

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1983.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur la proposition de loi de MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. (Urgence déclarée.)*

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, vice-présidents ; Mme Brigitte Gros, MM. James Marson, Jacques Carat, Paul Séramy, secrétaires ; Mme Jacqueline Alduy, M. Gilbert Baumet, Mme Danielle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Adolphe Chauvin, Lucien Delmas, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Sylvain Maillols, Kléber Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Abel Sempé, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, René Tinant, Edmond Valcin, Pierre Vallon, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Sénat : 53 et 269 (1982-1983).

---

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION :</b>	
I. — La décentralisation du système éducatif .....	5
II. — La décentralisation en matière culturelle .....	10
 <b>COMMENTAIRE DES ARTICLES :</b>	
<b>Article 23 : Création de conseils départemental et académique de l'éducation .....</b>	<b>11</b>
<b>TEXTE DE L'ARTICLE .....</b>	<b>11</b>
<b>COMMENTAIRE .....</b>	<b>11</b>
 <b>Article 24 : La carte des écoles, des collèges et des lycées .....</b>	<b>13</b>
<b>TEXTE DE L'ARTICLE .....</b>	<b>13</b>
<b>COMMENTAIRE .....</b>	<b>14</b>
<b>1. La situation actuelle .....</b>	<b>14</b>
a) L'enseignement primaire .....	14
b) Les collèges et les lycées .....	15
<b>2. Position de la Commission .....</b>	<b>15</b>
a) L'enseignement primaire .....	15
b) Les collèges et les lycées .....	16
c) L'enseignement supérieur .....	17
 <b>Article 25 : La prise en charge des constructions scolaires par les collectivités territoriales .....</b>	<b>17</b>
<b>TEXTE DE L'ARTICLE .....</b>	<b>17</b>
<b>COMMENTAIRE .....</b>	<b>18</b>
<b>1. La participation financière des collectivités territoriales au système éducatif ..</b>	<b>18</b>
<b>2. Le régime actuel de financement des établissements scolaires .....</b>	<b>20</b>
a) Les écoles maternelles et élémentaires .....	20
b) Les collèges .....	20
c) Les lycées .....	21
<b>3. Nature des établissements concernés par la décentralisation .....</b>	<b>22</b>
a) Les établissements scolaires maritimes .....	23
b) L'enseignement agricole .....	23
<b>POSITION DE LA COMMISSION .....</b>	<b>24</b>
 <b>Article 26 : Prise en charge par l'Etat de certains établissements .....</b>	<b>27</b>
<b>TEXTE DE L'ARTICLE .....</b>	<b>27</b>
<b>COMMENTAIRE .....</b>	<b>27</b>

	Pages
<b>Article 27 : Répartition des charges des écoles préélémentaires et élémentaires à fréquentation intercommunale</b> .....	27
<b>TEXTE DE L'ARTICLE</b> .....	27
<b>COMMENTAIRE</b> .....	27
1. <i>Participation aux charges de l'enseignement primaire</i> .....	28
2. <i>Participation aux charges de l'enseignement préscolaire</i> .....	29
3. <i>Participation aux charges d'investissement</i> .....	29
<b>POSITION DE LA COMMISSION</b> .....	30
<b>Article 28 : Utilisation des locaux scolaires</b> .....	31
<b>TEXTE DE L'ARTICLE</b> .....	31
<b>COMMENTAIRE</b> .....	31
1. <i>La situation actuelle</i> .....	31
a) <i>Les activités organisées par l'établissement</i> .....	32
b) <i>Les activités organisées à la demande d'organismes étrangers à l'établissement</i> .....	33
<b>POSITION DE LA COMMISSION</b> .....	34
<b>Article 29 : Organisation d'activités facultatives d'enseignement par les collectivités territoriales</b> .....	35
<b>TEXTE DE L'ARTICLE</b> .....	35
<b>COMMENTAIRE</b> .....	36
<b>POSITION DE LA COMMISSION</b> .....	36
<b>Article 30 : Modulation de la journée scolaire par le maire</b> .....	36
<b>TEXTE DE L'ARTICLE</b> .....	36
<b>COMMENTAIRE</b> .....	37
<b>Article 48 : Les chemins de randonnée</b> .....	37
<b>TEXTE DE L'ARTICLE</b> .....	37
<b>COMMENTAIRE</b> .....	38
A. — <i>La situation actuelle</i> .....	38
B. — <i>La réforme proposée</i> .....	39
C. — <i>Conclusion</i> .....	40
<b>Article 49 : Conséquences de l'inscription sur le plan départemental</b> .....	41
<b>TEXTE DE L'ARTICLE</b> .....	41
<b>COMMENTAIRE</b> .....	41
A. — <i>Les articles concernés</i> .....	41
B. — <i>Les modifications proposées</i> .....	42
C. — <i>Position de la Commission</i> .....	43
<b>Article 50 : Le « 1 % culturel »</b> .....	44
<b>TEXTE DE L'ARTICLE</b> .....	44
<b>COMMENTAIRE</b> .....	44
I. — <i>Etat de la question</i> .....	44
A. — <i>Rappel historique</i> .....	44
B. — <i>La situation actuelle</i> .....	45
C. — <i>Les problèmes du « 1 % »</i> .....	45
II. — <i>Position de la Commission</i> .....	47

	Pages
Article 51 : Les bibliothèques centrales de prêt .....	48
TEXTE DE L'ARTICLE .....	48
COMMENTAIRE .....	48
A. — <i>La situation actuelle</i> .....	48
B. — <i>Les incidences de l'article 51</i> .....	49
Article 52 : Les bibliothèques municipales .....	50
TEXTE DE L'ARTICLE .....	50
COMMENTAIRE .....	51
A. — <i>La situation actuelle</i> .....	51
B. — <i>Les problèmes posés par l'article 52</i> .....	52
Article 53 : Les musées .....	53
TEXTE DE L'ARTICLE .....	53
COMMENTAIRE .....	53
A. — <i>La situation actuelle</i> .....	53
B. — <i>Les incidences de l'article 53</i> .....	54
Article 54 : Les établissements publics d'enseignement musical .....	54
TEXTE DE L'ARTICLE .....	54
COMMENTAIRE .....	55
Article additionnel après l'article 54 : Les établissements publics d'enseignement des arts plastiques .....	55
COMMENTAIRE .....	56
Article 55 : Le contrôle de l'Etat sur les personnels .....	56
TEXTE DE L'ARTICLE .....	56
COMMENTAIRE .....	57
Article 56 : Les archives communales et départementales .....	57
TEXTE DE L'ARTICLE .....	57
COMMENTAIRE .....	58
A. — <i>La situation actuelle</i> .....	58
B. — <i>La réforme proposée</i> .....	58
Article 57 : Les archives régionales .....	59
TEXTE DE L'ARTICLE .....	59
COMMENTAIRE .....	59
 <b>EXAMEN EN COMMISSION :</b>	
1. Audition de M. Alain Savary, ministre de l'Education nationale, du 8 juillet 1982 .....	61
2. Audition de M. Alain Savary, ministre de l'Education nationale, du jeudi 14 avril 1983 .....	62
3. Examen du rapport et adoption des conclusions du Rapporteur .....	66
 <b>TEXTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	 70

## INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de l'examen du **projet de loi n° 409 (1981-1982) relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat**, le Gouvernement a retiré, par lettre rectificative n° 516 (1981-1982) le 27 septembre 1982, une série de dispositions concernant les transports, l'éducation, l'action sociale, la santé, l'environnement, la culture, ainsi que les modalités des transports.

S'il n'appartient pas à votre Rapporteur de juger les motifs qui ont amené le Gouvernement à scinder l'examen de ce volet de la décentralisation, il estime, en revanche, devoir expliquer au Sénat les raisons qui l'ont conduit, avec ses quatre collègues rapporteurs, à déposer la présente proposition de loi.

**La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales doit s'apprécier globalement** pour que la politique ainsi engagée allie la cohérence au réalisme, que les dispositions soient arrêtées en toute clarté et sans contradiction, et que les modalités de mise en œuvre soient exemptes d'ambiguïtés et se fassent sans heurt.

Les auteurs de la proposition de loi ont élaboré un texte qui reprend les dispositions contenues dans le projet initial du Gouvernement, assorti d'une série de modifications, fruit des travaux de leurs commissions sur la base de principes qu'il importe de rappeler :

— **les transferts** doivent s'accomplir, de préférence, par « **bloc de compétences** » afin d'éviter le chevauchement des responsabilités et les financements croisés ;

— **tout transfert de compétence** doit s'accompagner du **transfert correspondant en moyens, en personnels et en biens**, nécessaires à l'exercice de cette compétence ;

— **la compensation** résultant des transferts doit permettre l'**exercice satisfaisant des compétences** pour une prise en compte des **misés à niveau des charges induites** ;

— **les transferts de compétence ne doivent être opérés que s'ils préservent l'autonomie des collectivités territoriales concernées et s'ils s'inspirent du souci de respecter l'intérêt général.**

\*  
\*\*

Ces principes étant posés, les commissions ont cherché à instruire l'examen des diverses dispositions de la proposition de loi, dans le respect total des compétences de chacune.

**Pour votre commission des Affaires culturelles, deux sections ont plus particulièrement fait l'objet d'un examen approfondi :**

— la section 2, relative à la répartition des compétences dans le domaine de l'éducation ;

— et la section 4, relative à la protection de l'environnement et à l'action culturelle.

La Commission a été amenée à examiner les problèmes posés par l'article 6 relatif aux **transports scolaires**, tout en s'en remettant pour une étude approfondie à la commission des Affaires économiques et du Plan, compétente en la matière.

Votre Rapporteur tient à remercier tous ceux qui ont participé à l'important travail de préparation de ce texte, en particulier **M. Paul Girod, rapporteur de la commission des Lois**, qui a su créer les conditions d'une coopération étroite et harmonieuse avec ses collègues des commissions saisies pour avis.

## I. — LA DÉCENTRALISATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF

Le système éducatif français est l'un des archétypes de la conception française selon laquelle l'Etat — et lui seul — peut incarner l'intérêt général.

L'extension du rôle de l'Etat, hors de ses limites traditionnelles d'intervention, n'a pas remis en cause fondamentalement les schémas d'organisation administrative et financière.

**L'Education nationale, malgré les mutations et les évolutions des trente dernières années, demeure régie par des institutions qui empruntent davantage à l'héritage historique qu'aux nécessités de ses fonctions.** Ce n'est pas faute de tentatives d'assouplir de l'intérieur ou de l'extérieur ses mécanismes. Parvenu à ce degré accompli de centralisation, le système éducatif est un de ces monolithes monstrueux que rien ne semble pouvoir atteindre.

La décentralisation de l'Education nationale engage un débat de fond que l'on ne saurait occulter si l'on veut saisir les enjeux en totalité.

**Doit-on concevoir la décentralisation comme le dépassement de la conception unitaire de l'Etat, autrement dit conforter le système actuel moyennant des aménagements formels ? Ou doit-on provoquer un renversement radical de tendance, avec en arrière-plan une conception pluraliste de l'Etat et une démultiplication de fonctions au profit d'institutions autonomes ?**

Le processus de décentralisation proposé par l'actuel Gouvernement dans le domaine de l'éducation reprend en grande partie, sinon en totalité, celui mis en œuvre, il y a maintenant trois ans, par le projet de loi Bonnet.

**La réforme est caractérisée par la timidité.** Certes, les prises de position en faveur de la décentralisation n'ont pas manqué, au cours des années dernières, et plus encore des derniers mois. Mais, au-delà des idées générales et généreuses, l'on est confronté à une multitude d'*impedimenta* techniques qu'il est indispensable de surmonter, faute de quoi la politique de décentralisation restera lettre morte. Or, dans un domaine qui touche aussi étroitement à la vie nationale, l'échec n'est pas permis.

La première démarche consiste à s'interroger sur l'objectif à atteindre : **améliorer le fonctionnement du système éducatif.** Tout le monde s'accorde à considérer qu'il pêche par bien des points et que des remèdes s'imposent. La cascade de réformes que l'on connaît

depuis trente ans témoigne assez des tâtonnements des responsables à tous les échelons et de la nécessité d'agir en ces domaines délicats qu'après réflexion et avec la plus grande prudence. On peut se demander toutefois si l'on s'est engagé dans la voie qui convient. Qui n'est frappé par la **vision strictement organique des problèmes traités** ? C'est oublier que l'éducation ne se limite pas à des niveaux d'enseignement *in abstracto*, à des structures administratives ou à des questions de responsabilité. Faut-il le rappeler, l'éducation, c'est d'abord et avant tout, des élèves, des maîtres, des familles qui se retrouvent dans des communautés scolaires autour d'un projet éducatif ; et de sa réussite dépend largement le devenir du pays.

**La décentralisation n'est donc que le moyen de réaliser cette ambition.** Encore faudrait-il que l'on connaisse le contenu de ces projets éducatifs. Or nul ne peut, dans l'état actuel des travaux du ministère de l'Education nationale, avancer ce qu'il en sera. Des missions de réflexion ont été engagées (réforme des écoles, des collèges, des lycées), des négociations sont en cours avec l'enseignement privé pour définir les contours du service public unifié et laïque de l'Education nationale. La réforme de l'enseignement supérieur est en cours d'examen par l'Assemblée nationale mais, **personne ne peut sérieusement définir les contours de la politique éducative du Gouvernement**, ce qui altère quelque peu les capacités de juger sinon de l'opportunité de la décentralisation du système, du moins des modalités de sa mise en œuvre.

Pour la clarté de l'exposé, l'on peut envisager l'analyse de la décentralisation en matière d'éducation sous trois angles : pédagogique, financier, administratif.

**En matière pédagogique**, la France est caractérisée par une centralisation poussée. L'œuvre scolaire de la troisième République était teintée d'un fort esprit jacobin dont il serait vain de nier la permanence aujourd'hui encore. L'école laïque gratuite et obligatoire suppose que chaque élève, en quelque point du territoire, puisse bénéficier du même enseignement, selon des programmes identiques, dispensé par des maîtres pareillement formés. Certes, des atténuations ont été apportées au fil des ans mais le principe de **l'égalité devant le système éducatif** reste, malgré les évolutions, un point d'ancrage de l'opinion publique qu'il serait déraisonnable de méconnaître.

**En matière financière**, la concentration, sans être aussi forte qu'en matière pédagogique, reste très développée. **Les dépenses de personnel constituent en 1983, 89,6 % du budget de l'Education nationale** (lequel s'élevait, pour les enseignements scolaires, à 124 milliards de francs). A cette masse considérable, il faut ajouter **les dépenses de fonctionnement des établissements** (5,2 milliards de francs), **les subventions** (5,2 milliards de francs) et **les dépenses en capital** (3,5 milliards de francs). Ces quelques chiffres montrent que l'essentiel de l'effort pour le fonctionnement du système éducatif est assumé par l'Etat. Cela tient à l'unité des statuts des personnels



enseignants fixés à l'échelon national, unité qu'il paraît difficile de remettre en cause. Quelle que soit la volonté de décentraliser et d'assouplir les structures, les personnels, tout comme la pédagogie, resteront de la compétence de l'Etat.

**En matière administrative**, le système éducatif semble plus décentralisé, en apparence tout au moins. Héritage des lois Jules Ferry, les communes sont propriétaires des locaux scolaires. Elles ont la charge des budgets des écoles maternelles et primaires, elles sont, depuis la création du collège, propriétaires des locaux. Mais, leur intervention s'arrête là où interviennent les questions relatives à la pédagogie et au statut des personnels.

Autant dire que l'essentiel de la vie scolaire échappe aux collectivités locales, surtout lorsque l'on connaît la rigidité des structures de la hiérarchie du ministère de l'Education nationale qui va de la base — les instituteurs — au sommet — le Ministre — en passant par des multitudes d'échelons intermédiaires — chefs d'établissement, inspecteurs, recteurs — qui fonctionnent quotidiennement de façon beaucoup plus descendante qu'ascendante.

**On peut douter dans ce contexte que le processus de décentralisation puisse être très poussé.**

**La décentralisation pédagogique ?** Elle conduirait à des disparités entre régions riches et régions pauvres, les unes pouvant dispenser un enseignement de haut niveau, les autres un enseignement au rabais, ce qui serait tout à fait inacceptable, et très mal ressenti par l'opinion publique.

**La décentralisation financière ?** Les dépenses des personnels constituent, comme on l'a vu, l'essentiel de l'effort financier. Même si, par hypothèse, elle était engagée, on verrait des personnels convenablement formés là où les conditions financières — ou géographiques — seraient les plus attractives, et des personnels de moindre qualité dans les régions peu pourvues en moyens financiers.

**La décentralisation administrative** est peut-être la seule où il peut être envisagé d'intervenir sans heurter les principes d'unicité de la pédagogie et des statuts des personnels. Encore faut-il agir avec prudence. **Un savant équilibre doit être trouvé** dans les attributions qui seront dévolues à l'Etat — (qui assume l'essentiel de la dépense) — ses agents déconcentrés — recteurs, inspecteurs d'académie, IDEN, etc., les personnels enseignants, les élus locaux et les parents.

