

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 janvier 1980.

PROPOSITION DE LOI

portant décentralisation de l'Etat.

PRÉSENTÉE

Par MM. Marcel CHAMPEIX, Félix CICCOLINI, Michel DARRAS,
Jean GEOFFROY, Jean NAYROU, Mlle Irma RAPUZZI,
MM. Franck SÉRUSCLAT, Edgar TAILHADES, Robert
SCHWINT, Louis PERREIN

et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Charles Alliès, Antoine Andrieux, André Barroux, Gilbert Belin, Noël Berrier, Jacques Bialski, Marcel Brégégère, Jacques Carat, Marcel Champeix, René Chazelle, Bernard Chochey, Félix Ciccolini, Raymond Courrière, Georges Dagonia, Michel Darras, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Guy Durbec, Emile Durieux, Léon Eeckhoutte, Claude Fuzier, Jean Geoffroy, Mme Cécile Goldet, MM. Roland Grimaldi, Robert Guillaume, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Robert Lacoste, Tony Larue, Robert Laucournet, Louis Longequeue, Philippe Machefer, Marcel Mathy, André Méric, Gérard Minvielle, Paul Mistral, Michel Moreigne, Jean Nayrou, Pierre Noé, Bernard Parmentier, Jean Péridier, Louis Perrein, Maurice Pic, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Quilliot, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Rinchet, Robert Schwint, Franck Sérusclat, Edouard Soldani, Marcel Souquet, Georges Spénale, Edgar Tailhades, Henri Tourman, Jean Varlet, Maurice Vérillon, Emile Vivier.

(2) *Apparentés :* MM. Henri Agarande, Albert Pen.

Décentralisation administrative. — *Agents communaux - Collectivités locales - Communes - Conseillers généraux - Conseils municipaux - Départements - Elus locaux - Fonction publique - Finances locales - Maires - Régions - Code des communes.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Derrière un même mot, il n'est pas rare qu'existent des projets bien différents. Ainsi de la décentralisation, thème dont chacun se repaît, mais que très peu digèrent. Entre le projet gouvernemental et celui du parti socialiste, la différence n'est pas seulement technique ; elle est politique ; ce n'est pas un fossé, mais un abîme.

Pour le Gouvernement, il s'agit d'aménager un système de gestion des affaires publiques qui est en crise, sans jamais remettre en cause les fondements actuels du pouvoir.

Pour les socialistes, au contraire, il s'agit de mettre en place un des leviers les plus puissants de la rupture avec le système capitaliste, celui qui permettra aux citoyens, quand l'union des forces populaires l'aura emporté au plan national, de prendre une part active à l'immense entreprise de transformation sociale qui sera engagée.

2. La centralisation de l'Etat a toujours caractérisé notre système politique. Elle est devenue aujourd'hui l'instrument par lequel le capitalisme maintient son empire sur l'ensemble de la société. Ayant colonisé l'Etat central, il obtient de lui l'aménagement du territoire et les politiques d'équipement et d'investissement qui lui sont favorables. C'est ainsi que l'Etat accompagne et soutient le mouvement « naturel » de concentration géographique et financière du capitalisme qui est à l'origine de l'exode rural comme de la crise urbaine.

Quant aux collectivités locales, il leur incombe, dans ce système, de prendre en charge les retombées sociales des traumatismes provoqués. A elles de construire les logements, les écoles, les hôpitaux, à elles d'assurer les services que les citoyens sont en droit d'attendre des pouvoirs publics.

Pour assurer la cohérence de l'action des collectivités locales avec les orientations du pouvoir central, celui-ci les maintient dans une étroite dépendance. Il les enferme dans un maquis de réglementations dont il contrôle l'application ; il limite leurs moyens financiers propres et contrôle leur accès aux financements complémentaires (subventions, emprunts) ; il s'assure le quasi-monopole de la

compétence technique de haut niveau et les oblige à recourir à ses propres fonctionnaires pour l'étude de leurs projets.

C'est un mode de gouvernement profondément antidémocratique, fondé sur la méfiance du pouvoir central à l'égard des citoyens et des élus qu'ils se sont donnés.

C'est un mode de gestion extrêmement lourd et coûteux pour le pays, car il favorise l'irresponsabilité, la bureaucratie et l'arbitraire technocratique.

C'est un processus de confusion entre l'unité nationale et l'uniformité administrative, qui appauvrit singulièrement la nation, la privant de l'apport diversifié de cultures locales enracinées dans notre histoire et encore vivaces aujourd'hui.

Un tel système est devenu insupportable à tous, aux citoyens comme à leurs élus. Paralysés par les contrôles, étranglés financièrement, ce sont aujourd'hui tous les élus locaux qui réclament la réforme du système, et leurs mandants qui la souhaitent.

3. Obligé de lâcher du lest, le Gouvernement vient de présenter au Parlement une série de projets de réformes, réformes en trompe-l'œil, hélas ! faux-semblants législatifs qui ne changeront rien à la logique actuelle.

Le Gouvernement, en premier lieu, refuse d'autoriser un développement démocratique des régions. D'emblée, il trace ainsi les étroites limites de ses ambitions réformatrices ; ne rien faire surtout qui puisse réellement mettre en péril la toute-puissance du pouvoir central.

Quant aux collectivités locales existantes, les communes et les départements, les projets gouvernementaux ne modifieront nullement les causes de leurs difficultés qui se ramènent toutes à une seule : leur excessive dépendance à l'égard du pouvoir central.

- Rien n'est fait pour modifier en leur faveur la répartition globale des ressources fiscales : sans moyens de financer elles-mêmes leurs propres réalisations, elles resteront dépendantes de l'aide de l'Etat.

- Rien ne vient renforcer leur capacité administrative et technique propre : elles resteront soumises à la toute-puissance des grands corps de l'Etat.

Ne cherchant qu'à calmer la grogne des élus sans rien changer sur le fond, le Gouvernement espère en outre, par ces réformes, poursuivre le transfert de responsabilités nouvelles aux élus locaux tout en gardant par-devers lui les moyens nécessaires pour les assumer. Ne leur accordant que l'apparence du pouvoir sans se dessaisir de sa réalité, il les veut offrir en boucs émissaires au mécontentement populaire.

Notre société traverse en effet une crise profonde. Le Gouvernement, lui, cherche une issue dans une politique qui en aggrave considérablement les conséquences pour les plus défavorisés. Il court ainsi le risque d'aggraver en même temps les tensions sociales. Pour s'en protéger, il lui faut des « amortisseurs de tensions ». C'est le rôle qu'il assigne désormais aux collectivités locales.

4. L'inspiration du projet socialiste de décentralisation repose sur une tout autre conception des rapports entre l'Etat central et les collectivités locales, et, d'abord, sur une autre conception de l'unité nationale.

A l'uniformité nationale administrativement imposée, les socialistes préfèrent la solidarité souhaitée par des citoyens et des collectivités autonomes et responsables ; ils affirment le droit aux différences, fondement d'un nouveau « contrat social ».

Ils veulent gérer le développement économique, social et culturel du pays à partir des besoins et des volontés des hommes, non à partir des seules exigences du profit. Ils veulent mettre en place un autre aménagement du territoire, respectueux des équilibres géographiques et sociaux comme des équilibres de la nature. Ils veulent arrêter l'hémorragie des campagnes et l'anarchie urbaine. Ils veulent l'épanouissement des langues et cultures régionales qui constituent une des richesses du patrimoine culturel français. Ils veulent mettre en place les conditions d'une nouvelle croissance, seule véritable issue à la crise actuelle.

Sont nécessaires pour cela, un autre mode de gouvernement, un autre partage des tâches entre l'Etat et les collectivités locales, entre les citoyens et les pouvoirs institués.

Tel est le sens du triptyque planification - décentralisation - auto-gestion qui est au cœur de leur projet en matière d'organisation des pouvoirs publics.

Des règles du jeu nationales, démocratiquement élaborées et s'inscrivant dans les lois et dans le plan votés par le Parlement définiront un cadre à l'intérieur duquel chaque collectivité locale disposera d'une pleine autonomie pour choisir et conduire son action.

Entre l'Etat et les collectivités, la négociation et le contrat remplaceront la directive technocratique et la dérogation de faveur.

Dans un système de pouvoirs ainsi décentralisés, le citoyen disposera, quant à lui, d'une beaucoup plus grande liberté pour prendre en charge directement l'organisation de sa vie sociale.

Parce que les pouvoirs locaux seront à la fois plus libres et plus responsables, les citoyens perdront ce sentiment d'impuissance qui conduit à l'apathie et au retrait civique ou, au contraire, à la violence. Face à des pouvoirs plus disponibles, ils seront tout naturelle-

ment conduits à mieux exprimer leurs besoins et à participer plus activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions qu'ils réclament.

Ainsi le mouvement social pourra en permanence investir les institutions de l'Etat et s'assurer de la prise en compte des exigences et des valeurs dont il est porteur. Le changement social ne sera plus de la seule responsabilité de l'Etat, il sera l'œuvre de la société tout entière.

5. La réforme proposée par le parti socialiste repose sur une démarche pragmatique. Conscients de l'urgence d'une réforme, les socialistes le sont aussi de ses difficultés à la fois techniques et humaines. Depuis des siècles qu'ils connaissent le centralisme étatique, les Français en ont acquis les détestables réflexes et à tous les niveaux. Chaque catégorie de citoyens, y compris la plus démunie, a su arracher quelques menus avantages de statut ou d'influence, ne serait-ce que pour se protéger. Et plus elle est, dans l'ensemble, en situation de faiblesse, plus elle défend avec acharnement la dérisoire barrière de protection dont elle a pu s'entourer, plus elle est craintive devant toute perspective de changement qui pourrait y porter atteinte.

Ainsi a pu se perpétuer un système de pouvoir profondément inégalitaire, où les forts s'abritent derrière les faibles, où la somme de petits conservatismes catégoriels constitue le meilleur rempart pour préserver les immenses privilèges des puissants.

Une réforme ne pourra donc réussir que si elle provoque d'emblée une rupture radicale de l'équilibre d'ensemble du système ; si, pour se prémunir contre les risques d'enlisement et de reconstitution sournoise de la toute-puissance du pouvoir central, la loi brise, dès le départ, les mécanismes fondamentaux sur lesquels repose le mouvement continu de centralisation qui a marqué toute notre histoire nationale. Mais il faut en même temps éviter de rejeter dans un même mouvement de refus ceux qui devront en être les principaux bénéficiaires et notamment les élus locaux.

Les socialistes savent qu'ils ont besoin de leur collaboration active pour mener à bien une telle entreprise. Cette réforme doit être la leur aussi, sinon elle ne sera pas.

C'est pourquoi, après les ruptures initiales, ils proposent une démarche évolutive, où tous les éléments du nouveau système à reconstruire ne sont pas définitivement arrêtés, où il y a place pour l'apprentissage d'autres relations de pouvoirs, d'autres attitudes et d'autres comportements, où peuvent progressivement s'inventer de nouveaux équilibres se traduisant dans de nouvelles institutions.

La loi engage donc une dynamique de transformation institutionnelle et propose un cadre où elle puisse se déployer. Mais elle ne rem-

plit pas complètement ce cadre. Elle en laisse le soin aux élus eux-mêmes. Elle fait le pari qu'en leur donnant dès maintenant de nouveaux pouvoirs et de nouveaux moyens, elle leur donnera envie de faire plus et de faire autrement, et, pourquoi pas, selon des modalités différentes sur tel ou tel point du territoire national.

Casser immédiatement les ressorts de la centralisation, mais étaler dans le temps les réformes de structure, sont les deux axes essentiels du projet de réforme du parti socialiste pour décentraliser l'Etat.

6. La centralisation est un état de fait. Mais c'est aussi un mouvement continu d'aspiration des pouvoirs « périphériques » par le pouvoir central. Il y a donc une « dynamique » de la centralisation, une dynamique dont les ressorts apparents sont bien identifiés mais qui s'appuie aussi sur d'autres ressorts qui, pour être plus secrets, n'en sont pas moins pernecieux. C'est à briser systématiquement les uns et les autres que s'emploie notre projet de réforme.

Les ressorts de la centralisation les plus apparents et les plus souvent dénoncés sont les suivants :

- la faiblesse et l'inadaptation des finances locales ;
- la tutelle de l'Etat sur les décisions des élus locaux ;
- la faiblesse des moyens administratifs et techniques des collectivités locales au regard de ceux de l'Etat ;
- les obstacles matériels et professionnels que rencontrent les élus locaux pour exercer pleinement leurs mandats.

Sur tous ces points, la présente proposition de loi, complétée quand il le faut par des propositions de loi plus spécifiques, engage une rupture radicale avec la situation actuelle.

TITRE I

DISPOSITIONS RELATIVES A LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉTAT

Ces dispositions concernent les nouveaux principes d'organisation et du fonctionnement des collectivités locales par rapport à l'Etat.

1. Le contrôle des actes des collectivités locales par les services de l'Etat est un facteur déterminant de la situation de dépendance où sont maintenus les élus locaux. Si la « tutelle » au sens strict du terme a été pratiquement supprimée, il reste que l'ensemble des contrôles exercés tant par le préfet que par les services techniques et financiers de l'Etat constitue une limitation dramatique à l'autorité et à la dignité des élus comme à l'efficacité de la gestion des affaires locales. Sur ce plan, la proposition de loi du parti socialiste implique une rupture radicale : toute forme de contrôle par les représentants du Gouvernement est supprimée. Ce type de contrôle est remplacé par un contrôle a posteriori exercé par les juridictions administratives et financières.

La saisine des tribunaux peut se faire à l'initiative de toute personne physique ou morale, c'est-à-dire, aussi bien d'un citoyen, d'une association, d'un syndicat, d'une autre collectivité que du représentant du Gouvernement.

L'institution préfectorale est supprimée. Les préfets sont remplacés par des « commissaires de la République ou du Gouvernement » qui ont pour seule responsabilité la coordination des services et les interventions de l'Etat au niveau local, sans aucun pouvoir de contrôle sur les collectivités en dehors de la saisine des tribunaux. Le seul privilège dont dispose cette saisine par le commissaire de la République ou du Gouvernement est d'entraîner un sursis à l'exécution pendant un délai maximum d'un mois.

Pour éviter l'encombrement des tribunaux, dont par ailleurs les effectifs et le nombre seront accrus autant que de besoin, la loi prévoit des procédures amiables de conciliation préalable.

2. L'Etat a déconcentré au niveau départemental une part considérable de ses moyens. En face de cette véritable « armée de campagne » placée sous l'autorité du préfet, le conseil général a bien du mal à affirmer la prééminence des élus. Pour y remédier, la présente proposition de loi propose des modifications fondamentales de l'équilibre des pouvoirs entre l'Etat et la collectivité locale départementale.

Il est proposé de mettre fin à cette grave entorse au principe démocratique qui a consisté à laisser entre les mains de l'Etat le pouvoir d'exécuter les décisions de l'assemblée départementale. Le préfet se voit donc retirer sa fonction d'exécutif du conseil général au profit du président et du bureau.

Mais, il ne suffit pas de renforcer l'autorité des élus départementaux ; il faut aussi mieux préciser leurs missions et renforcer leurs moyens tant financiers qu'en personnel.

3. Ainsi, grâce à un renforcement considérable de leur capacité financière, politique, administrative et technique, les collectivités locales seront rapidement arrachées à la tutelle oppressante et paralysante de l'Etat. Ainsi seront brisés les ressorts de la centralisation que les élus locaux dénoncent depuis longtemps.

Mais il faut aller encore plus loin pour inverser la dynamique d'un système politique si profondément ancré dans notre histoire, dans nos comportements et dans nos mentalités. Au-delà des ressorts apparents de la centralisation, il faut s'attaquer à ses ressorts cachés :

Ils sont au nombre de trois :

- le pouvoir réglementaire de l'Etat ;
- le monopole de l'Etat en matière d'action économique et d'aménagement du territoire ;
- l'absence d'institution démocratique aux niveaux où l'Etat intervient dans ces deux domaines.

4. La prolifération dans tous les domaines de la vie sociale d'une réglementation nationale à la fois compliquée, tatillonne et souvent contradictoire constitue un des ressorts les plus profonds de la centralisation. Cette façon d'uniformiser par la règle, jusque dans les moindres détails, tous les comportements sociaux et toutes les interventions des collectivités locales sur l'ensemble du territoire national est une des manifestations les plus insupportables de notre centralisme étatique. C'est la négation de toute initiative locale, de tout droit à la différence et à l'expérimentation. Les élus locaux étouffent sous le poids des règles, décrets, arrêtés, circulaires... auxquels ils sont soumis. Pour eux, ce n'est même plus Courteline, c'est Kafka !

La décentralisation serait en grande partie illusoire si elle se contentait de donner aux collectivités locales la liberté et les moyens de décider du « quoi faire » tout en laissant à l'Etat la possibilité de leur imposer le « comment faire ».

Dans un pays aussi légaliste que le nôtre, la maîtrise des procédures, de leur application mais aussi de leur définition est une source considérable de pouvoir. Il ne suffit donc pas que ce soit le juge et non le préfet qui en contrôle l'application, il faut restreindre le pouvoir dont dispose l'Etat de les édicter.

Dans ce domaine, la proposition de loi du parti socialiste propose une véritable « révolution tranquille » par rapport à nos traditions juridiques : elle limite de façon générale le pouvoir réglementaire de l'Etat, sauf dans les domaines limitativement énumérés par la présente loi. La liste définitive devant être fixée par une future loi organique.

En même temps, elle garantit, mieux que cela n'est fait aujourd'hui, la capacité réglementaire dont jouissent déjà le département et la commune.

5. L'intervention de la puissance publique pour orienter le développement économique et aménager le territoire en conséquence s'est généralisée dans tous les Etats modernes. Ce qui différencie à cet égard une politique de gauche d'une politique de droite, ce n'est pas le fait même de cette intervention mais, d'une part, l'importance qu'elle revêt et, d'autre part, les choix auxquels elle obéit, les moyens qu'elle mobilise et les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de la politique choisie.

La droite a mis l'intervention de la puissance publique au service du développement du capitalisme et de sa logique de concentration des moyens de production aussi bien financiers que matériels et humains. Elle a ainsi accéléré le déménagement des hommes, vidé les campagnes de leurs forces vives, dévitalisé des régions entières et provoqué en contrepartie de gigantesques concentrations sur certains points du territoire. Autant de traumatismes que les collectivités locales sont chargées d'alléger par leurs politiques du logement, d'équipement et de services.

Mais la droite, en même temps, a toujours refusé de partager avec les collectivités locales le pouvoir dont dispose l'Etat pour orienter l'économie et aménager l'espace national. Les collectivités sont ainsi contraintes de gérer les retombées sociales d'un développement qu'elles ne peuvent contrôler.

Cette situation accroît considérablement leur dépendance par rapport à l'Etat central. Le monopole dont celui-ci dispose en ces matières est ainsi devenu aujourd'hui un des mécanismes centralisateurs les plus puissants.

C'est pourquoi notre loi propose de briser ce monopole de l'Etat et d'accorder aux collectivités locales de nouveaux pouvoirs économiques et de nouveaux pouvoirs d'aménageurs et de leur transférer en même temps les moyens financiers et les outils techniques correspondants : maîtrise du crédit, de l'investissement, du foncier, de l'emploi.

La proposition de loi renforce, comme il a été dit, le pouvoir des communes et des départements afin d'arrêter le processus actuel qui les vide progressivement de leur substance. Plus fortes et plus

autonomes, ces collectivités ne seront pas seulement les indispensables références de l'identité locale, elles seront également les instruments efficaces de la gestion démocratique du cadre de vie des citoyens.

6. Mais, parallèlement, la nécessité de mieux comprendre et éventuellement de mieux contrôler les phénomènes économiques, de même que la nécessité de mieux saisir et de mieux gérer les solidarités inscrites dans l'histoire et la géographie, bref, les exigences liées à l'intervention volontaire en matière économique, en matière d'aménagement de l'espace et de développement des identités culturelles, ont fait apparaître un autre niveau mieux adapté à la fois à la saisie de ces nouveaux problèmes et à leur gestion. Ce sont les régions qui pourraient être les lieux privilégiés d'émergence d'une volonté collective différenciée, enracinée dans la réalité locale.

Ce n'est pas un hasard si c'est précisément à ces niveaux que se manifestent certains des enjeux les plus importants pour notre devenir, et que le pouvoir actuel a toujours refusé de faire jouer les mécanismes de la démocratie, à commencer par le suffrage universel direct.

