'électrification : F.N.D.A.E. et F.A.C.E. ;

— la confirmation de la procédure d'appel ouverte aux maires contre les décisions, souvent discrétionnaires, de l'architecte des Bâtiments de France.

2° En outre, l'Assemblée nationale a admis certaines des préoccupations exprimées par le Sénat, mais dans une rédaction différente et parfois moins précise.

Quelques exemples permettent d'illustrer cette assertion et notamment :

— la consécration du transfert des services comme la modalité principale alors que la mise à disposition des services ne représente qu'un moyen subsidiaire ;

— l'atténuation, à due concurrence, de la responsabilité des collectivités territoriales pour les dommages résultant, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du défaut de fonctionnement d'un service, ne relevant pas de ces collectivités ;

— la garantie d'une compensation de l'accroissement des charges induit par une modification par l'Etat de la réglementation, intervenant postérieurement au transfert des compétences. Toutefois, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale laissait planer un doute sur la prise en compte des effets de l'érosion monétaire qui ne semblaient pas compensés pour les premières compétences transférées ;

— la prise en considération des besoins spécifiques des communes rurales en ce qui concerne l'utilisation des sols.

3° En revanche, pour les autres dispositions du projet de loi, l'Assemblée nationale devait décider de revenir au texte initial du Gouvernement.

III. — LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (1)

A l'issue de cet examen par l'Assemblée nationale, la Commission mixte paritaire, chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion entre l'Assemblée nationale et le Sénat, s'est réunie, sous la présidence de M. Léon Jozeau-Marigné, sénateur, le 9 décembre 1982, au Palais du Luxembourg.

Au terme de dix-huit heures de discussions, parfois difficiles en raison des divergences de vues entre les deux Assemblées, la Commission est parvenue à élaborer un texte commun, adopté à l'unanimité des commissaires présents.

En définitive, les conclusions de la Commission reprenaient, pour l'essentiel, les dispositions introduites par le Sénat et notamment :

1° En ce qui concerne les principes qui doivent guider les transferts de compétences (Titre I) :

— le principe d'un décompte des charges, établi contradictoirement, collectivité par collectivité et préalablement au transfert des compétences ;

— le transfert des ressources concomitamment au transfert des charges ;

— l'évaluation de la remise en état des biens lors de leur mise à disposition des collectivités bénéficiaires ;

— la compensation de toute charge nouvelle résultant, pour les collectivités territoriales, de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, lorsque la charge supplémentaire n'est pas couverte par l'accroissement, en termes réels (2), de la dotation générale de décentralisation ;

2° En ce qui concerne les transferts proprement dits (Titre II) :

— l'institution des syndicats intercommunaux d'études et de programmation chargés par les communes d'élaborer les schémas

(1) Lorsqu'après deux lectures dans chaque Assemblée, ou une seule en cas d'urgence un projet de loi ou une proposition de loi n'a pu être adopté dans les mêmes termes par les deux Assemblées, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une Commission mixte paritaire, composée de 7 députés et de 7 sénateurs et chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion (art. 45, alinéa 2, de la Constitution).

Si la Commission mixte paritaire est parvenue à élaborer un texte commun, celui-ci est alors soumis pour ratification à chaque Assemblée. A ce stade de la procédure, aucun amendement n'est recevable sauf ceux qui sont déposés par le Gouvernement ou ceux qu'il a acceptés.