**L'équation est d'autant moins simple à résoudre que la tâche et le rôle des uns et des autres restent encore à définir.**

Ces considérations peuvent sembler éloignées de l'objet du présent avis, dont on a vu par ailleurs les limites. Votre Rapporteur ne saurait toutefois les éluder, conscient des nécessités d'enrichir un débat important et de nourrir la réflexion de la Haute Assemblée.

## II. — LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE CULTURELLE

Les articles 48 à 57 de la proposition de loi sont relatifs aux **transferts de compétence en matière d'environnement et d'action culturelle**. Ces articles constituent très largement la reprise des articles 101 à 110 du projet de loi n° 409 (1981-1982) relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; aucun d'entre eux n'est susceptible de soulever une difficulté majeure et les raisons de leur retrait de l'ordre du jour du Parlement, à l'automne dernier, restent aux yeux de votre Commission un mystère.

Les articles en question tendent principalement à **clarifier la répartition des compétences**, dans des domaines où l'addition de dispositions successives avait introduit l'enchevêtrement des responsabilités et des financements. La commission des Lois a apporté à ces articles d'utiles modifications d'ordre technique. Votre Commission, dans le même sens, vous propose d'adopter quatre amendements introduisant certaines précisions supplémentaires.

\*  
\* \*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 23.*

#### **Création de conseils départemental et académique de l'éducation.**

##### TEXTE DE L'ARTICLE :

*Il est institué dans chaque département et dans le ressort de chaque académie un conseil de l'éducation.*

*Ce conseil est composé pour moitié de représentants des collectivités locales ou de leurs groupements et pour moitié de représentants des personnels enseignants, des parents d'élèves ainsi que des familles et des activités économiques et sociales. Il élit son bureau et fixe son règlement intérieur.*

*Des décrets fixent les attributions de ces conseils.*

##### COMMENTAIRE :

**La décentralisation du système éducatif postule la création d'instances chargées de délibérer sur les problèmes que ne manqueront pas de poser la répartition des compétences entre plusieurs centres de décision : Etat, collectivités territoriales, enseignants, parents d'élèves.**

**Pour créer les conditions d'une réelle coopération et responsabiliser les partenaires concernés, il est apparu nécessaire de créer un conseil départemental de l'éducation.**

Cet organisme, dont la création avait été préconisée par la commission Guichard, pourra être consulté sur toutes les affaires scolaires — préélémentaire, primaire, secondaire — sans autre restriction que l'exercice des compétences disciplinaires et contentieuses dévolues par la loi du 30 octobre 1886 au conseil départemental de l'enseignement primaire — lequel subsisterait donc.

Sans doute, faudra-t-il repenser les fonctions actuellement dévolues au **comité technique paritaire des instituteurs**, institué par l'arrêté interministériel du 29 janvier 1948, et à la section spéciale du **comité technique départemental des transports**, institué par l'article 6 du décret n° 73-462 du 4 mai 1973.

Cependant, votre Commission préconise que l'institution du nouveau conseil soit l'occasion de rationaliser — et de fusionner — les attributions confiées à une multiplicité d'instances créées au fil des ans comme :

— la **commission consultative départementale des bourses**, instituée par le décret du 18 décembre 1959 ;

— la première section de la **commission départementale de l'équipement**, instituée par le décret n° 65-375 du 19 mai 1965 ;

— le **comité départemental de l'attestation scolaire de sécurité routière**, institué par l'arrêté du 18 janvier 1975 ;

— la **commission départementale consultative des restaurants d'enfants**, instituée par l'arrêté du 29 octobre 1975 ;

— la **commission départementale pour l'attribution des exonérations de frais de pension aux élèves des écoles nationales de perfectionnement**, instituée par l'arrêté du 1<sup>er</sup> février 1977.

Le caractère consultatif du conseil peut rendre quelque peu illusoire — dans une première étape tout au moins — son impact. Cependant, il eût été délicat de lui donner des pouvoirs délibératifs dans la mesure où, placé auprès du conseil général, il y aurait eu un risque de voir naître des conflits entre les deux assemblées. En revanche, **on peut souhaiter que cette instance exercera** sur les agents de l'Etat compétents en matière d'éducation (inspecteurs d'académie, inspecteurs primaires, chefs d'établissements) **un rôle de conseil** et constituera **un moyen de communication**, cela d'autant plus que des mesures de déconcentration ont été ou vont être prises, qui accroîtront leurs responsabilités.

En ce sens, la **composition du conseil départemental** revêtira la plus grande importance. La commission des Affaires culturelles estime qu'une répartition équitable et garante d'un fonctionnement convenable pourrait être la suivante :

- 25 % de représentants élus par le conseil général,
- 25 % de représentants élus par les communes,
- 25 % de représentants élus par les personnels enseignants,
- 25 % de représentants des familles et des activités économiques et sociales.

Sans aller plus avant dans le détail, votre Commission rappelle qu'elle est attachée à ce que chaque représentant soit désigné par ses pairs et qu'aucun organisme ne se substitue à un autre pour désigner les représentants. Ainsi il serait anormal que le conseil général désigne les représentants des communes et inversement.

Pour tenir compte du caractère réglementaire de certaines dispositions, la commission des Lois a adopté une formulation qui se borne à poser le principe de la création du conseil départemental de l'éducation et de sa composition, s'en remettant au décret pour fixer ses attributions. Dans le même esprit, il est proposé de créer à l'échelon **des académies**, une instance identique **pour tenir compte des compétences qui seront transférées aux régions** et du rôle que celles-ci seront appelées à jouer en matière d'éducation. Un problème subsiste : la différence existant entre les **frontières des académies** et celles des **régions**. Il n'est pas douteux, qu'à terme, le ministère de l'Education nationale, sera conduit à faire coïncider les circonscriptions régionales et rectorales.

**Votre Commission a préféré reprendre le texte initial de la proposition de loi** en lui apportant les modifications rédactionnelles commandées par les articles relatifs à la section de l'éducation. Elle estime qu'il convient dès à présent de fixer les modalités de composition du conseil, la nature de ses attributions pour éviter que les décrets d'application n'altèrent quelque peu la volonté du législateur.

#### *Article 24.*

#### **La carte des écoles, des collèges et des lycées.**

##### **TEXTE DE L'ARTICLE :**

*Les conseils municipaux fixent l'implantation des écoles et des classes élémentaires et maternelles.*

*Les conseils généraux, après avis des conseils municipaux intéressés et accord du représentant de l'Etat dans le département décident de la création, de l'extension et des aménagements des collèges. Ils doivent recueillir l'accord des conseils municipaux intéressés pour l'implantation des collèges.*

*Les conseils régionaux, après avis des conseils municipaux et des conseils généraux intéressés, et accord du représentant de l'Etat dans la région, décident de la création, de l'extension et des aménagements des lycées et des établissements professionnels. Ils doivent recueillir l'accord des conseils municipaux et des conseils généraux intéressés pour l'implantation des lycées et des établissements professionnels.*

*L'Etat fixe, après consultation des collectivités territoriales intéressées, l'implantation et les aménagements des établissements d'enseignement supérieur.*

COMMENTAIRE :

## I. — LA SITUATION ACTUELLE

Élément déterminant de la politique de décentralisation, la carte scolaire doit s'analyser au regard de deux aspects :

— les décisions relatives à la localisation et au nombre de classes des établissements, qui déterminent les constructions scolaires, ou les fermetures d'établissements ou de classes,

— l'affectation du personnel enseignant.

Ces deux types de décisions étant étroitement liées.

### a. L'enseignement primaire.

*Il n'existe pas de carte scolaire pour le préélémentaire et le primaire* : l'inspecteur d'académie contrôle cependant la création d'écoles ou de classes, par l'approbation des programmes pédagogiques de l'enseignement primaire qui détermine l'existence d'une école dans telle zone et avec tel nombre de classes. Par ailleurs, l'affectation des postes d'instituteurs est décidée par l'inspecteur d'académie auquel le Ministère (sans passer généralement par le recteur) notifie directement l'enveloppe des postes disponibles pour la prochaine année scolaire.

*La réglementation en ce domaine est actuellement plus restrictive que la loi du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire.*

— L'article 14 de la loi prévoyait que le conseil départemental de l'enseignement primaire déterminait, après avis des conseils municipaux et sous réserve de l'approbation du ministre, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques, ainsi que le nombre des maîtres qui y sont attachés.

— Le décret du 26 mai 1982 prévoit désormais que le ministre, sur rapport du préfet, sur proposition de l'inspecteur d'académie et après consultation du conseil départemental de l'enseignement primaire et des conseils municipaux intéressés, détermine le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques. Il n'est plus fait mention du nombre des maîtres, sur lequel le conseil départemental et les conseils municipaux ne sont donc plus consultés.

## **b. Les collèges et les lycées.**

Créée en 1963, la carte scolaire du second degré fixe le réseau des établissements publics arrêté par le ministre de l'Éducation sur proposition des recteurs, après avis des commissions académiques de la carte scolaire. La carte trace notamment les **secteurs scolaires**, relatifs au premier cycle et dotés d'un collège (4.730 secteurs) et les **districts scolaires**, portant sur le second cycle et dotés d'un lycée (426 districts).

**Les élus locaux ne sont que très faiblement associés à la préparation de la carte scolaire, qui détermine pourtant le cadre de leur action et l'importance de leurs charges :**

- construction de collèges,
- répartition des dépenses de fonctionnement sur les communes du secteur,
- transports scolaires, naturellement calqués sur la carte scolaire.

**La consultation des élus s'effectue selon deux procédures :**

- depuis 1971, chaque département est représenté par un conseiller général au sein de la *commission académique* de la carte scolaire ;
- celle-ci peut *consulter* des personnalités qualifiées, en particulier les maires, les présidents des syndicats de communes, des communautés urbaines ou des districts, ainsi que les parlementaires.

## **II. — POSITION DE LA COMMISSION**

Il est prévu de confier des **pouvoirs différenciés** selon les niveaux d'enseignement concernés et la collectivité territoriale responsable.

**1. Pour l'enseignement préélémentaire et élémentaire, la carte des écoles dépendra entièrement de la compétence des conseils municipaux.** C'est la conséquence logique de la prise en charge par les communes des frais de construction, d'entretien, d'équipement et de fonctionnement de ces écoles.

Ce dispositif a l'avantage de mettre en accord le droit avec le fait et de sensibiliser les élus locaux aux problèmes de *répartition des postes à l'intérieur des établissements du premier degré.*

**2. La définition de la carte scolaire des collèges et des lycées est plus complexe d'un double point de vue :**

- l'importance des sommes en jeu ;
- la répartition des moyens en personnels.

Quel que soit le système choisi, on se heurtera à la **dualité des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales**, dès lors que la gestion des personnels enseignants restera nationale. La volonté, affirmée, du Gouvernement est de conserver la maîtrise et la définition de la carte après des procédures de concertation. Votre Commission estime qu'une telle solution a l'inconvénient de **limiter la décentralisation à un transfert de charges de l'Etat vers les régions et les départements sans leur conférer de responsabilités nouvelles**. Or, la mise à la charge des frais afférents aux collèges et aux lycées dans le domaine immobilier est suffisante pour justifier un partage de responsabilités, **a fortiori** si elles sont, comme le Gouvernement en a le dessein, chargées de financer le fonctionnement de ces établissements, sans oublier les transports scolaires qui dépendent étroitement de la carte.

**On ne s'étonnera pas que votre Commission refuse tout système qui maintiendrait à l'Etat l'intégralité de ses prérogatives et qui limiterait les régions et les départements au rôle de bailleurs de fonds.**

Les principes qui organisent la décentralisation s'en trouveraient gravement bafoués, et c'est pour les garantir que la Commission a adopté **un amendement :**

Il vous est proposé de prévoir que **l'établissement de la carte sera de la compétence des collectivités territoriales concernées** (le département pour les collèges, la région pour les lycées et les L.E.P.) **après consultation** du représentant de l'Etat dans la région ou le département. Ce mécanisme a l'avantage de **conférer aux collectivités territoriales un pouvoir de décision**, en raison de leurs nouvelles compétences. L'Etat conservant la maîtrise des postes, ce mécanisme créera les conditions d'une coopération étroite en évitant de placer l'une des parties en état de sujétion par rapport à l'autre.

La commission des Lois a par ailleurs prévu que l'implantation des collèges et celle des lycées et des L.E.P. devrait s'effectuer après obtention de l'accord de la commune concernée.

**Votre Commission estime qu'un tel mécanisme pêche par sa lourdeur.** Il faudrait en effet l'accord de trois autorités différentes pour arrêter la carte scolaire : le représentant de l'Etat, le conseil général ou régional, le conseil municipal. Au surplus, s'il est souhaitable que la commune où sera implanté l'établissement intervienne pour donner *son avis* — ce que votre Commission suggère — il paraît plus difficile de lui accorder un pouvoir de décision de même nature que les départements ou les régions, lesquels engagent dans l'opération leurs finances.



Pour ces raisons, votre Commission a modifié le texte de l'article délibéré par la commission des Lois.

**3. Enfin, il est prévu la consultation des collectivités territoriales pour l'établissement de la carte des enseignements supérieurs. Cette disposition semble logique puisque l'Etat garde la maîtrise complète du financement de ces enseignements. Néanmoins, l'intervention à titre consultatif des collectivités territoriales a semblé opportune pour favoriser une meilleure insertion des universités dans leur environnement.**

Tels sont les motifs qui conduisent votre Commission à vous proposer l'adoption de l'amendement à cet article.

#### Article 25.

#### **La prise en charge des constructions scolaires par les collectivités territoriales.**

##### TEXTE DE L'ARTICLE :

*I. — Les communes ont la charge des écoles préélémentaires et élémentaires. Elles sont propriétaires des bâtiments et en assurent la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement.*

*II. — Les départements construisent, équipent et entretiennent les bâtiments des collèges.*

*Toutefois, lorsqu'une commune demande à exercer tout ou partie de cette compétence, le transfert correspondant est effectué de plein droit et à titre définitif.*

*III. — Les régions construisent, équipent et entretiennent les bâtiments des lycées, des lycées d'enseignement professionnel, des lycées et des collèges agricoles, des écoles de formation maritime et aquacole, des collèges d'enseignement technique maritime et des établissements d'éducation spéciale.*

*Toutefois, lorsqu'un département ou une commune demande à exercer tout ou partie de cette compétence, le transfert correspondant est effectué de plein droit et à titre définitif.*

*Des conventions conclues entre les collectivités territoriales intéressées fixent les modalités de ces transferts. Les collèges et les lycées visés aux alinéas précédents sont des établissements publics. Leurs statuts, fixés par décret, prévoient une représentation des collectivités territoriales exerçant les compétences mentionnées au présent article.*

COMMENTAIRE :

Cet article est sans aucun doute le plus important de la section consacrée à l'éducation en raison de ses implications politiques et financières. C'est pourquoi, au risque d'être un peu long, votre Rapporteur estime devoir y consacrer les explications qu'il commande.

**I. — LA PARTICIPATION FINANCIÈRE  
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
AU SYSTÈME ÉDUCATIF**

Dans l'avis qu'il a présenté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1983, votre Rapporteur avait évoqué **la part que les collectivités consacrent à l'Education nationale**. Le rappel de cette participation lui paraît opportun à un double point de vue :

— apprécier l'engagement exact des collectivités territoriales avant les mesures de décentralisation,

— mesurer l'étendue de la participation des collectivités territoriales qui résultera de l'adoption de la proposition de loi.

Le ministère de l'Éducation nationale a rendu publics, cet été, **les résultats des comptes économiques de l'éducation et des formations**. Si les chiffres portent sur l'année 1976, ils n'en sont pas moins significatifs par leurs ordres de grandeur et gardent encore aujourd'hui toute leur valeur.

**En 1976, la collectivité française a dépensé en France métropolitaine 104,4 milliards de francs pour des activités d'éducation**, pour la rémunération du personnel d'éducation en formation et pour l'achat de biens et services liés à l'éducation. Cette somme ne comprend pas les rémunérations des élèves ou des stagiaires.

Les activités d'éducation comprennent : les activités d'enseignement qui peuvent être de type scolaire (cycle annuel suivi à plein temps), de tous niveaux, ou de type extra-scolaire (stages, cours du soir, formation continue), y compris la formation continue interne aux entreprises ou aux administrations ; les activités liées à l'enseignement (activités annexes), telles que l'administration générale de l'éducation, l'orientation scolaire, les cantines, les internats, la médecine scolaire, la recherche sur l'éducation et les bibliothèques universitaires.

Les biens et services liés à l'éducation comprennent : les transports scolaires, les fournitures et les livres scolaires, l'habillement et les loisirs liés à la fréquentation scolaire.