Le développement du « fait régional » est d'autant plus significatif que le découpage des régions ne le favorisait pas nécessairement car il ne correspond pas toujours à la configuration réelle des solidarités économiques ou culturelles inscrites dans les comportements et dans les consciences.

Ainsi, sans attendre le nouveau découpage qui sera mis à l'étude, il nous paraît non seulement possible mais indispensable de s'appuyer dès demain sur les régions actuelles pour en faire les lieux privilégiés de la décentralisation des pouvoirs de l'Etat en matière d'intervention économique, d'aménagement du territoire et d'action culturelle.

Seul en effet un échelon régional renforcé aura la puissance nécessaire pour obliger l'Etat à se dessaisir dans les faits de ses prérogatives dans des domaines où il a conservé jusqu'ici jalousement le monopole.

Parler de décentralisation tout en ignorant la région, comme le fait aujourd'hui le Gouvernement, c'est en fait tromper délibérément les Français et vouloir conserver au pouvoir central le droit exclusif de déterminer seul l'avenir des conditions de vie et de travail des populations locales. C'est ne rien changer à la nature profonde de la centralisation.

C'est pourquoi les socialistes instituent la région sur des bases démocratiques, et lui assignent un double rôle d'impulsion et de maîtrise du devenir collectif, d'une part, de soutien et de coordination des collectivités locales, d'autre part.

Reconnaissant la richesse des diversités régionales, cette loi leur permettra de s'exprimer librement, prolongeant ainsi utilement une proposition antérieure du groupe socialiste relative à la place des langues et cultures minoritaires dans notre pays.

7. Il est clair, en effet, qu'aucune des grandes fonctions d'encadrement économique, physique, administratif ou juridique du développement de la démocratie locale ne peut être notablement décentralisée aux seuls niveaux communaux ou départementaux. Ces échelons, hérités de notre histoire politique et administrative, ont été constitués pour d'autres tâches ; ils ne recouvrent pas des territoires adaptés à l'exercice des grandes fonctions de maîtrise du développement inhérentes à l'économie d'un Etat moderne.

Même les échelons de coopération intercommunale au niveau des cantons ruraux et des agglomérations urbaines, s'ils constituent des relais locaux mieux adaptés à l'exercice de telles fonctions, demeurent d'une dimension et d'un poids insuffisants pour pouvoir bénéficier directement d'une décentralisation de compétences étatiques dans ces domaines essentiels.

Pour l'exercice de toutes ces fonctions, la région s'impose comme point de passage obligé d'une véritable décentralisation de l'Etat.

Il en va ainsi notamment :

— *pour la planification économique* et notamment en matière d'emploi, de politique de l'énergie, de politique industrielle et agricole ;

— *pour l'aménagement de l'espace* et notamment en matière de développement équilibré de l'espace urbain et de l'espace rural, comme en matière de sauvegarde et de promotion de l'environnement ;

— *pour l'organisation de grands services publics*, notamment en matière de santé, d'éducation et de recherche, de communications, etc. ;

— *enfin, pour la promotion de l'expression diversifiée* des identités régionales, et notamment des langues et cultures minoritaires qui sont une des richesses de notre patrimoine.

8. On ne dira jamais assez ce qu'ont coûté à notre pays des siècles de centralisme étatique et d'uniformité administrative, la déperdition d'énergie qu'ont représentée la négation, l'aliénation, voire l'oppression de celles de ses forces vives qui puisaient la sève de leur enracinement dans les multiples territoires de son histoire et de sa géographie.

On ne dira jamais assez non plus combien, dans la crise qui frappe aujourd'hui notre pays, les régions souffrent de voir leur

avenir décidé en dehors d'elles, par des centres de décision extérieurs, qu'il s'agisse de décisions administratives et politiques parisiennes ou de décisions de puissances économiques nationales ou multinationales.

Qu'on songe à l'angoisse des populations du nord ou de l'est de la France qui voient leur avenir gravement hypothéqué par des pouvoirs sur lesquels elles n'ont aucun contrôle.

Qu'on songe également aux régions de langues et cultures minoritaires qui se sentent aujourd'hui enfermées dans une impasse qui est le produit conjugué de la crise économique, de l'absence de responsabilités collectives et individuelles et de l'uniformisation culturelle.

La suspicion du pouvoir central envers le potentiel d'initiatives que représentent les diversités régionales entretient partout le cercle vicieux de l'apathie et de l'autoritarisme. Parfois, hélas ! celui-ci cède déjà la place au cercle infernal de la répression et de la violence.

Les socialistes ne craignent pas l'affirmation diversifiée du fait régional. Bien plus, dès lors que la loi nationale l'autorise pour toutes les régions, point n'est besoin, comme c'est le cas actuellement, de prévoir pour certaines d'entre elles ces « statuts particuliers » qu'appelle l'urgente reconnaissance de leur identité spécifique.

Dès lors qu'une planification nationale démocratique renforcera encore la volonté de tous les Français de maîtriser ensemble leur devenir, dès lors que cette solidarité nationale pour redresser les écarts de développement entre les régions, creusés par des décennies de capitalisme centralisateur, se traduira par les indispensables péréquations, l'autonomie régionale, loin de porter atteinte à l'unité nationale sera au contraire la source de son renouveau. Car la volonté de participer ensemble à la construction d'une société nouvelle ne peut être que renforcée par la reconnaissance de ce droit aux différences grâce auquel chaque Française et chaque Français pourra librement affirmer son identité propre, individuelle et collective, tout en comprenant mieux ce qui la rend profondément solidaire de celle de ses concitoyens.

La présente loi a pour objet d'accorder une reconnaissance légale à cette autonomie régionale, de la fonder sur des institutions démocratiques et sur des pouvoirs et des compétences élargis et clairement définis.

La région devient une collectivité locale à part entière dans laquelle l'assemblée élue au suffrage universel direct et à la proportionnelle dispose de la maîtrise totale de l'élaboration et de l'exécution de ses décisions.

Pour ce faire, elle dispose non seulement de la maîtrise de son exécutif et de son budget, mais également de services de haut niveau et du pouvoir réglementaire dans les domaines de sa compétence.

La loi dresse une première liste de ces compétences, liste provisoire et non limitative qui pourra être modifiée et complétée par des lois ultérieures afin de tenir compte des évolutions et adaptations nécessaires qu'imposera la pratique même de l'autonomie régionale.

Pour les socialistes, la libre volonté des hommes est un moteur dont l'histoire ne saurait se passer.

Le rôle des institutions démocratiques n'est pas de la brider, voire de l'étouffer sous prétexte de l'orienter. Une telle attitude pervertit l'idéal démocratique. Bien au contraire, toute réforme institutionnelle doit viser au premier chef à offrir à la liberté et à la volonté des hommes de nouveaux champs où elles puissent se déployer.

9. En dehors de l'échelon régional auquel la présente proposition de loi accorde une grande place, l'échelon intercommunal est également apparu comme important. C'est pourquoi le texte propose la création, à la volonté des communes, de syndicats d'aménagement et d'équipement qui doivent faciliter le développement des activités locales.

Un premier problème à résoudre était celui de la délimitation des périmètres à l'intérieur desquels doit s'établir la coopération intercommunale, tant en zone rurale qu'en zone urbaine. Aucun découpage a priori n'apparaissait valable et, de plus, l'imposer de Paris eût été contraire à l'esprit de la loi qui vise à associer étroitement les élus locaux à la mise en place de la réforme.

C'est pourquoi il est proposé dans un premier temps de partir des cantons et de confier aux conseils généraux, après six ans d'expérience, le soin de modifier les limites territoriales des différentes collectivités en fonction des zones de solidarité réelle dégagées sur le terrain.

Ainsi la présente loi ouvre-t-elle aux communes la possibilité de procéder à la mise en place de syndicats d'aménagement et d'équipement, tant en zone urbaine qu'en milieu rural.

10. Les syndicats cantonaux, ruraux et urbains seront administrés par des conseils dont la composition et le mode de fonctionnement différeront légèrement pour tenir compte des particularités du monde rural et du monde urbain.

En milieu rural, dans chaque canton, le conseil cantonal sera composé des maires des communes ou de leurs représentants ; une pondération permettrait de tenir compte de la taille des communes, mais elle devrait être dégressive pour éviter l'écrasement numérique des représentants des petites communes. Le conseiller général du canton en sera membre de droit et en assurera la présidence.

Ainsi sera marquée dans la composition même du conseil de canton sa double vocation : assurer la coopération intercommunale à partir des communes elles-mêmes, assurer l'articulation avec le conseil général. Chaque conseiller général détenant de droit la présidence du conseil de son canton, le conseil général tout entier se verra donc confirmé dans une de ses fonctions essentielles : organiser et animer la coopération intercommunale.

En milieu urbain, la même structure n'aurait pas grand sens dans tous les cas où il s'agit d'une agglomération s'étendant sur plusieurs cantons. Il faut alors organiser la coopération intercommunale à l'échelle de plusieurs cantons pour retrouver l'unité de fait que constitue « l'agglomération ». C'est pourquoi il est proposé de constituer un « conseil urbain » à partir de toutes les communes des cantons composant l'agglomération. La liste des cantons formant l'agglomération sera arrêtée par le conseil général après avis favorable à cette création émis par les conseils municipaux des communes intéressées. Chaque commune étant représentée dans le conseil urbain, une pondération devrait évidemment intervenir ici aussi pour tenir compte de leur poids démographique. Cette pondération devrait toutefois être très fortement dégressive pour éviter à la fois des conseils numériquement trop nombreux dans les grandes agglomérations et l'écrasement des communes périphériques par les communes centres.

Les conseillers généraux des cantons formant l'agglomération seront de droit membres de son conseil.

Le conseil urbain élira en son sein son bureau et son président. Ainsi, là encore, seront bien marqués au départ l'ancrage communal de la structure de coopération ainsi que la responsabilité prééminente du conseil général dans sa mise en place.

11. Pour éviter d'empiéter sur les pouvoirs des autres structures locales et notamment des communes, la loi proposée par les socialistes ne donne qu'un statut d'établissement public à ces syndicats urbains ou ruraux d'aménagement et d'équipement.

Leurs compétences sont définies par la loi. Elles évolueront sur la base du strict volontariat, en fonction des desiderata des communes membres. Les compétences des syndicats cantonaux et urbains portent sur les objets suivants :

— *études et programmation* à moyen et long termes en matière d'aménagement spatial et de développement économique, social et culturel ;

— *établissement de schémas* cantonaux ou urbains d'aménagement ;

— *gestion des réseaux*, équipements et services de nature intercommunale (eau, assainissement, transports, etc.) qui leur seront confiés par les communes.

Enfin, il importe de signaler que les communes membres des syndicats cantonaux et urbains demeureront libres de conserver ou de créer toute autre structure de coopération intercommunale (syndicat à vocation unique, syndicat à vocation multiple, district,...) de même qu'elles conserveront la possibilité de fusionner si elles le souhaitent.

12. Les moyens mis à la disposition des syndicats relèvent, eux aussi, du volontariat. Ne disposant pas de ressources propres, leur budget sera alimenté par les seules contributions des communes adhérentes, du département, de la région ou de l'Etat, correspondant dans chaque cas aux missions qui leur auront été confiées. La seule obligation faite en la matière aux communes membres est de s'assurer que les ressources des syndicats sont suffisantes pour couvrir les frais de fonctionnement des services dont ils se seront dotés, ainsi que les intérêts et l'amortissement de la dette qu'ils auront éventuellement contractée pour accomplir les missions que les communes leur auront confiées.

L'ensemble de ces dispositions et de ces précautions offre donc des garanties rigoureuses aux communes. Les syndicats ne risquent pas d'empiéter sur les compétences des communes. En revanche, ils seront les outils dont pourront se doter les communes pour être en mesure d'exercer pleinement les nouvelles responsabilités qui naîtront nécessairement de la décentralisation de pans entiers des fonctions actuellement détenues par l'Etat. Faute de mettre en place des réceptacles locaux adaptés à l'exercice de ces fonctions, la décentralisation de l'Etat risquerait de s'arrêter au niveau régional. La région deviendrait alors, au lieu et place de l'Etat, le nouveau maître des communes, le lieu d'une nouvelle mécanique centralisatrice.

13. Par ailleurs, la loi met en place une « mission permanente de la décentralisation » chargée de suivre la mise en œuvre de la loi et de faire toutes propositions au Parlement propres à assurer la décentralisation effective des pouvoirs. Sa composition tripartite : Etat - Parlement - collectivités locales est calculée de façon à assurer aux élus locaux la majorité des sièges.

Cette mission se saisira de l'ensemble des bilans de la réforme établis par les assemblées locales, en dressera une synthèse pour ouvrir à son propos un grand débat national.

TITRE II

DISPOSITIONS PORTANT STATUT DE L'ÉLU LOCAL ET RÉGIONAL.

1. La nécessité d'un statut de l'élu local ne soulève guère aujourd'hui d'objections. Il y a, depuis assez longtemps, un large consensus dans l'opinion publique sur l'exigence, pour le bon fonctionnement de la démocratie locale, d'assurer l'indépendance matérielle et la disponibilité de l'élu investi de fonctions astreignantes et de hautes responsabilités et de garantir sa sécurité et celle de son foyer en cas de non-réélection ou à l'âge de la retraite.

Cette nécessité est évidente pour les maires et adjoints de communes importantes. Aussi n'est-il guère de ministre de l'Intérieur qui, au cours de ces vingt dernières années, n'ait tenu à souligner devant les Assemblées parlementaires ou des congrès d'élus locaux l'extension considérable, depuis la guerre, des responsabilités communales et l'évolution du rôle des maires, comparés à des chefs d'entreprise auxquels il convenait de donner enfin les moyens de remplir leur mission autrement qu'au détriment de leur carrière professionnelle, de leur vie de famille ou de leur santé.

Malheureusement, ces intentions si souvent proclamées n'ont guère abouti jusqu'ici, sur le plan législatif ou réglementaire, qu'à des ajustements médiocres voire, pour ce qui concerne la retraite des maires, à des solutions caricaturales. Aux questions écrites des parlementaires, les ministres répondaient en réaffirmant le principe intangible de la gratuité des fonctions électives locales, voulu, rappelaient-ils, par le législateur, auquel on se gardait bien de demander s'il n'avait pas changé d'avis depuis cent ans.

C'est ce qui explique que les institutions de la démocratie locale continuent à reposer sur un système de recrutement des élus foncièrement antidémocratique. Le choix du maire, notamment, s'opère le plus souvent au sein d'un petit nombre de citoyens qui peuvent sacrifier une part de leurs revenus à l'exercice de leur mandat — et l'on reconstitue ainsi, au niveau de l'élu, une sorte de barrage censitaire — ou qui disposent largement de leur temps, en raison de facilités professionnelles ou de leur âge.

On en connaît les conséquences : une proportion importante de retraités parmi les maires, alors que la fonction exigerait qu'on y fasse jeune son apprentissage ; la tentation du cumul des mandats, pour échapper à l'obligation professionnelle difficilement supportable à la longue ; le nombre excessif, parmi les maires, de membres

des professions libérales, d'exploitants agricoles, de fonctionnaires — encore que ceux-ci se voient parfois opposer, de façon discriminatoire, le refus de congés nécessaires à l'exercice de leur fonction.

En revanche, les magistrats municipaux ne se recrutent que pour un pourcentage très faible parmi les ouvriers et les paysans, qui constituent pourtant plus de la moitié de la population active.

Le pouvoir politique s'est longtemps accommodé d'une telle situation qui plaçait l'élu, manquant de temps, trop souvent surmené, en position d'infériorité par rapport aux fonctionnaires de l'Etat qu'il avait pour interlocuteurs. Il serait cependant difficile, au moment où le Gouvernement propose de refondre la loi municipale de 1884 pour donner plus de responsabilités aux collectivités locales, d'ignorer le caractère anarchique des conditions de travail de l'élu local. Mais la nécessité de la réforme une fois de plus affirmée, tout laisse craindre que les projets qui prétendent la réaliser ne soient, en ce domaine comme dans les autres, d'une grande timidité.

D'où le présent texte qui, reprenant et complétant certaines propositions antérieures de parlementaires socialistes, les situe dans une conception d'ensemble de l'exercice d'un mandat électif à tous les niveaux de décision, avec la résolution d'accorder enfin la loi aux exigences de la démocratie locale.

2. Les élus municipaux.

L'extrême diversité de nos communes rendait malaisée la détermination d'une règle unique d'indemnisation des maires pour le temps qu'ils consacrent à leur cité, et qui n'est évidemment pas exactement proportionnel au nombre d'habitants.

Quelques principes simples ont été retenus pour surmonter cette difficulté.

On peut admettre que les tâches et les responsabilités du maire d'une ville de plus de 150.000 habitants — ce qui équivaut à une forte circonscription législative — ne sont pas moindres que celles d'un parlementaire. Il est donc légitime que leurs indemnités soient les mêmes.

On peut admettre également qu'à partir d'une population de 20.000 habitants, une ville réclame de son maire un travail à temps complet (qui ne coïncide pas nécessairement avec les heures ouvrables de son hôtel de ville).

Entre ces deux points de référence — villes de plus de 20.000 habitants, villes de plus de 150.000 habitants — la solution la plus simple consiste à prendre l'indemnité parlementaire comme référence en l'affectant d'un coefficient correspondant aux différentes catégories démographiques.

Pour les autres communes, il est proposé d'augmenter, dans une proportion raisonnable, les barèmes actuels jusqu'à 5.000 habitants, puis d'établir une progression plus rapide pour les communes de 5.000 à 20.000 habitants pour tenir compte, à ce niveau, du changement de nature et de dimension des problèmes municipaux.

Enfin, dans un souci de simplification, il paraît opportun de réduire le nombre de tranches démographiques entre les villes de 5.000 à 150.000 habitants.

Cette amélioration générale des indemnités doit permettre de supprimer les anciennes majorations prévues pour les maires de chefs-lieux de département, d'arrondissement, de canton, de communes de la région parisienne ou de la banlieue des grandes villes. Ces distinctions ne se justifient plus vraiment.

Il en va différemment, bien entendu, pour les stations thermales, les villes de villégiature, les stations sportives, les villes sinistrées, où peuvent se poser des problèmes de gestion sans commune mesure avec l'importance de la population permanente. Le système d'une majoration forfaitaire du barème a donc été maintenu, mais dans des proportions plus fortes que jusqu'à présent pour les villes ne dépassant pas 20.000 habitants ; plus limitées au contraire pour les autres, où l'indemnité du maire est déjà calculée pour permettre une présence à temps complet.

La revalorisation générale des indemnités des maires et des adjoints rend souhaitable que celles-ci, au-delà d'un certain seuil, soient assujetties à l'impôt sur le revenu pour une fraction, tout en tenant compte des obligations particulières de la fonction. Il apparaît également normal que ces maires et adjoints puissent être affiliés au régime général de la sécurité sociale.

Les indemnités des maires de villes ne dépassant pas 5.000 habitants resteraient, comme par le passé, non imposables.

A l'occasion de cette réforme, il semble utile de supprimer la distinction entre adjoints supplémentaires et adjoints réglementaires : elle ne se justifie plus.

Tenant compte de cette suppression, le nouveau barème proposé pour l'indemnité des adjoints revalorise celle-ci de façon appréciable, tout en contenant la charge qui en résulte pour les communes dans des limites supportables.

Les dispositions antérieures concernant les indemnités des conseillers municipaux des grandes villes ont été maintenues en leur laissant leur caractère facultatif, mais en abaissant le seuil démographique à partir duquel cette disposition est applicable. Nous introduisons en outre une idée nouvelle, propre à faciliter le fonctionnement de la démocratie locale : la possibilité de payer les vacances aux conseillers municipaux de n'importe quelle commune, pour

compenser les heures de travail perdues dans l'accomplissement de leur mandat.

D'autre part, notre proposition fixe le nombre minimum de jours de congés d'absence non rémunérés dont pourront bénéficier les salariés exerçant un mandat électif municipal. L'expérience a montré combien certains d'entre eux pouvaient être handicapés pour remplir leur fonction par la mauvaise volonté de leur employeur — fût-il l'Etat.

Comme c'est déjà actuellement le cas, le maire ou l'adjoint parlementaire, dans la réforme proposée, ne peut percevoir que la moitié de son indemnité de fonction municipale ; mais cette part est encore réduite pour les maires de villes de plus de 20.000 habitants, étant donné la revalorisation substantielle de leur indemnité.