(2) C'est-à-dire déduction faite de l'incidence de la hausse des prix.

directeurs ou les schémas de secteur et automatiquement dissous à l'expiration d'un délai de trois ans ;

— la faculté offerte à une commune qui estime que le schéma directeur compromet un de ses intérêts essentiels de décider de son retrait du périmètre, au terme d'une procédure contradictoire faisant intervenir le représentant de l'Etat et le collège des élus institué au sein de la Commission de conciliation ;

— la suppression de l'incitation faite au département d'intervenir en matière d'aides sociales au logement, en cas de désengagement de l'Etat : cette compétence facultative n'était pas compensée financièrement ;

— la création d'un comité de coordination des programmes, composé à part égale de représentants de l'Etat, des régions et des organisations syndicales et professionnelles, et chargé de veiller à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'Etat et les régions en matière de formation professionnelle ;

— la réévaluation automatique des sommes représentatives des rémunérations des stagiaires, inscrites dans les dotations de l'Etat aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle, en cas de modification par l'Etat des échelles de rémunérations ;

— l'inclusion dans la présente loi des dispositions relatives au transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités territoriales en matière de justice et de police. La prise en charge par l'Etat de l'ensemble des dépenses du service public de la justice interviendra en 1984 et l'étatisation des polices municipales entrera en vigueur en 1985, sans compensation au détriment des collectivités territoriales.

3° En ce qui concerne les dispositions financières (Titre III) :

— la prise en compte, à hauteur de 15 %, à côté de l'effort d'investissement, d'un certain nombre de critères objectifs (population, nombre de logements construits, nombre d'enfants scolarisés, potentiel fiscal, longueur de la voirie...), révélateurs du besoin d'investissement et assurant une péréquation satisfaisante en faveur des petites communes, pour l'attribution de la dotation globale d'équipement des communes ;

— la limitation de la répartition du solde de cette dotation aux seules communes dont la richesse fiscale est inférieure à la moyenne nationale ainsi qu'aux communautés urbaines et districts à fiscalité propre, existants à la date de publication de la loi ;

— l'exclusion des subventions de l'Etat, pour l'eau et l'assainissement, d'une globalisation dans la D.G.E. des départements ;

— enfin, l'affirmation expresse que la répartition par le département de la part de la dotation globale d'équipement des départements en fonction des travaux d'équipement rural ne devrait, en aucun cas, constituer une incitation à des fusions de communes.

Par rapport au texte adopté par le Sénat, en première lecture, la principale modification concernait l'abandon du système optionnel en matière d'urbanisme et notamment en ce qui concerne la délivrance du permis de construire. En effet, le Sénat avait prévu que les communes pourraient, comme par le passé, élaborer leurs P.O.S. conjointement avec les services de l'Etat. Dans cette hypothèse, les permis de construire continuaient d'être délivrés au nom de l'Etat. En contrepartie, la Commission mixte paritaire a sensiblement atténué la rigueur du principe de l'inconstructibilité des sols, en l'absence de P.O.S.

Dorénavant, l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes, les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opération d'intérêt national ainsi que les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées pourront être autorisées, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune. En outre, le représentant de l'Etat autorisera, sur demande motivée du Conseil municipal, toute construction ou installation nouvelle, sous la seule réserve de leur conformité aux lois et règlements nationaux.

En ce qui concerne la prise en charge par l'Etat du logement des instituteurs, le problème de ce transfert sera abordé lors du débat ultérieur sur la répartition des compétences en matière d'équipement.

Telles sont les principales décisions adoptées par la Commission mixte paritaire.

IV. — L'EXAMEN DÉFINITIF DU PROJET DE LOI

Mais, lors de l'examen par l'Assemblée nationale des conclusions de la Commission mixte paritaire, le Gouvernement a présenté des amendements qui supprimaient trois dispositions financières, retenues par la Commission mixte et considérées comme essentielles par le Sénat, à savoir :

— la révision, à la charge de l'Etat, et préalablement à tout transfert, des barèmes d'aide sociale ;

— la possibilité offerte aux départements et aux régions de recevoir à terme une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ; cette suppression inquiète le Sénat qui craint que les collectivités territoriales ne soient contraintes d'augmenter exagérément le

taux des impôts transférés qui sont peu évolutifs par nature (« carte grise » aux régions, « vignette », taxe de publicité foncière et droits de mutation aux départements) ;

— le caractère contradictoire du décompte des charges qui résultent, pour les collectivités locales, des accroissements de compétences.