**Les 104,4 milliards de francs dépensés en 1976 en France métropolitaine constituent la dépense intérieure d'éducation et représentent 6,2 % du produit intérieur brut (1.678 milliards de francs).**

— **Les administrations publiques assurent 85 % du financement total (France métropolitaine).**

— **Les ministères de l'Éducation et des Universités ont contribué pour 54,6 % à ce financement total, en majeure partie sous forme de dépenses ou de subventions directes (à des établissements « producteurs » des activités d'éducation essentiellement). Les deux Ministères ont versé également près de deux milliards de francs sous forme de bourses accordées aux ménages, et 1,7 milliard de francs sous forme de subventions aux collectivités locales pour les allocations de scolarité, les transports scolaires, ou pour des dépenses d'investissement. Les fonds de concours des collectivités locales pour les constructions d'établissements scolaires sont comptés en déduction des dépenses du ministère de l'Éducation.**

— **Les collectivités locales ont dépensé directement ou sous forme de subventions 17,3 milliards de francs, mais en tenant compte des subventions qu'elles ont reçues de l'État, des fonds de concours et des bourses versées aux ménages, la dépense effectivement à leur charge est de 15,9 milliards de francs, soit 15,3 % de la dépense intérieure d'éducation.**

— **Les ménages ont versé 13,2 milliards de francs sous forme de droits d'inscription, de participations aux dépenses de cantine et d'internat, ou pour l'achat des fournitures et livres scolaires, pour l'habillement ou les loisirs scolaires et pour le transport scolaire.**

En déduisant les 2,3 milliards de francs de bourses reçues des administrations publiques, leur charge propre est de 10,9 milliards de francs, soit 10,4 % de la dépense intérieure d'éducation.

Ce rapide examen, même s'il porte sur les chiffres de 1976, n'en est pas moins significatif de **la part relative du budget de l'Éducation nationale sur l'ensemble des efforts consentis par la nation en faveur des enseignements, et de l'apport substantiel des collectivités territoriales.**

## II. — LE RÉGIME ACTUEL DE FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES

### 1. Ecoles maternelles et élémentaires.

L'enseignement préélémentaire relève de l'initiative des communes (en accord avec l'inspecteur d'académie).

Hormis les dépenses de personnel enseignant, la commune assure, tant pour l'enseignement élémentaire que pour l'enseignement préélémentaire, le financement des dépenses de fonctionnement. Ces dépenses constituent des charges importantes surtout pour les petites communes.

Par ailleurs, les communes ont l'obligation de loger les instituteurs ou de leur verser une indemnité représentative de logement ; toutefois, l'article 94 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a prévu le versement par l'Etat d'une dotation spéciale destinée à compenser progressivement la charge supportée par les communes à ce titre.

Les dépenses d'investissement sont à la charge des communes qui reçoivent, d'une part, des subventions d'Etat réparties par le conseil général depuis 1976, d'autre part, une participation du fonds scolaire départemental alimenté par les « allocations Barangé ».

### 2. Les collèges.

#### a) *Propriété, charges de construction et d'équipement :*

La plupart des collèges sont aujourd'hui propriété des communes. Ils ont été construits avec l'apport d'une subvention de l'Etat programmée par le préfet de région et attribuée par le préfet de département. Il existe également quelques collèges d'Etat.

#### b) *L'entretien immobilier des collèges :*

La charge est aujourd'hui répartie entre :

- l'établissement pour l'entretien dit du locataire ;
- la commune propriétaire pour l'entretien dit du propriétaire ;
- la commune propriétaire pour les grosses réparations, avec possibilité de subvention d'Etat pour les constructions (80 %).

*c) Crédits de fonctionnement :*

**Les collèges sont des établissements publics nationaux qui disposent de l'autonomie financière. Ils reçoivent une subvention globalisée de fonctionnement dont le montant est fixé et payé en partie par l'Etat mais à laquelle participent les communes dans une proportion moyenne de 36 %, sauf pour les collèges d'Etat.**

L'Etat finance en plus certaines actions pédagogiques spécifiques telles que les **projets d'actions éducatives (P.A.E.)**, les matériels pédagogiques et les manuels scolaires.

*d) La prise en charge des personnels :*

En principe, le **personnel administratif, technique ou de service nécessaire au fonctionnement de l'établissement est, après nationalisation, à la charge exclusive de l'Etat**, par intégration du personnel auparavant payé par les communes. Les normes de personnel imposées par l'éducation sont cependant beaucoup trop restrictives pour permettre le fonctionnement normal des établissements : **les communes sont donc amenées à mettre du personnel complémentaire à leur disposition**, et à en assumer la charge. Outre leur participation (36 %) aux dépenses de fonctionnement, elles supportent donc des charges de personnel.

**Les dépenses de personnel enseignant sont intégralement à la charge de l'Etat.**

**3. Les lycées.**

*a) Propriété : charges de construction et d'équipement :*

Les lycées et les L.E.P. sont **propriété des communes ou quelquefois de l'Etat**. La construction des lycées incombe aux communes (ou à un syndicat) avec subvention de l'Etat. Le premier équipement en matériel est à la charge de l'Etat.

*b) Crédits de fonctionnement :*

**Les lycées sont des établissements publics nationaux qui disposent de l'autonomie financière. Ils reçoivent une subvention globalisée de fonctionnement dont le montant est fixé et payé en partie par l'Etat, le complément étant à la charge des communes.**

L'Etat finance en plus certaines actions pédagogiques spécifiques telles que les **projets d'actions éducatives (P.A.E.)**, les matériels d'informatique pédagogique et les manuels scolaires.

c) *Régime financier :*

**Le régime financier des lycées est identique à celui des collèges :** subvention d'investissement de 80 % et très fréquente maîtrise d'ouvrage par l'Etat ; fonctionnement réparti entre l'Etat (2/3) et les communes (1/3). Certains lycées appartiennent cependant à l'Etat (les vieux lycées napoléoniens), les communes ne supportant donc aucune charge en fonctionnement et en investissement. D'autre part, la moitié des lycées (dont la totalité des lycées d'enseignement professionnel) sont placés sous *régime étatisé* ; les communes restent propriétaires et supportent donc 20 % du coût de l'investissement initial et les dépenses de gros entretien ; l'Etat prend cependant en charge la totalité des dépenses de fonctionnement.

d) *Problèmes de statut :*

**L'étatisation :** elle a été largement engagée pour les lycées, et achevée pour les lycées d'enseignement professionnel, en raison du caractère très spécialisé de l'enseignement qui y est dispensé et de leur très large sphère de recrutement. **Quand un établissement scolaire est étatisé, l'Etat prend en charge la totalité de ses dépenses de fonctionnement.** Par ailleurs, les subventions accordées par l'Etat couvrent 80 % du coût de la construction dont l'Etat assure en règle générale, la maîtrise d'ouvrage. **La charge communale ne porte donc que sur une faible partie du coût de la construction (20 %) et des grosses réparations, qui peuvent également être subventionnées à hauteur de 80 %.** Par ailleurs, la charge qui incombe à la commune-siège, éventuellement après répartition entre les communes intéressées, ne semble pas inéquitable eu égard aux avantages (animation, activités commerciales...) que procure l'implantation dans une commune d'un établissement scolaire.

### III. — NATURE DES ÉTABLISSEMENTS CONCERNÉS PAR LA DÉCENTRALISATION

A côté des écoles, des lycées, des collèges et des L.E.P., dont la situation a été évoquée plus haut, il est proposé de transférer la compétence aux régions des constructions **des collèges agricoles, des écoles de formation maritime et aquacole, des collèges d'enseignement technique maritime et des établissements d'éducation spéciale.** Il convient de rappeler ce que ces diverses catégories d'établissements recouvrent pour mesurer la portée des mesures de décentralisation.

## 1. Les établissements scolaires maritimes.

a) *La formation des officiers* de la marine marchande est assurée dans cinq écoles nationales de la marine marchande (E.N.M.M.) situées au Havre, Saint-Malo, Paimpol, Nantes et Marseille. L'effectif annuel moyen de l'ensemble de ces cinq E.N.M.M. est mille cinq cents élèves.

b) *La formation professionnelle* des personnels d'exécution des navires de commerce et de pêche est assurée :

— dans trois collèges d'enseignement technique maritime (C.E.T.M.) annexés aux E.N.M.M. de Saint-Malo, Paimpol et Marseille. L'effectif annuel moyen de l'ensemble de ces trois C.E.T.M. est de cent soixante quinze élèves,

— dans dix-sept écoles d'apprentissage maritime (E.A.M.) réparties sur le littoral avec une forte concentration en Bretagne. L'effectif moyen annuel de l'ensemble de ces E.A.M. est de mille est de cent soixante-quinze élèves,

### c) *Les personnels enseignants :*

Dans les écoles nationales de la marine marchande et les collèges d'enseignement technique maritime, l'enseignement est dispensé :

— par les professeurs de l'enseignement maritime (effectif budgétaire 82) qui sont d'anciens officiers de la marine marchande ou de la Marine nationale recrutés par concours et formant un corps d'officiers de la marine,

— par les professeurs techniques des écoles nationales de la marine marchande (effectif budgétaire 66), d'origines très diverses et qui ont un mode de recrutement et un statut voisin de ceux des professeurs d'enseignement pratique professionnel des collèges d'enseignement technique du ministère de l'Education nationale.

Dans les écoles d'apprentissage maritime, la formation professionnelle est assurée par des instructeurs dont le statut est proche de celui des personnels de l'association pour la formation professionnelle des adultes.

## 2. L'enseignement agricole.

La loi d'orientation agricole du 2 août 1960 constitue le fondement de l'enseignement technique agricole qui a pour mission de fournir à l'agriculture les chefs d'exploitations, cadres, techniciens et salariés nécessaires à son développement ainsi qu'au secteur agricole, para-agricole et rural. **Le secteur public assure les formations de cycle court dans les lycées d'enseignement professionnel agricole et les C.F.P.A.**

Cet enseignement est régi par le titre premier du livre huitième du Code rural et, plus particulièrement, par les chapitres un et cinq.

A l'heure actuelle, il existe **267 établissements publics** qui accueillent environ **50.000 élèves** dont **60 %** dans des lycées agricoles, **30 %** dans des L.E.P.A. :

- 86 lycées agricoles,
- 96 L.E.P.A.,
- 77 C.F.P.A.,
- 8 écoles spécialisées.

Ces établissements sont constitués sous la forme **d'établissements publics nationaux placés sous le contrôle de l'Etat** (inspection générale d'académie).

En 1982, le ministère de l'Agriculture aura consacré à ces actions les crédits suivants :

— fonctionnement .....	66 millions de francs
— bourses .....	112 millions de francs
— ramassage scolaire .....	12 millions de francs
— investissements .....	98 millions de francs

## POSITION DE LA COMMISSION

Comme en 1979, votre Commission vous propose de limiter la décentralisation au domaine immobilier. La pédagogie et les personnels enseignants relevant de l'Etat, il ne lui paraît pas possible — à ce stade de la décentralisation — d'entrer plus avant dans le transfert des charges, notamment d'envisager celui des dépenses de fonctionnement. Celles-ci représentent un poste particulièrement lourd (de l'ordre de 30 milliards de francs selon des estimations approximatives) et leur évolution sera conditionnée par un ensemble de réformes engagées par le ministère de l'Education nationale dont l'aboutissement n'est pas encore connu.

Il est d'autant plus prématuré d'envisager un aussi large transfert que celui qui est proposé n'est pas mince en termes financiers (de l'ordre de trois milliards). Or, chacun connaît l'état de dégradation du parc immobilier des établissements scolaires, notamment des collèges. Votre Rapporteur, qui avait demandé en juillet 1982,



au ministre de l'Education, une enquête sur l'état du patrimoine immobilier, n'a reçu à ce jour aucun élément de réponse. Ce silence est d'une certaine manière assez inquiétant. Le transfert de charges qui en résultera se traduira par un accroissement substantiel des dépenses d'investissement des collectivités territoriales, accroissement qui ne sera pas réellement compensé. Quelque critère ou référence que l'on prenne, la diminution des crédits d'investissement du ministère de l'Education est telle depuis plusieurs années (1) que les transferts financiers ne couvriront pas les besoins. Les collectivités devront en appeler à leurs ressources propres pour assumer leurs responsabilités.

Ce sont d'ailleurs ces considérations qui ont conduit votre Commission à confier aux départements plutôt qu'aux communes la responsabilité des collèges.

**L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DEPUIS 1976**

Années	Autorisations de programme en francs	Pourcentage d'augmentation des A.P.E. en francs courants	Autorisations de programme en francs constants (1)
1976 .....	3.091,2	— 22,3 %	3.091,2 (a)
1977 .....	3.107,3	+ 0,5 %	3.061,37 (a)
1978 .....	2.652,3	14,6 %	2.497,48 (a)
1979 (2) .....	2.561,7	+ 4,1 %	2.134,77 (a)
1980 .....	2.922,6	+ 5,8 %	2.104,12 (a)
1981 .....	3.007,6	+ 2,9 %	1.929,20 (a)
1982 .....	3.459,6 (3)	+ 13,5 %	1.963,46 (b)
1983 .....	3.969,5	+ 14,54 %	»

(1) Indice F.B.C.F. des administrations : a) données définitives.  
b) prévisions.

(2) Non compris les crédits ouverts au titre des mesures de soutien de l'activité économique (200 millions de francs).

(3) Y compris l'amendement de 45 millions de francs.

*Source* : ministère de l'Education nationale.

(1) L'évolution des crédits d'équipement depuis 1976, retracée dans le tableau ci-dessus, montre qu'en 1981 et 1982 le niveau des autorisations de programme en francs constants était inférieur du tiers de celles de 1976 et 1977.

Il sera en effet très difficile, pour certaines communes, de pouvoir assumer cette charge — notamment en milieu rural — et le département se présente comme plus adapté pour fédérer les besoins. Néanmoins, pour tenir compte de toutes les situations, **il est prévu de laisser aux communes qui en feront la demande la faculté de prendre en charge les collèges.**

La même démarche a présidé à l'attribution aux régions de la **compétence des établissements du deuxième cycle du second degré.** S'y ajoute le fait que ces collectivités sont désormais chargées de la **formation professionnelle.** La région, par sa dimension, est la plus adaptée pour définir les différentes filières de formation, organiser la répartition des moyens et coordonner la politique d'équipement.

Dans le souci de ne pas rendre le système par trop rigide, votre Commission a prévu des possibilités de **prise en charge des établissements par les départements et par les communes qui en feront la demande.**

**La Commission a adopté une rédaction différente de celle de la commission des Lois sur deux points :**

— la cession des collèges aux communes et celles des lycées aux départements ou aux communes **ne pourront l'être à titre définitif.** Il faut en effet mettre toute la souplesse voulue dans ces procédures et éviter ce qui pourrait atteindre l'autonomie des collectivités territoriales. Les élus peuvent être conduits à revenir sur des décisions qu'ils n'auraient pas prises, ou qu'ils estimeraient devoir réviser ;

— les groupements de communes pourront faire la demande de transfert des bâtiments scolaires qu'ils gèrent (surtout en milieu rural) tout comme les communes.

Articulé autour des « **blocs de compétences** » par degré d'enseignement, par niveau de collectivité, et en harmonie avec les structures administratives existantes de l'Education nationale, **cet article constitue un ensemble cohérent qui a le mérite de clarifier des situations complexes.**

Votre Rapporteur pense qu'il offre un cadre suffisamment large pour permettre au système éducatif de s'adapter sans heurt aux nécessaires évolutions qu'il est appelé à connaître au cours des prochaines années.

*Article 26.*

**Etablissements scolaires  
restant de la compétence de l'Etat.**

TEXTE DE L'ARTICLE :

*L'Etat conserve la responsabilité des établissements d'enseignement relevant du ministère de la Défense, du ministère de la Justice et du ministère des Relations extérieures.*

COMMENTAIRE :

Cet article s'explique par son texte même. Il a été introduit pour permettre à certains établissements d'enseignement secondaire, très spécifiques, de demeurer sous la tutelle directe de l'Etat.

*Article 27.*

**Répartition des charges des écoles préélémentaires  
et élémentaires à fréquentation intercommunale.**

TEXTE DE L'ARTICLE :

*Lorsque des écoles, des classes élémentaires et maternelles reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans d'autres communes, ces dernières contribuent aux dépenses de fonctionnement exposées par la commune d'accueil au prorata des élèves scolarisés.*

*A défaut d'accord entre les communes intéressées, la contribution de chaque commune est déterminée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis du conseil de l'éducation.*

COMMENTAIRE :

L'article 11 de la loi du 30 octobre 1886 (modifiée par la loi du 11 août 1936) dispose que « toute commune doit être pourvue au moins d'une école primaire publique ».

**Le pouvoir de déterminer le nombre, la nature et le siège des écoles qu'il y a lieu d'établir ou de maintenir dans chaque commune appartient au ministre de l'Education nationale (aux inspecteurs d'académie par délégation depuis l'intervention du décret du 11 juillet**

1979) ; la décision est prise sur rapport du préfet, et nécessite la consultation du conseil départemental de l'enseignement primaire et des conseils municipaux intéressés.

La diminution de la population d'âge scolaire en milieu rural entraînant des fermetures d'écoles et une certaine liberté laissée aux familles pour le choix de l'école fréquentée par leurs enfants, ont multiplié le nombre des écoles recevant des enfants domiciliés hors de la commune.

La règle de droit commun est que la totalité des charges incombe à la commune siège, celle-ci pouvant proposer aux autres communes intéressées d'y participer sur une base amiable, cependant la loi du 30 octobre 1886 a prévu quelques cas limités de répartition obligatoire des charges.

### **1. La participation aux charges de l'enseignement primaire.**

— Le conseil départemental de l'enseignement primaire peut, sous réserve de l'accord de l'inspecteur d'académie, autoriser deux ou plusieurs communes à se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école intercommunale.