De même, ceux d'entre eux qui continueront d'exercer une activité professionnelle régulière ne pourront percevoir qu'une partie de leur indemnité de maire. La réforme vise en effet à libérer les maires de villes de leurs obligations professionnelles, non à favoriser le cumul de deux traitements pleins.

Des mesures sont enfin prises pour permettre la réinsertion d'un maire non réélu dans la vie professionnelle, ou pour lui garantir une certaine sécurité pendant la période d'attente. Il est ainsi prévu qu'il sera réintégré de plein droit dans son entreprise au terme d'un premier mandat, qu'il y bénéficiera d'une priorité d'embauche au terme du ou des mandats suivants et pourra, pendant une période d'attente de six mois au plus, percevoir une fraction de son ancienne indemnité.

Enfin, les communes pourront financer des stages de formation pour leurs élus locaux. Il faut donner à chacun d'eux, quel que soit le niveau de ses études, la capacité d'appréhender les problèmes municipaux sans cesse plus complexes dont ses concitoyens lui ont confié la charge ; c'est aussi une exigence de la démocratie.

3. Les conseillers généraux et les conseillers régionaux.

Le problème de l'indemnité des conseillers généraux ne se pose sans doute pas avec la même acuité que celui de l'indemnité des maires, dans la mesure où les fonctions d'élu départemental requièrent rarement un travail à temps plein ; il relève cependant des mêmes principes.

Les attributions des conseils généraux n'ont cessé de croître depuis l'aube de la III^e République, et le système de vacances que la loi accorde aux élus départementaux n'est plus adapté à la situation. Le travail d'un conseiller général ne se limite pas, tant s'en faut, aux réunions de l'assemblée départementale ou de ses commissions et les vacances ne compensent pas toujours le préjudice subi tant dans la carrière professionnelle de l'élu que dans sa retraite.

Cette situation est si évidente que certains conseils généraux ont réussi à mensualiser pratiquement les vacances de leurs élus, à un niveau qui constitue en fait une indemnité régulière, et même à créer des caisses de retraite. Cette solution, outre sa régularité discutable, rend plus sensible l'injustice dont sont victimes les conseillers généraux des départements qui n'ont eu ni les moyens, ni la hardiesse d'y recourir.

Notre proposition harmonise donc le fait avec le droit en instituant, pour les fonctions de conseiller général, une indemnité forfaitaire compensant à la fois le temps passé et les frais divers engagés dans l'exercice de ce mandat et en le rattachant à un indice de la Fonction publique.

On peut admettre, par analogie avec la loi municipale, que cette indemnité soit modulée en fonction de l'importance démographique des départements, ce qui est un moyen approximatif, mais commode, de tenir compte de la diversité de leurs tâches et de leurs budgets.

Des possibilités de majoration sont prévues pour les présidents de commission et les membres du bureau, l'indemnité du président du conseil général étant fixée par référence à l'indemnité parlementaire, pour tenir compte de l'importance et de la permanence de ses fonctions et éviter que son indemnité ne soit inférieure à celle d'un maire de ville de plus de 20.000 habitants de son département.

Il paraît normal de soumettre l'indemnité des conseillers généraux parlementaires à l'abattement existant pour les maires parlementaires et, par analogie, de limiter également l'indemnité d'un président de conseil général qui continuerait à exercer des activités professionnelles privées, ces différentes indemnités étant soumises à l'impôt sur le revenu dans les mêmes conditions que celles des maires.

Enfin, par analogie avec les élus municipaux, les congés d'absence pour les salariés exerçant les fonctions de conseiller général seront réglementés, et le président du conseil général, au terme de son ou de ses mandats, bénéficiera des facilités de réinsertion dans la vie professionnelle prévues pour les maires de villes de plus de 20.000 habitants.

La région est de création récente et il n'existe pas pour les conseillers régionaux, dont la fonction prendra de plus en plus d'importance, le statut minimum que certains départements ont réussi à instituer pour leurs conseillers généraux.

Notre proposition reprend donc pour les conseillers régionaux l'ensemble des dispositions qui viennent d'être analysées pour les élus départementaux : taux de l'indemnité (qui remplacera les vacances actuelles), majorations pour les présidents de commission et les membres du bureau, abattements des indemnités en cas de cumul

de la fonction de conseiller régional avec d'autres mandats électifs ou des activités privées régulières, garantie de réinsertion dans la vie professionnelle du président du conseil régional au terme de son ou de ses mandats, réglementation des congés d'absence.

4. La caisse de retraite des élus locaux et régionaux.

Les élus locaux sont souvent plus préoccupés par le problème de leur retraite que par celui de la revalorisation de leurs indemnités. Il est vrai que la situation affligeante d'élus locaux ayant consacré bénévolement un nombre considérable d'années au service de leurs concitoyens — et de l'Etat — et finissant leur vie dans la gêne est absolument inadmissible.

Sans doute une retraite a-t-elle été instituée pour les maires et adjoints par la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972. L'expérience a tôt montré le caractère dérisoire des pensions servies, ce qui donne aux magistrats municipaux le sentiment amer que l'on s'est un peu moqué d'eux.

Il était pourtant prévisible qu'un taux de cotisation faible, appliqué à une faible indemnité, ne pouvait conduire qu'à une retraite insignifiante.

La présente proposition institue une caisse nationale de retraite des élus locaux et régionaux, analogue à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, et qui pourrait, comme elle, être gérée par la Caisse des dépôts et consignations, sous le contrôle d'un conseil d'administration composé en majorité d'élus locaux et présidé par l'un d'eux.

Une caisse de retraite autonome semble, en effet, préférable à tous égards à l'affiliation des élus à une caisse existante et le fait de regrouper dans un même organisme l'ensemble des élus locaux municipaux, cantonaux et régionaux réglerait de façon commode le problème des retraites pour chacun d'eux. Le nombre des cotisants (plus de 150.000) le permet.

Le taux de cotisation proposé pour la part incombant respectivement aux élus et aux collectivités locales est analogue à celui en vigueur dans la Fonction publique (pourquoi les communes feraient-elles moins pour leur maire que pour leurs agents ?). La pension est d'un taux légèrement supérieur, cet avantage compensant l'insécurité d'un mandat électif.

Des dispositions à compléter par voie réglementaire, sont prévues pour permettre le rachat des cotisations pour les élus locaux en exercice ou ayant exercé leurs fonctions pendant au moins douze ans.

La création de cette caisse de retraite entraînerait bien entendu la dissolution des caisses plus ou moins régulières constituées par des associations de maires ou de conseillers généraux (à l'exception

de celle créée pour Paris et le département de la Seine, dont l'existence était légalement reconnue) les droits acquis ici et là étant préservés dans toute la mesure du possible.

5. Limitation du cumul des mandats.

Il nous a semblé qu'une proposition de loi concernant le statut de l'ensemble des élus locaux et régionaux ne pouvait se contenter de traiter le problème du cumul des mandats par une simple limitation du cumul des indemnités afférentes.

Sans doute est-il utile que, dans chaque assemblée correspondant à un niveau de décision démocratique, siègent des élus apportant l'expérience et l'information acquises à un autre niveau de décision ; et il serait dommageable, pour la vie politique française, d'interdire totalement tout cumul. Du moins convient-il de le limiter strictement.

C'est l'objet du dernier titre de notre proposition, qui interdit le cumul de plus de deux des mandats suivants : parlementaire français ou européen, conseiller général, conseiller régional, maire de ville, maire adjoint de grande ville, en prévoyant, bien entendu, les éventuelles transitions nécessaires.

Tels sont les motifs qui ont inspiré la présente proposition, destinée à remplacer un système fâcheux pour la vie civique dans notre pays, dans la mesure où il écarte des responsabilités locales des hommes qui en seraient dignes et où il use prématurément ceux qui se dévouent pour les assumer.

C'est dans cet état d'esprit qu'est rédigée la présente proposition de loi relative au statut de l'élu local et régional.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Une véritable décentralisation implique que les collectivités locales (communes, départements, régions) disposent des moyens nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences. A côté des moyens financiers, il est donc indispensable que soient donnés aux collectivités locales des moyens en personnels, suffisants, en nombre et en qualité. Faute de tels moyens, elles ne pourront pas exercer réellement leurs compétences et resteront à la merci des services de l'Etat.

1. La situation actuelle ne donne guère satisfaction et suscite de nombreuses critiques.

En ce qui concerne les communes, des progrès ont été accomplis notamment par le statut de 1952 et la loi du 13 juillet 1972. Ces textes allaient dans le bon sens dans la mesure où ils donnaient aux agents des communes un certain nombre de garanties statutaires et mettaient en place des instruments de formation. Toutefois, ils ne constituaient qu'une étape et n'ont pas comblé le retard des fonctionnaires communaux par rapport aux fonctionnaires de l'Etat. Les intérêts respectifs de la population, des élus et des agents convergent vers une revendication commune : la nécessité de franchir une étape supplémentaire. L'objet de la présente proposition de loi est de répondre à ces préoccupations et de tracer le cadre institutionnel permettant cette évolution.

En ce qui concerne les départements et les régions, la situation actuelle est encore moins satisfaisante, puisqu'il n'existe pas de règles cohérentes et précises concernant les personnels travaillant, ou susceptibles de travailler dans le cadre de ces collectivités. L'objet de la proposition de loi est donc également de commencer à résoudre ce problème en créant des structures permettant de mettre à la disposition de ces collectivités les agents dont elles auront besoin.

2. Le principe général qui oriente l'ensemble de la réforme proposée est de créer une fonction publique locale unique, regroupant les agents des communes, des départements, régions, et de certains établissements publics ou sociétés d'économie mixte rattachés à ces collectivités territoriales.

- Une véritable fonction publique : contrairement à ce qui existe présentement, y compris dans les communes où il n'y a qu'un catalogue assez disparate de règles applicables aux personnels communaux, la réforme vise à créer une véritable fonction publique, c'est-à-dire, un ensemble cohérent d'institutions et de règles. Un tel ensemble doit permettre aux agents de suivre de vraies carrières avec de réelles possibilités d'avancement et de promotion ; en outre, il doit permettre aux élus locaux de disposer d'un personnel plus homogène et mieux formé.

- Une fonction publique unique : la présente réforme opte pour l'unicité de la fonction publique locale regroupant les personnels des collectivités locales et des établissements publics rattachés. Un tel choix se justifie principalement pour deux raisons :

D'une part, le sens général de la réforme des collectivités locales proposée par le parti socialiste tend à constituer un pouvoir local, contrepoids du pouvoir de l'Etat. Ce pouvoir local s'exercera à différents niveaux : communes, syndicats de communes, départements, régions. Mais quel que soit le niveau de responsabilité, celui-ci fera toujours partie du pouvoir local. Il paraît conforme à l'esprit de la réforme de retrouver cette identité en ce qui concerne les personnels.

D'autre part, l'unicité de statut doit faciliter la mobilité des personnels entre les différents niveaux de collectivités. L'un des défauts du système actuel est que les personnels communaux n'ont pas de débouchés de carrière en dehors des communes et même, la plupart du temps, en dehors de la commune qui les a initialement recrutés. Ce manque de perspectives est un lourd handicap pour ces personnels et pour les communes elles-mêmes.

Afin de débloquer le système et d'ouvrir des débouchés nouveaux, le présent texte propose donc un élargissement de la fonction publique locale à l'ensemble des collectivités locales. C'est la condition nécessaire à la mobilité et aux promotions. Ainsi il n'y a aucune raison pour que des personnels communaux ne puissent accéder à des postes départementaux ou régionaux. De même qu'il n'y a aucune raison pour que des communes ne puissent faire appel à des fonctionnaires exerçant précédemment dans les régions ou les départements.

L'unicité de statut ne doit évidemment pas se traduire par une uniformisation de toutes les règles applicables à toutes les catégories d'agents. L'unicité ne concerne que les règles générales et les droits fondamentaux. A côté de ces règles générales est ouverte la possibilité de créer des statuts particuliers et même des règles particulières propres à chaque collectivité, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux des agents reconnus par la loi.

L'unicité de la fonction publique locale ne doit pas non plus engendrer un excès de contrainte. Elle doit se limiter à ce qui est nécessaire pour éviter les inégalités dans les droits fondamentaux reconnus aux agents, pour décloisonner les différentes catégories d'agents, et pour ouvrir des perspectives de carrières.

Ces limites étant posées il paraît souhaitable que la fonction publique locale ait un champ d'application large qui doit comprendre :

1° Les agents des communes (personnels administratifs et techniques) étant entendu que certaines catégories très spécifiques, n'ayant pas leur équivalent dans d'autres collectivités pourront garder un statut spécial (sapeurs-pompiers, police, H.L.M., personnels de santé, etc.) ;

2° Les agents administratifs et techniques des départements, sous l'autorité du président du conseil général ;

3° Les agents administratifs et techniques des régions, sous l'autorité du président du conseil régional ;

4° Les agents de certains établissements publics.

L'objectif visé ici n'est pas de créer une contrainte inutile en faisant entrer systématiquement les personnels de ces établissements dans la fonction publique locale ; dans certains cas leur autonomie par rapport à la fonction publique locale pourra se justifier ; cependant il convient de résoudre une difficulté qui se pose actuellement trop souvent lorsque ces établissements ou services créés pour répondre à un besoin momentané disparaissent par la suite ; le reclassement de ces personnels dans des services maintenus sera facilité si, dès l'origine, ces personnels font partie de la fonction publique locale.

3. La création de la fonction publique locale doit reposer sur les idées suivantes : garanties de carrière accrues, assorties d'une plus grande mobilité. Afin de créer une fonction publique locale de qualité, le présent texte prend en compte deux ordres de considérations distincts : d'une part, il constate que les agents, à notre époque et dans notre pays, *ont droit à des garanties sans lesquelles ils n'acceptent plus de servir la collectivité publique* : dans ce but, le texte propose des principes qui devront être suivis dans le statut général des fonctionnaires locaux : recrutement par concours ; droits syndicaux ; organisation de carrières, etc. D'autre part, le texte, dans le souci de donner aux collectivités locales le personnel dont elles ont besoin conformément aux souhaits de la population et de ses élus, prévoit des mécanismes permettant la mobilité des fonctionnaires, c'est-à-dire des changements d'affectation dans des emplois différents. Garanties de carrière accrues, assorties d'une plus grande mobilité sont les deux idées indissociables qui animent la réforme.

Pour ce faire, est d'abord posé le principe d'une harmonisation aussi poussée que possible du statut de la fonction publique locale et de la Fonction publique d'Etat (ce qui ne signifie pas identité rigoureuse). L'idée principale est, en effet, de faciliter la mobilité des agents entre les deux fonctions publiques (mobilité qui ne soit pas à sens unique, de l'Etat vers les collectivités locales).

Ceci oblige non seulement à ménager des passerelles (détachements, mises en disponibilité par exemple) mais à construire les carrières avec des niveaux semblables.

En ce qui concerne les rémunérations est posé le principe de l'indépendance des grilles. Mais cette indépendance doit s'accompagner de la recherche d'une harmonisation par le jeu des négociations régulières entre l'Etat et les collectivités locales.

Le statut général de la Fonction publique locale fera l'objet de lois votées par le Parlement.

Pour les dispositions complémentaires la réforme propose une formule conforme à la décentralisation. Pour tout ce qui concerne les personnels des collectivités locales, le Gouvernement est dessaisi du pouvoir réglementaire. Dès lors que l'on veut éviter que l'administration de l'Etat ne s'immisce dans le domaine des compétences locales, il est normal que les dispositions complémentaires de la loi relèvent de la compétence des collectivités locales ou d'organismes les regroupant.

Dans le cadre de la décentralisation des collectivités locales les questions de personnels se heurtent à une difficulté particulière. La décentralisation impliquerait que chaque autorité élue puisse régler les questions concernant le personnel au service de cette collectivité. Par contre les personnels souhaitent échapper à l'arbitraire et recherchent la protection de règles impersonnelles égales pour tous ; bref, ils demandent des statuts nationaux qui, en outre, ont l'avantage de faciliter la mobilité.

Pour résoudre autant que possible ces contradictions la formule retenue est de recourir à des établissements publics, au niveau national, régional et départemental, auxquels est confié le soin d'élaborer les règles applicables à tous, et d'assurer les tâches inter-collectivités.

Toutefois, afin d'éviter les inconvénients des établissements publics superposés aux collectivités de base (écrans supplémentaires : risque de lenteur et de lourdeur) des conditions précises sont posées :

1° Limitation rigoureuse du champ des compétences des établissements publics. Tout ce qui peut être confié directement aux collectivités de base échappe à l'établissement public, en particulier tout ce qui concerne la gestion des personnels :

2° Composition des organes dirigeants soumise au principe de la représentation tripartite (élus, personnels, représentants de l'Etat et des organismes intéressés) :

3° Contrôle de deux ordres : un contrôle parlementaire ; un contrôle juridictionnel renforcé par une réforme des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat.

4. Dispositions transitoires.

La présente proposition de loi ne prend sa pleine signification que par rapport à l'ensemble de la réforme des collectivités locales. C'est dire que la Fonction publique locale ne prendra ses véritables caractéristiques qu'au fur et à mesure de la mise en place de la réforme.

Dans l'immédiat, il convient de construire une structure juridique d'accueil capable de recevoir les personnels qui actuellement travaillent déjà dans les collectivités existantes (agents des communes, agents — généralement non titulaires — des départements) puis de recevoir des personnels nouveaux. Les uns seront recrutés à leur sortie du système éducatif. D'autres seront issus des administrations d'Etat.

En effet, si la réforme ne prévoit, dans un premier temps que des transferts de compétences et très peu de transferts de services d'Etat vers les régions, les départements, syndicats de communes, et les communes, par contre elle doit prévoir que progressivement certains services d'Etat, voyant leurs attributions diminuer, devront réduire leur activité, alors que, parallèlement, les collectivités locales, voyant leurs attributions augmenter, devront développer leurs services et recruter un personnel plus nombreux.

Pour répondre aux problèmes nés de cette évolution, la proposition de loi permet le transfert de personnels d'Etat vers les collectivités locales, et pose les principes fondamentaux qui devront être respectés :

— contrôle du Parlement par l'intermédiaire de la mission permanente des collectivités locales ;

— consultation obligatoire des syndicats avant toute décision de transferts collectifs ;

— réalisation progressive des décisions de transferts par une option ouverte pendant cinq années aux agents concernés de rester dans la fonction publique d'Etat (en étant simplement détachés dans un emploi des collectivités locales) ou d'être intégrés dans la fonction publique locale :

— maintien des droits acquis (niveau de rémunération ; droits à la retraite).

De façon générale, le dispositif de la présente proposition de loi se borne à tracer un cadre général qui sera complété par des lois ultérieures et des règlements d'application. Ces textes futurs porteront notamment réforme du Livre IV du Code des communes afin de tenir compte des principes exposés ci-dessous.

TITRE IV

LA RÉFORME DES FINANCES LOCALES

1. La réforme des finances locales est une nécessité.

Décentraliser, c'est mettre en œuvre un accroissement sensible des responsabilités des collectivités locales au détriment de celles de l'administration centrale. Dans l'ordre financier, les collectivités locales auront donc à assurer en pleine responsabilité une plus grande part des dépenses publiques, avec des ressources dont elles auront la maîtrise.

C'est un fait que, depuis une vingtaine d'années, les collectivités locales françaises assurent une part croissante des dépenses publiques. De 1959 à 1977, leurs dépenses en francs courants ont été multipliées par dix, alors que celles de l'Etat l'ont été par moins de sept. Mais cette évolution, outre qu'elle est insuffisante dans son ampleur, se déroule dans des conditions qui ne correspondent pas un réel développement des responsabilités des collectivités locales.

a) Une partie non négligeable de ces dépenses est à la charge des collectivités locales sans qu'elles en aient la responsabilité : contingents de police, de justice, d'aide sociale ; certaines dépenses d'enseignement ; fonds de concours à des investissements d'Etat ; T.V.A. sur les travaux et les achats.

b) Les transferts de ressources d'Etat aux collectivités locales sont régis par des mécanismes critiquables :

— les uns sont le symbole et le moyen du rapport de domination que l'administration centrale s'efforce de maintenir sur les collectivités locales. C'est le cas des subventions spécifiques ;

— ils avantagent le plus souvent les communes déjà les plus riches : subventions allant d'abord aux collectivités capables d'un fort autofinancement, V.R.T.S. favorisant les collectivités qui peuvent le plus facilement imposer leurs ménages, parce que ceux-ci sont plus riches, ou parce que ces impôts sont assis sur un parc de logement de bonne qualité.

Ainsi est-on parvenu à un système où de plus en plus les élus votent des recettes pour financer des dépenses dont ils n'ont pas la responsabilité, dans le même temps que l'administration centrale multiplie les consultations des assemblées communales, départementales et régionales sur la mise en œuvre de politiques qu'elles n'ont pas décidées et l'utilisation de crédits qu'elles n'ont pas votés.

Ainsi, la responsabilité est dispersée, et donc facilement masquée en cas de carence.

c) C'est le recours à la fiscalité locale qui a contribué le plus à couvrir l'augmentation des dépenses alors que, malgré les ravages auxquels il a été procédé et ceux qui sont en cours d'examen au Parlement, cette fiscalité présente dans sa forme actuelle des défauts majeurs :

— les impôts locaux ne tiennent pas compte de la situation réelle des contribuables : plusieurs millions de ménages non imposables sur le revenu paient des impôts locaux : relativement à ses revenus, le ménage qui fait le plus gros effort pour se loger est celui qui est le plus imposé ;

— les bases d'imposition sont déterminées par des procédures complexes qui laissent une très large marge à l'arbitraire :

— elles ne sont pas évolutives ;

— le contribuable n'a pas le moyen de faire la liaison exacte entre le vote de ses élus et le montant de la contribution qui lui est demandée.

Les inconvénients de ces impôts interdisent qu'on en attende un produit accru, et rendent urgent qu'on en limite le poids relatif dans l'ensemble de la fiscalité française.

d) De très nombreuses collectivités locales ont dû recourir massivement à l'emprunt dans des conditions de plus en plus onéreuses, et sont aujourd'hui dans une situation de blocage financier leur interdisant toute nouvelle augmentation de leurs activités.

2. Les orientations de la réforme.

Pour être significative et traduire une réelle augmentation du rôle des collectivités locales tant en ce qui concerne les compétences exercées que le niveau de responsabilité auquel ces compétences sont exercées, l'augmentation des ressources de ces collectivités locales devra être, en francs constants, de l'ordre de 50 % en quatre ou cinq années au plus. Pour des raisons qui ont bien été mises en évidence par la réforme des taxes foncières et de la taxe d'habitation en 1973, et plus encore de la taxe professionnelle en 1977, l'accent sera mis dans un premier temps sur les transferts de ressources en provenance de l'Etat. Ceci présentera trois avantages :

— affirmer que la volonté politique est bien celle de mettre en œuvre une décentralisation hardie, c'est-à-dire un dessaisissement de l'Etat, et non procéder, sous couvert de développement des responsabilités locales, à de nouveaux transferts de charges fiscales alourdissant les impôts directs payés par les ménages :

- ne pas faire dépendre la réussite de la réforme d'impératifs techniques propres à toute transformation de la fiscalité ;
- ménager les délais nécessaires à cette transformation.

A. — Augmenter les transferts de ressources en provenance de l'Etat.

a) En 1977, les collectivités locales ont reçu de l'Etat environ 56 milliards de francs, soit 38 % de leurs ressources totales. Ce total comprend aussi bien les transferts de ressources dits de nature fiscale (V.R.T.S., taxe sur les spectacles) que les transferts dits ordinaires (subventions). Les impôts locaux ont produit pour leur part 52 milliards de francs, soit 35 % du total des ressources.

Au moins dans la période transitoire, qui doit permettre la transformation de la fiscalité locale et la prise en charge par les collectivités locales des services et équipements publics correspondant aux compétences transférées, les ressources des collectivités locales proviendront donc, pour une part fortement accrue, de transferts de l'Etat.

Ce n'est qu'une fois la fiscalité locale transformée que celle-ci pourra à nouveau fournir une part croissante des ressources.

b) Il y aura clarification des transferts. Les contingents obligatoires pour les services et équipements qui resteront de la compétence de l'Etat seront supprimés. De manière générale, les transferts de ressources de l'Etat aux collectivités locales se feront sous forme de dotation globale non affectée, de manière que, par type d'équipement et de service public, il y ait unicité de responsabilité.

c) Lorsque l'Etat accordera son concours financier à une collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet donné, le recours à la procédure contractuelle prévue à l'article 6 de la proposition de loi portant décentralisation de l'Etat sera la règle.

d) Le montant global de ces transferts, fixé chaque année par la loi de finances, ne devra pas être inférieur, en francs constants, à leur montant global actuel majoré du montant des crédits d'Etat correspondant aux compétences transférées. Il sera tenu compte dans cette évaluation de l'exonération de la T.V.A. pour les dépenses d'investissement des collectivités locales.

Afin de garantir aux collectivités locales un montant suffisant de ces transferts, il sera créé un ou plusieurs fonds auxquels sera attribuée automatiquement une fraction du produit de ces grands impôts nationaux que sont l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la T.V.A. et la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

e) Ce ou ces fonds seront répartis entre les collectivités locales selon un ensemble de critères fixés par la loi.

Ces critères viseront à donner à chaque collectivité une double garantie de ressources :

— lui permettant d'assurer le fonctionnement des services et équipements dont elle a déjà la charge (garantie de ressources en fonction des ressources antérieures) ;

— lui permettant d'assurer à chaque citoyen, à travers le pays, un même minimum de services publics (garantie de ressources en fonction de critères de besoin : nombre d'habitants, nombre de jeunes et de personnes âgées, évolution démographique...).

Ces critères assureront également une compensation des inégalités de la répartition du potentiel fiscal local sur les entreprises en avantageant les collectivités disposant d'un fort potentiel fiscal, qui négligeront d'y recourir. L'importance du potentiel fiscal sera évaluée en moyenne par habitant.

B. — Réorganiser la fiscalité locale.

a) La réforme de la fiscalité locale n'a de sens que dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la fiscalité assurant une plus grande justice par l'abaissement du poids relatif de la fiscalité indirecte, une meilleure connaissance des revenus (et l'instauration du salaire fiscal pour les travailleurs indépendants), l'institution d'un impôt sur le capital.

Dans ce cadre, la fiscalité locale doit produire une part significative des ressources de chaque collectivité locale.

La nécessité d'obtenir rapidement des résultats significatifs dans la décentralisation de l'Etat commande toutefois de procéder sans délai à une réorganisation de la fiscalité locale dans le double but :

— pour l'immédiat, de supprimer les principales inégalités dues aux impôts actuels ;

— de manière générale, d'établir un ensemble d'impôts de quotité, reposant sur des bases évolutives tenant compte du revenu et du patrimoine des contribuables.

b) Une taxe foncière annuelle sur les biens immobiliers de toute nature sera instaurée, établie sur leur valeur vénale, en substitution aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. Elle sera clairement assise sur une base déclarative, la véracité des déclarations s'imposant au déclarant par le fait que cette valeur vénale déclarée lui devient alors systématiquement opposable, sous peine des redressements nécessaires.

Cette technique n'exclut pas la possibilité pour les services fiscaux de procéder à des contrôles des déclarations, les litiges éventuels étant réglés par une juridiction spécialisée.

c) La taxe d'habitation sera remplacée par un impôt local sur le revenu. Cela ne peut se faire que si l'impôt national sur le revenu est lui-même réformé dans le sens d'une meilleure justice fiscale.

Dans l'immédiat, deux mesures s'imposent :

— la prise en charge par l'Etat de l'exonération de la taxe d'habitation des foyers non imposés sur le revenu ;

— la substitution dès que possible aux actuelles valeurs locatives de valeurs locatives déterminées par rapport à la valeur vénale des logements.

d) La taxe professionnelle dans sa forme actuelle présente deux inconvénients :

— elle pénalise les entreprises de main-d'œuvre, ce qui peut être corrigé par une modulation de l'impôt en fonction de la répartition masse salariale-immobilisations. De plus, la prise en compte des variations d'effectifs sera différée, avantageant ainsi les entreprises créant des emplois ;

— elle contribue à la discrimination dans l'espace des services publics puisque les communes sans activité industrielle ou commerciale sont fortement pénalisées. Ceci ne trouverait de solution que dans la perception de la taxe professionnelle au niveau des bassins d'emploi, mesure dont on ne voit pas comment assurer la mise en œuvre en dehors du recours à la coopération intercommunale volontaire, les communes d'un même syndicat intercommunal décidant de procéder à la mise en commun de leur fiscalité sur les entreprises.

e) Les droits de mutation à titre onéreux seront transférés aux départements en fonction des transactions opérées sur leur territoire.

f) La possibilité sera ouverte, dès maintenant, aux régions d'instaurer des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu des contribuables de leur ressort, dans des limites fixées par la loi.

C. — *Effets de ces mesures.*

En supposant une application immédiate de l'ensemble des mesures proposées, on peut évaluer qu'elles auraient en 1979 les effets suivants :

Départements : attribution des droits d'enregistrement, fixés par les conseillers généraux à un taux entre 14 et 17 % : 15 milliards de francs.

Régions : dotation globale d'investissement égale au tiers du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers : 14 milliards de francs.

Communes :

1° prise en charge par l'Etat du paiement de la taxe d'habitation des ménages non imposés sur le revenu : 3 milliards de francs (c'est un transfert, et non une ressource nouvelle) ;

2° majoration initiale de la dotation globale de fonctionnement : 5 milliards de francs.

Ensemble des collectivités : remboursement de la T.V.A. : 5 milliards de francs (estimation controversée).

Ainsi serait opéré un transfert supplémentaire de ressources de l'Etat vers les collectivités locales de 42 milliards de francs (valeur 1979). Le montant total des ressources des collectivités locales serait alors de l'ordre de 225 milliards de francs, dont 110 en provenance de l'Etat.

En ramenant ces chiffres en francs constants 1977, on obtient un montant total des ressources de 185 milliards (soit une augmentation de 34 milliards [+ 23 %] par rapport à ce qu'ont été ces ressources en 1977), dont 89 en provenance de l'Etat.

L'objectif d'une augmentation de 50 % en francs constants du total des ressources des collectivités locales, soit 74 milliards de francs en valeur 1977, est donc atteint pour près de moitié uniquement par ces transferts. Il apparaît ainsi que les mesures proposées ménagent bien les délais nécessaires à la transformation de la fiscalité locale, et que les transferts de compétence de l'Etat vers les régions, départements et communes peuvent être engagés immédiatement.

3. Une gestion en pleine responsabilité.

Il s'agit, dans l'ordre financier, de rendre effective la suppression de toute tutelle. Les principes retenus sont les suivants :

a) En ce qui concerne l'exécution des décisions, les mesures proposées visent à rendre exécutoires de plein droit les délibérations des conseils, y compris en ce qui concerne l'exécution des dépenses :

— les commissaires de la République et du Gouvernement ne pourront fonder leur recours contre les délibérations des conseils que sur le motif d'illégalité. Cela concerne en particulier les budgets qui seraient votés en déséquilibre, car la loi maintient l'obligation du vote et de l'exécution des budgets en équilibre ;

— comme les communes ont pour ordonnateur leur maire, les régions, les départements auront pour ordonnateur le président de leur conseil ;

— l'ordonnateur d'une collectivité aura la capacité de requérir le comptable de cette collectivité ;

— la globalisation des subventions d'Etat et des emprunts auprès des caisses publiques supprimera tout prétexte de contrôle d'opportunité de la part des services de l'Etat.

b) Le contrôle financier sera organisé de manière à préserver l'autonomie de décision des collectivités locales :

— le comptable d'une collectivité sera choisi par l'ordonnateur de cette collectivité, sur une liste d'aptitude établie au niveau ministériel. Nommé pour trois ans, il ne pourra être révoqué, sauf pour faute lourde ;

— dans chaque département un magistrat financier et dans chaque région un magistrat financier supérieur seront nommés et placés sous l'autorité de la Cour des comptes. Ils auront la charge d'établir une note annuelle de gestion sur toutes les collectivités de leur ressort, qui sera rendue publique. Ils interviendront obligatoirement quand un budget sera voté ou exécuté en déficit, avec capacité de règlement quand le vote ou l'exécution d'un budget en déficit sera constaté pour la seconde année consécutive.



Tels sont donc l'esprit et le sens de la réforme d'envergure qu'exige l'avenir de la France, où citoyens et pouvoirs, plus proches, vivront en meilleure harmonie, comme l'impose l'idéal démocratique.

Nous vous demandons, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I

DISPOSITIONS RELATIVES A LA DÉCENTRALISATION DE L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales.

Article premier.

Les communes, les départements, les départements d'outre-mer et les régions sont des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution.

Ces collectivités sont les dépositaires des intérêts locaux de leur population. A ce titre, elles exercent des pouvoirs de décision propres dans le cadre des lois de la République.

Art. 2.

Il est créé une mission permanente de la décentralisation qui sera installée et entrera en activité à l'expiration de l'année de la promulgation de la présente loi. Elle est composée de la manière suivante :

— 10 membres du Parlement, dont 5 députés et 5 sénateurs, élus par leurs assemblées respectives, à la représentation proportionnelle des groupes ;

— 21 membres représentant les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

— 1 représentant de l'établissement public inter-collectivités locales pour la réglementation des personnels ;

— 1 représentant du Fonds financier national des collectivités locales ;

— 8 représentants des ministres intéressés.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles sont désignés les trente membres de la mission qui ne représentent pas le Parlement.

La mission élit son bureau et arrête son règlement intérieur. La mission dépose chaque année sur le Bureau du Parlement un compte rendu complet de ses activités, accompagné, le cas échéant, des observations du Gouvernement.

Elle est chargée de proposer aux autorités compétentes toutes mesures, quelle qu'en soit la forme, propres à assurer la décentralisation des pouvoirs au profit des collectivités territoriales. Il lui appartient en outre de signaler à l'attention du Parlement et du Gouvernement les situations, même de pur fait, qui constituent un obstacle à la mise en œuvre effective de la décentralisation.

Elle assure une fonction de conciliation et d'arbitrage entre les collectivités locales et l'Etat dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Elle est consultée par le Gouvernement sur tous les projets de loi relatifs à l'administration locale.

La mission dispose d'un secrétariat et de services placés sous l'autorité de son président.

Les deux assemblées du Parlement lui délèguent des moyens en locaux, matériel, personnels.

CHAPITRE II

Détermination des compétences.

Art. 3.

La loi fixe les compétences respectives de l'Etat, des régions, des départements et des communes.

Art. 4.

Les affaires des régions, des départements, des communes et des syndicats sont réglées respectivement par les délibérations des assemblées de ces collectivités ou établissements et par les décisions de leurs organes exécutifs conformément aux règles établies ci-dessous.

Art. 5.

Le pouvoir de décision des autorités régionales, départementales et communales s'exerce dans le cadre des lois.

Dans les matières déterminées par la loi organique prévue au nouvel article 72 de la Constitution, le pouvoir de décision des autorités locales élues s'exerce conformément aux actes réglementaires pris par le Gouvernement en vertu des articles 21 et 37 de la Constitution.

Dans les autres matières, les actes réglementaires mentionnés à l'alinéa précédent ne sont pas opposables aux autorités locales élues. Dans ce cas, et compte tenu de la répartition des compétences fixées entre elles par la loi organique, les autorités locales élues disposent d'un pouvoir direct d'exécution des lois.

Art. 6.

Pour l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets, les autorités des collectivités locales et des établissements publics territoriaux peuvent conclure des contrats avec l'Etat et toute autre personne publique, qui engagent chacune des parties.

Ces contrats doivent faire l'objet de délibérations en des termes identiques de la part des assemblées locales concernées.

Au nom de l'Etat, ils sont approuvés par décret après consultation de la mission prévue à l'article 2.

Les contrats entre collectivités publiques doivent contenir une clause de révision lors du renouvellement des assemblées élues, à l'exception des renouvellements du Sénat.

Art. 7.

Le manquement à ses obligations par l'une des parties au contrat fait l'objet de l'arbitrage de l'assemblée élue du niveau immédiatement supérieur à celui des collectivités en cause.

Lorsque l'Etat est l'une de ces parties, la mission permanente de la décentralisation est l'organe d'arbitrage.

Ces arbitrages sont des décisions administratives qui peuvent faire l'objet de recours juridictionnels.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles des procédures dont la durée ne peut en aucun cas excéder six mois, applicables à ces arbitrages.

Art. 8.

Lorsque l'Etat apporte son concours aux investissements ou aux charges de fonctionnement et aux services d'une collectivité locale, les conditions de ce concours sont fixées par contrat.

Les engagements résultant pour l'Etat de ces contrats peuvent avoir un caractère pluriannuel ; ils doivent alors être inclus dans une loi de programme.

Art. 9.

Tout contrôle administratif préalable à l'exécution d'une délibération ou d'un acte pris au nom d'une collectivité territoriale est supprimé.

Un contrôle de légalité est exercé par les juridictions administratives sur recours du commissaire de la République et du commissaire du Gouvernement ou des personnes morales ou physiques y ayant intérêt.

Un contrôle financier est organisé conformément aux dispositions de la présente loi.

Art. 10.

La saisine du tribunal administratif par le commissaire de la République pour les actes de la région, ou du commissaire du Gouvernement pour les actes des départements, des communes ou de leurs groupements, obéit aux dispositions suivantes :

— si le commissaire de la République ou du Gouvernement estime qu'une mesure adoptée par une des instances précitées est contraire à la loi ou contrevient aux dispositions de l'article 5 de la présente loi, il doit, dans un délai de huit jours, demander une seconde délibération, après avoir fait connaître ses observations ;

— cette seconde délibération doit intervenir dans les mêmes délais. Sinon, les dispositions contestées deviennent caduques. Si le commissaire de la République ou du Gouvernement estime que cette seconde délibération est elle aussi contraire à la loi, il en saisit le tribunal administratif.

La saisine du tribunal administratif entraîne de plein droit sursis à exécution de la délibération.

Si le tribunal administratif n'a pas statué dans un délai d'un mois, la délibération redevient exécutoire.

Toutefois, en cas de demande d'annulation de la délibération ou de la décision présentée par toute personne physique ou morale autre que le commissaire du Gouvernement, les conditions d'octroi du sursis à exécution sont celles résultant des articles R. 96 et R. 101 du Code des tribunaux administratifs.

Le jugement du tribunal administratif peut être frappé d'appel en Conseil d'Etat.

Dans ce cas, la délibération annulée par le tribunal administratif redevient exécutoire si le Conseil d'Etat n'a pas statué dans un délai de neuf mois à compter du jugement dont appel.

CHAPITRE III

La région.

A. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 11.

Les régions sont des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution.

Art. 12.

Dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, les assemblées régionales et les conseils généraux devront faire connaître au Gouvernement les modifications qu'il leur paraît nécessaire d'apporter au découpage des circonscriptions régionales.

Au terme de cette consultation, la loi fixera le nombre, les limites des régions. A titre transitoire, les dispositions de l'article premier du décret n° 60-516 modifié du 2 juin 1960 sont maintenues en vigueur jusqu'à l'intervention de la loi visée à l'alinéa précédent.

Ultérieurement, les modifications des circonscriptions régionales seront effectuées par la loi sur demande des assemblées régionales concernées.

B. — LES ORGANES DE LA RÉGION

Art. 13.

Il est institué dans chaque région une assemblée délibérante dénommée conseil régional.

Art. 14.

1. Le nombre des membres du conseil régional est fixé pour chaque région par la loi visée au deuxième alinéa de l'article 12, compte tenu notamment de la population de chaque région.

Il ne peut être inférieur à 30, ni supérieur à 100.

2. Les conseillers régionaux sont élus pour cinq ans au suffrage universel direct.

3. L'élection des conseillers régionaux est organisée au scrutin de liste régional et à la proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne.

4. Les dispositions du Code électoral relatives aux conditions d'éligibilité au conseil général sont applicables au conseil régional. Toutefois, sont en outre inéligibles au conseil régional les agents rémunérés par ce conseil, ainsi que les fonctionnaires affectés à un service extérieur de l'Etat à compétence régionale.

5. Conformément, notamment à la loi organique n°
du _____, les fonctions de membre du conseil régional sont incompatibles avec celles de :

- parlementaire ;
- membre du Gouvernement ;
- membre du Conseil économique et social ;
- membre du Conseil constitutionnel ;
- membre de l'Assemblée des Communautés européennes.

Tout élu placé dans cette situation doit opter dans un délai de 15 jours entre les deux fonctions. A défaut de déclaration, il est réputé démissionnaire de son mandat de conseiller régional.

6. Tout conseiller régional dont le siège devient vacant est remplacé par le candidat placé sur sa liste immédiatement après le dernier candidat élu.

Art. 15.

Le conseil régional élit, en son sein, à la majorité de ses membres, son président et son bureau. Le bureau est désigné à la représentation proportionnelle des groupes.

Le conseil vote son règlement intérieur.

Le président est responsable devant le conseil régional qui peut mettre fin à ses fonctions.

Art. 16.

Le président, assisté du bureau, prépare les délibérations du conseil régional. Il exécute les délibérations le cas échéant après avis du bureau.

Il assure la direction des services administratifs, techniques et financiers de la région. En dehors des sessions, le bureau assure la permanence des travaux du conseil et reçoit à cet effet toute délégation utile. Le président peut déléguer ses pouvoirs aux membres du bureau.

Art. 17.

Le conseil régional se réunit de plein droit, au moins deux fois par an. Il fixe lui-même la date et la durée de ses sessions. A défaut, la date des sessions est fixée par le bureau.

En dehors des sessions ordinaires, le conseil peut se réunir en session extraordinaire sur la demande, soit du bureau, soit du quart de ses membres ; dans tous les cas, la convocation est faite par le président.

Art. 18.

Un commissaire de la République, nommé par décret en Conseil des ministres, est le délégué du Gouvernement auprès des organes de la région. Il est le représentant de chacun des ministres et assure la direction générale des services de l'Etat dans la région.

Il veille au respect des lois et de ceux des règlements dont les dispositions sont opposables à la région.

Art. 19.

Il est institué un comité régional économique, social et culturel consultatif, dont les membres sont nommés pour cinq ans. Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions dans lesquelles les différents organismes économiques, sociaux, professionnels, familiaux, scien-

tifiques, culturels et sportifs de la région désigneront leurs représentants au comité économique, social et culturel, ainsi que le nombre des membres de chaque comité. Ce décret devra tenir compte de l'importance numérique des groupes représentés dans chaque région.

Art. 20.

Le comité régional économique, social et culturel établit son règlement intérieur, élit son président et son bureau.

Le comité se réunit au moins deux fois par an.

En cas de session extraordinaire du conseil régional, celui-ci peut provoquer la réunion du comité économique, social et culturel.

Art. 21.

Le comité régional économique, social et culturel est consulté sur les affaires de la compétence régionale, et notamment sur la préparation du plan régional, l'élaboration du budget régional, et, d'une manière générale, sur toutes les matières relevant des domaines économique, social et culturel. Il émet des avis sur les questions dont il est saisi par le conseil régional ou dont il se saisit.

Art. 22.

La consultation du comité économique, social et culturel ne fait pas obstacle à toute autre forme de consultation mise en œuvre par les autorités régionales auprès des personnes publiques ou privées intéressées et, en particulier, auprès des départements, des communes de la région ou de leurs groupements.

Les présidents des conseils généraux de la région peuvent être entendus sur leur demande par le conseil régional et le comité économique, social et culturel.

C. — LES COMPÉTENCES RÉGIONALES

1. Plan régional et programmes régionaux.

Art. 23.

La région est associée à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan national ainsi qu'à la définition et à la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Elle élabore son propre plan établi pour la même durée que le plan national et articulé avec lui grâce aux mécanismes de concertation et aux procédures contractuelles prévus par la loi-cadre relative à la planification.

Art. 24.

Le plan régional porte notamment sur :

- le développement agricole, industriel et touristique et sur l'emploi ;
- l'aménagement du territoire et le cadre de vie, la sauvegarde et la restauration de l'environnement ;
- la mobilisation des ressources énergétiques et leur ajustement aux besoins ;
- la coordination des moyens de transport et des services collectifs (eau, assainissement) ;
- l'éducation, la recherche, et la culture ;
- l'action sanitaire et sociale.

Art. 25.

Pour l'application du plan régional, le conseil régional a compétence pour :

- définir et conduire les programmes régionaux en matière d'économie, d'éducation, de recherche, de culture, d'énergie, de transports et de défense de l'environnement ;
- mettre en œuvre le droit à la différence, expression de l'identité régionale, qui se traduit notamment par la promotion des langues et cultures régionales, selon les dispositions prévues par une loi relative à la place des langues et cultures minoritaires de France.

Art. 26.

Le conseil régional est associé à l'Etat et aux autres collectivités locales pour l'étude, la programmation et la réalisation des équipements collectifs. Il assure la cohérence des investissements publics dans la région.

A cet effet, il est consulté sur les investissements publics décidés par l'Etat, par les Communautés européennes ou avec leur concours, par les entreprises publiques ou les établissements publics tant administratifs qu'industriels et commerciaux sur le territoire de la région et dont la liste sera établie par décret en Conseil d'Etat. Cette consultation peut se traduire par l'addition aux programmes d'activités de ces organismes publics de cahiers des charges régionaux qui les rendent compatibles avec le plan régional et dont les obligations complémentaires sont partiellement financées sur ressources régionales. La région peut également passer avec l'Etat ou les organismes publics une convention incluant des normes complémentaires et déterminant le financement des charges qui en résultent.

Dans le même but, le conseil régional désigne un représentant auprès de l'instance régionale de chaque entreprise publique lorsque les salariés de cette entreprise représentent un minimum de cinq cents personnes dans la région.

Art. 27.

La région peut apporter son concours à la réalisation des programmes définis par les départements, les communes et tout établissement public de son territoire.

2. Pouvoirs de décision des organes régionaux.

Art. 28.

Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires d'intérêt régional dont il est saisi soit par son président, soit sur l'initiative du quart de ses membres. Les délibérations du conseil régional sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur affichage. Dans d'autres domaines, le conseil édicte dans le cadre de la loi des règlements de portée régionale. Il gère les équipements et services d'intérêt régional prévus par la présente loi. Chaque année, le conseil régional vote le budget de la région et approuve le compte administratif du dernier exercice clos.

Art. 29.

Le conseil régional statue définitivement, par des mesures générales ou individuelles, sur les objets suivants :

1° Acquisition, aliénation, échange, affectation, gestion des propriétés régionales mobilières ou immobilières.

2° Classement, déclassement, construction, aménagement, détermination des modalités de réalisation et de financement des travaux de construction et d'entretien de la voirie régionale, des voies ferrées et des voies navigables d'intérêt régional.

3° Création, suppression, gestion ou participation à la gestion de bases aériennes civiles, d'installations portuaires, maritimes et fluviales.

4° Elaboration de la carte sanitaire régionale et en fonction de cette carte création de centres hospitaliers régionaux, universitaires ou non, et d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux d'intérêt régional ; autorisation de création d'établissements de même nature d'intérêt régional, départemental ou local par d'autres personnes morales ou physiques, publiques ou privées.

5° Protection des sites d'intérêt régional, mise en œuvre ou approbation des programmes ou projets d'aménagement les concernant ; création de parcs naturels régionaux et aménagements touristiques régionaux.

6° Création et gestion de centres culturels, socio-culturels et sportifs d'intérêt régional.

7° Encouragements aux activités de développement agricole, industriel ou touristique, au logement, aux opérations d'aménagement urbain et rural, au développement des services publics urbains et ruraux, aux réserves et améliorations foncières.

La liste des compétences est modifiée ou complétée par la loi.

Art. 30.

Pour l'exercice des compétences prévues à l'article précédent, le pouvoir du conseil régional s'exerce dans les conditions prévues à l'article 5 de la présente loi.

Art. 31.

Pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan régional et des programmes régionaux, le conseil régional peut conclure des contrats

avec l'Etat et toute autre personne publique, qui engagent pour une durée annuelle ou pluriannuelle chacune des parties conformément aux dispositions de l'article 6 de la présente loi.

Art. 32.

Les régions peuvent s'associer soit pour définir et mener à bien un programme de développement intéressant plusieurs régions, soit pour résoudre un problème particulier dépassant le cadre d'une région et relevant de leur domaine de compétence. Cette collaboration s'effectue selon les formes déterminées par les assemblées intéressées et peut se traduire par des contrats.

3. Biens et services de la région.

Art. 33.

La région peut détenir dans son domaine privé la propriété privée de biens meubles et immeubles.

L'acquisition, la vente et la gestion des biens du domaine privé de la région sont assurées par le conseil régional dans des conditions semblables à celles qui sont prévues pour le département par l'article 46 de la loi du 10 août 1871.

L'incorporation au domaine public régional des immeubles dépendant du domaine privé régional est autorisée par le conseil régional.

Après consultation de la mission prévue à l'article 2, un décret en Conseil d'Etat déterminera les biens du domaine public de l'Etat et des autres collectivités publiques qui feront partie du domaine public régional. La loi de finances qui suivra ce décret fixera les conditions financières des transferts domaniaux éventuels.

Art. 34.

Les autorités régionales disposent, pour l'exercice de leurs compétences, de services administratifs généraux, de services d'étude et d'action économique et de services d'équipement.

Lorsque ces services existent dans le cadre des régions instituées par la loi du 5 juillet 1972, ils sont transférés à la région dans les conditions prévues à l'alinéa suivant.

Ces services sont placés sous l'autorité du président du conseil régional et sous le contrôle du conseil régional qui en décide la création, le financement et la suppression.

Le conseil régional peut instituer des établissements publics, concourir à la création de sociétés d'économie mixte ou participer à des associations pour la réalisation de ses objectifs.

Art. 35.

La région peut disposer notamment d'une agence régionale pour l'emploi, d'une agence régionale de développement et d'aménagement, d'une agence régionale de l'énergie, d'une agence régionale des transports ainsi que d'une agence régionale foncière.

Ces services sont placés sous l'autorité du président du conseil régional et sous le contrôle du conseil régional, conformément aux dispositions de l'article 34.

La banque régionale d'investissement qui se substitue notamment aux sociétés de développement régional, et les sociétés régionales de radiodiffusion et de télévision ont un statut d'autonomie sous le contrôle administratif et financier des autorités régionales.

Art. 36.

L'agence régionale pour l'emploi a pour mission de contribuer à réaliser le plein emploi dans la région. A cet effet, elle est chargée de recenser les offres et les demandes d'emploi, d'organiser le placement des demandeurs d'emploi et de contribuer à la mise en œuvre de la formation professionnelle initiale et permanente.

Les services de l'agence nationale pour l'emploi dans les régions sont mis à la disposition de l'agence régionale qui en assume les attributions.

Art. 37.

L'agence régionale de développement et d'aménagement est un service chargé de :

— préparer les plans et programmes régionaux, ainsi que les mesures réglementaires et les décisions intéressant les domaines du développement économique, l'aménagement urbain et rural, la sauvegarde de l'environnement et notamment les décisions d'encouragement aux activités relevant de ces différents domaines ;

— suivre et contrôler la mise en œuvre des programmes intéressant les mêmes domaines ;

— apporter son concours, dans le cadre des orientations arrêtées par le conseil régional, aux entreprises privées ou publiques désireuses de s'implanter ou de développer leur implantation dans la région, ainsi qu'aux organismes publics ou privés responsables d'opérations d'aménagement sur le territoire de la région.

L'agence se substitue aux sociétés d'aménagement régional existant à la date de promulgation de la présente loi.

Art. 38.

L'agence régionale de l'énergie est un service qui a pour mission l'utilisation des ressources énergétiques de la région et leur ajustement aux besoins énergétiques régionaux conformément aux objectifs nationaux et régionaux de l'aménagement du territoire.

A cet effet, elle prépare le programme régional de l'énergie, en concertation avec les producteurs et les utilisateurs de la région.

Elle négocie, au nom du conseil régional, l'addition de cahiers des charges régionaux aux programmes des organismes publics de l'énergie dans la région. Elle en suit l'application.

Art. 39.

L'agence régionale des transports est un service qui a pour mission le développement et la coordination régionale des transports publics, conformément aux objectifs nationaux et régionaux de l'aménagement du territoire.

A cet effet, elle prépare le programme régional des transports, en concertation avec les producteurs et les utilisateurs de la région.

Elle négocie, au nom du conseil régional, l'addition de cahiers des charges régionaux aux programmes des organismes publics des transports de la région. Elle en suit l'application.

Elle contrôle la gestion des équipements collectifs et des liaisons d'intérêt régional.

Elle prépare les délibérations du conseil régional chargé d'établir la réglementation applicable dans la région, tant en matière de coordination des transports que d'exploitation des infrastructures de transport.

Art. 40.

L'agence régionale foncière a pour mission l'élaboration des orientations de la politique foncière régionale. Dans le but de créer des réserves foncières, elle est habilitée par les collectivités locales à procéder pour leur compte et en leur nom à l'acquisition de terrains par voie d'accord amiable, de préemption ou d'expropriation. Elle peut se substituer aux S.A.F.E.R. qui le lui demandent dans les mêmes conditions. Elle procède aux acquisitions nécessaires à la réalisation des équipements régionaux.

Elle prépare les délibérations du conseil régional en vue de la détermination des droits et taxes foncières applicables dans la région.

Art. 41.

Dans le cadre des orientations fixées par le plan, les régions concourent au financement des investissements des entreprises en gérant, par l'intermédiaire des banques régionales d'investissement, des fonds d'épargne collectés sur le plan régional.

A cette fin les sociétés de développement régional sont dissoutes.

Leur actif et leur passif sont transférés aux B.R.I., en tenant compte des limites territoriales de celles-ci dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE III

Le département.

Art. 42.

Le département est une collectivité territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution, chargée de créer et de gérer les services et équipements d'intérêt départemental et d'assurer la coordination et les arbitrages entre les communes rurales, les villes et les syndicats de commune du département.

Art. 43.

Le conseil général est l'assemblée délibérante du département.

Art. 44.

Le conseil général élit, en son sein, à la majorité de ses membres, son président et son bureau. Il vote son règlement intérieur.

Art. 45.

Le président, assisté du bureau, prépare et exécute les délibérations du conseil général.

Il assure la direction des services administratifs, techniques et financiers du département.

En dehors des sessions, le bureau assure la permanence des travaux du conseil et reçoit à cet effet toute délégation utile.

Art. 46.

Le conseil général se réunit de plein droit au moins une fois par trimestre. Il fixe lui-même la date et la durée de ses sessions. A défaut, les dates et durées sont fixées par le bureau. En dehors des sessions ordinaires, le conseil général se réunit en session extraordinaire à l'initiative de son président, sur la demande du bureau ou sur la demande du quart de ses membres, sur un ordre du jour déterminé.

Art. 47.

Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Les délibérations du conseil général sont exécutoires de plein droit, sous réserve des procédures prévues à l'article 10. Il gère les équipements et services d'intérêt départemental. Chaque année, le conseil général vote le budget du département et approuve le compte administratif au dernier exercice clos.

Art. 48.

Un commissaire du Gouvernement, nommé par décret en Conseil des ministres, est le délégué du Gouvernement auprès des organes du département. Il est le représentant de chacun des ministres et assure la coordination des services de l'Etat dans le département. Il veille au respect des lois et de ceux des règlements dont les dispositions sont opposables au département.

Art. 49.

Le conseil général est associé à la préparation des plans nationaux et régionaux à long terme, et des programmes régionaux d'action économique, sociale et culturelle.

Art. 50.

Le conseil général statue définitivement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et généralement sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi par l'un de ses membres. Le conseil général statue notamment sur les objets suivants :

— acquisition, aliénation, échange, affectation, gestion des propriétés départementales mobilières ou immobilières ;

— classement, déclassement, construction, aménagement, entretien, détermination des modalités de réalisation et de financement des travaux de construction et d'entretien de la voirie départementale et des ouvrages d'intérêt départemental ;

— création des services départementaux ;

— élaboration d'un plan départemental des transports collectifs interurbains de voyageurs, conforme aux orientations du schéma régional de transport ;

— gestion des transports publics, soit directement, soit par des concessions de durée limitée ;

— réglementation, organisation et financement des transports scolaires ;

— application de la carte scolaire par la création (et la gestion) des lycées et collèges et des établissements publics de formation professionnelle des adultes ;

— mise en œuvre de la carte hospitalière, en concertation avec les départements limitrophes, notamment par la création d'établissements ou de services à caractère sanitaire autres que les hôpitaux régionaux, et d'établissements ou de services à caractère social ou médico-social pour personnes physiquement, mentalement ou socialement handicapées ;

— détermination des règles d'attribution et du niveau des prestations d'aide sociale et d'action sociale supérieures aux normes nationales, et financement des opérations correspondantes ;

— création et contrôle financier des services et établissements culturels et sportifs départementaux ;

— protection des sites d'intérêt départemental, mise en œuvre ou approbation des programmes ou projets d'aménagement les concernant ;

— exercice des pouvoirs conférés aux préfets en matière d'installations classées par la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 ;

— aides administratives, techniques ou financières aux opérations d'aménagement urbain ou rural, au développement des services publics urbains et ruraux, aux réserves et améliorations foncières.

Art. 51.

Les compétences du conseil général fixées à l'article précédent sont exercées conformément aux dispositions de l'article 5 de la présente loi.

Art. 52.

Avec toute autre collectivité publique, le conseil général peut établir par contrats les conditions annuelles ou pluriannuelles de leur coopération sur un objet déterminé, conformément aux articles 6 et 7 de la présente loi.

Art. 53.

Le conseil général peut créer des services administratifs, techniques ou financiers et des établissements publics, sociétés d'économie mixte, associations qui ont pour fonction d'aider le département, les syndicats de communes et les communes dans l'établissement et la réalisation de leurs projets.

Les autorités départementales disposent pour l'exercice de leurs compétences de services administratifs généraux, de services d'étude et d'action économique et de services d'équipement.

Ces services sont placés sous l'autorité du président du conseil général et sous le contrôle du conseil général qui en décide la création, le financement et la suppression.

Le conseil général peut instituer des établissements publics, concourir à la création de sociétés d'économie mixte ou participer à des associations pour la réalisation de ses objectifs.

CHAPITRE IV

La commune et la coopération intercommunale.

Art. 54.

Les conseillers municipaux sont élus pour six ans.

Dans les communes de plus de 30.000 habitants, l'élection des conseillers municipaux a lieu au scrutin proportionnel, à la plus forte moyenne, et sur listes bloquées.

Aucune liste ne peut participer à la répartition des sièges si elle n'a pas atteint 10 % des suffrages exprimés.

Dans les communes de moins de 30.000 habitants, les dispositions des articles 252 à 254 du Code électoral restent en vigueur.

Art. 55.

Dans les communes, de plus de 100.000 habitants, le conseil municipal peut, à la majorité des deux tiers, décider, à dater du renouvellement suivant, qu'il sera procédé à l'élection des conseillers municipaux à venir dans le cadre de secteurs groupant au minimum 30.000 habitants. La modification ou la suppression de ces secteurs peut être adoptée par le conseil municipal dans les mêmes formes. Chacun de ces secteurs devra élire conformément à l'article 54, alinéas 2 et 3, un nombre de conseillers municipaux déterminé en fonction de sa population, selon la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne.

Art. 56.

A l'initiative des maires, les conseils municipaux peuvent constituer, selon des modalités qu'ils déterminent, des commissions extra-municipales ouvertes aux habitants de la commune et chargées d'attributions consultatives notamment dans les domaines de l'urbanisme, des loisirs, de la culture, l'enseignement, etc. Les commissions extra-municipales sont appelées à donner leur avis sur toute affaire de leur compétence. Elles peuvent émettre des vœux et formuler des propositions auprès du conseil municipal.

Art. 57.

Dans les villes, des comités de quartiers peuvent être créés soit à l'initiative de la municipalité, soit à l'initiative des habitants. Les comités de quartiers peuvent être constitués en associations de la loi de 1901. Dans ce cas, ils peuvent recevoir des subventions de la commune et d'autres collectivités publiques. Ils perçoivent des cotisations de leurs membres.

Les comités de quartiers ont pour objet l'animation culturelle, sportive ou de loisirs du quartier, et la défense des intérêts de ses habitants. Ils peuvent émettre des vœux et formuler des propositions auprès de la municipalité. Ils peuvent être consultés préalablement aux décisions municipales sur tout objet les intéressant.

Art. 58.

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune.

Art. 59.

Les dispositions du chapitre premier de la présente loi s'appliquent aux délibérations du conseil municipal et aux actes du maire.

Art. 60.

Une loi fixera les conditions dans lesquelles les étrangers ayant au moins trois ans de résidence en France exerceront le droit de vote pour les élections municipales.

Art. 61.