L'Assemblée nationale a donc transmis au Sénat les conclusions de la Commission mixte paritaire, amendées par le Gouvernement.

Lors de l'ultime examen du projet de loi par le Sénat, le Gouvernement s'est toutefois engagé, en ce qui concerne le décompte des charges, à conférer un rôle de chambre d'appel à une commission présidée par un magistrat de la Cour des Comptes et composée de représentants de chaque catégorie de collectivité territoriale.

Compte tenu des modifications introduites par M. le ministre de l'Intérieur qui, certes, résultent du droit d'amendement reconnu au Gouvernement par la Constitution, mais qui infléchissent l'esprit d'un accord intervenu en Commission mixte paritaire, la majorité du Sénat a refusé de prendre part au vote.

Les conclusions de la Commission mixte paritaire, amendées par le Gouvernement, ont cependant été adoptées par 122 voix contre une, celle de M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, qui n'a pas cru devoir apporter sa caution aux dispositions financières de ce texte en raison du caractère insuffisamment évolutif des ressources de compensation.

En conclusion de ce rapport, il convient de rappeler que les dispositions soustraites du projet de loi par le Gouvernement, pour des motifs issus de l'encombrement de l'ordre du jour des Assemblées parlementaires, ont été reprises par une proposition de loi présentée par MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade.

Cette proposition de loi, qui ne saurait se résumer à une reprise pure et simple des sections distraites du projet de loi, puisque ces dispositions ont été modifiées pour tenir compte des principes définis par le Sénat, sera examinée à la prochaine session parlementaire. Cet examen permettra au Sénat « Grand Conseil des Communes de France », de faire entendre, comme à l'accoutumée, la voix de la sagesse et du bon sens, consacrés par son expérience des réalités locales.

ANNEXE

Modifications introduites par le Sénat lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi sur la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

TITRE PREMIER

Dans son titre premier, le projet de loi énonçait :

- les principes fondamentaux qui doivent guider les transferts de compétences ;
- les modalités de l'exercice de ces transferts.

1. Les principes fondamentaux consistaient notamment :

- dans l'engagement, pris par le Gouvernement, que chaque transfert de compétences devra être accompagné d'un transfert des ressources correspondantes ;
- dans la réalisation des transferts de compétences au profit des collectivités existantes : communes, départements et régions ;
- dans l'interdiction faite à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité.

2. En ce qui concerne les modalités de transferts, le projet de loi confirmait les éléments suivants :

- le transfert des services correspondant à la mise en œuvre des compétences transférées ;
- le maintien des statuts régissant les personnels locaux ;
- le transfert des biens, meubles et immeubles, nécessaires à l'exercice des compétences ayant fait l'objet d'un transfert.

• Délibérations du Sénat.

1. Le Sénat a décidé de compléter la liste des principes fondamentaux qui doivent présider aux transferts, présents et futurs, des compétences :

- en affirmant avec solennité que les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale ;
- en proscrivant non seulement l'exercice de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, mais également l'ingérence d'une collectivité dans la sphère de compétences reconnues à une autre collectivité ;
- en posant le principe d'un transfert par « blocs de compétences » afin de mettre un terme aux responsabilités indécises et aux financements croisés ;
- en précisant que les ressources correspondant aux compétences transférées doivent permettre un exercice *satisfaisant* desdites compétences ;
- en garantissant le principe de la compensation de l'accroissement des charges induit par une modification de la réglementation ;
- en prévoyant le calendrier des transferts de compétences qui devront intervenir après le 31 mars 1983, et, au plus tard, un an après la publication de la présente loi ;
- en indiquant que les transferts de compétences dans les domaines de l'action sociale, de la santé et des transports devront être achevés au plus tard deux ans après la date de publication de la présente loi ; quant aux transferts de compétences en matière

d'éducation et de culture, ils devront intervenir, au plus tard, trois ans après la date de publication de la présente loi ;