— Cette réunion est obligatoire et prononcée par l'inspecteur d'académie après avis du conseil départemental de l'enseignement primaire et des conseils municipaux intéressés, lorsque deux ou plusieurs localités sont distantes de moins de trois kilomètres et lorsque la population scolaire de l'une d'elles est inférieure régulièrement à quinze élèves.

— Un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine par délibérations des conseils municipaux intéressés ou, en cas de divergences, par décision du conseil départemental de l'enseignement primaire.

Dans ces trois cas, les communes intéressées contribuent aux frais de construction et d'entretien de ces écoles dans les proportions déterminées par les conseils municipaux et, en cas de désaccord, par le préfet après avis du conseil départemental (art. 12 de la loi du 30 octobre 1886) ; le préfet doit tenir compte pour cette répartition de la valeur du centime des communes intéressées et du chiffre de la population de chacune d'elles (art. 31 du décret du 7 avril 1887).

La participation des communes porte sur l'ensemble des dépenses obligatoires supportées par la commune d'implantation de l'école, y compris les dépenses d'investissement (déductions faites de toutes les subventions reçues) et les charges afférentes au logement des instituteurs.

En revanche, les communes sont fondées à refuser de participer aux dépenses extra-scolaires (cantines, garderies...) la commune d'accueil pouvant alors réserver aux enfants domiciliés sur son territoire la gratuité de ces services ou le bénéfice de tarifs préférentiels.

## **2. La participation aux charges de l'enseignement préscolaire.**

Les enfants de moins de six ans n'étant pas soumis à l'obligation scolaire, les écoles maternelles ne sont pas des écoles obligatoires. Les règles prévues pour les écoles élémentaires ne leur sont donc pas applicables : en conséquence, pas de création autoritaire d'écoles maternelles intercommunales, pas de liberté de choix pour les familles.

Cependant, si un maire accepte dans ses écoles maternelles des enfants domiciliés hors de sa commune, l'article premier de la loi du 16 juin 1881 lui interdit de demander aux familles une participation aux frais d'entretien et de fonctionnement ; seule peut être demandée éventuellement une participation aux fournitures scolaires (commune pour l'enseignement élémentaire).

## **3. La participation aux charges d'investissement.**

Les problèmes posés par la participation aux charges de fonctionnement se retrouvent, avec plus d'acuité encore, pour les frais d'investissement.

Il convient pour les besoins de distinguer plusieurs situations :

— le cas où les élèves viennent d'une commune qui dispose d'un établissement scolaire, mais que la famille ne souhaite pas — ou ne peut pas — faire fréquenter,

— le cas où les élèves viennent d'une commune qui ne dispose plus d'établissement scolaire et qui, par la force des choses, doivent fréquenter une école voisine,

— le cas où les élèves relèvent de communes où est pratiqué un regroupement pédagogique, c'est-à-dire qui se trouvent scolarisés en fonction de leur niveau scolaire dans une commune puis dans une autre.

Poser le principe de la participation des communes aux frais d'investissement se heurte à de nombreuses objections d'ordre technique, voire de politique locale.

Dans certains cas, **les familles seront ordonnateur des dépenses d'une commune.** Dans d'autres cas, la commune d'envoi supportera la charge d'investissements, dont elle ne retirera pas les avantages induits (calcul de la D.G.E. et récupération de la T.V.A.). Enfin,

on se heurtera, dans le cas des regroupements pédagogiques, à des financements croisés d'une telle complexité qu'il sera vain d'essayer de clarifier les situations.

**Au surplus, les critères de répartition des charges d'investissement seront particulièrement difficiles à définir par décret :**

— la durée moyenne des remboursements ne correspond pas à celle de la scolarité préscolaire et primaire (12 à 15 ans dans un cas, 7 à 5 ans dans l'autre),

— la charge annuelle de remboursement varie d'une année sur l'autre,

— la décision d'investir peut être imposée par une commune à une autre, ce qui se heurte à l'autonomie de chaque collectivité,

— enfin, les situations sont tellement variables qu'il est préférable de les régler localement, sans intervention de l'Etat.

## **POSITION DE LA COMMISSION**

**Votre Commission croit devoir ne pas retenir le principe de la participation aux charges d'investissement et s'en remet, pour résoudre les problèmes, à l'échelon départemental.**

Votre Rapporteur rappelle à cette occasion la souplesse qu'a apportée le décret n° 76-18 du 8 janvier 1876 dans la programmation et le financement des investissements scolaires du premier degré, le conseil général ayant compétence dans chaque département pour arrêter la liste des opérations à subventionner sur crédits d'Etat et pour fixer le montant des subventions attribuées aux communes. Ce dispositif permet aux départements de fixer des règles qui peuvent moduler l'aide apportée aux communes en fonction de l'ensemble des éléments d'appréciation, y compris s'ils le souhaitent, le caractère intercommunal des investissements.

Manifestement, la question ne peut être traitée qu'entre les communes concernées, les conseils généraux et les conseils départementaux de l'éducation.

**Pour ce qui concerne la participation aux charges de fonctionnement la Commission a modifié l'article sur deux points :**

— **D'une part, les maires auront le pouvoir d'autoriser — et donc de refuser — la scolarisation d'enfants hors de leur commune, pour éviter que les familles ne soient ordonnateur des finances communales.**

— **D'autre part, la fréquentation intercommunale des écoles élémentaires et préélémentaires étant strictement de la compétence**

des collectivités territoriales, l'intervention du représentant de l'Etat pour régler les litiges n'est pas justifiée. C'est pourquoi votre Commission propose que le nouveau conseil départemental de l'éducation soit chargé de résoudre les conflits qui pourront surgir.

### Article 28.

#### Utilisation des locaux scolaires.

##### TEXTE DE L'ARTICLE :

*Sous sa responsabilité et après avis du conseil d'établissement ou d'école et, le cas échéant, accord de la collectivité propriétaire ou attributaire, en vertu des articles précédents, des bâtiments, le maire peut utiliser les locaux scolaires implantés dans la commune pour l'organisation d'activités à caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif pendant les heures ou les périodes au cours desquelles ils ne sont pas utilisés pour les besoins de la formation initiale et continue. Ces activités doivent être compatibles avec la nature des installations et l'aménagement des locaux.*

*La commune ou, le cas échéant, la collectivité propriétaire peut soumettre toute autorisation d'utilisation à la passation, entre son représentant, celui de l'école ou de l'établissement et la personne physique ou morale qui désire organiser des activités, d'une convention précisant notamment les obligations pesant sur l'organisateur en ce qui concerne l'application des règles de sécurité, ainsi que de la prise en charge des responsabilités et de la réparation des dommages éventuels.*

*A défaut de convention, la commune est responsable dans tous les cas des dommages éventuels, en dehors des cas où la responsabilité d'un tiers est établie.*

##### COMMENTAIRE :

#### I. — LA SITUATION ACTUELLE

Le bâtiment de l'école est grevé d'une affectation absolue au service scolaire. De ce fait, une commune ne peut disposer librement d'un local scolaire.

*La circulaire n° 103 du 7 mars 1978 (B.O. du 16 mars 1978) relative à l'ouverture des établissements d'enseignement primaire et secondaire au-delà des horaires ou périodes scolaires précise que la notion de locaux scolaires inclut également :*

a) **les installations sportives intégrées à un établissement du second degré** et gérées directement par celui-ci ;

b) **les installations sportives intégrées à une école** et placées sous la responsabilité du directeur.

Dans ces locaux, des activités peuvent être organisées, soit par l'établissement, soit à la demande d'organismes étrangers à l'établissement.

### **1° Activités organisées par l'établissement.**

Il s'agit d'activités suscitées à l'initiative du chef de l'établissement ou du directeur d'école : réunions du conseil d'établissement, du comité des parents ou des parents d'élèves de l'école lorsque le comité des parents le juge souhaitable, du conseil des maîtres, du conseil d'école, de cours de formation continue ou de promotion sociale, de manifestations socio-éducatives ou sportives, de conférences, de fêtes, de kermesses.

#### **Sont assimilées à ce type d'activités :**

— **les réunions tenues par les associations locales de parents d'élèves** — habilitées ou affiliées à l'une des fédérations ou unions nationales de parents qui ont reçu une habilitation nationale — telles qu'elles sont définies par la circulaire n° 287 du 27 juillet 1972. Ces associations doivent être entendues au sens élargi de la circulaire n° 254 du 24 juillet 1975 et sont considérées, dans cette hypothèse, comme participant à la vie de l'établissement. Ces réunions (réunions statutaires de travail ou d'information, réunions communes de parents et du personnel enseignant) sont définies par la circulaire n° 287 du 27 juillet 1972 et doivent être organisées dans le respect des dispositions de celles-ci ;

— **les réunions syndicales** peuvent être tenues à l'intérieur de l'établissement dans les conditions fixées par la circulaire du Premier Ministre du 14 septembre 1970.

D'autres activités présentent un intérêt tel pour les élèves et leur famille qu'elles peuvent être considérées comme organisées par l'établissement :

— **les réunions d'information sur les métiers** se déroulant dans les établissements du second degré et qui figurent au programme des opérations d'information scolaire et professionnelle élaboré dans les conditions prévues par la circulaire n° 194 du 8 juin 1971 ;

— **les réunions consacrées aux prêts et bourses de livres ;**



— **les cantines et garderies** au bénéfice exclusif des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques organisées par la commune (cir. n° 201 du 28 juin 1979 : B.O.E.N. n° 28, 12 juillet 1979). Bien qu'elles ne soient pas nécessaires, les conventions qui auraient déjà été passées dans ce cas demeurent en vigueur.

## 2° **Activités organisées à la demande d'organismes étrangers à l'établissement.**

Entrent dans cette catégorie :

— les activités telles que **les cours professionnels**, municipaux ou gérés par une chambre de commerce, les réunions culturelles, l'accueil des colonies de vacances, les activités organisées par la collectivité locale, etc. ;

— **les activités sportives** organisées dans les installations sportives intégrées visées plus haut, par des associations sportives agréées par le ministère de la Jeunesse et des Sports ;

— sont assimilées à ce type d'activités **les réunions (fêtes, kermesses, activités culturelles, activités post et périscolaires, etc.)** qui, bien qu'organisées à la demande des associations locales habilitées de parents d'élèves telles qu'elles sont définies au 1°, présentent un caractère exceptionnel et ne peuvent à ce titre être rangées dans les réunions prévues au titre de la circulaire n° 287 du 27 juillet 1972.

Si, pour les « activités organisées par l'établissement », les procédures sont simplifiées et n'entraînent aucune obligation pour le chef d'établissement de passer convention, elles sont en revanche plus exigeantes s'agissant de la seconde catégorie pour laquelle dans tous les cas :

- **L'occupation des locaux** doit faire l'objet, au préalable, d'une autorisation expresse du chef d'établissement ou du directeur d'école ;

- **L'accord de l'inspecteur d'académie**, directeur des services départementaux de l'éducation, doit être obtenu, dans les établissements du second degré, lorsque les activités ne présentent pas un caractère pédagogique ou éducatif et, de façon générale, dans les écoles primaires ;

- **le consentement de la collectivité locale** est nécessaire lorsque celle-ci assure la gestion de l'établissement ou est propriétaire des locaux où doivent se dérouler les activités ;

- en aucun cas, l'utilisation des écoles maternelles et élémentaires ne peut commencer avant réception de la **décision du préfet** ;

• l'organisation des « activités organisées à la demande d'organismes étrangers à l'établissement » est soumise à la **passation d'une convention** dont un modèle est donné en annexe de la circulaire (outre la définition des moyens mis à disposition, cette convention type comporte des dispositions relatives à la sécurité, des dispositions financières et des conditions dans lesquelles la convention peut être dénoncée).

Sauf cas particuliers (durée d'utilisation, importance des surfaces utilisées, nombre d'utilisateurs, etc.) qui seront soumis à l'avis de l'inspecteur d'académie, les dispositions financières ne sont pas applicables lorsqu'il s'agit d'activités organisées à l'initiative d'associations de parents d'élèves.

Seule demeure à la charge desdites associations l'obligation :

— d'assurer le nettoyage des locaux utilisés et des voies d'accès et de réparer et d'indemniser l'établissement ou la collectivité locale pour les dégâts matériels éventuellement commis et les pertes constatées eu égard à l'inventaire du matériel prêté ;

— de rémunérer, dans les conditions prévues au paragraphe 3 du titre II « dispositions financières » de la convention type, le personnel de l'établissement ou de la collectivité locale employé, le cas échéant, à l'occasion desdites activités et les charges sociales et fiscales correspondantes éventuellement dues.

## II. — POSITION DE LA COMMISSION

La proposition de loi a pour objet de résoudre le problème complexe de l'utilisation des locaux scolaires en donnant au maire un pouvoir essentiel en la matière. Deux hypothèses doivent être distinguées :

### 1. La collectivité locale est propriétaire des locaux scolaires.

Elle pourra désormais utiliser les locaux scolaires, en dehors des heures ou des périodes correspondant aux besoins de la scolarité, *sans limitation ni autorisation préalable* du chef d'établissement, pour organiser des activités culturelles, sportives, sociales ou socio-éducatives.

*Deux conséquences* sont à tirer de cette proposition :

a) l'utilisation des locaux scolaires pour des activités organisées par l'établissement, en dehors des heures de scolarité, sera désormais soumise à la seule autorisation préalable du maire ;

b) il en sera de même pour l'utilisation des locaux scolaires par des organismes étrangers à l'établissement.

Dans ces deux cas, la collectivité propriétaire pourra soumettre son autorisation d'utilisation à la passation d'une convention entre son représentant et celui de l'établissement ou de l'organisme utilisateur précisant les conditions de prise en charge des frais et des responsabilités.

A défaut de convention, la collectivité propriétaire sera seule responsable des dommages éventuels sauf si la responsabilité d'un tiers est établie. Dans ces conditions, on peut raisonnablement penser que les collectivités propriétaires passeront des conventions en dehors des cas où elles utiliseront les locaux scolaires pour des activités dont elles auront eu l'initiative.

## **2. La collectivité locale n'est pas propriétaire des locaux scolaires.**

Elle pourra utiliser les locaux scolaires après avoir passé convention ou obtenu l'autorisation de la collectivité propriétaire.

A défaut de convention, c'est cette dernière qui sera responsable des dommages éventuels sauf si la responsabilité d'un tiers est établie.

Votre Commission propose d'adopter conforme cet article, dans le texte de la commission des Lois.

### *Article 29.*

#### **Organisation d'activités facultatives d'enseignement par les collectivités territoriales.**

TEXTE DE L'ARTICLE :

*Les communes, départements ou régions peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités sont facultatives et ne peuvent se substituer, ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat. Les communes, départements et régions en supportent la charge financière. Des agents de l'Etat, dont la rémunération leur incombe, peuvent être mis à leur disposition.*

COMMENTAIRE :

Si l'enseignement est de la compétence exclusive de l'Etat sur laquelle les collectivités locales ne disposent d'aucun moyen d'action, il n'en reste pas moins que la reconnaissance et l'expression des particularismes locaux passent par une ouverture.

C'est pourquoi, **il est proposé de permettre aux communes, aux départements et aux régions d'organiser**, avec l'accord des autorités responsables de l'établissement, **des activités éducatives, sportives ou culturelles complémentaires** de celles dispensées par l'Etat et intégrant la dimension locale dans une formation qui, par nécessité, restera nationale.

### POSITION DE LA COMMISSION

Votre Rapporteur a conscience en proposant cet amendement **de mettre en accord le droit avec le fait mais d'ouvrir la possibilité d'un désengagement de l'Etat vers les collectivités territoriales** en matière pédagogique. Le Ministère de l'Education nationale qui garde la responsabilité de la pédagogie, mais qui, par ailleurs, envisage de conférer une plus grande autonomie aux établissements — notamment aux collèges — ne sera-t-il pas tenté de restreindre le champ des matières obligatoires ? Il est vrai que l'article 5 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 prémuni — en principe — de tout risque d'accroissement inopiné des charges, mais dans un domaine où la forme juridique s'accorde mal avec les réalités, **les débordements ne sont pas à exclure.**

#### *Article 30.*

#### **Modulation de la journée scolaire par le maire.**

TEXTE DE L'ARTICLE :

*Le maire peut, après avis du Conseil ou de l'autorité responsable de l'établissement, modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement en raison des circonstances locales.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.*

COMMENTAIRE :

S'il semble utile d'associer le maire à l'adaptation des rythmes scolaires, comme le propose la commission des Lois, son rôle devra cependant tenir compte de certains aspects :

— les horaires ne sont qu'un des éléments des rythmes scolaires, notamment l'organisation de la semaine. Rappelons qu'il existe actuellement une « journée du maire », pour tenir compte des célébrations locales ;

— le maire ne peut agir seul, d'autres partenaires doivent être consultés : enseignants, familles, transporteurs, administration, département ;

— la décentralisation en ce domaine devrait pouvoir être coordonnée par le conseil départemental de l'éducation et le conseil général compétents en matière de transports scolaires.

L'article pose le principe de l'intervention du maire et s'en remet, pour en préciser la portée, à un décret d'application.

**Votre Commission estime que tel qu'il est rédigé, cet article présente plus d'inconvénients que d'avantages.** Pour éviter les chevauchements de compétences (notamment entre la commune et le département) une nouvelle rédaction a été adoptée :

— qui limite l'intervention du maire aux écoles préélémentaires et élémentaires ;

— qui supprime la nécessité d'un décret d'application, le texte étant applicable tel qu'il est rédigé.

*Article 48.*

**Les chemins de randonnée.**

TEXTE DE L'ARTICLE :

*Le département définit et modifie, après avis des communes intéressées, le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée.*

*Les itinéraires inscrits à ce plan peuvent emprunter des voies publiques existantes, des chemins relevant du domaine privé du département, ainsi que les emprises de la servitude destinées à assurer le passage des piétons sur les propriétés riveraines du domaine public maritime en application de l'article L. 160-6 du Code de l'urbanisme. Ils peuvent également, après conventions passées avec les propriétaires*

*intéressés, emprunter des chemins ruraux et des chemins ou sentiers appartenant à l'Etat, à d'autres personnes publiques ou à des personnes privées.*

*Toute aliénation d'un chemin rural susceptible d'interrompre la continuité d'un itinéraire inscrit sur la liste départementale des itinéraires de promenade et de randonnée doit, à peine de nullité, comporter soit le maintien, soit le rétablissement de cette continuité par un itinéraire de substitution. Toute opération publique d'aménagement foncier doit également respecter ce maintien ou cette continuité.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.*

COMMENTAIRE :

L'article 48 tend à faciliter le développement de la pratique de la randonnée :

— en instituant des *plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée*, dont la définition et la modification relèvent du *département*, après avis des communes intéressées,

— en garantissant la *continuité* des itinéraires de randonnée : en cas de suppression ou de modification d'un chemin rural, la mise en place d'un itinéraire de substitution devient obligatoire.

## A. — LA SITUATION ACTUELLE

1. Ce sont des *associations* qui ont, jusqu'à présent, assuré l'essentiel de l'effort de développement de la randonnée.

A l'échelle nationale, le *Comité national des sentiers de grande randonnée* (C.N.S.G.R.) a créé et continue à entretenir 30.000 kilomètres de sentiers balisés. Il s'est transformé en 1978 en une *Fédération française de la randonnée pédestre* (F.F.R.P.-C.N.S.G.R.), s'efforçant de regrouper les diverses associations et collectivités. De nombreuses associations régionales et départementales jouent un rôle important pour la création d'itinéraires et de gîtes d'étape. C'est par le biais des associations que l'Etat a mis en place des incitations financières au développement des itinéraires et des gîtes d'étape.

Une intervention plus directe de l'Etat s'est cependant manifestée par la mise en place des *plans départementaux de randonnée* (P.D.R.), dont l'objectif est d'éviter la suppression ou l'appropriation induite de chemins ruraux utilisables pour la promenade et la randonnée. Les

P.D.R. consistent en un *report sur carte* des itinéraires retenus pour la randonnée ; à ce document sont jointes les délibérations des conseils municipaux ayant manifesté l'intention de ne pas aliéner les chemins concernés, ainsi que la délibération du conseil général approuvant le choix du tracé. Des P.D.R. ont été définis dans les deux tiers des départements, le plus souvent avec l'aide des associations intéressées ; l'étendue totale des sentiers de randonnée a été ainsi portée à 65.000 kilomètres.

2. Les progrès enregistrés restent cependant relativement fragiles et certaines entraves persistent, alors que la pratique de la randonnée connaît une faveur croissante. D'une part, les actuels P.D.R. n'ont qu'une portée très relative : n'ayant pas de valeur contraignante, ils n'empêchent pas la suppression de chemins ruraux et ne garantissent donc pas d'une manière suffisante la continuité des itinéraires. D'autre part, le développement de la randonnée n'est guère favorisé par les communes qui, en général, ne retirent pas de cette activité des avantages comparables à ceux qu'apportent d'autres formes de loisir. Les dispositions de l'article 48 tendent à répondre à ces difficultés.

## B. — LA RÉFORME PROPOSÉE

Le premier alinéa donne compétence au *département* pour l'élaboration du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Ce choix découle à l'évidence du *caractère départemental du plan* ; il est également la conséquence d'un fait déjà signalé : le désintérêt fréquent des communes à l'égard du développement de la randonnée. Par ailleurs, faire reposer la définition du plan sur une procédure d'accord entre les communes risquerait d'entraîner des lenteurs excessives, voire des blocages.

Cela dit, le principe de la compétence départementale doit être concilié avec l'article 2 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui *exclut* que les transferts de compétences puissent conduire à l'apparition d'une forme de *tutelle* d'une collectivité locale sur une autre. Il est vrai que cet article n'est applicable qu'aux transferts de compétences prévus par la loi du 7 janvier 1983 ; cependant, la présente proposition de loi étant explicitement destinée à *compléter* la loi du 7 janvier 1983 ne saurait s'écarter de manière importante des principes posés par celle-ci.

La rédaction retenue tend à surmonter cette difficulté : d'une part, le premier alinéa dispose que le plan départemental ne peut

être établi ou modifié qu'après *avis* des communes intéressées ; d'autre part, le deuxième alinéa, en précisant la nature des voies que les itinéraires de promenade et de randonnée peuvent légalement emprunter, permet d'éviter que la compétence départementale n'entraîne l'apparition d'une forme de tutelle sur les communes. Cet alinéa précise en effet que les itinéraires inscrits sur le plan départemental ne peuvent emprunter des chemins ou sentiers relevant du domaine privé de personnes publiques (autres que le département) ou appartenant à des personnes privées, que lorsqu'une *convention* a été conclue à cet effet entre le département et la personne propriétaire.

En outre, sans qu'une convention soit nécessaire, les itinéraires peuvent emprunter des voies publiques existantes et utiliser des emprises permettant le passage des piétons en bordure du domaine public maritime (art. L. 160-6 du Code de l'urbanisme), ainsi que des chemins relevant du domaine privé du département.

Les dispositions du deuxième alinéa sont d'autant plus importantes que le département n'est pas chargé de l'entretien des chemins ou sentiers constituant l'itinéraire inscrit. Le rôle des associations, avec l'accord des personnes propriétaires, restera donc vraisemblablement déterminant dans ce domaine ; il est particulièrement souhaitable que des subventions continuent à leur être accordées à cet effet.

Le troisième alinéa de l'article a pour objet de garantir la permanence et la continuité des itinéraires, en cas de vente ou d'opérations de remembrement concernant des terrains sur lesquels sont situés des chemins ou sentiers inscrits sur le plan départemental ; il dispose que le *maintien* ou le *rétablissement*, par la mise en place d'un itinéraire de substitution, de la *continuité* de l'itinéraire inscrit sur le plan est une *condition* de la validité de la vente ou du remembrement. Cette disposition remédie à une difficulté déjà signalée, celle résultant de l'absence de valeur contraignante des actuels P.D.R.

### C. — CONCLUSION

Les dispositions de l'article 48 paraissant à même de lever les obstacles actuels au plein développement de la pratique de la randonnée, votre Commission vous propose **d'adopter conforme cet article.**



*Article 49.*

**Conséquences de l'inscription sur le plan départemental.**

**TEXTE DE L'ARTICLE :**

1. *Il est ajouté à l'article 17 du Code rural un alinéa ainsi rédigé :*

*« Dans le cas de chemins inscrits sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, leur suppression ne peut intervenir que dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi n°        du        tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. »*

2. *Il est inséré entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 26-1 du Code rural l'alinéa suivant :*

*« Dans le cas d'un chemin inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, le conseil municipal doit proposer au conseil général un itinéraire de substitution rétablissant la continuité de l'itinéraire. »*

3. *Il est ajouté à l'article 60 du Code rural un alinéa ainsi rédigé :*

*« La destination du chemin peut être définie notamment par l'inscription sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. »*

**COMMENTAIRE :**

L'article 49 modifie les articles 17, 26-1 et 60 du Code rural, ces modifications résultant des deuxième et troisième alinéas de l'article 48.

**A. — LES ARTICLES CONCERNÉS**

L'article 17 du Code rural dispose que la commission communale d'aménagement foncier, prévue au chapitre I *bis* du Code rural, peut « décider » la création, la modification du tracé ou la suppression des chemins ruraux. Il est à noter que cette « décision » ne peut

intervenir que dans les conditions prévues à l'article 26 du Code rural, c'est-à-dire qu'elle suppose, en fait, l'accord du conseil municipal concerné. L'article 26-1 du même Code précise toutefois que l'accord du conseil municipal peut être *implicite* : lorsque les propositions de la commission concernent la *suppression* de chemins ruraux, ou la *modification* de leur tracé ou de leur emprise, si le conseil municipal, saisi par la commission communale, ne s'est pas prononcé dans les deux mois, il est réputé avoir approuvé les suppressions ou modifications demandées.

L'article 60 du Code rural est relatif aux critères d'affectation d'un chemin à l'usage du public. Il est à noter que l'affectation à l'usage du public détermine la qualité de « chemin rural » pour les chemins appartenant aux communes sans être classés comme voies communales. Les critères retenus sont :

1. la « destination » du chemin,
2. l'existence d'une circulation générale et continue ou l'intervention réitérée de l'autorité municipale par des actes de surveillance et de voirie.

Il est à noter qu'un chemin doit répondre à ces deux critères *simultanément* (le second critère étant un critère alternatif) pour que l'affectation à l'usage du public soit établie.

## B. — LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

L'article 17 du Code rural est complété de manière à préciser que toute suppression de chemins ruraux inscrits sur le plan départemental doit s'accompagner, conformément aux dispositions de l'article 48 de la proposition, du *rétablissement* de la continuité de l'itinéraire retenu.

L'article 26-1 du Code rural est complété par l'insertion d'un alinéa obligeant le conseil municipal, lorsqu'il est amené à approuver la suppression d'un chemin rural inscrit sur le plan départemental, à *proposer* au conseil général un itinéraire de substitution. Il s'agit donc de préciser la procédure de sauvegarde de la continuité des itinéraires.

Une modification apportée à l'article 60 du Code rural, enfin, fait figurer l'inscription sur le plan départemental parmi les éléments permettant de définir la destination d'un chemin rural. La portée de cette modification reste relativement restreinte, dans la mesure où la destination du chemin n'est qu'un des deux critères qui sont *simultanément* nécessaires pour établir l'affectation du chemin à l'usage du public.

### C. — POSITION DE LA COMMISSION

L'article 49 se borne, pour l'essentiel, à codifier les dispositions de l'article 48 ; selon l'avis de votre Commission, il n'appelle donc pas de modification substantielle.

Cependant, la rédaction retenue pour le deuxième alinéa de l'article ne paraît pas entièrement satisfaisante. En effet, l'article 26-1 du Code rural, dans lequel doit s'insérer le deuxième alinéa de l'article 49 de la proposition, institue une procédure d'approbation *tacite* par le conseil municipal des propositions de suppression de chemins ruraux (ou de modification de leur tracé ou de leur emprise) ; le maintien de cette procédure d'approbation *tacite* paraît peu compatible avec l'obligation faite au conseil municipal de proposer — cette fois *expressément* — un itinéraire de substitution, lorsque le chemin est inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Il paraît plus cohérent de prévoir que les décisions du conseil municipal, s'agissant de chemins inscrits sur le plan départemental, doivent être *explicites* : votre Commission vous propose un *amendement* dans ce sens.

Par ailleurs, votre Commission vous propose un *second amendement* tendant à préciser que la taxe départementale d'espaces verts prévue à l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme peut être utilisée par le conseil général pour acquérir ou entretenir des chemins inscrits sur le plan départemental. Cet amendement prend la forme d'une modification de l'article L. 142-2 du Code de l'urbanisme. Il s'agit en fait d'une mesure complémentaire, destinée à *inciter* les départements à donner une assise financière stable aux mesures favorisant la randonnée. Cet amendement est par ailleurs conforme aux objectifs de la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976, qui a institué la taxe départementale d'espaces verts pour permettre notamment la protection et l'entretien d'espaces naturels ou forestiers ouverts au public.

Votre Commission vous propose donc d'adopter l'article 49 sous réserve des *deux amendements* qui viennent d'être évoqués.

### Article 50.

#### Le « 1 % culturel ».

#### TEXTE DE L'ARTICLE :

*Les communes, les départements et les régions doivent consacrer 1 % du montant de l'investissement à l'insertion d'œuvres d'art dans toutes les constructions qui faisaient l'objet, au moment de la promulgation de la présente loi, de la même obligation à la charge de l'Etat.*

#### COMMENTAIRE :

L'article 50 a pour objet d'étendre à certaines constructions réalisées par les collectivités territoriales l'obligation de consacrer à une ou plusieurs œuvres d'art intégrées dans l'architecture 1 % du montant de l'investissement correspondant. Les constructions concernées sont celles qui faisaient jusqu'à présent l'objet de la même obligation à la charge de l'Etat ; l'article concerne les constructions dont la charge est *transférée* aux collectivités territoriales. En pratique, il s'agit surtout des bâtiments scolaires dont la construction, l'équipement et l'entretien sont assurés, d'après l'article 25 du projet, par les communes, départements et régions.

## I. — ÉTAT DE LA QUESTION

### A. — Rappel historique.

C'est un *arrêté interministériel*, daté du 18 mai 1951, qui a institué l'obligation de prévoir des travaux de décoration dans les *constructions scolaires et universitaires*. L'objectif de cet arrêté — à savoir la promotion d'un art monumental susceptible de donner aux artistes l'occasion de s'exprimer et aux élèves ou étudiants la possibilité de former leur goût par le contact avec les réalisations originales de l'art contemporain — a été repris par un nouvel arrêté interministériel du 6 juin 1972, qui a cependant introduit deux orientations supplémentaires : d'une part, il a prévu la possibilité

de l'affectation du 1 %, non plus seulement à l'intégration d'œuvres d'art dans les bâtiments, mais aussi à des interventions diverses pouvant assurer harmonieusement la liaison entre les éléments d'architecture et leur environnement (principalement l'aménagement artistique d'espaces verts) ; d'autre part, il a institué une *procédure spéciale* afin d'assurer l'utilisation effective du 1 %.

## B. — La situation actuelle.

1. Un arrêté interministériel, *daté du 4 juin 1975*, tout en reprenant pour l'essentiel les dispositions de l'arrêté du 6 juin 1972, a réorganisé sur certains points la procédure d'utilisation du 1 %.

Celle-ci n'est pas la même selon que le montant du projet de décoration est ou non supérieur à 50.000 F.

Lorsque le montant est inférieur à cette somme, la décision d'agrément des artistes pour la réalisation des projets de décoration est prise par le préfet du département (pour les établissements du premier et second degré) ou par le recteur de l'académie (pour les établissements d'enseignement supérieur), sur avis du *conseiller artistique régional* ou, en cas de désaccord entre le préfet ou le recteur et le conseiller, sur avis de la *commission nationale des travaux de décoration des édifices publics*.

Lorsque le montant est supérieur à 50.000 F, la décision d'agrément est prise pour les établissements du premier et second degré par le préfet sur avis de la *commission nationale*, et pour les établissements d'enseignement supérieur, par le ministre de la Culture, sur avis également de la *commission nationale*.

2. Les crédits affectés aux travaux de décoration s'élèvent à :

— 1 % du coût de la construction si l'Etat la finance seul ;

— 1 % de la subvention accordée aux collectivités locales dans les autres cas.

## C. — Les problèmes du « 1 % ».

La *commission nationale* des travaux de décoration des édifices publics joue un rôle déterminant dans les choix esthétiques : or, sa composition fait l'objet de nombreuses critiques. Elle comprend, du côté de l'administration :

— le chef du service ou le sous-directeur de la création artistique, président ;

- deux représentants du ministère de l'Éducation nationale ;
- le chef du département des arts plastiques du centre Georges-Pompidou ou son représentant ;
- le directeur de l'architecture au ministère de la Culture ou son représentant.

Elle comprend, en outre :

- un peintre, un sculpteur, un conseiller paysagiste, un critique d'art et un enseignant, délégués par leurs organisations professionnelles les plus représentatives ;
- deux personnalités désignées par le ministre de la Culture.

On voit que, sur douze membres, la *commission nationale* ne comprend que trois artistes délégués par les organisations professionnelles les plus représentatives, et que la majorité des membres de la commission (7/12) sont membres de l'administration ou désignés par elle.

Cette composition est critiquée dans la mesure où la prépondérance de l'administration lui permet d'exercer un véritable pouvoir d'orientation en matière esthétique. Selon certains, ce pouvoir a été effectivement utilisé par l'administration et ce, pour favoriser une seule des tendances de l'art contemporain.

L'Union nationale de la statuaire française, ainsi que la Confédération des travailleurs intellectuels de France sont en particulier intervenues auprès de la commission des Affaires culturelles du Sénat pour attirer son attention sur ce problème.

Dans son rapport sur la loi de finances pour 1974, M. de Bagnaux écrivait :

*« Les jugements de la commission nationale ne doivent pas être suspects de partialité systématique. Cet organisme ne doit pas donner ne serait-ce même que l'impression de défendre les intérêts d'un clan ou d'une école. Un principe doit clairement inspirer ses choix, celui du pluralisme. »*

Il concluait :

*« Quoi qu'il en soit, votre Rapporteur souhaite vivement que la composition de la commission soit modifiée de sorte que les créateurs désignés par leurs organisations professionnelles les plus représentatives y deviennent majoritaires. »*

Les préoccupations alors exprimées restent valables aujourd'hui.

En ce qui concerne l'extension actuelle du 1 %, la réponse suivante a été faite à une question de M. Roger Poudonson, sénateur, portant sur « l'état actuel de réalisation de la mesure tendant à l'extension du 1 % à de nombreux ministères et aux collectivités locales » :

« La procédure du 1 % est désormais étendue à la plupart des administrations. Les nouvelles mesures, prises par arrêtés de 1980 et 1981, intéressent actuellement 13 ministères. La majeure partie des circulaires d'application qui étaient en cours d'élaboration en 1981 ont été publiées depuis lors, notamment celle concernant la décoration des constructions financées par le ministère de la Justice et une autre circulaire, datée du 7 mai 1982, relative aux travaux de décoration effectués au titre du 1 % dans les constructions réalisées ou subventionnées par le ministère des Transports. Etant donné que tous ces textes sont récents, on ne dispose pas encore de statistiques sur l'ensemble des travaux des commissions spécialisées. La commission nationale siégeant au ministère de la Culture n'a eu à connaître en 1982 que peu de projets intéressant les autres ministères que l'Education nationale, mais il faut tenir compte de toutes les opérations réalisées à l'échelon régional, dont le montant de crédit n'exige pas, aux termes des textes, un examen par une instance nationale. Dès que les listes de ces opérations seront établies au titre de 1982, elles seront à la disposition de l'honorable parlementaire. On peut, toutefois, citer au titre de l'extension du 1 %, la décoration des directions régionales de l'I.N.S.E.E. à Saint-Quentin-en-Yvelines et à Bordeaux, l'hôtel des finances de Fort-de-France, la cité judiciaire de Draguignan, la direction opérationnelle des télécommunications d'Angers. Par ailleurs, il convient de noter que l'extension aux collectivités locales de la mesure du 1 % est liée au vote de la deuxième partie de la loi sur la décentralisation qui sera présentée aux parlementaires en avril prochain. »

## II. — POSITION DE LA COMMISSION

Il est clair que l'arrêté interministériel du 4 juin 1975 ne crée d'obligation que pour l'Etat ; l'article 50 doit donc être interprété comme laissant aux communes, départements ou régions l'entière liberté de choisir le projet de décoration et de faire appel, le cas échéant, à des articles locaux. Une telle liberté n'est certes pas exempte de risques ; elle paraît cependant à même de contrebalancer les effets de la procédure en vigueur pour les constructions financées par l'Etat : la liberté laissée aux élus locaux pour les choix artistiques, quels que soient ses inconvénients prévisibles, débouchera vraisemblablement sur une bien plus grande variété des choix esthétiques.

Votre Commission vous propose donc d'adopter conforme l'article 50.

### Article 51.

#### Les bibliothèques centrales de prêt.

##### TEXTE DE L'ARTICLE :

*Les bibliothèques centrales de prêt seront transférées aux départements à l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi.*

*Les membres du personnel scientifique de chacune des bibliothèques centrales de prêt resteront entièrement rémunérés par l'Etat ; ils conserveront leur qualité de fonctionnaire de l'Etat.*

*L'activité technique des bibliothèques centrales de prêt demeure soumise au contrôle de l'Etat dans des conditions fixées par décret.*

##### COMMENTAIRE :

L'article 51 a pour objet le transfert aux *départements* des bibliothèques centrales de prêt (B.C.P.), le personnel *scientifique* de ces bibliothèques continuant cependant à relever de l'Etat. Le *contrôle technique* de l'Etat est également maintenu. Un délai de trois ans est prévu pour l'entrée en vigueur de ce transfert.

#### A. — LA SITUATION ACTUELLE

1. Les B.C.P. ont été instituées par une *ordonnance du 2 novembre 1945* : leur mission consiste à assurer, dans le cadre du département, le *prêt des livres* et à développer la lecture dans les communes dont la population est inférieure à 20.000 habitants au moyen des *bibliobus*, par prêt direct à la population ou par dépôts temporaires et renouvelables. En pratique, les B.C.P. jouent un rôle *d'appoint* dans les communes déjà desservies par une bibliothèque municipale ; leur rôle est en revanche *déterminant* en l'absence de bibliothèque municipale, ce qui est très fréquent lorsque la commune comporte moins de 5.000 habitants. La mission des B.C.P. est donc d'une grande importance en milieu *rural* et dans les zones les plus défavorisées.



2. La *création* de nouvelles B.C.P. est décidée par la Direction du Livre en fonction des moyens budgétaires à sa disposition et des demandes des départements. Une demande de création doit faire l'objet d'une délibération du conseil général, qui s'engage à fournir à l'Etat un terrain viabilisé permettant la construction de la bibliothèque, et à mettre à sa disposition, pour la période qui précède la construction, un bâtiment provisoire. Le département s'engage également à verser un crédit annuel de fonctionnement (qui est généralement inférieur à 10 % des dépenses). L'Etat prend à sa charge les créations de postes et la majeure partie des dépenses de fonctionnement.

## B. -- LES INCIDENCES DE L'ARTICLE 51

1. L'article 51 n'apporte pas de solution au problème de la disparité des situations en matière de B.C.P. Certes, la couverture de l'ensemble du territoire par le réseau des B.C.P. est en voie de réalisation ; il reste que *d'importantes inégalités* persistent entre les départements : le nombre de bibliobus varie de un à douze, celui des personnes employées de cinq à quarante-deux ; les locaux, dans la moitié des cas, sont toujours des locaux provisoires et dans un quart des cas n'offrent qu'une superficie très insuffisante. D'une manière générale, les moyens des B.C.P. paraissent relativement limités et peu en rapport avec la mission qui leur est attribuée, même si des progrès très sensibles ont été enregistrés au cours de la dernière décennie. Il est donc essentiel que l'Etat fasse un effort important de « mise à niveau » préalablement au transfert de compétence dans ce domaine : les B.C.P. ayant pour mission de desservir prioritairement les zones rurales et les zones défavorisées, il serait paradoxal qu'elles ne disposent de moyens suffisants que dans les départements les plus « riches ».

2. En ce qui concerne le *personnel* des B.C.P., il est à noter que l'article 51 introduit une dualité de statuts : seul le personnel *scientifique* (c'est-à-dire les conservateurs) aura un statut de fonctionnaire de l'Etat ; le personnel non scientifique (à savoir les sous-bibliothécaires et le personnel de service), à l'heure actuelle personnel d'Etat, sera intégré dans la *fonction publique locale*. Le personnel scientifique étant peu nombreux, c'est donc *la majeure partie des dépenses en personnel qui est transférée au département*. Outre la lourdeur de la charge qui est ainsi confiée au département (rappelons que ces personnels sont à l'heure actuelle en nombre insuffisant), on peut souligner également que cette réforme risque d'entraîner certaines difficultés : il importe en effet que certains droits de ces personnels soient maintenus, notamment en matière de

*mobilité* d'emploi, du fait qu'à partir d'un certain âge les personnels astreints au service du bibliobus aspirent légitimement à un poste sédentaire. Il est vrai que l'article 51, dans la mesure où il aligne le régime des personnels non scientifiques des B.C.P. sur celui des bibliothèques municipales, facilitera par d'autres moyens les changements d'emploi.

3. Au total, le transfert de compétence prévu par l'article 51 est certainement justifié sur le plan des *principes*. L'organisation actuelle des B.C.P. ne peut être considérée comme satisfaisante, dans la mesure où les collectivités locales qui bénéficient de l'action des B.C.P. ne sont pas à même de l'orienter et manifestent donc à leur égard un intérêt parfois limité, alors que « l'administration centrale, accaparée par le contrôle de la gestion, n'a guère la possibilité, en raison de son éloignement, de suivre la vie de ce service, malgré les efforts de l'Inspection générale des bibliothèques » (*les bibliothèques en France*, rapport au Premier ministre, 1982, p. 45).

Il paraît par ailleurs logique que le transfert de compétence soit prévu au bénéfice du *département* : d'une part, l'organisation actuelle des B.C.P. est déjà départementale, d'autre part, le rayon d'action des B.C.P. est nécessairement limité par la technique du bibliobus. En outre, le département assume une part non négligeable des dépenses de fonctionnement et surtout de création des B.C.P. L'échelon régional serait donc inadapté, même s'il semble souhaitable que la région apporte un concours au département dans ce domaine.

Il reste, comme nous l'avons vu, que ce transfert comporte un certain nombre de risques quant au maintien et surtout à la progression de la qualité du service offert par les B.C.P. ; il convient donc d'éviter tout transfert *prématuré* des B.C.P. aux départements : l'extension du réseau doit être préalablement achevée et chaque B.C.P. doit être pourvue, au moment du transfert, du personnel et des équipements nécessaires à son bon fonctionnement ; c'est donc à juste titre que l'article 51 prévoit un *délai de trois ans* pour la réalisation du transfert.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement rédactionnel à l'article 51.

## *Article 52.*

### **Les bibliothèques municipales.**

TEXTE DE L'ARTICLE :

*Les bibliothèques municipales sont organisées et financées par les communes. Elles fonctionnent selon la législation applicable en la matière.*

*Les règles d'organisation et de fonctionnement régissant les bibliothèques municipales sont applicables aux bibliothèques des départements et des régions, à l'exception des bibliothèques centrales de prêt.*

*Les dépenses relatives aux personnels scientifiques d'Etat des bibliothèques classées, en application des articles L. 341-1 et L. 341-2 du Code des communes, sont prises intégralement en charge par l'Etat.*

*Le classement d'une bibliothèque ne peut être modifié sans l'accord de la commune intéressée.*

COMMENTAIRE :

L'article 52 supprime l'actuel financement « croisé » du fonctionnement des bibliothèques municipales. Le premier alinéa donne une entière compétence à la *commune* pour l'organisation et le financement des bibliothèques municipales ; le troisième alinéa met à la charge de l'Etat l'intégralité des dépenses relatives aux personnels *scientifiques* d'Etat des bibliothèques classées, supprimant ainsi les fonds de concours actuellement perçus par l'Etat à cet effet.

A. — LA SITUATION ACTUELLE

Les bibliothèques municipales sont divisées en *trois* catégories, les bibliothèques municipales dites :

- *classées* (en raison de l'ancienneté de leur fonds) ;
- *contrôlées* (c'est-à-dire soumises à un contrôle technique régulier et permanent) ;
- *surveillées* (c'est-à-dire pouvant être soumises à des inspections prescrites par l'autorité supérieure).

Dans la pratique, l'inspection des diverses catégories de bibliothèques est effectuée de manière uniforme ; la division en catégories a donc perdu la plus grande partie de son intérêt. La seule conséquence encore effective concerne le personnel de direction des bibliothèques municipales *classées* (conservateurs en chef et conservateurs) qui appartient du fait de son classement au personnel scientifique d'Etat. Ce personnel est rémunéré par l'Etat, les communes remboursent toutefois, à l'heure actuelle, une partie variant de 40 à 60 %, suivant la population de la commune, des traitements versés. Les autres catégories de personnel relèvent du cadre communal.

## B. — LES PROBLEMES POSÉS PAR L'ARTICLE 52

L'Etat a consenti durant ces quinze dernières années un effort important d'aide aux bibliothèques municipales ; des résultats très positifs ont été obtenus. Il n'en reste pas moins que, dans l'ensemble, le réseau demeure insuffisant et que les situations des communes sont extrêmement diverses. Si la couverture est assurée à 100 % pour les communes de plus de 50.000 habitants, elle n'est que de 64 % pour les communes ayant de 10.000 à 20.000 habitants (en d'autres termes, 146 de ces communes n'ont pas de bibliothèque municipale) et elle tombe à 24 % pour les communes ayant de 5.000 à 10.000 habitants. Les besoins en personnels, en équipements, en acquisitions, restent très importants. L'article 52, en lui-même, n'apportera pas une amélioration notable à la situation des bibliothèques municipales : la suppression du concours des communes aux dépenses relatives au personnel de direction des bibliothèques municipales classées est en effet une mesure relativement mineure (elle n'intéresse que 8 % du personnel des bibliothèques municipales classées, qui ne représentent elles-mêmes que 6 % du nombre total des bibliothèques municipales).

Il est à noter, par ailleurs, que l'article 52 traduit un souci *d'harmonisation* du fonctionnement des bibliothèques publiques ; la combinaison des articles 51 et 52 permettra notamment une meilleure mobilité des personnels entre les B.C.P. et les bibliothèques municipales, puisque désormais une même distinction sera opérée entre le personnel scientifique (relevant de l'Etat) et les autres catégories de personnel (appartenant à la fonction publique locale). Les règles de fonctionnement de toutes les bibliothèques des collectivités locales sont également harmonisées, exception faite, pour des raisons évidentes, des B.C.P.

Enfin, le dernier alinéa de l'article prévoit la nécessité d'un accord de la commune pour toute modification du classement d'une bibliothèque, ce qui paraît justifié par les incidences des mesures de classement sur la rémunération des personnels.

**Votre Commission vous propose d'adopter conforme l'article 52.**

## Article 53.

### Les musées.

#### TEXTE DE L'ARTICLE :

*Les musées des régions, des départements et des communes sont organisés et financés par ceux-ci et fonctionnent selon la législation applicable en la matière. Leur activité scientifique et technique est soumise au contrôle de l'Etat dans des conditions fixées par décret.*

*Les dépenses relatives aux personnels scientifiques d'Etat des musées classés sont prises intégralement en charge par l'Etat.*

*Le classement d'un musée municipal, départemental ou régional ne peut être modifié sans l'accord de la collectivité intéressée.*

#### COMMENTAIRE :

L'article 53, comme l'article 52, tend à *supprimer tout financement « croisé »*. L'Etat prend en charge l'intégralité des dépenses relatives aux personnels scientifiques d'Etat des musées classés.

### A. — LA SITUATION ACTUELLE

1. Il existe environ un millier de musées en France : 40 sont des musées *nationaux*, dont 34 sont groupés au sein de la « Réunion des musées nationaux » ; 31 sont *classés* (ce sont tous des musées municipaux), les autres étant *contrôlés*. Le *statut du personnel scientifique* est la seule caractéristique qui distingue les musées classés des musées contrôlés : les conservateurs des musées classés sont des fonctionnaires de l'Etat, alors que les conservateurs des musées contrôlés sont des agents municipaux recrutés sur une liste d'apititude nationale. Le statut du musée n'est pas nécessairement lié à l'importance des collections qu'il renferme : certains musées contrôlés possèdent de remarquables collections. Les musées contrôlés sont généralement des musées municipaux ; certains relèvent cependant d'un département ou d'un établissement public.

2. L'Inspection générale des musées classés et contrôlés exerce une mission de contrôle et d'animation. La *tutelle* de l'Etat sur les musées classés et contrôlés s'exerce essentiellement par le biais des subventions et du contrôle de la bonne conservation des dépôts de

l'Etat ; ceux-ci peuvent être repris lorsque leur présentation et leur mise en valeur sont jugées insuffisantes.

La Direction des musées de France subventionne à 100 % les 40 musées nationaux ; elle prend en charge 40 % de la rémunération des conservateurs des musées classés. Les musées contrôlés peuvent recevoir des subventions de fonctionnement, dont le montant est très variable ; leurs dépenses d'équipement sont subventionnées pour un pourcentage variant de 20 à 50 % de ces dépenses.

La loi de programme sur les musées du 11 juillet 1978 a permis un effort très important en faveur du patrimoine muséographique ; elle portait sur un montant total de 1 milliard 400 millions de francs, répartis sur la période 1978-1982. La dotation culturelle spéciale mise en place en 1982 est de nature à permettre que l'effort en faveur des musées soit poursuivi sous des formes nouvelles.

## B. — LES INCIDENCES DE L'ARTICLE 53

Comme nous l'avons vu, la principale incidence de l'article 53 est de supprimer la contribution (actuellement de 60 %) fournie par les communes pour les dépenses relatives aux personnels scientifiques d'Etat des musées classés ; ces dépenses seront désormais intégralement prises en charge par l'Etat.

L'article 53 prévoit par ailleurs que l'activité scientifique et technique des musées des collectivités locales reste soumise au contrôle de l'Etat : ce contrôle doit permettre la poursuite d'une politique du patrimoine cohérente.

Enfin, une disposition analogue à celle figurant à l'article 52 prévoit, pour les mêmes raisons, la nécessité d'un accord de la collectivité intéressée pour toute modification du classement d'un musée.

**Votre Commission vous propose d'adopter conforme l'article 53.**

### *Article 54.*

#### **Les établissements publics d'enseignement musical.**

TEXTE DE L'ARTICLE :

*Les communes, les départements et les régions créent, organisent et financent les établissements publics d'enseignement musical, à l'exception des établissements d'enseignement supérieur. L'Etat assure le contrôle pédagogique des activités du personnel enseignant des établissements visés au présent article.*

COMMENTAIRE :

L'article 54 confère aux collectivités locales une entière compétence dans ce domaine, en exceptant toutefois les établissements d'enseignement supérieur.

Les établissements concernés sont les écoles dites « nationales de musique » et les conservatoires dits « nationaux de région ».

Les « conservatoires nationaux de région » relèvent des communes ; ils reçoivent des subventions de fonctionnement accordées par l'Etat, ainsi que quelques subventions d'équipement ponctuelles.

Les « écoles nationales de musique » relèvent généralement des communes ; deux seulement font exception et relèvent de l'échelon départemental ou interdépartemental. Elles reçoivent des subventions de l'Etat dans les mêmes conditions que les conservatoires nationaux de région.

Il est à noter que l'article 54, de manière analogue aux dispositions de l'article 55, prévoit le maintien du *contrôle pédagogique* de l'Etat.

**Votre Commission vous propose d'adopter conforme cet article.**

*Article additionnel après l'article 54.*

**Les établissements publics d'enseignement des arts plastiques.**

TEXTE DE L'AMENDEMENT :

Après l'article 51, insérer un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :

« Les communes, les départements et les régions créent, organisent et financent les établissements publics d'enseignement des arts plastiques.

« Ces établissements peuvent être habilités à dispenser des enseignements sanctionnés par des diplômes délivrés par l'Etat ou agréés par lui.

« L'Etat exerce son contrôle sur le recrutement et les activités du directeur et des personnels enseignants ainsi que sur le fonctionnement pédagogique des établissements habilités. »

COMMENTAIRE :

Votre Commission vous propose d'insérer, après l'article 54, un article additionnel concernant les établissements publics d'enseignement des arts plastiques.

En effet, l'article 55 de la proposition de loi traite simultanément de l'enseignement des arts plastiques et de la conservation du patrimoine : il s'agit là de deux domaines bien différents, et, dans un souci de clarté, il paraît souhaitable de consacrer un article à chacun de ces domaines. De plus, dans le cas des écoles d'art, la nature de l'activité de ces établissements rend nécessaires certaines précisions concernant les modalités du contrôle de l'Etat.

L'article additionnel qui vous est proposé pose, dans son premier alinéa, le principe de l'entière compétence des communes, des départements et des régions pour la création, l'organisation et le financement des établissements publics d'enseignement des arts plastiques.

Le deuxième alinéa précise que ces établissements peuvent être habilités à dispenser des enseignements sanctionnés par des diplômes délivrés par l'Etat ou agréés par lui.

Le troisième alinéa, enfin, est relatif à l'étendue du *contrôle de l'Etat*. Le contrôle est exercé sur les seuls établissements *habilités* en application des dispositions du deuxième alinéa ; il porte sur le *recrutement* et les activités du directeur et des personnels enseignants, ainsi que sur le *fonctionnement pédagogique* de ces établissements.

Il est à noter que cet article n'introduit aucune modification du régime actuel de recrutement du directeur et des enseignants des écoles dispensant des enseignements débouchant sur des diplômes nationaux ; il en est de même en ce qui concerne les bourses d'études accordées par l'Etat aux élèves des écoles d'art.

*Article 55.*

**Le contrôle de l'Etat sur les personnels.**

TEXTE DE L'ARTICLE :

*L'Etat assure le contrôle de l'activité :*

— *du personnel scientifique des écoles d'art des collectivités territoriales ;*

— *du personnel scientifique chargé de l'étude, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine artistique, historique et archéologique.*



**COMMENTAIRE :**

Cet article a pour objet le maintien du contrôle de l'Etat sur l'activité de certains personnels scientifiques et techniques employés par les collectivités territoriales au titre de *l'action culturelle*.

Vous ayant proposé l'insertion d'un article additionnel après l'article 54 consacré aux établissements publics d'enseignement des arts plastiques, votre Commission est amenée à proposer, par coordination, *un amendement* à l'article 55 tendant à *restreindre* le champ de cet article au personnel scientifique et technique des collectivités territoriales chargé de procéder à l'étude, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine, les autres personnels concernés par l'article 55 faisant dès lors l'objet d'un contrôle de l'Etat en application des dispositions des autres articles de la proposition.

*Sur le fond*, votre Commission approuve le maintien du contrôle de l'Etat sur les activités du personnel scientifique chargé de l'étude, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine ; le maintien de ce contrôle de l'Etat découle des impératifs de cohérence et d'efficacité de la politique du patrimoine.

**Votre Commission vous propose donc d'adopter l'article 55 sous réserve de l'amendement rédactionnel évoqué ci-dessus.**

*Article 56.*

**Les archives communales et départementales.**

**TEXTE DE L'ARTICLE :**

*Les départements et les communes sont propriétaires de leurs archives. Ils en assurent la conservation et la mise en valeur, conformément à la législation applicable en la matière, sous le contrôle technique et scientifique de l'Etat.*

*Les services départementaux d'archives sont tenus de recevoir les archives des services extérieurs de l'Etat établis dans le département, les autres archives publiques constituées dans leur ressort ainsi que les archives que les communes sont tenues, ou décident, de déposer aux archives départementales. Ils peuvent également recevoir les archives privées.*

*Les dépenses relatives aux personnels scientifique et de documentation des services départementaux d'archives sont prises intégralement en charge par l'Etat.*

*Les dépenses relatives au personnel scientifique des archives communales classées en première catégorie sont intégralement prises en charge par l'Etat. Les membres de ce personnel conservent, lorsqu'ils la possèdent, la qualité de fonctionnaire de l'Etat.*

**COMMENTAIRE :**

L'article 56 est relatif à la répartition des compétences en matière de conservation des archives communales et départementales ; il transfère au *département* la responsabilité du service des archives départementales. Par ailleurs cet article dispose que les dépenses relatives aux personnels scientifique et de documentation des archives départementales, ainsi qu'au personnel scientifique des archives communales classées en première catégorie, sont prises intégralement en charge par l'Etat.

**A. — LA SITUATION ACTUELLE**

1. *Les archives départementales* sont des administrations d'Etat étroitement liées aux assemblées départementales, qui sont propriétaires des bâtiments, prennent en charge une partie des dépenses de fonctionnement (dépenses de matériel et pour partie dépenses de personnel) et participent sous forme de « fonds de concours » aux dépenses de traitement du personnel scientifique (dans une proportion comprise entre 1/3 et 2/3).

2. *Les archives communales* sont déposées dans les archives départementales, après des laps de temps variables, selon la nature des documents. Ces *documents restent la propriété de la commune* et ne peuvent être détruits sans l'accord du conseil municipal.

**B. — LA RÉFORME PROPOSÉE**

1. L'article 56 prévoit le *transfert au département du service des archives départementales* : cette disposition tend à clarifier le régime actuel, tout en consacrant la large part que le département prend, d'ores et déjà, dans la gestion de ces services. Le premier alinéa de l'article, en faisant référence à la législation existante, réaffirme

notamment la validité des principes posées par la loi n° 70-1200 du 21 décembre 1970, qui prévoit le dépôt des archives communales aux archives départementales à l'expiration d'un certain délai. Le maintien de cette règle, qui soulage les communes d'une charge matérielle tout en garantissant pour leurs archives des conditions de conservation et de traitement scientifique convenables, est approuvé par votre Commission.

2. *Les personnels scientifiques d'Etat (archivistes-paléographes) sont actuellement rémunérés par l'Etat*, les départements contribuant à cette rémunération sous forme de fonds de concours, pour une proportion variant de 1/3 à 2/3. Ces fonds de concours, pour une més par le troisième alinéa de l'article.

Le principe de la prise en charge par l'Etat des dépenses relatives aux personnels de documentation est également posé : cette disposition permettra une gestion des personnels favorisant la promotion des personnels concernés tant à l'intérieur des diverses catégories de personnels de documentation qu'entre ces catégories et celle d'archiviste-paléographe.

3. Il est à noter enfin que *l'organisation des archives communales* n'est pas modifiée par l'article 56. Ce service reste par ailleurs une *dépense obligatoire* pour les communes, qui n'appelle pas de compensation financière par l'Etat.

**Votre Commission vous propose d'adopter conforme l'article 56.**

#### *Article 57.*

#### **Les archives régionales.**

#### TEXTE DE L'ARTICLE :

*Les régions assurent elles-mêmes la conservation de leurs archives, ou la confient, par convention, à un service départemental d'archives.*

*Les règles régissant l'organisation et le jonctionnement des services départementaux d'archives sont applicables aux services régionaux d'archives à l'exception des dispositions de la première phrase du deuxième alinéa de l'article 49 de la présente loi.*

#### COMMENTAIRE :

L'article 57 transfère aux régions la responsabilité de la conservation de leurs archives, en prévoyant la possibilité pour les régions

d'exercer cette compétence par voie de *convention* conclue avec un service départemental d'archives.

Cet article apparaît comme une conséquence de la transformation de la région en *collectivité territoriale*, prévue par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. A l'heure actuelle, les archives des établissements publics régionaux sont recueillies par le service des archives du département dont le chef-lieu est aussi celui de la région. La possibilité de conclure cette convention avec un service départemental d'archives pour la conservation des archives régionales permettra aux régions, le cas échéant, d'éviter la mise en place d'un service régional qui n'apparaîtrait pas indispensable.

Il est à noter que le deuxième alinéa de l'article dispense le service régional d'archives des obligations prévues au deuxième alinéa de l'article 56 et concernant les archives départementales. Les services régionaux ne sont donc pas tenus de recevoir les archives des services extérieurs de l'Etat établis dans la région, ni les autres archives publiques constituées dans leur ressort, y compris les archives que les communes décideraient de leur verser.

A l'exception de cette dispense, les règles applicables aux services départementaux sont étendues aux services régionaux d'archives, qui peuvent en particulier recevoir des archives privées.

**Votre Commission vous propose d'adopter conforme l'article 57.**

## EXAMEN EN COMMISSION

### 1. Audition de M. Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale, le 8 juillet 1982.

Sous la présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, la Commission a entendu M. Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale sur le projet de loi n° 409 (1981-1982) relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Dans un exposé liminaire, M. Alain Savary a tenu à dissiper les inquiétudes nées de certaines dispositions du projet. Sur l'utilisation des locaux et installation scolaires, en dehors des heures d'enseignement pour des activités culturelles, c'est à l'initiative du Conseil d'Etat que l'accord du conseil d'établissement a été remplacé par l'avis de celui-ci. Le Ministre a estimé, par ailleurs, que l'organisation par les collectivités locales d'activités éducatives complémentaires était heureuse : une concertation sera engagée avec les partenaires concernés pour donner un contenu à ces dispositions.

A l'issue d'un large débat, M. Alain Savary a apporté la série de précisions suivantes :

— en réponse à M. Paul Séramy, rapporteur pour avis, il a indiqué que les transports scolaires relevaient d'abord de la responsabilité des parents et des collectivités locales, l'Education nationale n'intervenant que subsidiairement pour la fixation des horaires. Les personnels enseignants ne verront pas leur statut modifié, pas plus que les diplômés, qui relèveront toujours de l'Etat. Le rapport de la commission « Legrand » sur le collège sera déposé au mois d'août et les conclusions en seront publiées ;

— à M. Paul Girod, rapporteur de la commission des Lois, le Ministre a déclaré qu'il n'était pas possible de donner aux collectivités locales le pouvoir de fixer la carte des lycées et des collèges pour des raisons tenant à l'harmonisation des implantations, et que, par conséquent, l'intervention du représentant de l'Etat s'imposait ;

— à M. Jacques Pelletier qui l'interrogeait sur la répartition des différents établissements scolaires entre les départements et les communes, il a souligné la nécessité de retenir la compétence des

communes pour les collèges. Ceux-ci correspondent à des besoins intercommunaux qu'il faut rassembler au niveau le plus proche des collectivités intéressées ;

— à **M. René Tinant** et au président **Léon Eeckhoutte**, le Ministre a indiqué, au sujet des moyens provenant de l'Education nationale que l'Etat transférera aux collectivités, que son département ministériel veillera à ce que les crédits ainsi décentralisés soient effectivement affectés à l'objet pour lequel ils ont été transférés. Le statut d'établissement public qui est donné par décret aux collèges et aux lycées, n'affectera pas la situation actuelle, notamment les relations des collectivités locales avec les collèges et les lycées ;

— en réponse à **M. François Collet** qui l'interrogeait sur l'utilisation des locaux scolaires, le Ministre s'est prononcé pour l'intervention du conseil d'établissement de préférence à celle du chef d'établissement ;

— à **M. Philippe de Bourgoing** qui s'était préoccupé de l'absence de toute disposition organisant la coopération entre les communes en matière de répartition des dépenses liées aux écoles et collèges, le Ministre a déclaré que ce problème relevait du domaine réglementaire.

## **2. Audition de M. Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale, le 14 avril 1983.**

Sous la présidence de **M. Léon Eeckhoutte**, président, la Commission a entendu **M. Alain Savary**, ministre de l'Éducation nationale, sur la *proposition de loi n° 53 (1982-1983) tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, présentée par **MM. Paul Girod, Jacques Valade, Paul Séramy, Jean Madelain et Jean-Pierre Fourcade**.

Dans un exposé liminaire, **M. Paul Séramy, rapporteur pour avis** a rappelé que le législateur a posé des principes pour la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales (loi du 7 janvier 1983) :

— les transferts doivent s'accomplir par « bloc de compétences » afin d'éviter le chevauchement des responsabilités ;

— les transferts doivent être accompagnés de moyens correspondants, en personnel et en biens (nécessaires à l'exercice de la compétence) ;

— la compensation des moyens doit prendre en compte la mise à niveau des charges ;

— l'autonomie des collectivités territoriales doit être préservée.

Les propositions formulées dans le projet initial déposé l'an dernier (projet n° 409 [1981-1982]), puis disjointes par la lettre rectificative du 27 septembre 1982, ont été reprises dans la proposition de loi du Sénat n° 53, qui sert de base à la discussion.

Au début du mois d'avril, le Gouvernement a présenté des projets d'amendements qui modifient sensiblement le projet initial et qui s'écartent des principes posés par le législateur.

**M. Paul Séramy** a demandé au Ministre de s'expliquer sur les points suivants :

— pour quelles raisons les compétences en matière de carte scolaire sont différentes selon qu'il s'agit de l'enseignement élémentaire ou des collèges ? Dans le premier cas, les conseils municipaux sont compétents ; dans le second, celui des collèges — qui relèvent des départements — la carte serait confiée au représentant de l'Etat dans la région. N'y a-t-il pas là une source d'ambiguïté ?

— le Ministre peut-il préciser les notions de « schéma prévisionnel des formations », « programme prévisionnel des investissements », de « structure pédagogique générale » ?

— la rédaction du deuxième alinéa de l'amendement à l'article 20, « la région établit et propose au représentant de l'Etat », laisse-t-elle sous-entendre un droit de veto de ce dernier, autrement dit une faculté générale pour fixer la carte des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale ?

— comment s'articuleront les attributions du commissaire de la République dans la région, et celles du recteur, la carte scolaire n'étant pas seulement liée à la construction et à l'entretien des établissements, mais à la répartition des postes ?

— pour quelles raisons le Gouvernement propose-t-il de mettre à la charge des collectivités locales (commune-école - collège département - région lycées) les dépenses de « fonctionnement », alors que, dans le projet initial, il n'était fait mention que des dépenses de construction, d'équipement et d'entretien ? Le Ministre peut-il donner une évaluation chiffrée de ces dépenses selon le niveau d'enseignement concerné ?

— quelles sont les dépenses directement liées aux activités pédagogiques ?

— l'équipement pédagogique des établissements est très variable d'un endroit à un autre (exemple : près de la moitié des collèges ne sont pas pourvus de C.D.I. ou d'ateliers d'initiation manuelle et technologique). Le transfert tiendra-t-il compte de cette situation par une mise à niveau correspondante des dotations (notamment de la D.G.E.) ?

— préciser l'importance de la représentation qui sera accordée aux collectivités locales concernées dans les conseils d'administration des collèges, lycées et établissements d'éducation spécialisés. Disposeront-ils d'un droit de veto ou d'une marge de négociation pour l'engagement des dépenses de fonctionnement, dans quelles limites et sous quelles conditions ? Qui fixera le budget en dernier recours ? Les dépenses auront-elles un caractère obligatoire ?

— la répartition de la dotation générale d'équipement scolaire s'effectue selon deux critères :

- la population scolarisable,
- la capacité d'accueil des établissements ;

— cette dernière notion doit-elle être entendue globalement (par degré d'enseignement collèges-lycées) ou par nature des établissements (technique, général) ? Qui prendra la décision finale d'appréciation ?

— pour quelles raisons la répartition de la D.G.E. s'effectuera selon les taux de 60 %-24 % alors qu'il est de 45-45 % dans l'article 106 de la loi du 7 janvier 1983 ? Qu'est-ce qu'un groupement de départements ?

— pour quelles raisons le Gouvernement à l'article 21-4 ne prend-t-il en compte pour la part de la D.G.E. relative aux collèges que des opérations inscrites par le préfet de région ? Est-ce compatible avec le principe même de la D.G.E. et avec l'autonomie des collectivités territoriales ?

— pourquoi maintenir le partage 60-40 % entre les départements et les communes pour le fonctionnement des collèges, alors que l'article 20 prévoit l'attribution du fonctionnement à une collectivité unique (avec possibilité — pour les collèges — du transfert du département vers les communes qui en font la demande ?

— quel sera le statut des personnes de service actuellement en fonctions : seront-elles départementalisées ou régionalisées ?

— pour quelles raisons le Gouvernement a prévu à l'article 25 la répartition de la charge des annuités d'emprunt ? Comment sera-t-elle calculée, la durée de la scolarité n'étant pas la même que celle de l'emprunt ? De plus, les remboursements varient d'une année sur l'autre, comment seront-ils alors décomptés, l'année scolaire ne correspondant pas à l'année budgétaire ? Que se passera-t-il pour le calcul de la D.G.E. ? Elle bénéficiera uniquement aux communes d'accueil alors que les communes voisines y auront contribué ? Même question pour le remboursement de la T.V.A.

En réponse, **M. Alain Savary** a souligné que l'éducation nationale ne pouvait être de la responsabilité d'une seule collectivité et qu'il convenait de chercher les voies d'une répartition harmonieuse des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; l'autonomie de chacune des parties devra être préservée ; il ne saurait



toutefois être question d'aller trop loin dans la décentralisation du système éducatif, sous peine d'atteindre à l'unité nationale.

La mise à niveau des charges transférées pose un problème réel. Elle ne doit cependant pas conditionner la politique de la décentralisation ; s'il en était ainsi, cette politique ne verrait jamais le jour.

Le Ministre a ensuite défendu l'idée qu'il convenait de confier aux régions l'élaboration de la carte des collèges et des lycées. Il n'y a pas d'incompatibilité avec la dévolution des collèges aux départements : les régions auront une vue d'ensemble des formations et les départements y affecteront les moyens nécessaires.

« Le schéma prévisionnel des formations » doit être entendu comme la synthèse des besoins des différentes sections des lycées généraux et professionnels — y compris la carte des langues. La région sera compétente pour l'établir, puisqu'elle est par ailleurs chargée de la mise en œuvre de la formation professionnelle continue. « Le programme prévisionnel des équipements » recensera les besoins d'ensemble des constructions du second degré. Enfin, la structure pédagogique générale récapitulera les emplois d'enseignement dont dispose une région donnée, le terme « général » étant utilisé à dessein pour bien manifester le souci de laisser aux établissements une certaine autonomie pédagogique.

En tout état de cause, les décisions finales appartiendront au commissaire de la République et au recteur, chacun pour ce qui le concerne, ce qui ne veut pas dire que les régions seront dépourvues d'un large pouvoir d'initiative et qu'elles ne disposeront pas du concours technique des agents de l'Etat. Tout au contraire, les conditions d'une politique de concertation seront constamment recherchées.

Le Ministre a abordé, ensuite, le transfert du fonctionnement des collèges et des lycées, respectivement aux départements et aux régions. En volume financier, ces transferts représentent (crédits 1983) : 1.068 millions pour les premiers et 1.479 millions pour les seconds. Le Gouvernement considère qu'un tel transfert peut assurer une certaine cohérence dans les compétences attribuées aux collectivités en matière d'entretien des constructions scolaires.

Les dépenses de fonctionnement doivent être entendues au sens large, l'Etat ne gardant plus à sa charge que les manuels scolaires, les projets d'actions éducatives (P.A.E.) et les innovations et expériences pédagogiques ponctuelles.

Sur la composition des nouveaux conseils d'administration, le Ministre s'est déclaré prêt à accueillir toutes les propositions qui tendraient à développer les responsabilités des partenaires de la communauté scolaire, sans diminuer celles que la loi confie désormais aux collectivités locales.

La dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) ne concerne que les lycées généraux, les L.E.P. et les établissements d'éducation spéciale. Elle sera répartie par l'Etat entre les régions en fonction des inégalités de scolarisation selon les zones géographiques concernées.

Les taux de répartition de la D.G.E. doivent être modifiés pour tenir compte de l'entrée des collèges dans son calcul : les sommes en jeu sont très différentes et les implications qui en résultent commandent un réexamen des conditions d'attribution.

Sur la participation aux frais de remboursement des emprunts à une commune qui accueille des élèves domiciliés à l'extérieur, le Ministre s'est déclaré soucieux de faire participer les communes « d'envoi », même s'il ne méconnaît pas les difficultés techniques que pose un tel mécanisme.

En réponse à **Mme Hélène Luc** et à **M. Adolphe Chauvin**, **M. Savary** a exprimé le souhait que les collectivités locales participent davantage à l'action éducative, mais que l'Etat conserve ses attributions essentielles : recrutement des personnels, contrôle et qualité des diplômes, définition de la pédagogie. En conclusion, le Ministre a déclaré que, si la décentralisation est souhaitable, l'« éclatement » de l'Education nationale ne l'est sûrement pas.

### **3. Examen du rapport et adoption des conclusions du Rapporteur.**

Réunie le mercredi 27 avril 1983, sous la présidence de **M. Léon Eeckhoutte**, président, la Commission a entendu le rapport pour avis de **M. Paul Séramy** sur la *proposition de loi n° 53 (1982-1983) tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.*

Le Rapporteur a rappelé que cette proposition de loi était inspirée d'un projet de loi déposé en juin dernier par le Gouvernement. Il a insisté sur les principes qui doivent gouverner les transferts : ils doivent s'effectuer par « bloc de compétences », être accompagnés des moyens correspondants (financiers, personnels, bâtiments) et dans le respect de l'autonomie des collectivités territoriales.

Deux sections concernent plus particulièrement la commission des Affaires culturelles : la section 2, relative à l'éducation, et la section 4, relative à la protection de l'environnement et de l'action culturelle.

Le Rapporteur a rappelé combien la tradition politique et administrative française était réticente devant la décentralisation du système éducatif, surtout en matière pédagogique, mais aussi en matières financière et administrative. La présente proposition de loi doit donc en tenir compte pour éviter de créer des disparités régionales.

En matière culturelle, il s'agit surtout d'une reprise des dispositions du projet de loi n° 409 (1981-1982) relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Les articles envisagés ne posent pas de difficultés.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

Au cours de la discussion de l'article 23, après les interventions du Rapporteur, de *Mme Hélène Luc*, de *MM. Léon Eeckhoutte*, *Adolphe Chauvin* et *René Billères*, le conflit de compétences avec l'actuel conseil départemental de l'enseignement primaire a été mis en évidence. Aussi, la commission a-t-elle réservé sa décision.

A l'article 24, concernant l'établissement de la carte des écoles, des collèges et des lycées, un débat s'est engagé sur l'opportunité de maintenir, à propos de l'implantation, de l'extension et des aménagements des collèges, des lycées et des établissements professionnels, la nécessité de l'accord du représentant de l'Etat. La Commission a décidé de substituer une simple consultation, consciente cependant du fait que ce dispositif se heurte au problème des personnels enseignants et de la pédagogie qui restent de la compétence de l'Etat. La Commission a cependant tenu à affirmer nettement sa volonté de revendiquer, pour les collectivités locales, des responsabilités correspondant aux transferts de charges.

Le Rapporteur s'est déclaré défavorable à l'amendement proposé, au quatrième alinéa, par la commission des Lois qui prévoit l'accord des conseils municipaux pour l'implantation de collèges ou de lycées sur leur territoire. La Commission l'a suivi et décidé la suppression.

Sur l'article 25, relatif à la répartition des charges des constructions scolaires entre les collectivités territoriales, un large débat s'est engagé. *M. Adolphe Chauvin* a plaidé pour une large décentralisation — notamment des charges de fonctionnement — et proposé la libre création d'écoles par les communes. *M. Paul Séramy* a souligné les dangers de telles propositions, en particulier la lourdeur des charges financières qui en résulteraient. Pour *M. Jacques Carat*, une décentralisation aussi poussée risquerait de créer de graves inégalités d'une collectivité à une autre. La Commission a adopté l'article mais supprime les mots « et à titre définitif » au troisième alinéa. Elle a estimé que la commune qui souhaite pouvoir entretenir les bâtiments d'un collège, charge relevant normalement du département, doit pouvoir y renoncer ultérieurement. Elle a adopté la même modification au cinquième alinéa.

La Commission a ensuite adopté conforme l'article 26 concernant les établissements scolaires restant de la compétence de l'Etat.

Un large débat auquel ont pris part *Mmes Jacques Alduy et Hélène Luc, MM. Paul Séramy, Léon Eeckhoutte, Jean Sauvage, René Billères et Jacques Habert*, s'est ensuite instauré à propos de l'article 27 sur la répartition des charges des écoles préélémentaires et élémentaires à fréquentation intercommunale. La Commission a introduit deux modifications. L'une instaure la contribution obligatoire de la commune d'envoi aux dépenses de fonctionnement exposées par la commune d'accueil à la condition que le maire ait donné son accord à la scolarisation de l'enfant dans une autre commune, condition indispensable pour éviter que les parents deviennent ordonnateurs de dépenses communales. L'autre modification tend à confier la responsabilité de régler les litiges au conseil départemental de l'éducation et non au représentant de l'Etat dans le département, la commission jugeant ce dispositif conforme à l'esprit de la décentralisation.

La Commission a ensuite adopté conforme l'article 28 concernant l'utilisation des locaux scolaires, ainsi que l'article 29 sur l'organisation d'activités facultatives d'enseignement par les collectivités territoriales.

A l'article 30, qui accorde la possibilité aux maires de moduler la journée scolaire, la Commission a tenu à limiter ce pouvoir aux établissements préélémentaires et primaires. Elle a estimé inutile de s'en remettre à un décret d'application.

La Commission a ensuite repris l'examen de l'article 23 relatif à la création des conseils départemental et académique de l'éducation. Elle a décidé de préciser les attributions du conseil de l'éducation dans les départements, et repris, à cette fin, une rédaction adoptée lors de l'examen en 1979 du projet de loi relatif à la liberté des communes, des départements et des régions.

La Commission a ensuite abordé les dispositions relatives à l'environnement et à l'action culturelle. Elle a adopté conforme l'article 48 sur les chemins de grande randonnée.

A l'article 49 relatif aux conséquences de l'inscription des itinéraires de promenade et de randonnée sur le plan départemental, la Commission a adopté deux amendements : le premier propose une nouvelle rédaction du deuxième alinéa qui précise l'intervention du conseil municipal lors de la suppression d'un itinéraire de promenade et de randonnée. Le second prévoit une affectation nouvelle de la taxe départementale d'espaces verts.

La Commission a adopté sans modification l'article 50 sur le 1 % culturel.

A l'article 51 concernant les bibliothèques centrales de prêt, sur proposition de M. Jean Sauvage, la Commission a adopté un amendement visant à garantir que les compétences actuellement exercées par l'Etat, seront effectivement transférées au département. Elle a adopté en outre un amendement rédactionnel.

La Commission a ensuite adopté conforme les articles 52, 53 et 54 relatifs respectivement aux bibliothèques municipales, aux musées et aux établissements publics d'enseignement musical.

Le Rapporteur pour avis a proposé un article additionnel après l'article 54, concernant les établissements publics d'enseignement des arts plastiques, adopté par la Commission.

Enfin, la Commission a adopté conforme les articles 55, concernant le contrôle de l'Etat sur les personnels, 56 sur les archives communales et départementales, et 57 sur les archives régionales.

**La Commission a adopté l'ensemble du rapport sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION

### Article 23.

#### **Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

« I. — Il est institué dans chaque département un conseil de l'éducation.

« Ce conseil est composé pour moitié de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements et pour moitié de représentants des personnels enseignants, des parents d'élèves ainsi que des familles et des activités économiques et sociales. Il élit son bureau et fixe son règlement intérieur.

« La présidence du conseil est assurée par un conseiller général membre du conseil désigné par les représentants des collectivités territoriales. Le commissaire de la République dans le département ou ses représentants assistent aux réunions du conseil.

« Le conseil peut être consulté ou, de sa propre initiative, rendre des avis dans tous les domaines concernant l'éducation.

« Il est obligatoirement consulté sur les matières suivantes :

« 1. les règles d'organisation et de financement de transports scolaires ;

« 2. la nature et le contenu des activités organisées par les départements et les communes en application de l'article 29 ;

« 3. l'organisation des rythmes scolaires.

« Il fixe les conditions de la coopération scolaire entre les communes et de la répartition des charges résultant de cette coopération en application de l'article 27.

« Il est substitué aux organismes antérieurement compétents en matière scolaire, et en particulier au conseil départemental de l'enseignement primaire institué par la loi du 30 octobre 1886. Il en reçoit les attributions.

« Le conseil peut siéger en formation spéciale pour certaines de ses attributions. Pour l'exercice des fonctions contentieuses et disciplinaires incombant au conseil départemental de l'enseignement primaire, le conseil de l'éducation est composé de façon que sa formation spéciale soit celle prévue par l'article 44 de la loi du 30 octobre 1886.

« II. — Il est institué dans le ressort de chaque académie un conseil de l'éducation.

« Ce conseil est composé pour moitié de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements et pour moitié de représentants des personnels enseignants, des parents d'élèves ainsi que des familles et des activités économiques et sociales. Il élit son bureau et fixe son règlement intérieur.

« Des décrets fixent les conditions d'application du présent article. »

### Article 24.

#### **Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

« Les conseils municipaux fixent l'implantation des écoles et des classes élémentaires et maternelles.

« Les conseils généraux, après avis des conseils municipaux intéressés et consultation du représentant de l'Etat dans le département, décident de la création, de l'extension et des aménagements des collèges.

« Les conseils régionaux, après avis des conseils municipaux et des conseils généraux intéressés et consultation du représentant de l'Etat dans la région, décident de la création, de l'extension et des aménagements des lycées et des établissements d'enseignement professionnel.

« L'Etat fixe, après consultation des collectivités territoriales intéressées, l'implantation et les aménagements des établissements d'enseignement supérieur. »

## Article 25.

### **Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

« I. — Les communes ont la charge des écoles préélémentaires et élémentaires. Elles sont propriétaires des bâtiments et en assurent la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement.

« II. — Les départements construisent, équipent et entretiennent les bâtiments des collèges.

« Toutefois, lorsqu'une commune, ou un groupement de communes, demande à exercer tout ou partie de cette compétence, le transfert correspondant est effectué de plein droit.

« III. — Les régions construisent, équipent et entretiennent les bâtiments des lycées, des lycées d'enseignement professionnel, des lycées et des collèges agricoles, des écoles de formation maritime et aquacole, des lycées et des collèges d'enseignement technique maritime et des établissements d'éducation spéciale.

« Toutefois, lorsqu'un département ou une commune, ou un groupement de communes, demande à exercer tout ou partie de cette compétence, le transfert correspondant est effectué de plein droit.

« Des conventions conclues entre les collectivités territoriales intéressées fixent les modalités de ces transferts. Les collèges et lycées visés aux alinéas précédents sont des établissements publics. Leurs statuts, fixés par décret prévoient une représentation des collectivités territoriales exerçant les compétences mentionnées au présent article. »

## Article 27.

### **Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

« La scolarisation des élèves hors de la commune où ils sont domiciliés est soumise à l'autorisation du maire de leur résidence.

« Lorsque des écoles, des classes élémentaires et maternelles reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans d'autres communes, ces dernières contribuent aux dépenses de fonctionnement exposées par la commune d'accueil au prorata des élèves scolarisés.

« A défaut d'accord entre les communes intéressées, la contribution de chaque commune est déterminée par le conseil départemental de l'éducation. »

## Article 30.

### **Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

« Le maire peut, après avis du conseil municipal et de l'autorité responsable de l'établissement, modifier les heures d'entrée et de sortie des écoles préélémentaires et élémentaires en raison des circonstances locales. »

## Article 49.

### **Amendement : Rédiger comme suit le deuxième alinéa de cet article :**

« 2. Il est inséré, entre le premier et le deuxième alinéa de l'article 26-1 du Code rural, l'alinéa suivant :

« La suppression d'un chemin inscrit sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ne peut intervenir que sur décision expresse du conseil municipal, qui doit avoir proposé au conseil général un itinéraire de substitution approprié à la pratique de la promenade et de la randonnée. »

**Amendement : Ajouter *in fine* un nouvel alinéa ainsi conçu :**

« Il est ajouté, au premier alinéa de l'article L.142-2 du Code de l'urbanisme, la phrase suivante :

« Le produit de la taxe peut également être affecté à l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers figurant sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée établi dans les conditions prévues à l'article 48 de la loi n° du                    tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. »

## Article 51.

**Amendement : I. — Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :**

« Les compétences actuellement exercées par l'Etat en matière de bibliothèques centrales de prêt seront transférées aux départements à l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi. »

**II. — Rédiger comme suit le début du deuxième alinéa de l'article 51 :**

« Toutefois, les membres... »

## Article additionnel après l'article 54.

**Amendement : Après l'article 54, insérer un article additionnel (nouveau) ainsi rédigé :**

« Les communes, les départements et les régions créent, organisent et financent les établissements publics d'enseignement des arts plastiques.

« Ces établissements peuvent être habilités à dispenser des enseignements sanctionnés par des diplômes délivrés par l'Etat ou agréés par lui.

« L'Etat exerce son contrôle sur le recrutement et les activités du directeur et des personnels enseignants ainsi que sur le fonctionnement pédagogique des établissements habilités. »

## Article 55.

**Amendement : Rédiger comme suit cet article :**

« L'Etat exerce un contrôle technique sur l'activité du personnel scientifique et technique des collectivités territoriales chargé de procéder à l'étude, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine. »