Dans un canton rural, à l'initiative des communes du canton ou à l'initiative du conseiller général, le conseil général peut créer un établissement public intercommunal dénommé syndicat cantonal d'aménagement et d'équipement. Dans les agglomérations urbaines, le conseil général à l'initiative des conseillers municipaux et conseillers généraux concernés peut également décider la création de syndicats urbains d'aménagement et d'équipement, regroupant plusieurs communes appartenant éventuellement à plusieurs cantons.

La décision du conseil général de créer des syndicats cantonaux et des syndicats urbains d'aménagement et d'équipement ne peut être prise qu'avec l'accord des conseillers municipaux des communes concernées émis dans les conditions fixées à l'article L. 163-1. deuxième alinéa, du Code des communes.

Art. 62.

La liste des cantons formant une agglomération urbaine est arrêtée par délibération du conseil général, après consultation des communes intéressées, lors de la première session qui suit la promulgation de la présente loi. Dans le cas d'une agglomération s'étendant sur plusieurs départements, cette liste est établie par une délibération identique de chacun des conseils généraux intéressés. En cas de désaccord, la décision est prise par le conseil régional. Si les départements en désaccord appartiennent à deux régions différentes, la décision est prise par le Parlement, après consultation de la mission permanente de décentralisation.

Art. 63.

Dans les syndicats cantonaux, le conseil cantonal est composé des maires des communes du canton ou de leurs représentants. Chaque commune a au moins un délégué. Des délégués supplémentaires sont désignés en fonction de l'importance de la population, par la décision institutive visée à l'article 61. Le conseiller général est membre de droit du conseil cantonal. Il en assure la présidence.

Art. 64.

Dans les agglomérations urbaines, le conseil du syndicat urbain est composé des conseillers généraux et des délégués des communes concernées. Chaque commune a au moins un délégué. Des délégués supplémentaires sont désignés en fonction de l'importance de la population des communes, par la décision institutive visée à l'article 61.

Art. 65.

Le conseil cantonal ou le conseil urbain élit en son sein son bureau à la majorité de ses membres.

Le conseil urbain élit en outre son président.

Le président est l'exécutif du conseil.

Art. 66.

Les syndicats cantonaux et les syndicats urbains disposent éventuellement de services placés sous l'autorité du président et le contrôle du conseil.

Art. 67.

Les syndicats cantonaux et les syndicats urbains disposent de ressources qui peuvent leur être affectées, en fonction des tâches qui leur sont confiées, par l'Etat, les régions, les départements et les communes qui en sont membres.

En particulier, et en vue d'assurer la cohérence des investissements, le Fonds départemental d'équipement des communes est attribué aux syndicats cantonaux et aux syndicats urbains qui le répartissent entre les communes membres en fonction de critères établis par le conseil du syndicat.

Art. 68.

Les compétences des syndicats cantonaux et des syndicats urbains portent sur les objets suivants :

— réalisation d'études et de documents de programmation à moyen et à long terme concernant l'aménagement du territoire et le développement économique, social et culturel du canton ou de l'agglomération ;

— établissement d'un schéma cantonal d'aménagement et d'un schéma urbain d'aménagement, après concertation avec les conseils municipaux concernés. Le schéma doit être approuvé par le conseil général ;

— création et gestion, à la demande des communes membres, d'équipements et de services d'intérêt intercommunal.

Art. 69.

L'Etat, la région, le département peuvent participer aux actions entreprises par les syndicats cantonaux et les syndicats urbains. Cette participation peut prendre la forme d'aides administratives, techniques ou financières. Ils peuvent attribuer des compétences aux syndicats pour la construction d'équipements ou la création de services, sur la base de contrats conclus conformément aux dispositions des articles 6 et suivants du chapitre premier de la présente loi. Ces engagements peuvent être annuels ou pluriannuels.

Art. 70.

Les syndicats cantonaux et les syndicats urbains ne font pas obstacle à la constitution et au maintien de S.I.V.O.M., de syndicats à vocation unique ou de toute autre formule de coopération intercommunale.

Art. 71.

A la fin de leur premier mandat suivant l'adoption de la loi, les assemblées locales consacreront une session au bilan de la réforme. Ce bilan portera notamment sur les points suivants :

— répartition des compétences entre les différentes collectivités ;

— adaptation des moyens aux responsabilités des différentes collectivités ;

— modification des limites territoriales des différentes collectivités en fonction des zones de solidarité réelle constatées dans l'exercice de leurs compétences.

Dans le cadre de ce bilan, le conseil général aura plus particulièrement la charge de proposer au Gouvernement un nouveau découpage des cantons ruraux et des agglomérations urbaines.

Art. 72.

La mission permanente de la décentralisation est chargée de faire la synthèse de ces bilans locaux et de proposer au Gouvernement et au Parlement les modifications législatives et réglementaires qu'appellera l'expérience des six années écoulées.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX FINANCES LOCALES

CHAPITRE PREMIER

Des ressources des collectivités territoriales.

A. — LES RESSOURCES DES COMMUNES

Art. 73.

Il est institué un impôt foncier et immobilier sur tous les terrains bâtis et non bâtis, urbains et ruraux, ainsi que sur les constructions édifiées à perpétuelle demeure que ces terrains supportent.

L'impôt foncier et immobilier est déclaratif. Les propriétaires sont tenus de faire tous les deux ans, et au moment de toute mutation intervenue à quelque titre que ce soit, une déclaration décrivant les biens qu'ils possèdent et fixant leur valeur vénale au 1^{er} janvier de l'année de la déclaration. Cette valeur vénale déclarée est opposable au déclarant en toutes circonstances.

Les biens soumis à la taxe foncière seront évalués, dans chaque département, par une commission comprenant, en nombre égal, des représentants des administrations, des propriétaires et des collectivités locales.

Les valeurs fixées comme il est dit à l'alinéa précédent peuvent être contestées auprès d'un tribunal foncier institué près chaque tribunal de grande instance. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de la juridiction foncière, dont l'instance de jugement devra être collégiale, seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Les décisions de la juridiction foncière pourront être portées en appel devant une juridiction foncière nationale dans un délai d'un mois. Le recours en appel n'est pas suspensif.

Seul l'immeuble utilisé comme résidence principale par son propriétaire ouvre droit à un abattement de 50.000 F ou de 100.000 F pour un foyer, augmenté de 30.000 F par enfant à charge. Ce

plafond fait l'objet d'une réévaluation régulière fixée par la loi de finances.

L'impôt foncier et immobilier est progressif. Les tranches successives sont de 500.000 F. Le taux de la première tranche ne peut pas être inférieur à 0,5 % ; le taux de la seconde est au moins de 0,7 % ; le taux de la troisième de 0,9 %. Les taux des autres tranches sont fixés librement.

Nul bien foncier ou immobilier, nul propriétaire, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs groupements, ne peut être exonéré de l'impôt foncier et immobilier.

L'impôt foncier et immobilier remplacera les taxes foncières des propriétés bâties et des propriétés non bâties à compter du 1^{er} janvier 1982.

Art. 74.

Dès la première année civile suivant la promulgation de la présente loi, tout foyer qui n'est pas imposable à l'impôt sur le revenu est dégrevé d'office de la taxe d'habitation.

Art. 75.

A partir du 1^{er} janvier 1982, il est créé un impôt local sur le revenu distinct de l'impôt sur le revenu perçu sur le plan national.

Cet impôt local sur le revenu est établi selon les modalités suivantes :

— il est perçu dans la commune où l'assujetti dispose de sa résidence principale. Pour les résidences secondaires à la disposition du propriétaire ou du locataire, le revenu est égal à deux fois le loyer normal du logement et ne bénéficie d'aucun abattement ;

— la base d'imposition est le revenu net, tel qu'il résulte de la déclaration par foyer du contribuable au titre de l'impôt national sur le revenu ;

— le revenu net, ainsi déterminé, fait l'objet d'un abattement de 4.000 F par personne (soit 8.000 F pour un couple) augmenté de 3.000 F par enfant à charge ;

— le taux de l'impôt est progressif. La première tranche dont le taux minimum est au moins de 3 % s'étend de 0 à la limite inférieure de la tranche du barème national qui est taxée à 15 %. On retient les tranches de revenu du barème de l'impôt national sur le revenu et pour chaque tranche le taux augmente de 1 %.

Les conseils municipaux peuvent au minimum retenir les taux ci-dessus indiqués, mais ils ont toute liberté pour augmenter ces taux.

Art. 76.

La taxe professionnelle est maintenue dans sa forme actuelle jusqu'au 1^{er} janvier 1982.

A partir de cette date, la base de la taxe professionnelle dont le champ d'application reste fixé par la loi du 29 juillet 1975 sera constituée par la valeur d'actif des immobilisations corporelles, incorporelles et financières utilisées pour les besoins de l'exploitation sous déduction des amortissements et des provisions afférents à ces biens. Elle prend la dénomination d'impôt professionnel.

L'impôt professionnel est un impôt progressif : la première tranche s'étend de 0 à 5 millions de francs ; le taux ne peut pas être inférieur à 0,5 % ; la seconde tranche porte sur 10 millions de francs ; son taux ne peut pas être inférieur à 0,8 %. Les conseils municipaux ont la possibilité de créer d'autres tranches ; ils ont la liberté d'augmenter les taux.

Art. 77.

Le conseil municipal vote un taux pour chaque taxe foncière, pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle jusqu'au 31 décembre 1981.

Le conseil municipal détermine les taux applicables à l'impôt foncier et mobilier, fixe le barème de l'impôt local sur le revenu, ainsi que celui de l'impôt professionnel à partir du 1^{er} janvier 1982.

Art. 78.

Les communes et certains de leurs groupements reçoivent une dotation globale de fonctionnement du budget de l'Etat déterminée à partir du regroupement du V.R.T.S., du versement représentatif de la taxe sur les spectacles et des subventions pour dépenses d'intérêt général. Le montant de cette dotation globale déterminé par l'application d'un taux de prélèvement de 16,45 % sur le produit net de la T.V.A. est calculé d'une année sur l'autre en fonction de la progression du produit de la T.V.A. Pour les années suivantes, cette dotation globale fera l'objet d'une majoration du taux de prélèvement en fonction des transferts de dépenses.

Après un prélèvement de 10 % au profit du comité des finances locales, la masse de la dotation globale est répartie en 1980 à concurrence de 55 % au titre des attributions de garantie conformément aux dispositions des articles L. 234-3, L. 234-4, L. 234-5 du Code des communes, et à concurrence de 45 % au titre de la péréquation à partir des six critères suivants : pour deux dixièmes en

fonction du nombre d'habitants avec une majoration pour les moins de quinze ans et les plus de soixante-cinq ans, pour deux dixièmes en fonction de la densité de population, pour un dixième en fonction de la régression démographique, pour cinq dixièmes en fonction d'un potentiel fiscal moyen mesuré par la taxe professionnelle ou l'impôt professionnel à partir du quotient des bases de cette taxe ou impôt par le nombre d'habitants

De 1981 à 1986, la part destinée aux attributions de garantie diminuera de 5 points chaque année pour se fixer à 25 % en 1986. La dotation de péréquation croît de 5 points chaque année pour s'établir à 75 % en 1986.

Pour les communes de moins de 500 habitants, la dotation globale de fonctionnement, calculée selon les règles ci-dessus énoncées, est automatiquement doublée sauf pour les communes dont le potentiel fiscal est le double du potentiel fiscal moyen national des communes de moins de 500 habitants.

Les communes dont la population est comprise entre 500 et 1.500 habitants reçoivent chaque année en plus de leur dotation globale de fonctionnement une garantie minimale financière de fonctionnement qui est déterminée à partir d'un ensemble de communes de références et qui varie pour chaque commune en fonction du nombre d'habitants et de la longueur de la voirie classée dans le domaine public. Cette garantie minimale n'est pas accordée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est le double du potentiel fiscal moyen national de l'ensemble des communes de plus de 500 et moins de 1.500 habitants.

Pour les communes dont la population est comprise entre 1.500 et 2.500 habitants, la garantie minimale financière de fonctionnement n'est accordée qu'aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moitié du potentiel moyen national de l'ensemble des communes de 1.500 à 2.500 habitants.

Art. 79.

Le calcul et la répartition de la dotation globale de fonctionnement sont effectués par un comité des finances locales dont la composition est fixée par l'article L. 234-20 du Code des communes sous réserve de la présence de deux magistrats de la Cour des comptes et deux universitaires parmi les neuf représentants de l'Etat.

Art. 80.

Le conseil de direction du comité des finances locales répartit la dotation globale de fonctionnement sur avis des services administratifs, conformément aux dispositions légales en vigueur.

Il assure l'attribution de garantie minimale financière aux communes dont la population est comprise entre 500 et 2.500 habitants, grâce au prélèvement de 10 % qui intervient préalablement à la répartition de la dotation globale. Le montant des ressources affectées à cette garantie minimale ne peut être inférieur à 25 % ou supérieur à 50 % du prélèvement.

Le surplus des ressources de prélèvement est destiné à financer des dotations supplémentaires aux communes touristiques ou thermales et à majorer la dotation globale des communes en péril financier.

Les frais de fonctionnement du Fonds des finances locales sont imputés sur les ressources procurées par le prélèvement de 10 %.

Art. 81.

Une subvention globale d'équipement indexée sur l'évolution des prix est accordée aux communes selon les modalités suivantes : deux dixièmes en fonction de la population ; deux dixièmes en fonction de la densité de la population ; deux dixièmes en fonction des logements construits au cours des deux dernières années ; deux dixièmes en fonction de la longueur de la voirie ; deux dixièmes en fonction du degré de réalisation de leur budget d'investissement des deux années précédentes.

La T.V.A. acquittée sur les dépenses d'équipement et de travaux effectuées par les communes ou leurs groupements fait l'objet d'un remboursement de la part du budget de l'Etat.

Art. 82.

La subvention globale d'équipement est répartie par le comité des finances locales.

B. — LES RESSOURCES DES DÉPARTEMENTS

Art. 83.

Le conseil général détermine et vote un taux pour chaque taxe foncière jusqu'au 31 décembre 1982.

Tout foyer qui n'est pas imposable à l'impôt sur le revenu est dégrevé d'office de la taxe d'habitation.

La T.V.A. acquittée sur les dépenses de travaux et d'équipement des départements est remboursée par le budget de l'Etat.

Art. 84.

Les droits d'enregistrement sont affectés aux départements, à l'exception des droits de mutation à titre gratuit.

Pour les droits de mutation à titre onéreux, les conseils généraux ne peuvent pas voter un taux inférieur à 14 % ou supérieur à 17 %.

Un fonds d'action départemental reçoit une dotation égale au plus à la moitié du montant des droits d'enregistrement, qui est répartie entre les communes pour leurs dépenses d'équipement selon des critères arrêtés par le conseil général.

Les départements reçoivent une dotation globale de fonctionnement à titre de garantie comme de péréquation. La répartition de cette dotation globale s'effectue selon les règles retenues pour les communes.

Art. 85.

A partir du 1^{er} janvier 1982, le conseil général fixe pour chacun des impôts immobiliers, local sur le revenu, et professionnel, le pourcentage qui sera appliqué au montant total du produit de chaque impôt perçu sur l'ensemble des communes du département.

C. — LES RESSOURCES DES RÉGIONS

Art. 86.

Outre la taxe sur les permis de conduire et la taxe additionnelle à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation de véhicules à moteur, les régions perçoivent un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés. Le taux de cet impôt additionnel ne peut pas dépasser cinq centimes appliqués au produit de ces deux impôts.

Art. 87.

Les régions reçoivent une dotation globale d'équipement versée par le budget de l'Etat, qui est égale au tiers du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers effectivement encaissé au cours de l'année précédente.

Cette dotation globale est répartie entre les régions sur les bases suivantes : deux dixièmes en fonction de la population ; deux dixièmes en fonction de la densité de la population ; deux dixièmes en fonction de la superficie ; deux dixièmes en fonction du revenu moyen par habitant ; deux dixièmes en fonction du taux d'émigration ou d'immigration.

La T.V.A. acquittée sur les dépenses d'équipement et de travaux par la région est remboursée par le budget de l'Etat.

Art. 88.

Tous les ans, une conférence nationale réunira les présidents des conseils régionaux et les ministres de l'Economie et du Budget, en vue d'établir un bilan de l'activité des régions, de déterminer l'enveloppe d'équipements à réaliser d'après les indications du Plan, de constater les transferts de compétences consentis par l'Etat et de modifier en conséquences les ressources.

Le Gouvernement soumet un rapport sur les travaux de la conférence nationale au Parlement ; ce rapport, annexé à un projet de loi, doit être approuvé par le Parlement.

CHAPITRE II

Du régime financier.

A. — PRÉPARATION ET VOTE DU BUDGET

Art. 89.

Sous l'autorité du maire, les services municipaux préparent chaque année un projet de budget sur lequel le conseil municipal doit se prononcer avant le 31 décembre de l'année qui précède l'année d'exécution. En cours d'année, le maire soumet au conseil municipal un projet de budget complémentaire.

Sous l'autorité du président du conseil général, un projet de budget départemental est préparé, puis soumis à l'examen et au vote du conseil général avant le 31 décembre de l'année précédant celle de l'exécution. Des budgets supplémentaires sont présentés au conseil général en cours d'année.

Sous l'autorité du président de la région, un projet de budget régional est préparé, puis soumis à l'examen et au vote du conseil

régional avant le 31 décembre de l'année précédant celle de l'exécution. Des budgets supplémentaires sont présentés au conseil régional en cours d'année.

Ces budgets primitifs et supplémentaires sont adressés au commissaire de la République et au commissaire du Gouvernement.

Ces budgets sont exécutoires de plein droit, sauf recours pour illégalité exercé dans les quinze jours par le commissaire de la République pour la région et le commissaire du Gouvernement pour le département et la commune auprès du magistrat financier qui doit statuer dans un délai d'un mois.

Dans chaque collectivité, un compte administratif est soumis au conseil de la collectivité avant le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution.

Art. 90.

La période de référence retenue pour calculer les bases d'imposition est celle de l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition ou du dernier exercice clos de cette même année lorsqu'il ne coïncide pas avec l'année civile.

Le budget doit être voté et exécuté en équilibre. Il doit comporter les dépenses obligatoires prévues par la loi.

Le budget comporte une section de fonctionnement et une section d'investissement. Les collectivités publiques peuvent avoir recours aux autorisations de programme et aux crédits de paiement au sein de la section investissement, selon les modalités prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959. Toutes les participations sous forme de contingent sont supprimées. Les dépenses de logement des instituteurs sont prises en charge par le budget de l'Etat.

Art. 91.

Le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional sont ordonnateurs des dépenses et des recettes du budget de leur collectivité.

Chaque collectivité dispose d'un comptable public choisi par l'ordonnateur sur une liste d'aptitude établie par le Premier ministre et le ministre des Finances.

Le comptable public est nommé pour une période de trois ans durant laquelle il peut être révoqué par le magistrat financier pour faute lourde ; il peut être reconduit pour une seconde période de trois ans.

L'ordonnateur a le droit de procéder à la réquisition du comptable public.

Art. 92.

Les régions et les départements peuvent contracter des emprunts auprès de la banque nationale d'investissements à des taux d'intérêt privilégiés, pour réaliser les investissements prévus par le plan.

Les collectivités territoriales peuvent obtenir des emprunts globalisés notamment auprès de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales et du Crédit agricole.

B. — *DU CONTROLE FINANCIER*

Art. 93.

Toutes les tutelles administratives ou techniques sont supprimées. Les collectivités locales et leurs groupements sont soumis à un contrôle financier qui s'exerce dans les conditions et les limites fixées par la loi.

Il est créé une magistrature financière de trois membres dans chaque département et une magistrature financière supérieure de trois membres dans chaque région. Ils sont placés sous l'autorité du Premier président de la Cour des comptes.

Ils se prononcent par voie juridictionnelle sur les comptes de gestion des comptables publics locaux.

Les magistrats financiers jugent les comptes des comptables publics communaux ; les magistrats financiers supérieurs jugent les comptes des comptables publics du département et de la région ; les comptables publics peuvent faire appel de ces jugements devant la Cour des comptes.

Art. 94.

Chaque année, un magistrat financier établit une note financière sur la gestion de l'année précédente pour chaque commune, département ou région. Cette note comporte un ensemble de données objectives à partir de ratios calculés pour chaque commune, département ou région ; ces ratios sont comparés aux ratios moyens des communes de même catégorie, aux ratios moyens des départements ou ratios moyens des régions. La note financière situe les taux d'impôts votés dans la fourchette des taux constatés dans les autres collectivités de même type.

Cette note financière est notifiée aux ordonnateurs et peut faire l'objet d'une publication.

Le magistrat financier peut être consulté pour avis par les collectivités territoriales. Il peut être saisi à tout moment par l'ordonnateur ou l'assemblée délibérante sous forme d'une question écrite portant sur tous les aspects de la réglementation en vigueur ainsi que sur la conduite de la gestion. Les réponses données par le magistrat financier constituent de simples avis qui ne s'imposent pas aux collectivités locales. Ces avis ne font l'objet d'aucune publicité.

Art. 95.

Lorsque le budget d'une quelconque collectivité est voté en déficit ou exécuté en déficit, le magistrat financier doit obligatoirement intervenir pour établir un constat sur les causes de ce déficit, sur les solutions possibles à y apporter. La collectivité publique peut ne pas tenir compte des conclusions de ce constat.

Si, l'année suivante, le budget est à nouveau voté ou exécuté en déficit, le magistrat se saisit automatiquement de cette affaire, arrête les mesures indispensables de redressement après consultation du conseil de la collectivité intéressée.

TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES AU STATUT
DE L'ÉLU MUNICIPAL, DÉPARTEMENTAL ET RÉGIONAL

CHAPITRE PREMIER

Les élus municipaux.

Art. 96.

Les articles L. 123-1 à L. 123-13 du Code des communes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 123-1.* — Les fonctions de maire, d'adjoint, de président ou de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint donnent lieu à une indemnité de fonction applicable de plein droit dans toutes les communes et constituant pour celles-ci une dépense obligatoire.

« *Art. L. 123-2.* — L'indemnité des maires de villes de plus de 150.000 habitants est égale à l'indemnité parlementaire, indemnités de résidence et de fonction comprises. L'indemnité des maires de villes de 20.001 à 150.000 habitants est fixée par référence à l'indemnité parlementaire ainsi définie, conformément au tableau ci-après :

« INDEMNITÉ DES MAIRES

Population municipale	Pourcentage de l'indemnité parlementaire totale
« De 20.001 à 40.000 habitants	70
« De 40.001 à 80.000 habitants	80
« De 80.001 à 150.000 habitants	90

« L'indemnité des maires des autres communes est fixée par référence aux indices de l'échelle des traitements de la Fonction publique, conformément au tableau suivant :

« INDEMNITÉ DES MAIRES

Population municipale	Indices de référence (indices nouveaux de la Fonction publique)
« Moins de 501 habitants	50 % de l'indice nouveau 100
« De 501 à 1.000 habitants	80 % de l'indice nouveau 100
« De 1.001 à 2.000 habitants	124
« De 2.001 à 3.000 habitants	169
« De 3.001 à 5.000 habitants	230
« De 5.001 à 10.000 habitants	460
« De 10.001 à 20.000 habitants	640

« Art. L. 123-3. — L'indemnité de fonction des adjoints est fixée par référence à l'indemnité du maire conformément au tableau ci-dessous :

« INDEMNITÉ DES ADJOINTS

Population municipale	Pourcentage de l'indemnité des maires
« Jusqu'à 5.000 habitants	50
« De 5.001 à 20.000 habitants	35
« De 20.001 à 40.000 habitants	30
« Plus de 40.000 habitants	40

« Art. L. 123-4. — Les conseils municipaux des villages classés stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou navales peuvent majorer les indemnités prévues aux articles L. 123-2 et L. 123-3 dans la limite de 50 % pour les communes dont la population ne dépasse pas 20.000 habitants et de 20 % pour les autres.

« Art. L. 123-5. — Les conseils municipaux des villes sinistrées peuvent majorer les indemnités prévues aux articles L. 123-2 et L. 123-3 d'un pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune.

« Art. L. 123-6. — L'indemnité des adjoints peut dépasser le barème légal, à condition que le montant de la dépense inscrite pour l'indemnité des membres de la municipalité ne soit pas augmenté.

« Art. L. 123-7. — L'indemnité des maires et adjoints est soumise à l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les deux tiers de la fraction perçue dépassant l'indice nouveau 245.

« Les maires et adjoints sont obligatoirement affiliés au régime général de la Sécurité sociale au titre de leurs fonctions s'ils ne l'étaient déjà au titre de leurs activités professionnelles ou parlementaires.

« *Art. L. 123-8.* — A Paris, les conseillers municipaux perçoivent une indemnité de fonction correspondant à l'indice nouveau 281 de l'échelle des traitements de la Fonction publique.

« Dans les villes de plus de 120.000 habitants autres que Paris, les conseils municipaux peuvent voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux, dans la limite de 35 % du montant de l'indemnité accordée aux adjoints.

« Dans toutes les autres communes, les conseils municipaux sont autorisés à voter des vacations aux conseillers municipaux lorsque ceux-ci sont appelés à participer pendant les heures normales d'activité professionnelle à une réunion du conseil municipal, de commission, de syndicat intercommunal ou de tout organisme auquel la commune adhère ou dans lequel elle est légalement représentée.

« Le plafond de ces vacations est fixé au dixième de la rémunération mensuelle correspondant à l'indice nouveau 100 des traitements de la Fonction publique.

« *Art. L. 123-9.* — Les salariés exerçant des fonctions électives ont droit, dans leur emploi, à des congés d'absence non rémunérés, dans les limites de deux jours par semaine pour les maires de villes de plus de 20.000 habitants, d'un jour et demi par semaine pour les autres maires, d'un jour par semaine pour les adjoints et de deux jours par mois pour les conseillers municipaux.

« *Art. L. 123-10.* — Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux.

« Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I.

« Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités aux maires pour frais de représentation.

« *Art. L. 123-11.* — Lorsqu'un maire ou un adjoint est membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel, du Conseil économique et social, député, sénateur ou membre du Parlement européen, il ne peut percevoir l'indemnité prévue pour ses fonctions municipales qu'à concurrence de 40 % pour les maires de villes de plus de 20.000 habitants, 50 % pour les autres maires et pour les adjoints.

« Lorsqu'un maire de ville de plus de 20.000 habitants continue à exercer une activité professionnelle et perçoit à ce titre une rémunération supérieure à la moitié de l'indemnité prévue pour ses fonctions municipales, il ne peut percevoir celle-ci qu'à concurrence de 60 % pour les maires de villes de 20.001 à 40.000 habitants, 55 % pour les maires de villes de 40.001 à 80.000 habitants, 50 % pour les maires de villes de plus de 80.000 habitants.

« La fraction d'indemnité non perçue en raison des dispositions précédentes peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal.

« *Art. L. 123-12.* — Les salariés élus maires de villes de plus de 20.000 habitants ou adjoints de villes de plus de 80.000 habitants bénéficient à leur demande, dans l'entreprise où ils étaient employés, d'un congé exceptionnel non rétribué pendant la durée de leur premier mandat, au terme duquel leur réemploi est de droit.

« Ils conservent, au terme du ou des mandats suivants, une priorité de réembauche dans leur ancienne entreprise.

« A l'expiration de leur deuxième mandat, du ou des mandats suivants, en attendant de retrouver une activité rémunérée, ils continuent à percevoir les deux tiers de leur ancienne indemnité de fonction dans les limites d'une période de six mois et sous réserve d'être alors âgés de moins de soixante-cinq ans. Ils peuvent également bénéficier, pendant six mois, de stages de recyclage.

« Les dépenses résultant de ces deux dernières dispositions sont prises en charge par la Caisse nationale de retraite des élus locaux et régionaux prévue à l'article 110.

« *Art. L. 123-13.* — Les communes sont autorisées à financer des stages de formation pour leurs élus municipaux.

« Ceux-ci bénéficieront, dans leur entreprise, d'un congé spécial non indemnisé pendant la durée du stage dans les limites de trois semaines par an. Le salaire non perçu à cette occasion sera remboursé par la Caisse nationale de retraite des élus locaux et régionaux. »

CHAPITRE II

Les conseillers généraux.

Art. 97.

Les fonctions de conseiller général donnent lieu à une indemnité applicable de plein droit dans tous les départements et constituant pour ceux-ci une dépense obligatoire.

Ces fonctions donnent également droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux.

D'autre part, les conseillers généraux autres que les parlementaires peuvent recevoir, sur les ressources du budget départemental, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réu-

nions du conseil général, aux séances des commissions réglementaires dont ils font partie *ès qualités*, ainsi que pour les missions dont ils sont chargés par leur assemblée en application de l'article 51 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, ils sont obligés de se transporter à plus de 10 kilomètres de leur résidence.

Art. 98.

Les indemnités prévues au premier alinéa de l'article premier pour l'exercice des fonctions de conseiller général sont fixées par référence aux indices de l'échelle des traitements de la Fonction publique, conformément au tableau suivant :

Population départementale	Indices de référence (indice nouveau)
Moins de 700.000 habitants	330
De 700.000 à 1.200.000 habitants	420
De plus de 1.200.000 habitants et Paris	510

Art. 99.

Les conseils généraux peuvent majorer certaines indemnités dans les limites suivantes :

— 50 % pour les membres du bureau, autres que le président du conseil général, pour les présidents de commissions et le rapporteur général du budget.

Art. 100.

L'indemnité du président du conseil général est égale à l'indemnité parlementaire (indemnités de résidence et fonction comprises).

Le conseil général peut voter sur ses ressources ordinaires des indemnités au président pour frais de représentation.

Art. 101.

Un conseiller général cumulant ses fonctions avec celles de membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel, du Conseil économique et social, de député, ou de sénateur, ou de membre du Parlement européen ou de maire d'une ville de plus de 20.000 habitants, ne peut percevoir que 50 % des indemnités prévues aux arti-

cles précédents. Le président du conseil général se trouvant dans un de ces cas de cumul ne peut percevoir que 40 % de l'indemnité prévue à l'article 100.

Lorsqu'un président de conseil général continue à exercer une activité professionnelle et perçoit, à ce titre, une rémunération supérieure à la moitié de l'indemnité prévue pour ses fonctions, celle-ci est réduite de moitié.

Art. 102.

L'indemnité des conseillers généraux est soumise à l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les deux tiers de la fraction perçue dépassant l'indice nouveau 245.

Ils peuvent, à leur demande, être affiliés au régime général de la Sécurité sociale au titre de leurs fonctions s'ils ne le sont pas au titre de leurs activités professionnelles ou d'un autre mandat électif.

Art. 103.

Le président du conseil général bénéficie des dispositions prévues dans la présente loi pour les maires de communes de plus de 20.000 habitants, au nouvel article L. 123-12 du Code des communes.

Art. 104.

Les salariés exerçant les fonctions de conseiller général ont droit, dans leur emploi, à des congés d'absence non rémunérés dans la limite d'un jour par semaine. Cette limite est portée à deux jours par semaine pour les membres du conseil général bénéficiant des majorations d'indemnités prévues aux articles 99 et 100.

Les congés d'absence non rémunérés peuvent être regroupés à la demande du conseiller général pendant la durée des sessions.

CHAPITRE III

Le conseiller régional.

Art. 105.

Les fonctions de conseiller régional donnent lieu à une indemnité applicable de plein droit dans tous les conseils régionaux et constituent, pour ceux-ci, une dépense obligatoire.

Cette indemnité est égale à celle des conseillers généraux dans les départements de plus de 1.200.000 habitants.

Les fonctions de conseiller régional donnent droit également au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux.

Les conseillers régionaux peuvent recevoir, sur les ressources du budget régional, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du conseil régional, des commissions réglementaires ou des organismes où ils sont mandatés pour représenter leur assemblée, ils sont obligés de se transporter à plus de 10 kilomètres de leur résidence.

Art. 106.

Les conseils régionaux peuvent majorer de 50 % les indemnités de membres du bureau (autres que le président), des présidents de commissions et du rapporteur général du budget.

Art. 107.

L'indemnité du président du conseil régional est égale à celle d'un secrétaire d'Etat.

Le conseil régional peut, sur ses ressources ordinaires, lui voter des indemnités pour frais de représentation.

Art. 108.

Un conseiller régional cumulant ses fonctions avec celles de maire de ville de plus de 20.000 habitants ne peut percevoir que 50 % des indemnités prévues aux articles précédents.

Le président du conseil régional se trouvant dans ce cas de cumul ne peut percevoir que 40 % de l'indemnité prévue à l'article 107.

Lorsqu'un président de conseil régional perçoit une rémunération privée supérieure à la moitié de l'indemnité de fonction prévue à l'article 107, celle-ci est réduite de moitié.

Le président du conseil régional bénéficie des dispositions prévues dans la présente loi pour les maires des communes de plus de 20.000 habitants au nouvel article L. 123-11 du Code des communes.

Art. 109.

Les salariés exerçant les fonctions de conseiller régional ont droit, dans leur emploi, à des congés d'absence non rémunérés, dans la limite d'un jour par semaine. Cette limite est portée à deux jours par semaine pour les conseillers régionaux bénéficiant des majorations d'indemnités prévues par la présente loi.

Les congés d'absence non rémunérés peuvent être regroupés, à la demande du conseil régional, pendant la durée des sessions.

CHAPITRE IV

Caisse nationale de retraite des élus locaux et régionaux.

Art. 110.

Il est créé une Caisse nationale de retraite des élus locaux et régionaux, établissement public présidé par un élu et géré par un conseil d'administration composé pour les deux tiers d'élus locaux et régionaux, soit les conseillers municipaux de villes de plus de 120.000 habitants, maires, maires adjoints, conseillers généraux et régionaux, et pour un tiers de représentants des ministères ou grandes administrations intéressés au fonctionnement de la Caisse nommés par décret.

Les représentants des élus municipaux constituent la majorité des élus locaux et régionaux membres du conseil d'administration. Ils sont élus par l'ensemble des conseillers municipaux de villes de plus de 120.000 habitants, maires et maires adjoints.

Les conseillers généraux et régionaux siégeant au conseil d'administration sont élus respectivement par l'ensemble des conseillers généraux et conseillers régionaux de France.

Art. 111.

Sans préjudice d'autres ressources qui pourraient lui être affectées, la Caisse nationale de retraite des élus locaux et régionaux reçoit d'une part les cotisations obligatoires des conseillers municipaux de villes de plus de 120.000 habitants, des maires, des adjoints percevant une indemnité régulière de fonction, des conseillers généraux et des conseillers régionaux et, d'autre part, une participation de l'ensemble des communes, des départements et des régions de France, calculée, pour chacune, proportionnellement aux indemnités de fonction qu'elle verse.

Cette participation des collectivités locales et des régions constitue une dépense obligatoire. Son taux est égal à celui des cotisations de retraite payées par les collectivités locales pour leurs agents titulaires. Il peut être modifié par décret pour assurer l'équilibre de la Caisse.

Art. 112.

La cotisation des conseillers municipaux de villes de plus de 120.000 habitants, des maires, des adjoints recevant une indemnité régulière de fonction, des conseillers généraux et des conseillers régionaux est égale à 6 % du montant effectivement perçu de leurs indemnités.

Cette cotisation ouvre droit à une pension de retraite, dès l'âge de soixante ans, pour tout ancien élu totalisant au moins douze années de mandat, consécutives ou non. Les durées de chacun des mandats locaux ou régionaux exercés par un même élu entrent en compte pour le minimum de douze années donnant droit à pension, même si ces mandats ont été cumulés.

Pour chacun des mandats, la pension est égale, par annuité liquidable, à 2,25 % de l'indemnité correspondant aux fonctions exercées.

Lorsqu'un élu a rempli successivement des fonctions municipales dans des communes différentes, la pension est calculée par fraction sur les indemnités correspondant à chacun de ces mandats. Il en va de même pour les conseillers généraux ayant exercé successivement leurs fonctions dans des départements différents.

Le nombre maximum d'annuités liquidables pour chacun des mandats exercés est de 37,5.

La pension est majorée de 10 % si le titulaire a élevé trois enfants et de 5 % par enfant au-delà du troisième, sans que le total de la pension ainsi majorée puisse excéder l'indemnité sur laquelle elle est calculée.

La pension des maires ou des adjoints ayant perçu, pendant une période de leur mandat, des indemnités inférieures ou supérieures au barème, est calculée sur la base de ce barème, mais le nombre d'annuités liquidables est corrigé en fonction des cotisations effectivement versées.

Après le décès d'un élu ou d'un ancien élu local ou régional ayant acquis droit à pension, une pension de réversion est versée à son conjoint non séparé de corps ou, jusqu'à leur majorité, aux enfants si l'autre conjoint est décédé. La pension du conjoint veuf ou des orphelins est égale aux deux tiers de celle dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier l'élu ou l'ancien élu décédé.

Art. 113.

La loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972 est abrogée. Les cotisations reçues par l'I.R.C.A.N.T.E.C. en application de cette loi seront reversées à la Caisse nationale de retraite des élus locaux et régionaux à laquelle seront transmis les dossiers des bénéficiaires, ainsi que leurs demandes de validation de services passés. Les versements éventuellement effectués à ce dernier titre viendront en déduction des sommes dues, tant par les intéressés que par les communes concernées. Toutefois, les bénéficiaires devront confirmer expressément leur demande de validation des services passés selon les modalités de la présente loi.

Art. 114.

Les associations amicales d'élus départementaux constituées essentiellement pour garantir une retraite aux conseillers généraux seront dissoutes et leurs actifs reversés aux départements concernés. Toutefois, les conseillers généraux conserveront le bénéfice des droits acquis, et le règlement de leur pension correspondant à cette période close sera assuré par le département concerné.

Les associations amicales d'élus municipaux constituées essentiellement pour garantir une retraite aux maires et adjoints seront également dissoutes et leurs actifs reversés à la Caisse nationale de retraite des élus locaux et régionaux. Ils viendront, le cas échéant, en déduction des sommes dues par les intéressés pour la validation des services passés prévue par la présente loi.

La société de retraite des anciens conseillers municipaux de Paris, conseillers généraux de la Seine et conseillers de Paris sera, par dérogation aux dispositions précédentes, maintenue en activité selon ses règles propres.

Elle assurera notamment, pour le montant des droits acquis, le règlement des pensions dues aux anciens conseillers généraux de la Seine. Celles-ci lui seront remboursées par les départements où se situe l'ancienne circonscription cantonale des ayants droit et constitueront, pour ces départements, une dépense obligatoire.

Art. 115.

Les élus locaux et régionaux en fonction au jour de la publication de la présente loi ou ceux qui, ayant cessé leurs fonctions, totalisent douze années de mandat dans les conditions indiquées par la présente loi, pourront racheter les cotisations des années antérieures.

Art. 116.

Les nouvelles indemnités des élus locaux et régionaux et les charges résultant du paiement de leurs pensions seront financées par un ajustement des recettes des budgets communaux, départementaux ou régionaux dans les conditions fixées par le règlement d'administration prévu à l'article 120.

CHAPITRE V

Limitation du cumul des mandats.

Art. 117.

Est interdit le cumul de plus de deux des mandats suivants : membre du Parlement européen, conseiller régional, conseiller général, maire de ville de plus de 20.000 habitants, maire adjoint de ville de plus de 80.000 habitants.

Art. 118.

Les dispositions de l'article 117 entreront en vigueur un an après la promulgation de la présente loi.

Toutefois, tout élu se trouvant à cette date dans un des cas visés à l'article 117 pourra remplir jusqu'à leur terme les mandats qu'il détient.

Art. 119.

A partir de la mise en application des dispositions de l'article 117, tout élu cumulant deux des mandats électifs visés devra, s'il est candidat à un mandat supplémentaire, obligatoirement déclarer auquel des mandats déjà détenus il entend renoncer s'il est élu ; il en sera déclaré automatiquement démissionnaire par le commissaire du Gouvernement dans la semaine suivant la proclamation de son élection au troisième mandat

Art. 120.

Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application des articles 117 à 119 de la présente loi.

TITRE IV
RÈGLES CONCERNANT LES AGENTS
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

CHAPITRE PREMIER
Dispositions générales.

Art. 121.

Le présent titre s'applique aux agents occupant un emploi dans les services des régions, des départements, des communes, des établissements publics territoriaux et de tous autres établissements publics et sociétés d'économie mixte rattachés aux collectivités territoriales dont la liste sera établie par décret en Conseil d'Etat.

Art. 122.

L'ensemble des règles statutaires concernant les agents visés à l'article précédent fera l'objet d'une loi qui fixera notamment :

- le principe d'égalité des sexes ;
- le principe de l'exercice du droit syndical et du droit de grève ;
- le principe de la liberté d'opinion des fonctionnaires ;
- les principes de la représentation des fonctionnaires auprès des autorités administratives ;
- les garanties disciplinaires ;
- la protection juridique des fonctionnaires ;
- les conditions de recrutement ;
- les principes de la détermination du traitement après service fait ;
- les principes de détermination des pensions d'ancienneté et d'invalidité ;
- les principes de l'avancement ;
- le principe du droit aux congés ;
- le régime des positions statutaires ;
- les causes de cessation des fonctions et de dégage-ment des cadres.

CHAPITRE II

Organes de réglementation et organes de gestion.

A. — NIVEAU NATIONAL

Art. 123.

Il est créé un établissement public regroupant l'ensemble des collectivités locales : communes, départements, régions, établissements publics territoriaux et établissements publics rattachés aux collectivités territoriales et dont la liste sera établie par décret en Conseil d'Etat. Cet établissement public est dénommé « Etablissement public inter-collectivités locales » (E.P.I.C.).

Art. 124.

Dans le cadre des principes généraux concernant les agents des collectivités locales fixés par la loi, l'E.P.I.C. fixe les règles générales applicables aux agents de ces différentes collectivités. Il ne peut assurer lui-même la gestion directe des personnels des collectivités locales.

Il définit les échelles de rémunérations.

Il établit les statistiques nationales et tous documents d'information utiles aux collectivités locales pour la gestion de leurs personnels et de leurs services.

Il conseille les collectivités locales, établit les comparaisons utiles, propose des listes d'emplois types et des modèles de gestion administrative et financière.

Il assure la tenue des listes d'aptitude aux emplois supérieurs des collectivités locales et la tenue des bourses d'emploi au niveau national.

Il fixe les règles suivant lesquelles les agents non titulaires pourront être titularisés.

Ses représentants négocient avec les représentants de l'Etat l'harmonisation des textes statutaires et l'harmonisation des échelles de rémunérations et de pensions de retraite entre la Fonction publique locale et la Fonction publique d'Etat. Les décisions finales portant sur cette harmonisation sont prises par décret en Conseil d'Etat après consultation de la mission permanente prévue à l'article 2.

Art. 125.

Le conseil d'administration de l'E.P.I.C. est composé : de 9 élus locaux, élus selon les mêmes règles que les représentants des collectivités locales au sein de la mission permanente, de 9 représentants des agents élus par l'ensemble des personnels sur des listes présentées par les organisations syndicales, de 2 députés et 1 sénateur élus par leurs assemblées respectives, de 3 fonctionnaires représentant l'Etat désignés par décret et de 3 représentants des organismes intéressés à la gestion des collectivités locales, également désignés par décret.

Les élus locaux peuvent se faire remplacer par l'adjoint qu'ils désignent.

Art. 126.

Le conseil élit parmi ses membres son bureau, dont un président et deux vice-présidents. Le président est obligatoirement choisi parmi les élus locaux. L'un des vice-présidents est choisi parmi les représentants du personnel.

Art. 127.

Le conseil d'administration est assisté d'une commission consultative paritaire composée pour moitié de représentants syndicaux et pour moitié de représentants désignés par le conseil d'administration parmi les élus.

La commission est présidée par le président du conseil d'administration.

Art. 128.

Le président du conseil d'administration dirige les services de l'établissement. Il prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration.

Art. 129.

Les règles juridiques et financières applicables aux agents des collectivités locales sont délibérées en conseil d'administration, après consultation de la commission paritaire.

Art. 130.

Les règles juridiques et financières applicables aux agents des collectivités locales et relevant de la compétence de l'E.P.I.C. sont soumises à la loi, conformément aux dispositions de la loi organique prévue à l'article 5 de la présente loi.

Art. 131.

L'E.P.I.C. dispose d'un budget propre alimenté par des cotisations versées par les collectivités locales en tenant compte du nombre de leurs personnels, par les établissements publics régionaux et départementaux.

Art. 132.

Les bureaux de la sous-direction des personnels des collectivités locales du ministère de l'Intérieur seront mis à la disposition de l'E.P.I.C. selon des modalités définies par le ministère de l'Intérieur et l'E.P.I.C. sous le contrôle du Parlement.

Art. 133.

Le centre de formation des personnels communaux créé par la loi du 13 juillet 1972 est rattaché à l'E.P.I.C. Le directeur du centre est nommé par le président de l'E.P.I.C. sur proposition du conseil d'administration du C.F.P.C.

L'E.P.I.C. est tenu informé par des rapports annuels des conditions de fonctionnement du centre de formation.

Art. 134.

Le C.F.P.C. est transformé en centre de formation des personnels des collectivités locales. Les textes concernant son organisation et son fonctionnement seront modifiés pour tenir compte de cette transformation.

Art. 135.

Les compétences du C.F.P.C. seront redéfinies afin de décentraliser la préparation aux concours et les actions de formation au niveau des délégations régionales et départementales. C.F.P.C. et délégations établiront des relations conventionnelles avec les établissements de l'Éducation nationale : universités, et grandes écoles, lycées et collèges.

B. — AU NIVEAU RÉGIONAL

Art. 136.

Il est créé un E.P.I.C. régional selon les modalités définies à l'article 123. Le conseil d'administration est composé selon les modalités de l'article 125. Il est assisté d'une commission paritaire régionale composée selon les modalités de l'article 127.

Art. 137.

En liaison avec les délégations régionales du C.F.P.C., l'E.P.I.C. régional propose au président du conseil régional les mesures d'application de la loi et des règlements pris par l'E.P.I.C. national concernant les personnels de la région. Le président exerce le pouvoir réglementaire.

L'E.P.I.C. régional propose à l'exécutif régional les mesures individuelles, notamment affectation des personnels, nominations, avancements, mesures disciplinaires. L'E.P.I.C. régional assure la gestion courante de ces personnels notamment tenue des dossiers, réunions des organismes paritaires.

Art. 138.

Le président du conseil régional ou ses délégués exercent le pouvoir hiérarchique sur les personnels de la région.

Art. 139.

Les fonctionnaires de la région sont rémunérés sur le budget de la région selon des échelles de rémunération fixées par l'E.P.I.C. national.

C. — AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

Art. 140.

Un syndicat mixte regroupe le département et l'ensemble des communes et groupements de communes du département. Leur affiliation à ce syndicat est obligatoire.

Art. 141.

Le syndicat est organisé sur le modèle de l'E.P.I.C. national.

Art. 142.

A l'égard de toutes les communes, le syndicat exerce des compétences limitativement énumérées :

- il propose à l'E.P.I.C. national des mesures en matière d'emploi et de statut ;
- il organise en liaison avec le C.F.P.C. les concours de recrutement du personnel départemental et des communes du département ;
- il assure la liaison avec les délégations départementales du C.F.P.C. ;
- il contrôle l'application des règles légales relatives à la fonction communale.

Art. 143.

A l'égard des collectivités ou établissements publics locaux qui le demandent, et en toute hypothèse à l'égard des communes qui emploient moins de cent agents, le syndicat assure la gestion directe de leurs personnels ou d'une partie de leurs personnels.

Les collectivités et établissements publics locaux peuvent en outre lui confier le développement d'activités concernant les personnels et la gestion des services correspondants.

Art. 144.

Les syndicats créés par la présente loi se substituent aux actuels syndicats de communes pour le personnel communal pour l'ensemble de leurs attributions.

Art. 145.

Dans chaque département est instituée une commission départementale paritaire, composée d'un nombre égal d'élus communaux, intercommunaux et départementaux et de délégués du personnel élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle sur présentation des organisations syndicales. Elle assiste le syndicat prévu à l'article 117 uniquement dans les fonctions qu'il exerce à l'égard des communes occupant moins de cent agents titulaires.

D. — AU NIVEAU DES SYNDICATS DE COMMUNES

Art. 146.

Les agents affectés dans les services des syndicats sont placés sous l'autorité du président du syndicat et sont gérés selon les règles fixées pour les communes par l'article 147 ci-dessous.

E. — AU NIVEAU DES COMMUNES

Art. 147.

Les communes dont le nombre d'agents est supérieur à cent assurent la gestion directe de leurs personnels sous l'autorité du maire.

Les dispositions du Livre IV du Code des communes sont maintenues sous réserve des modifications décidées par la présente loi.

CHAPITRE III

Règles statutaires.

A. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 148.

Les textes d'application de la loi prévue à l'article 122 feront l'objet d'arrêtés du président de l'E.P.I.C. sur délibération du conseil d'administration de l'établissement, et après consultation de la commission nationale paritaire.

Les catégories d'emplois seront classées en A.B.C. selon le niveau des diplômes exigés et la nature des fonctions. Le statut prévoira la possibilité dans chaque catégorie de créer des emplois de titulaire à temps incomplet.

Art. 149.

L'élaboration des statuts particuliers dérogatoires au statut général doit être autorisée par la loi.

Art. 150.

La Fonction publique locale est autonome par rapport à la fonction publique d'Etat. Toutefois, le statut des fonctionnaires locaux sera harmonisé avec le statut général des fonctionnaires de l'Etat afin d'assurer l'égalité des droits et des obligations dans les deux cas, et de permettre la mobilité entre les deux fonctions publiques.

Art. 151.

L'article L. 413-7 du Code des communes est abrogé. Des négociations périodiques entre l'Etat et l'E.P.I.C. sont organisées pour la détermination des échelles de rémunération.

Art. 152.

La création des emplois, la détermination de leur nombre, de leur niveau, et de leur nature sont de la compétence des autorités locales. L'E.P.I.C. et les établissements publics régionaux et départementaux pour le personnel local peuvent dresser des tableaux indicatifs des emplois pour chaque type de collectivités. La nature et le niveau des emplois ne sont pas déterminés par le seul critère du nombre d'habitants.

B. — RECRUTEMENTS ET FORMATION

Art. 153.

Le recrutement par concours sera généralisé. Les concours ne seront pas organisés par les collectivités locales elles-mêmes mais par le C.F.P.C. ou les délégations inter-départementales ou régionales du C.F.P.C.

Art. 154.

La préparation aux concours, la formation initiale des agents et leur formation permanente seront renforcées. Ces actions seront assurées à un niveau décentralisé (délégations du C.F.P.C.) et en liaison étroite avec l'Education nationale.

Des centres universitaires seront créés et seront ouverts indifféremment aux agents des communes, des départements, des régions et des établissements publics locaux.

Art. 155.

Pour certains emplois, notamment ceux d'ingénieurs, la préparation aux concours et la formation pourront être assurées sur la base de conventions conclues avec le C.F.P.C., dans des écoles et instituts préparant déjà à la Fonction publique d'Etat.

Art. 156.

Après succès au concours, les agents sont inscrits en qualité de stagiaire, sur des listes d'aptitude établies par les syndicats départementaux des personnels locaux, les établissements régionaux des personnels et l'E.P.I.C. Les autorités administratives recrutent leurs agents exclusivement sur ces listes d'aptitude.

La titularisation, l'avancement d'échelon et l'avancement de grade des agents nommés dans une collectivité locale font l'objet de décisions de l'autorité administrative après consultation des organismes paritaires, conformément aux règles établies par le statut général des fonctionnaires locaux et les règlements de l'E.P.I.C.

Art. 157.

Le grade d'un fonctionnaire local est indépendant de l'emploi occupé. Le fonctionnaire conserve son grade s'il est amené à changer d'emploi.

Art. 158.

Les changements d'affectation interviennent soit à la demande du fonctionnaire soit d'office en raison des nécessités du service.

Ils sont décidés par l'autorité administrative dont relève l'agent en fonction des nécessités du service.

Le changement d'affectation d'une collectivité à une autre peut intervenir d'office dès lors qu'une collectivité propose un emploi de même niveau.

Les bourses d'emplois créées auprès de l'E.P.I.C. et des syndicats départementaux pour les personnels facilitent ces mutations. Les autorités locales ont obligation de signaler les vacances aux bourses d'emplois.

Art. 159.

Lorsqu'un agent titulaire est nommé au service d'une autre collectivité, sa carrière se poursuit sans discontinuité, il conserve le bénéfice de son grade, de son échelon et de son ancienneté.

C. — *DISPOSITIONS PARTICULIÈRES*

Art. 160.

Pour l'accès aux emplois de catégorie A des collectivités et établissements publics visés à l'article 121 ci-dessus, il est créé un grade d'attaché-administrateur des collectivités locales, comprenant plusieurs classes dont les indices initiaux de traitement sont alignés sur les indices initiaux des attachés de préfecture et les indices terminaux sont alignés sur les indices terminaux des administrateurs civils.

La distinction des emplois de catégorie A et A' est supprimée.

Les textes organisant la carrière d'attaché-administrateur abrogeront les arrêtés du 15 novembre 1978 portant création de l'emploi d'attaché communal et intégreront les attachés communaux dans le nouveau grade.

Sous réserve des mesures d'intégration l'accès au grade d'attaché-administrateur a lieu par concours externe ouvert aux candidats titulaires d'une maîtrise ou d'un diplôme équivalent, et par concours interne ouvert aux agents des collectivités locales ou de l'Etat ayant cinq ans d'ancienneté.

Après succès au concours le fonctionnaire stagiaire est inscrit sur une liste d'aptitude et suit pendant un an un stage de formation dans diverses collectivités locales sous la responsabilité du syndicat départemental des collectivités locales. Le stage est rémunéré par le syndicat.

Pendant la deuxième année de stage l'agent est affecté dans une collectivité locale. A l'issue de cette seconde année il peut être titularisé.

Art. 161.

Afin de faciliter l'accès des agents des collectivités locales aux emplois de la Fonction publique d'Etat, l'article 18-2° de l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires est modifié :

« 2° Des concours réservés aux fonctionnaires et, dans les conditions obligatoirement prévues par les statuts particuliers aux agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics en fonctions... »

Art. 162.

Certains emplois dont la liste établie par un règlement de l'E.P.I.C. comprendra notamment dans les communes les secrétaires généraux, secrétaires généraux adjoints et secrétaires de mairie des villes de plus de 5.000 habitants, les directeurs des services techniques et dans les départements et les régions les secrétaires généraux et les directeurs des services, sont pourvus au choix par l'autorité administrative.

Un règlement de l'E.P.I.C. déterminera les grades de la Fonction publique locale et les corps de la fonction publique d'Etat dont les membres pourront être nommés à ces emplois.

A leur demande, ou à la demande de l'autorité administrative les candidats à ces fonctions suivront, pendant un an, un stage de formation assuré par le C.F.P.C. ; ce stage comprendra des enseignements théoriques et des expériences pratiques dans diverses collectivités locales.

Les candidats à ces fonctions seront inscrits sur des listes d'aptitude établies dans chaque département, dans chaque région et au niveau de l'E.P.I.C.

Art. 163.

En cas de cessation de fonction, à leur initiative ou à celle de l'autorité élue dont ils dépendent, les fonctionnaires visés à l'article précédent sont soit affectés dans un des emplois visés à l'article 162 offert par une autre collectivité visée à l'article 121, soit détachés dans un poste des administrations d'Etat, soit inscrits sur la liste d'aptitude.

Dans ce dernier cas, l'E.P.I.C. ou le syndicat qui gère la liste d'aptitude sur laquelle le fonctionnaire est inscrit recherche avec les collectivités concernées une affectation dans un emploi administratif ou technique correspondant au grade dont il est titulaire. Dans l'attente de cette affectation l'E.P.I.C. ou le syndicat rémunérera l'agent concerné.

La cessation de fonction et le changement d'affectation prévus aux alinéas précédents sont décidés après avis de la commission administrative paritaire dont relève le fonctionnaire concerné.

CHAPITRE IV

Dispositions transitoires.

Art. 164.

Les organismes et les modifications statutaires prévus dans les articles précédents de la présente loi-cadre feront l'objet de lois et de textes d'application.

Les personnels seront pris en charge par ces organismes et soumis aux règles nouvelles au fur et à mesure des décisions individuelles ou collectives qui les concernent.

1. Agents actuellement en fonction dans les collectivités locales.

Art. 165.

Les agents communaux bénéficieront immédiatement des nouvelles dispositions du statut général des fonctionnaires locaux. Ils resteront sur place. Sur leur demande, ces agents pourront être affectés dans les syndicats de communes, les départements et les régions.

Art. 166.

Les agents départementaux actuellement rémunérés sur les budgets départementaux, les agents des régions actuellement rémunérés sur les budgets des établissements publics régionaux ou sur les budgets des agences ou offices régionaux, seront progressivement intégrés dans des emplois de la Fonction publique locale. Dans le même temps seront engagées des procédures de titularisation conformément à des modalités définies par la loi et par des règlements de l'E.P.I.C.

2. Agents issus des administrations d'Etat.

Art. 167.

Le détachement, la mise hors cadre et la mise en disponibilité permettent aux fonctionnaires d'Etat qui en font la demande, à titre individuel, d'exercer une fonction locale conformément à l'ordonnance du 4 février 1959 et au décret n° 59-309 du 14 février 1959.

Les fonctionnaires locaux pourront à titre individuel et en utilisant la procédure du détachement, mise hors cadre et mise en disponibilité, exercer une fonction dans les services de l'Etat. Dans ce but les articles 18 et 19 de l'ordonnance du 4 février 1959 seront modifiés afin de rendre obligatoire dans les statuts particuliers des corps de la Fonction publique d'Etat la présence de dispositions autorisant, d'une part, les candidatures de fonctionnaires locaux aux concours internes de recrutement des administrations d'Etat et, d'autre part, l'intégration des fonctionnaires locaux dans les administrations d'Etat sous certaines conditions.

Les statuts particuliers actuellement en vigueur seront modifiés afin de tenir compte des dispositions précédentes.

Art. 168.

Lorsque le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales entraîne la nécessité de transférer certains services selon les dispositions prévues à la présente loi, les fonctionnaires concernés seront intégrés dans la Fonction publique locale selon des modalités établies par le ou les ministères intéressés et la ou les collectivités locales bénéficiaires du transfert.

L'E.P.I.C. et les organismes paritaires des différents niveaux concernés seront consultés préalablement à toute décision. L'ensemble de l'opération de transfert de personnels sera placé sous le contrôle de la mission des collectivités locales et du Parlement.

Art. 169.

En toute hypothèse les modalités de transfert devront respecter les principes suivants :

— option ouverte aux agents concernés soit de rester dans la Fonction publique d'Etat en étant seulement mis hors cadre, soit de choisir l'intégration définitive dans la Fonction locale ;

— maintien des droits acquis (niveau de rémunération, droits à pension de retraite, ancienneté) ;

— lorsque le transfert comportera une modification du lieu de résidence un dédommagement financier sera accordé au fonctionnaire, correspondant aux divers frais engagés.

Art. 170.

La loi déterminera les modifications de compétence entre l'Etat, les régions, les départements et les communes. La loi déterminera les transferts de services correspondant à ces modifications de

compétences. Les transferts de services d'Etat vers les collectivités locales seront effectués lorsque celles-ci seront en mesure d'exercer les compétences nouvelles et lorsque le besoin de ces transferts se fera sentir.

Tout transfert sera précédé d'études préalables menées conjointement par le ministère de l'Intérieur et les collectivités locales concernées avec consultation des organisations syndicales, de la mission permanente de la décentralisation et du président de l'E.P.I.C.

La décision de transfert sera prise soit par une loi pour les grandes catégories de services, soit par un décret contresigné par le ministre de l'Intérieur et le ou les ministres concernés.

Art. 171.

Le Livre IV du Code des communes sera modifié en tant que de besoin afin de tenir compte des principes posés par la présente loi. Il en sera de même des textes actuellement applicables aux personnels des communes, des départements, des régions et des établissements publics concernés par la présente loi.

L'ensemble de ces dispositions modifiées sera refondu dans la loi portant statut général des fonctionnaires locaux.

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 172.

Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Les dispositions de la présente loi seront codifiées dans le Code des collectivités territoriales regroupant l'ensemble des dispositions intéressant les communes et leurs groupements, les départements et les régions.

Art. 173.

Les articles 125 A, 125 B, 158 bis, 158 ter et 242 quater du Code général des impôts relatifs à l'avoir fiscal et au prélèvement libératoire sont abrogés.

En outre, la loi de finances visée au I ci-dessus fixera les conditions dans lesquelles sera instituée, à titre définitif, la contribution exceptionnelle des institutions financières prévue par l'article 20 de la loi de finances pour 1978 n° 77-1467 du 30 décembre 1977.