— en précisant qu'il appartiendra aux collectivités locales, membres d'organismes de coopération, de déterminer si elles acceptent ou non de déléguer leurs nouvelles compétences aux groupements ;

2. En ce qui concerne les modalités des transferts de compétences, la Haute Assemblée a décidé :

— que le transfert des services correspondant aux compétences transférées constitue la modalité principale alors que la mise à disposition des services ne représente qu'un moyen subsidiaire ;

— que les personnels des services restent régis par les statuts qui leur sont applicables lors de la publication de la présente loi ;

— qu'un dommage résultant en tout ou partie de la faute d'un agent ou du défaut de fonctionnement d'un service ne relevant pas d'une collectivité territoriale entraîne une atténuation à due concurrence de la responsabilité de cette collectivité ;

— que les charges résultant des contrats destinés à garantir les collectivités locales contre les risques découlant de l'exercice des compétences nouvelles devront faire l'objet d'une compensation ;

— que la mise à disposition des biens indispensables à l'exercice d'une compétence sera précédée de l'établissement contradictoire d'un procès-verbal précisant la consistance, la situation juridique, l'état des biens remis et le montant estimatif des travaux nécessaires à l'exercice satisfaisant de la compétence transférée.

TITRE II

Le titre II du projet de loi précise le contenu des compétences transférées dans les domaines de *l'urbanisme et de la sauvegarde du patrimoine et des sites* (section 1), de *la logement* (section 2), de *la formation professionnelle et de l'apprentissage* (section 5) et de *la planification régionale du développement économique et de l'aménagement du territoire* (section 7).

A. — En matière d'urbanisme.

Le projet de loi poursuit les objectifs suivants :

— simplifier les documents d'urbanisme ;

— transférer aux maires la responsabilité de la délivrance des autorisations du sol et notamment du permis de construire. Pour éviter toute décision hasardeuse du maire, le texte établit un lien entre l'existence d'un P.O.S. et la délivrance du permis de construire. Les communes ne pourront exercer leurs attributions en matière de permis de construire et d'urbanisme opérationnel qu'à la condition d'être préalablement dotées d'un plan d'occupation des sols, constituant « une règle du jeu claire et accessible à tous ».

• Les travaux du Sénat.

Les préoccupations de la Haute Assemblée :

Le Sénat a considéré :

— que le transfert de la responsabilité de la délivrance du permis de construire ne rencontre pas l'accord unanime des maires de France ;

— que le projet de loi incite les maires à exercer les nouvelles compétences en affirmant le principe de l'inconstructibilité du territoire des communes dotées de P.O.S. ;

— que les petites communes ne disposent pas des moyens administratifs nécessaires à l'instruction des dossiers.

Enfin, les dispositions initiales du projet de loi soulevaient un certain nombre d'objections complémentaires et notamment :

— la règle selon laquelle les schémas de secteur étaient élaborés pour des périmètres déterminés par le représentant de l'Etat dans le département ;

— l'établissement d'une contrainte sur les communes qui pouvaient être maintenues dans le périmètre à la demande des autres communes ;

— l'institution de syndicats de communes qui se maintenaient après l'élaboration des documents d'urbanisme.

● **Décisions du Sénat.**

En conséquence, le Sénat a décidé :

— de supprimer le principe de l'inconstructibilité en l'absence du P.O.S. ;

— d'instaurer un système optionnel en prévoyant que lorsqu'une commune aura élaboré et approuvé un P.O.S., le permis de construire sera délivré par le maire au nom de la commune ; les communes pourront également demander à ce que le P.O.S. soit élaboré conjointement entre les services de l'Etat et la commune ; dans cette hypothèse, les permis de construire continueront à être délivrés au nom de l'Etat ;

— de permettre au conseil municipal, après chaque renouvellement général des conseils municipaux, de confirmer ou d'infirmer le transfert des compétences en matière de permis de construire ;

— de mettre gratuitement à la disposition du maire les services extérieurs de l'Etat pour l'instruction des permis de construire ;

— de prévoir que les permis de construire sont exécutoires dès leur notification et leur transmission au représentant de l'Etat ;

— de préciser que lorsqu'un quart des communes s'oppose au schéma directeur, ce document ne devient exécutoire qu'après accord du représentant de l'Etat ;

— de permettre à une commune qui estimerait que le schéma directeur compromet un de ses intérêts essentiels de décider de son retrait, ce qui entraîne l'inapplication du schéma à son territoire ;

— de réintroduire une disposition soustraite du projet de loi qui instaure, au bénéfice du maire, une procédure d'appel contre les décisions de l'architecte des Bâtiments de France.

B. — Dans le domaine du logement, qui demeure une priorité nationale, la section 2 du projet de loi n'opère pas une véritable décentralisation des attributions de l'Etat. Mais certaines dispositions se traduisaient par une recommandation faite aux départements d'augmenter les aides de l'Etat en faveur de l'habitat, sans préciser le régime de la compensation financière de cet effort.

Le Sénat a donc introduit les modifications suivantes :

— il a précisé que la région établit des prévisions en matière d'habitat, après consultation des départements et au vu, le cas échéant, des programmes locaux d'habitat qui lui sont adressés par les communes ;

— il a supprimé le rappel de la possibilité offerte aux départements de financer et distribuer toutes aides sociales aux logements ;

— il a précisé les consultations auxquelles doit se livrer le représentant de l'Etat préalablement à la détermination des modalités de répartition des crédits de l'Etat en matière de logement ;

— il a assoupli la faculté offerte aux communes et aux départements d'accorder des garanties d'emprunt pour les opérations de construction de logement faisant l'objet d'une aide de l'Etat.

C. — La section 3 concernant les transports et la mer et la section 4 relative à l'éducation ont été retirées du projet de loi par le Gouvernement.

D. — La section 5 traite de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

1. *Le projet de loi accordait à la région une compétence de droit commun en la matière tout en réservant à l'Etat certaines attributions.*

2. Travaux du Sénat.

Le Sénat a constaté :

— que l'Etat, au-delà de son pouvoir de réglementation, demeure responsable des actions de portée générale ou destinées à des catégories spécifiques relevant d'un effort de solidarité nationale ;

— que les dispositions relatives à la formation professionnelle comportaient certaines obscurités en matière de compensation financière et en ce qui concerne la tutelle exercée sur les organismes privés de formation.

Le Sénat a donc décidé :

— de préciser que l'Etat ne dispose pas d'une compétence exclusive pour les études et recherches effectuées en matière de formation professionnelle ;

— de confirmer que, s'agissant des actions qui relèvent de la compétence de l'Etat, les régions concernées doivent donner un avis sur le choix et la localisation des sections ;

— de réintroduire, sous une forme nouvelle, les garanties dont bénéficient les organismes de formation en ce qui concerne les demandes et les dénonciations de conventions ;

— d'instituer, auprès du Premier ministre, un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, chargé de veiller à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'Etat et par les régions ;

— de prévoir que les charges résultant du transfert de compétences aux régions en matière de formation professionnelle seront compensées conformément aux dispositions de l'article 114 du projet ;

— d'indiquer que toute modification des normes régissant la rémunération des stagiaires sera intégralement compensée par l'Etat ;

— de préciser que le transfert des ressources fiscales aux régions ne leur crée aucune obligation d'en affecter l'intégralité du produit à des actions de formation professionnelle.

E. — La section 6 relative à l'action sociale et à la santé a été retirée de la discussion du projet de loi par le Gouvernement.

F. — La section 7 traite de la planification régionale, du développement économique et de l'aménagement du territoire.

Le projet de loi a pour objet de prolonger, à l'échelon des départements et des communes, l'action de planification en faveur du développement économique.

Le Sénat a constaté que cet objectif se traduisait par une incitation à l'élaboration d'un cadre intercommunal à l'échelle d'une agglomération ou d'un pays rural, par le truchement de chartes intercommunales ou de plans d'aménagement rural.

Le Sénat a décidé, dans son souci de respecter l'autonomie communale :

— de supprimer, en ce qui concerne les chartes intercommunales, les règles particulières concernant la définition du périmètre de ces zones ;

— de prévoir que la région peut classer en parcs naturels régionaux les communes qui ont approuvé une charte intercommunale ;

— de préciser que le programme départemental d'aide à l'équipement rural ne doit pas permettre aux départements de subordonner ces aides au respect des prescriptions particulières ;

G. — Enfin, le Sénat a réintroduit, après la section 7, l'ancienne section 9 relative au transfert à l'Etat des charges supportées par des collectivités locales en matière de justice et de police, que le Gouvernement avait retirée du projet de loi. Mais, dans sa

rédaction initiale, le projet de loi laissait la charge du transfert des compétences aux collectivités locales puisque les sommes correspondant à ces transferts venaient en diminution de la dotation générale de décentralisation et, en cas d'insuffisance de celle-ci, en imputation de l'actuelle D.G.F.

Le Sénat a donc décidé :

— de prévoir le transfert à l'Etat de l'ensemble des charges du service public de la justice dès la publication de la présente loi ;

— d'affirmer le principe de l'étatisation des corps de police municipale répondant à des critères d'effectif et de qualification professionnelle, sans imputation sur la D.G.D. ni sur la D.G.F. ;

— d'accroître les pouvoirs de police du maire en ce qui concerne les pollutions ;

— de modifier les règles de responsabilité pour les dommages survenus du fait d'un acte de police ; en l'occurrence, le Sénat a institué un partage entre l'Etat et les communes pour les dommages survenus dans l'exercice de la police municipale lorsque la commune fait appel à des services qui ne sont pas placés sous son autorité directe ;

— de supprimer toute responsabilité des communes en cas d'émeutes.

TITRE III

Dans le titre III, le projet de loi instaure :

— une compensation financière des transferts ;

— une dotation globale d'équipement.

Dans un souci de clarté, le Sénat a distingué ces deux aspects.

1. La compensation financière des transferts.

Aux termes du projet de loi, la compensation financière doit s'opérer sous deux formes simultanées :

— un transfert aux départements de la vignette, des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe de publicité foncière et aux régions un transfert des cartes grises ;

— pour le reste, une dotation dite « générale de décentralisation ».

● Les travaux du Sénat.

Le Sénat a considéré que les modalités des transferts financiers soulevaient deux problèmes :

— celui de leur équivalence avec les charges nouvelles assumées par les collectivités ;

— celui de la liberté offerte aux collectivités ; l'autonomie de chaque collectivité sera d'autant plus importante qu'elle recevra d'impôts.

En outre, le montant de la compensation était limité à l'effort consenti actuellement par l'Etat, et qui est parfois notoirement insuffisant comme l'illustre l'exemple des transports scolaires.

Pour préserver l'avenir, le Sénat a tout d'abord inséré une section nouvelle qui regroupe trois dispositions relatives aux mises à niveau, indispensables et préalables, aux transferts de compétences, à savoir :

— la participation de l'Etat à hauteur de 65 % aux dépenses actuellement subventionnables des transports scolaires ;

— la révision du barème de l'aide sociale ;

— le remboursement des dettes de l'Etat en matière d'aide sociale ;

Dans la section 1, relative aux modalités de calcul des transferts de charges résultant des transferts de compétences et autres modalités de leur compensation, le Sénat a décidé :

— de préciser que le bilan des transferts, effectués par la présente loi ou par un texte ultérieur, est établi sous forme d'un décompte intégral, établi *contradictoirement et collectivement par collectivité* ;

— d'indiquer que les ressources de compensation sont au moins équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, par l'Etat, au titre des compétences transférées.

En ce qui concerne le régime de la dotation générale de décentralisation qui doit contribuer à la compensation, le Sénat a précisé :

— que cette dotation doit assurer, sous forme de solde, la compensation intégrale des transferts de compétences ;

— que cette dotation générale de décentralisation doit évoluer comme la dotation globale de fonctionnement pendant la période de trois ans durant laquelle s'effectueront les transferts ;

— qu'à l'issue de cette période, la dotation générale sera inscrite à la section de fonctionnement des budgets locaux et qu'elle restera libre d'emploi ;

S'agissant des transferts de fiscalité, le Sénat a offert, pour l'avenir, la possibilité d'un transfert aux régions et aux départements d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers en complément de la « vignette » et des droits d'enregistrement pour les départements et de la « carte grise » pour les régions ;

2. La dotation globale d'équipement.

Dans sa section 2, le projet de loi institue une dotation globale d'équipement, dont le principe avait été décidé par le Sénat au cours de la discussion du projet de loi Bonnet et repris par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982.

• L'examen du Sénat.

La Haute Assemblée a estimé :

— que, contrairement aux dispositions de la loi du 2 mars 1982, la D.G.E. communale prévue par le projet de loi ne garantit pas les capacités d'investissement des petites communes ;

— que le système retenu contient une « prime » aux communes qui investissent dans le cadre d'une charte intercommunale, dont la définition est plus floue et incertaine, ou aux organismes intercommunaux à fiscalité propre ;

— que la D.G.E. est trop générale pour le milieu rural, et particulièrement en matière d'adduction d'eau et d'électrification. En l'occurrence, la D.G.E. départementale semble renforcer la tutelle du département sur les communes rurales.

• Décisions du Sénat.

1° S'agissant de la dotation globale d'équipement des communes, le Sénat a décidé :

— de prévoir que la globalisation s'effectuera sur une période de trois ans, à compter de la promulgation de la loi ;

— de modifier les conditions de répartition de la D.G.E. des communes afin d'éviter toute incitation au regroupement ou à la création de nouveaux syndicats disposant d'une fiscalité propre ;

— de poser le principe de la répartition de la D.G.E. des communes à raison de 45 % en fonction de l'effort réel d'investissement et de 45 % en fonction de critères objectifs, significatifs du besoin d'équipement et notamment des charges d'emprunt ;

— de prévoir que le solde de cette dotation est attribué aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale.

2° S'agissant de la D.G.E. des départements, le Sénat a décidé :

— d'écarter de la globalisation les subventions affectées aux équipements en matière d'eau et d'assainissement ainsi que d'électrification rurale ;

— de préciser que les subventions à globaliser ne peuvent être inférieures au montant moyen attribué à l'Etat à ce titre pendant les trois années précédant cette globalisation.

En outre, le Sénat a adopté le principe de la répartition de la D.G.E. des départements entre une partie libre d'emploi et une partie affectée à l'équipement rural et répartie par le département en fonction des priorités définies par les différents maîtres d'ouvrage, et sans que ces crédits puissent conduire à modifier des secteurs existants.

Enfin, Le Sénat a retenu comme critère d'évolution de la D.G.E. la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

TITRE IV

Au titre IV, relatif aux dispositions diverses et transitoires, le Sénat a étendu le déplafonnement des ressources fiscales des régions, à la région d'Ile-de-France.

En outre, le Sénat a décidé :

- que l'Etat prendrait à sa charge la responsabilité du logement des instituteurs ;
- que les actions en cours, en matière de formation professionnelle, ne seraient pas remises en cause par le transfert de cette compétence à la région ;
- qu'un rapport dresserait le bilan de l'application de la loi à l'issue de la période des transferts.

Telles étaient les principales modifications introduites par la Haute Assemblée, lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi.