

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F

(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

COMPTE RENDU INTEGRAL — 87^e SEANCE

1^{re} Séance du Mercredi 11 Décembre 1968.

SOMMAIRE

1. — Réforme de la région et du Sénat. — Déclaration du Gouvernement et débat sur cette déclaration (p. 5323).

M.M. Jeanneney, ministre d'Etat; Guichard, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire.

M.M. le président, Poujade, Maurice Faure, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, Mondon, Pleven, le ministre d'Etat.

Renvoi de la suite du débat.

2. — Ordre du jour (p. 5346).

PRESIDENCE DE M. JACQUES CHABAN-DELMAS

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

REFORME DE LA REGION ET DU SENAT

Déclaration du Gouvernement et débat sur cette déclaration.

M. le président. L'ordre du jour appelle une déclaration du Gouvernement sur la réforme de la région et du Sénat et le débat sur cette déclaration.

* (1 f.)

La parole est à M. le ministre d'Etat. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs, les graves événements monétaires que nous venons de vivre ne doivent point nous détourner d'étudier, de discuter, de formuler, puis d'accomplir des réformes.

Bien au contraire, car si notre économie, malgré les amples progrès réalisés au cours des dernières années, s'est révélée fragile, cela est sans doute dû pour une part à l'insuffisante adaptation de nos structures sociales et administratives aux exigences du monde moderne.

Avant de traiter de ces réformes mêmes, permettez-moi, mesdames et messieurs, d'analyser brièvement ce qui les rend nécessaires: le progrès des techniques et la diffusion des connaissances.

Les techniques de production deviennent si complexes que souvent leur mise en œuvre conduit à resserrer les hommes dans des hiérarchies oppressantes. Obligés d'obéir ou subir sans prendre d'initiatives, ni discuter, ni même comprendre, ils ressentent ces contraintes d'autant plus durement que les ordres, venus de loin, sont impersonnels.

Or, dans le même temps, la diffusion des connaissances et la transmission des nouvelles, vraies ou fausses, s'opèrent à travers le monde avec une rapidité et une abondance telles que les hommes prétendent juger de tout et se croient qualifiés pour tout remettre en cause. Ils admettent donc mal de ne point participer aux décisions qui les concernent. Ils sont

enclins à les considérer absurdes et sont tentés d'opposer à toutes un refus systématique.

Ainsi la propension à l'anarchisme va de pair avec la centralisation technocratique.

Et pourtant nous ne pouvons ni renoncer aux progrès techniques, sans lesquels notre niveau de vie stagnerait, ni entraver la montée des connaissances, qui seule peut permettre aux hommes, tout en mesurant mieux leurs droits, de prendre davantage conscience de leurs devoirs.

Dans toutes les sociétés modernes, en Russie comme aux Etats-Unis, le même problème se pose : comment combiner l'autorité des dirigeants, nécessaire à toutes actions constructives, qu'elles soient privées ou publiques, avec le légitime désir qu'exécutants, bénéficiaires ou victimes de ces actions éprouvent, plus ou moins consciemment, de participer de quelque manière aux délibérations dont leur sort dépend ?

Le grand malaise ressenti de par le monde, en notre époque, n'est-il pas dû à cela ?

Chaque pays est à la recherche tâtonnante de solutions adaptées à son tempérament national.

Il n'est point de formule magique, ni pour régler mieux les rapports humains dans les entreprises, ni pour organiser mieux les pouvoirs publics. Mais des progrès sont possibles, que nous avons le devoir de rechercher obstinément.

S'agissant des entreprises, aucune solution n'est d'application générale, ne serait-ce qu'en raison de la variété de leurs dimensions. Dans celles qui n'ont que quelques salariés, au contact direct de leur patron, tout dépend des dispositions d'esprit de chacun. Dans les grandes entreprises, qui emploient plusieurs dizaines de milliers de travailleurs et dont les établissements sont dispersés à travers la France et parfois à travers l'Europe ou même le monde, tant d'échelons hiérarchiques s'interposent entre la direction de ces vastes ensembles et les salariés de la base, qu'informations et consultations doivent nécessairement être démultipliées.

Entre ces extrêmes, les cas intermédiaires appellent des solutions particulières, différentes aussi selon la structure de l'entreprise, la mentalité des hommes, la nature des problèmes posés.

Mais partout, c'est d'homme à homme, au sein de chaque établissement, de chaque service, de chaque bureau, de chaque atelier, de chaque équipe, que l'explication et la consultation réciproques doivent s'instituer.

S'il est vrai que le législateur ne peut sans risque d'échec grave imposer à toutes les entreprises un système uniforme et rigide — si intelligents et bien intentionnés qu'aient pu être ceux qui l'auraient imaginé — la loi n'en doit pas moins tracer les cadres juridiques, où les initiatives patronales et salariales devront s'exercer.

Disons-le franchement : ni la tradition syndicale française — généreuse mais essentiellement contestataire et imprégnée de mythes révolutionnaires — ni les vieilles habitudes d'un patronat conscient de ses responsabilités mais qui se considéra longtemps comme de droit divin, ni les méthodes de commandement de certains cadres ne facilitent les choses en notre pays. Que tous regardent hors de nos frontières ! Ils y trouveront sujets à réflexion, encore que les solutions étrangères ne puissent sans doute convenir telles quelles à ce mélange que nous sommes de méditerranéens, de gaulois et de nordiques.

M. Hervé Ludrin. Et de Celtes ! (Sourires.)

M. le ministre d'Etat. Il s'agit principalement de modifier les mentalités.

C'est œuvre de longue haleine. Mais une grande transformation des esprits est dès maintenant amorcée, grâce à quelques pionniers.

Puisse-t-elle s'accélérer ! Car tous les Français gagneront en bien-être matériel, en épanouissement intellectuel et en dignité, si les hommes qui travaillent ensemble se savent librement associés pour des tâches communes et sentent davantage qu'ils sont solidaires.

Le Gouvernement et, j'en suis certain, le Parlement feront tout ce qui dépendra d'eux, afin que les transformations souhaitées dans les entreprises s'accomplissent. Mais ils ne pourraient rien sans un effort de compréhension mutuelle des employeurs et des salariés, des organisations patronales et des syndicats ouvriers.

C'est, au contraire, du Gouvernement et du législateur que dépendent pleinement les réformes nécessaires à une meilleure organisation des pouvoirs publics.

L'objectif de ces réformes doit être double : civique et pratique à la fois.

Trop de Français se comportent seulement en sujets de l'Etat, attendant de lui des secours ou des bienfaits et les lui réclamant, sans voir les limites du possible, craignant les charges publiques et les contraintes administratives, sans en mesurer la nécessité.

Or la démocratie n'est qu'un vain mot si trop rares sont les citoyens conscients des exigences du bien commun et prêts à prendre leur part de responsabilités civiques.

La réforme du Sénat, qui élargira le cercle d'où proviennent ses membres, la création de régions, qui offriront aux citoyens un cadre nouveau où participer à la gestion des affaires publiques, visent précisément à accroître le nombre des Français, représentatifs des éléments locaux, économiques et sociaux du pays, qui participeront à la chose publique et à qui il sera demandé d'y consacrer le meilleur d'eux-mêmes.

L'objectif est pratique aussi : il s'agit d'adapter aux exigences de notre époque les méthodes de confection des lois et l'action administrative, afin d'éviter que la grande entreprise de mutation et d'expansion dans laquelle notre pays est engagé ne soit freinée, paralysée par une centralisation étouffante.

Le général de Gaulle l'a déclaré le 24 mars dernier à Lyon : « l'effort multiséculaire de centralisation ne s'impose plus... Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme le ressort de la puissance économique de demain ».

La centralisation qu'il s'agit de combattre n'est pas, au demeurant, celle que nécessitait naguère le maintien de l'unité nationale. C'est une centralisation technocratique et bureaucratique, secrétée par les administrations parisiennes.

Associer à l'effort de développement national et régional non seulement les citoyens, mais aussi les représentants de groupes socio-professionnels : c'est la voie de l'efficacité, en même temps que la véritable démocratie économique et sociale.

La poursuite de l'expansion dans l'équilibre a pour condition une meilleure compréhension par tous les intéressés des objectifs à atteindre et des contraintes à accepter. Le plan notamment pourra mobiliser mieux les énergies nationales, si les grandes orientations qu'il pose sont complétées et précisées par des programmes régionaux qui tiennent compte au plus près des réalités locales parce qu'établis dans la région même et qui rendent concrètes pour tous les perspectives de développement.

Objectif civique, objectif pratique ! Ce sont les buts que déjà en octobre 1906 Georges Clemenceau, président du conseil et ministre de l'intérieur, dans un discours prononcé à Draguignan, assignait à la réforme administrative qu'il voulait entreprendre. Ecoutez-le :

« Les lois de 1871, pour l'organisation départementale et de 1884, pour l'organisation communale, ont déjà pratiqué une brèche notable dans l'œuvre de la centralisation napoléonienne. L'entreprise doit être poursuivie. Permettre aux régions diverses de développer toute l'intensité de leur propre vie ; supprimer des divisions administratives surannées que ni la géographie ni les besoins régionaux ni l'état actuel des communications ne peuvent plus désormais justifier ; susciter, grouper, développer en des formes nouvelles les initiatives locales ; rapprocher les administrés des administrateurs ou plutôt faire que les administrés s'administrent eux-mêmes, puisque la démocratie suppose que les hommes sont devenus majeurs, ce sont là quelques-unes des idées directrices de la réorganisation administrative dont on s'occupe, à la place Beauvau, de préparer la réalisation, en vue d'une administration meilleure, plus efficace, plus prompte, plus économique aussi, puisqu'elle correspond à une réduction du personnel administratif. »

Mesdames, messieurs, par ces propos liminaires, j'ai voulu marquer que l'idée de participation est l'inspiration commune des diverses réformes actuellement projetées.

La participation dans l'entreprise fera l'objet d'un projet de loi, soumis à la procédure législative parlementaire lorsque les consultations approfondies avec tous les intéressés, menées par M. le ministre des affaires sociales, auront pu se dérouler.

Il en sera de même de la réforme de l'administration communale, qui est préparée par M. le ministre de l'intérieur et qui vous sera soumise.

Le présent débat porte seulement sur les réformes concernant le Sénat et les régions, que le Président de la République entend soumettre au référendum par application de l'article 11 de la Constitution.

En bref, il s'agit quant au Sénat, d'une part, de modifier sa composition pour le rendre plus représentatif des intérêts du pays, d'aménager d'autre part son mode d'intervention dans la confection des lois.

Quant à l'organisation régionale, il s'agit de créer des collectivités publiques nouvelles, fédérant plusieurs départements, qui soient chargées de certaines tâches d'ordre économique, social ou culturel pour l'accomplissement desquelles l'Etat s'est à l'expérience révéé trop lointain et les départements trop exigus.

Contrairement aux régionalistes de la première moitié du siècle qui voulaient supprimer les départements soit — *in odium auctoris* — parce qu'ils étaient l'œuvre de la révolution française, soit parce que leurs limites étaient arbitraires, soit parce qu'ils étaient de trop faible étendue, nous ne voulons pas faire disparaître les départements. Bien au contraire, c'est pour remédier

à leur exiguïté que nous voulons créer des régions et faire ainsi que les départements puissent, dans tous les domaines où leur dimension se révèle bien adaptée, poursuivre l'action féconde, de plus en plus diversifiée, qui est la leur.

La réforme du Sénat et la création de collectivités publiques régionales procèdent d'une même philosophie politique et visent à atteindre, par des moyens analogues, les mêmes objectifs de civisme et d'efficacité.

Aussi, plutôt que de traiter devant vous successivement du Sénat, puis des régions, il me paraît préférable d'exposer conjointement l'application aux deux réformes projetées de chacun des principes ou moyens retenus. J'espère qu'ainsi le dessin d'ensemble apparaîtra mieux.

Le fonctionnement des pouvoirs publics comporte une part d'action et une part de délibération. Parmi les délibérations, il en est qui visent à décider — ainsi en est-il, mesdames et messieurs les députés, des délibérations par lesquelles vous décidez souverainement des lois, tandis que d'autres ne tendent qu'à conseiller : ainsi en est-il actuellement de celles du Conseil économique et social.

Je voudrais analyser devant vous qui, au terme des réformes envisagées, aurait charge d'agir, qui aurait à délibérer pour décider et qui aurait à délibérer pour conseiller.

Parlons d'abord de l'exécutif.

Au niveau de l'Etat, rien ne serait changé quant aux pouvoirs et aux responsabilités du Président de la République, élu par la nation, et du Gouvernement nommé par lui.

Rien ne serait changé non plus quant à l'exécutif des communes, maire élu par le conseil municipal, ni quant à celui des départements, préfet nommé par le Gouvernement.

Mais le problème se trouve posé pour cette collectivité nouvelle que sera la région : préfet de région ? Ou exécutif élu ? Et, dans cette seconde hypothèse, exécutif élu par une assemblée régionale, ou directement par les citoyens de la région ?

Je réponds sans ambages : l'exécutif régional doit être confié à un préfet de région si l'on veut pouvoir, sans inconvénient, effectuer une décentralisation accentuée.

La création de collectivités publiques régionales n'est pas sans inquiéter certains — nous le verrons au cours de ce débat — qui craignent qu'elles ne constituent une menace pour l'unité nationale. D'autres redoutent que les autorités régionales, cédant à la partialité politique ou géographique, aient un comportement inquiétant à l'égard de certains départements, villes ou villages de leur région. D'autres enfin — ou les mêmes — s'émouvent à l'idée que, dans la préparation des décisions régionales, il ne soit pas assez tenu compte des intérêts de l'ensemble du pays.

Pour limiter les risques, on souhaite parfois que les compétences qui seraient attribuées aux régions ne portent que sur des affaires sans grande importance.

Je m'élève contre une telle position. On peut être contre la réforme régionale projetée. Car toute réforme, si utile soit-elle, porte en elle-même des risques. Mais si nous créons des collectivités publiques régionales, gardons-nous de ne leur donner que des attributions illusives. Quelle déception demain, si tous ceux qui ont la légitime et généreuse ambition de promouvoir le développement de leur région, s'apercevaient qu'en réalité rien n'est changé, pour l'essentiel, aux entraves d'une centralisation qui les exaspère et les décourage !

Mais si nous voulons que la loi transfère aux nouvelles collectivités publiques régionales des attributions importantes, il faut, pour apaiser les inquiétudes que j'évoquais à l'instant, faire que les décisions prises par ces collectivités soient préparées et exécutées par un préfet de région, nommé par le Gouvernement.

Qu'on ne dise pas que cela réduirait à rien les possibilités d'initiatives et les responsabilités des habitants de la région. Car la réforme envisagée serait bien néanmoins une décentralisation et non pas une simple déconcentration.

Déconcentrer, c'est seulement, de la part de l'Etat, déléguer à des fonctionnaires des services extérieurs dépendant de lui le pouvoir de prendre certaines décisions qui précédemment devaient l'être par les administrations centrales. Il est certes souhaitable d'aller aussi loin que possible dans cette voie. Les décrets ou arrêtés parus au *Journal officiel* du 28 novembre l'on fait avec une ampleur sans précédent.

Il est certes très souhaitable qu'il ne faille plus avoir recours à Paris pour décider de l'appellation d'une rue de village, de l'avancement d'un garçon de laboratoire, de l'octroi d'une médaille d'honneur de sapeur-pompier, de la nomination d'un élucier auxiliaire. Mais si utile que puisse être une déconcentration, elle ne peut avoir que des effets psychologiques insuffisants et des effets pratiques limités.

Elle ne donne pas aux citoyens ou à leurs représentants le sentiment d'une plus grande participation à la solution de leurs affaires. En effet, la responsabilité est transférée d'une administration parisienne à un fonctionnaire provincial, mais la décision demeure purement bureaucratique, ce qui n'exclut d'ailleurs pas

qu'elle soit bonne, je m'empresse de le dire. La déconcentration n'a donc pas d'effet psychologique de portée « civique ».

Pratiquement, la déconcentration ne peut porter que sur des matières d'importance relativement faible, sans quoi les administrés se plaindraient de perdre le recours que leur procurent contre les décisions ministérielles les diverses formes de contrôle parlementaire, sans bénéficier d'autres protections.

Enfin, toute déconcentration est précaire. Le ministre, restant responsable des décisions prises par ceux à qui il a délégué ses pouvoirs, se trouve conduit à exercer un droit de regard sur l'usage fait des pouvoirs déconcentrés, si bien que l'administration centrale est constamment tentée de reprendre, par voie de circulaires ou de manière officieuse, le contrôle des décisions théoriquement déconcentrées.

Et pourtant il faut, j'en suis profondément convaincu, décharger les administrations centrales de responsabilités importantes et rendre les ministères à ce qui est leur vraie vocation : gérer les intérêts nationaux.

Cela exige que l'on décentralise, c'est-à-dire que des décisions importantes soient prises dans les régions, non plus seulement par délégation du Gouvernement, mais par un préfet agissant aussi en tant qu'exécutant des délibérations d'élus régionaux.

Voilà pour ce qui est de l'exécutif !

Quant au pouvoir délibérant, les programmes sont beaucoup plus complexes.

J'ai rappelé tout à l'heure qu'une délibération peut avoir pour objet de décider ou seulement de conseiller.

Les conseils devant précéder les décisions, j'ai été tenté de vous parler d'abord des donneurs de conseils. Mais comme le choix de ceux-ci et les modalités de leur intervention doivent être fixés en tenant compte de la personnalité de ceux qui recevront leurs conseils, je préfère traiter en premier des délibérations portant décision.

Qui doit être habilité à prendre des délibérations emportant décisions ?

Un principe traditionnel de toute démocratie veut que l'impôt soit voté par des représentants élus des contribuables. (*Exclamations sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Michel de Grailly. Non, de la nation !

M. le ministre d'Etat. Un autre un peu moins ancien en découle : la nature et le montant des dépenses publiques doivent être pareillement approuvés par des élus.

C'est en vertu de ces règles que vous êtes appelés chaque année à autoriser la perception des impôts et à voter le budget de l'Etat et que, de même, les budgets des départements et des communes sont votés par des conseillers élus au suffrage universel.

Quelle application doit-on faire de ces principes aux régions ?

Les circonscriptions d'action régionale, qui n'étaient que des circonscriptions administratives et de planification, n'ont pas de budget. Les Coder n'ont à voter ni recettes, ni dépenses. Leur rôle n'étant que consultatif, leur composition était affranchie de ces règles. Mais si les régions deviennent des collectivités publiques, elles devront avoir un budget pour exister réellement.

Par application des règles que je viens de rappeler, ce budget régional, et toute autre mesure ayant des incidences financières — peut-être même toute délibération emportant décision — devront être votés par des représentants des habitants de la région, élus au suffrage universel.

Par suffrage universel, j'entends un suffrage à un ou plusieurs degrés — autrement dit, direct ou indirect — mais tel que, au premier degré, tous les citoyens d'une même circonscription électorale soient appelés à voter, sans distinction de profession.

Certes, il en est autrement dans les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture ou les chambres de métiers. Leurs organes délibérants, qui ne sont élus que par les membres d'une profession, votent néanmoins des impôts pour procurer des ressources à leur budget. Mais les impôts ainsi votés ne frappent que leurs propres ressortissants et leurs dépenses ne concernent que les intérêts particuliers à ceux-ci. Les ressources budgétaires d'une région pourront au contraire provenir de toutes les catégories professionnelles ou sociales et ses dépenses bénéficier à toutes.

Cela étant, qui siègerait au conseil régional pour y décider notamment des recettes et des dépenses ?

La région, dont le rôle sera de contribuer au développement économique, social et culturel de son territoire, apparaît à la fois comme une collectivité composée des individus y habitant et comme une fédération des collectivités locales — départements et communes — avec lesquelles la région devra coopérer pour remplir sa mission.

Il semble donc logique de faire que les habitants soient directement représentés au conseil régional et qu'ils le soient aussi indirectement, par l'intermédiaire de ceux qu'ils ont d'abord élus pour gérer les départements et les communes.

Il paraît sage de ne pas procéder à de nouvelles élections au suffrage universel direct. Elles seraient l'occasion d'une agitation politique, inutile en l'espèce, qui pourrait parfois être néfaste. Mieux vaut, semble-t-il, pour représenter directement les populations, faire appel aux députés élus dans la région. Toutefois, s'il apparaissait que dans certaines régions les députés soient trop nombreux, eu égard aux effectifs maximum acceptables pour un conseil régional et aux proportions à y respecter, on serait peut-être contraint de rechercher une solution à cette difficulté. (*Murmures sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. Je vous en prie, messieurs !

M. le ministre d'Etat. Je ne dissimule pas que l'idée de faire siéger des députés, en tant que tels, dans un conseil régional prête à controverse. Les députés, bien qu'élus chacun par les habitants d'une circonscription géographique, qui n'est qu'une 492^e partie de la France... (*Vives exclamations sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Alexandre Sanguinetti. Non, nous représentons la nation !

M. Pierre-Charles Krieg. Toute la nation !

M. le président. Messieurs, je vous prie de mettre un terme à votre nervosité.

Ayez la courtoisie d'écouter M. le ministre d'Etat. Vos exclamations vous ont empêchés de l'entendre dire la même chose que vous !

M. Michel de Grailly. D'une autre manière !

M. le président. Ces interruptions ne sont pas convenables. Voulez-vous répéter votre phrase, monsieur le ministre d'Etat ?

M. le ministre d'Etat. Les députés, bien qu'élus chacun par les habitants d'une circonscription géographique — ce n'est pas niable — qui n'est qu'une 492^e partie de la France, sont les mandataires de la nation entière. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Michel de Grailly. Enfin !

M. Alexandre Sanguinetti. Très bien !

M. le ministre d'Etat. Leur mission est nationale, soit qu'ils légifèrent, soit qu'ils mettent en cause la responsabilité du Gouvernement.

M. Lucien Neuwirth. Très bien !

M. le ministre d'Etat. Doit-on en conclure qu'ils ne devraient avoir aucune activité risquant de détourner leur attention de ces responsabilités nationales ?

M. Lucien Neuwirth. Très bien !

M. le ministre d'Etat. Dans l'affirmative, il faudrait édicter l'incompatibilité des fonctions parlementaires et de celles de conseiller régional. Mais pourquoi s'arrêter là et ne pas rendre également incompatibles le mandat de député et ceux de conseiller général ou de maire ? (*Mouvements divers.*)

Certes, les cumuls de fonctions présentent des inconvénients pratiques en même temps que théoriques. Mais serait-il bon cependant que les députés, parce que leur mission est essentiellement nationale, n'aient pas de contacts privilégiés avec les habitants de la circonscription où ils ont été élus ?

Non seulement ils risqueraient fort de n'être point réels — ce que la théorie politique pure peut considérer comme secondaire — mais ils se trouveraient privés de cette moisson d'informations de toutes sortes, sur les besoins et les sentiments réels du pays, que leurs attaches locales leur procurent et qui éclaire si utilement leur œuvre législative et leur action parlementaire. (*Très bien ! très bien ! sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

Or les fonctions de conseiller régional ne seront pas moins instructives que celles de maire ou de conseiller général.

Je vois, à la présence de députés dans les conseils régionaux, un autre avantage : non seulement ils feront entendre à l'Assemblée nationale les préoccupations des régions, mais ils s'emploieront aussi, j'en suis certain, à faire comprendre aux régions les impératifs nationaux dont les débats parlementaires leur auront fait prendre une conscience aiguë et que leurs votes auront traduits en lois. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

Ils représenteront la nation au sein de la région. Ils constitueront ainsi, entre l'Assemblée nationale et les conseils régionaux, un lien organique très utile...

M. André Fanton. C'est la raison pour laquelle il ne faut pas deux poids deux mesures !

M. le ministre d'Etat. ...de même que les préfets de région entre le Gouvernement et l'administration régionale.

Ce disant, à la théorie de la séparation des missions, j'oppose l'utilité de la combinaison des fonctions. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

M. André Fanton. Cela est vrai pour tous les députés !

M. le ministre d'Etat. D'autres élus devront siéger aux côtés des députés dans le conseil régional.

J'ai dit tout à l'heure que, la région étant conçue comme une fédération de départements et de communes, les élus départementaux et communaux devraient être représentés au conseil régional. Comment ?

Deux modalités peuvent être envisagées, l'une consisterait à représenter distinctement chaque conseil général — chacun d'eux désignant un conseiller régional — et à faire élire des conseillers régionaux par les conseils municipaux ou leurs délégués ; l'autre modalité serait de faire élire des conseillers régionaux dans le cadre départemental par un collège qui, à l'image de l'actuel collège sénatorial, réunirait les conseillers généraux et les délégués des conseils municipaux.

Quelle que soit la formule retenue, les plus grandes villes devraient avoir une représentation au conseil régional distincte de celle des autres communes du même département.

M. Jean-Paul Palewski. Très bien !

M. le ministre d'Etat. Beaucoup des équipements que la région réalisera ou subventionnera devront en effet se combiner avec ceux dont les grandes villes doivent assumer la maîtrise d'ouvrage et la charge.

Des liens personnels doivent donc être institués entre le conseil régional et les conseils municipaux de ces grandes villes. Mais en voulant cela, j'obéis aussi à une autre préoccupation : que la représentation des petites villes et des villages ne soit pas écorchée par le poids électoral qu'auraient, dans le collège des délégués des conseils municipaux, ceux des grandes villes, si on mélangeait les bulletins des uns et des autres pour élire des conseillers régionaux.

J'en viens maintenant à la seconde sorte de délibérations : celles qui tendent non point à décider, mais à participer aux décisions en formulant des avis et des propositions.

Gardons-nous de minimiser l'importance de cette forme de participation qu'est la consultation. Lorsque hommes politiques ou administrateurs commettent des erreurs, ce n'est pas faute du désir de bien faire ni même faute d'intelligence, mais par manque d'informations et de conseils valables.

Que pouvons-nous faire pour que les avis donnés, tant au sein du Parlement par le Sénat, que dans les instances régionales, soient aussi fondés que possible ?

D'abord bien choisir les hommes à qui des avis et des propositions seront demandés.

On les veut compétents. Il faut donc des hommes d'expérience — ce qui ne veut pas dire nécessairement âgés — et ayant des contacts fréquents avec les personnes concernées par les décisions à prendre.

Je dis tout de suite que le Gouvernement, bien qu'il ne s'estime pas incapable de discerner les compétences, n'entend se réserver aucun droit de désignation, ni au Sénat, ni dans les assemblées régionales. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Cela étant, on peut s'en remettre du choix soit au suffrage universel, soit à la libre désignation par des organismes qualifiés.

S'agissant du Sénat, un double recrutement est envisagé, car deux sortes de compétences y sont souhaitables : les unes générales, les autres spécialisées. La pratique locale des affaires publiques est une excellente école pour apprendre à peser des intérêts contraires et discerner où est l'intérêt commun.

On continuerait donc à confier à des conseillers municipaux, aux conseillers généraux, aux conseillers régionaux élus, en même temps qu'aux députés, le soin d'élire une partie du Sénat. Ce collège électoral serait non pas identique — les délégués des conseils municipaux devraient y être en nombre mieux proportionné à la population de chaque commune — mais analogue à l'actuel collège sénatorial.

Pour que ces sénateurs aient une vision aussi large que possible des intérêts qu'ils auront mission d'exprimer, on envisage d'organiser leur élection non plus dans le cadre du département, mais dans celui de la région entière, mis à part peut-être le cas de très grandes régions et notamment de la région parisienne, qui pourraient être subdivisées en circonscriptions électorales.

Aux côtés des sénateurs ainsi élus, d'autres, en nombre un peu moindre, représenteraient les activités économiques, sociales, familiales ou culturelles. Leur libre désignation incomberait à divers organismes, soit de droit public, tels que les chambres de commerce et d'industrie ou de métiers ou d'agriculture, soit de droit privé, tels que les syndicats et les associations professionnelles.

Je sais les critiques que certains formulent à l'égard de leurs dirigeants. On leur reproche d'être des « notables », installés de longue date dans leurs fonctions et qui ne s'y

maintiennent que parce qu'ils ont en mains l'appareil administratif de l'organisme, qu'il soit public ou privé. Peut-être, parfois ! Mais que de dévouements aussi et d'expérience parmi eux ! Et puis leurs mandants sont bien libres de les changer s'ils le veulent !

Quoi qu'on pense à cet égard, le fait est que, dans notre société contemporaine, ces organismes ont pris une grande importance. C'est très souvent par eux que les oppositions aux mesures prises ou envisagées par le Gouvernement, l'administration ou le Parlement, s'expriment et se répandent, par eux aussi que les mots d'ordre sont établis et transmis. Ils ont ainsi acquis une capacité d'influence que l'Etat ne peut ignorer.

Mais, dira-t-on, en les introduisant au Sénat, vous allez accroître leur puissance, qui est au service d'intérêts particuliers et qui parfois menace l'Etat, dépositaire de l'intérêt général.

L'objection serait de poids, s'il s'agissait de leur conférer des pouvoirs de décision. Mais il ne leur sera demandé que des avis et des propositions. Mieux vaut que leur influence s'exerce en toute clarté plutôt que dans l'ombre. Ils assumeront ainsi par des avis officiels la pleine responsabilité de leurs pensées ou de leurs prétentions, tant vis-à-vis de leurs mandants que de l'Assemblée nationale, du Gouvernement et de l'opinion publique.

La participation aux décisions des représentants des activités économiques, sociales et culturelles n'est pas moins nécessaire dans les régions.

On aurait pu penser instituer dans les régions, aux côtés d'une assemblée régionale ayant pouvoir de décider, une sorte de petit Sénat régional, comportant des élus des collectivités locales et des membres désignés par divers organismes socio-professionnels.

Mais puisque nous projetons de confier la responsabilité des décisions, pour une large part, précisément à des conseillers régionaux élus par les représentants des collectivités locales, plus n'est besoin d'appeler ces collectivités à élire des donneurs d'avis.

C'est donc seulement aux organismes économiques, sociaux ou culturels qu'il restera à faire appel pour en désigner et cela, selon les mêmes modalités, dans le cadre régional, que celles qui seront adoptées dans le cadre national pour composer la partie socio-professionnelle du Sénat.

Cela étant, une question demeure : ces représentants d'organismes socio-professionnels constitueront-ils une assemblée régionale distincte du conseil régional proprement dit, comme le Sénat demeurerait une assemblée parlementaire distincte de l'Assemblée nationale ?

Mieux vaut réunir dans un conseil régional unique tous ceux qui, à des titres divers, auront à délibérer sur les affaires régionales, quand bien même certains d'entre eux n'auront que voix consultative.

D'abord pour une raison d'économie de temps : le préfet de région n'aura pas à exposer et justifier deux fois ses propositions et ainsi les avis s'inséreront instantanément dans les délibérations d'où sortiront des décisions. Aussi pour une raison plus profonde : ce sera une bonne chose que les conseillers régionaux élus au suffrage universel rencontrent des conseillers régionaux représentant des catégories socio-professionnelles et discutent directement avec eux. Ils s'instruiront mutuellement et les avis seront plus utilement formulés et mieux entendus, que si une assemblée consultative correspondait par écrit avec un conseil composé de membres ayant pouvoir de décider.

Comme l'a dit l'un d'entre vous à la Coder de Franche-Comté, mieux vaut le dialogue que la navette ! (*Murmures sur quelques bancs.*)

Le choix des sénateurs et des conseillers régionaux socio-professionnels étant supposé ainsi fait et bien fait, il reste à rechercher comment procéder d'abord pour que leurs avis soient de bonne qualité et ensuite pour qu'ils soient entendus.

La sagesse populaire observe que « les conseillers ne sont pas les payeurs ». D'où le risque, en effet, que les « conseillers » s'expriment avec légèreté ou démagogie !

La valeur de ceux qui, élus ou non, siègeront au Sénat et dans les conseils régionaux, constituera, j'en suis certain, une garantie. Mais diverses dispositions de procédure devront aussi être prises.

Pour que des avis soient sérieux, il faut qu'ils soient précis, qu'ils soient motivés et que ceux qui les donnent engagent sans ambiguïté leur responsabilité intellectuelle et morale.

Le Sénat, appelé à se prononcer sur des projets ou propositions de loi, ne devra donc point, comme le fait l'actuel Conseil économique, se borner à formuler des observations, mais approuver, rejeter ou proposer d'amender expressément chaque article des projets ou propositions de loi qui seront soumis à son examen.

L'expression des motifs de ces votes résultera de la publication des rapports qui les auront précédés et de la publicité des

débats, puis, comme nous verrons, des explications données par une délégation du Sénat aux commissions de l'Assemblée nationale et à l'Assemblée elle-même.

De même, dans les conseils régionaux, tous les membres devront être appelés à voter, même si ce n'est qu'à titre consultatif, sur des propositions précises, après des débats publics.

Opposera-t-on que certains de ceux que nous entendons appeler à siéger au Sénat ou dans les conseils régionaux ne voudront pas se prononcer, fût-ce à titre consultatif, sur certaines des questions qui leurs seront posées ?

Je réponds qu'il seront libres de s'abstenir sur telle ou telle affaire et de refuser ainsi certains engagements. Mais ce ne sera point la loi qui les en aura écartés.

Il est une autre condition pour que les avis soient sérieusement donnés, c'est qu'ils ne soient pas demandés qu'épisodiquement, quand le temps ne presse pas !

Certes, la tentation est toujours grande, pour qui doit agir rapidement, de ne pas consulter : il est bien vrai qu'un retard à décider a souvent de graves conséquences.

Mais pour que ceux qui participent aux délibérations se sentent réellement responsables, il est néanmoins indispensable qu'ils soient consultés sur toutes les décisions concernant un ensemble de matières. Leur consultation doit donc être obligatoire, dans les domaines où leur compétence est reconnue.

L'expérience du Conseil économique et social est à cet égard décisive. Elle montre que le rôle d'une assemblée dont la consultation est facultative s'amenuise inéluctablement. Les affaires graves étant le plus souvent urgentes, la plupart des projets de loi économiques, financiers ou sociaux les plus importants ont été votés au cours des dernières années sans que l'avis de ce Conseil ait été recueilli.

Mais pour que l'obligation de consulter puisse être édictée, il faut que des dispositions soient prises pour que la consultation puisse s'effectuer sans retard dommageable.

C'est ce qui nous a conduits, entre autres choses, à exclure le maintien de deux assemblées — le Sénat et le Conseil économique — qui auraient toutes deux à délibérer obligatoirement et successivement aux côtés de l'Assemblée nationale sur un même sujet. C'est cela aussi qui nous a conduits à préférer pour les régions un conseil régional unique.

Comment faire pour que les avis, ainsi obligatoirement demandés, soient considérés avec attention ?

Dans les conseils régionaux, les avis des représentants socio-professionnels seront nécessairement écoutés par les élus du suffrage universel, si, comme je le propose, ils siègent et discutent ensemble. Mais cela ne garantit pas encore assez qu'une suffisante attention leur soit portée.

Voici le mécanisme qui a été suggéré et qui mérite considération.

Lorsqu'une décision devrait être prise par un conseil régional, tous les conseillers, sans exception, seraient appelés à voter. Mais une proposition ne serait considérée comme adoptée ou rejetée d'emblée qui si elle avait eu pour ou contre elle à la fois la majorité des suffrages exprimés par l'ensemble des conseillers et la majorité des suffrages exprimés par les élus du suffrage universel, c'est-à-dire les députés, membres du conseil régional, et les conseillers élus par les représentants des collectivités locales.

Ainsi donc les conseillers socio-professionnels — qui, je le dis en passant, devraient constituer environ 40 p. 100 de l'effectif total du conseil — auraient la possibilité, dans un premier temps, en mêlant leurs voix à celles des élus du suffrage universel, de faire sentir leur poids.

En cas de contradiction des deux majorités requises, le dernier mot, conformément aux principes que j'ai précédemment rappelés, devrait appartenir aux élus du suffrage universel, qui se réuniraient seuls pour trancher. Mais cette seconde délibération du conseil régional en formation restreinte ne pourrait intervenir qu'après un délai de réflexion minimum de vingt-quatre heures par exemple, pendant lequel les avis des conseillers socio-professionnels seraient pesés.

Le problème se pose différemment en ce qui concerne le Parlement qui demeurerait composé de deux chambres.

Comment garantir l'audience par l'Assemblée nationale des délibérations nécessairement distinctes du Sénat ?

Rappelons ce qu'il en est actuellement, avant d'indiquer quels changements pourraient être apportés.

L'article 34 de la Constitution dit que la loi est votée par le Parlement et l'article 24 que le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Enfin l'article 45 énonce que tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Si l'on s'en tenait à ces seules dispositions constitutionnelles, on pourrait penser que le rôle du Sénat est actuellement le même que sous la III^e République. Alors, aucune loi ne pouvait être promulguée qui n'ait été adoptée à la fois par le Sénat et la

Chambre des députés. Le Sénat avait donc un droit de veto absolu. D'où l'importance capitale de son rôle.

Il n'en est plus de même actuellement. L'article 45 de la Constitution permet en effet, vous le savez, au Premier ministre, en cas de désaccord entre les deux assemblées, de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire, chargée de trouver un terrain d'entente et, si le désaccord persiste après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat, de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

Ainsi le Sénat n'a pas le droit de veto absolu, qui était le sien sous la III^e République, puisque, au terme d'une procédure relativement longue, le Gouvernement peut faire que les votes du Sénat n'aient plus qu'une valeur consultative, et que l'Assemblée nationale vote seule la loi. Telles sont les limites constitutionnelles du pouvoir législatif actuel du Sénat.

A quoi, pour préciser le rôle effectif du Sénat, il convient d'ajouter une constatation importante. Bien que la Constitution permette au Gouvernement de déposer ses projets de loi aussi bien sur le bureau du Sénat que sur celui de l'Assemblée nationale, c'est en fait sur le bureau de l'Assemblée nationale que la quasi-totalité des projets de loi sont déposés et c'est devant cette Assemblée qu'a lieu leur premier examen et les premiers votes les concernant.

Si bien que le Sénat n'intervient qu'après que l'Assemblée nationale s'est déjà prononcée, et que celle-ci ne connaît pas l'avis du Sénat lors de sa première lecture et de ses premiers votes. L'Assemblée ne peut donc en tenir compte qu'ultérieurement et, si l'affaire est importante, elle peut répugner à se déjuger.

Cela étant ainsi rappelé, quelles sont les réformes constitutionnelles envisagées à cet égard ?

Le bicamérisme parlementaire sera maintenu. Mais le domaine des compétences du Sénat et la procédure de ses interventions dans la confection des lois seraient modifiés.

J'indiquerai tout à l'heure comment serait délimitée la compétence du Sénat qui s'étendrait à tous les projets ou propositions de loi ayant une portée économique, sociale, culturelle ou administrative, à l'exclusion des lois de caractère essentiellement politique.

Je veux d'abord parler de la réforme de la procédure législative.

La réforme de la procédure d'intervention du Sénat dans l'œuvre législative donnerait à l'Assemblée nationale le pouvoir de décider par son seul vote, non plus à titre exceptionnel, à la demande du Gouvernement et après plusieurs navettes, mais en règle générale, dès que l'avis et les propositions du Sénat sur le projet ou la proposition de loi débattus seraient connus.

L'avis du Sénat ne serait, en principe, demandé qu'une seule fois. Mais le renvoi au Sénat pour examen de projets d'amendements au texte initial ou même de textes déjà examinés par l'Assemblée nationale, pourrait intervenir à la demande de la commission compétente de l'Assemblée ou du Gouvernement avant le vote de l'Assemblée nationale sur l'ensemble du projet. Ainsi seraient abrégés les délais nécessaires à l'adoption des lois par le Parlement, tout en laissant ouverte la possibilité de recourir pleinement aux avis des sénateurs chaque fois que les exigences techniques de la confection des lois le rendraient utile.

Ainsi serait supprimée l'obligation de navettes parfois inutilement irritantes, lorsque, le désaccord entre les deux assemblées étant d'emblée définitif, ces navettes n'ont d'autres raisons d'être que de satisfaire à des exigences formelles, pour permettre à l'Assemblée nationale d'avoir le dernier mot.

Un certain pouvoir de retarder qu'a le Sénat se trouverait ainsi supprimé, mais d'autres dispositions projetées devraient avoir pour effet d'accroître son pouvoir d'influencer.

Je ne reviens pas sur le poids que donnera aux avis du Sénat l'introduction en son sein de représentants très qualifiés des activités économiques, sociales et culturelles. Je ne considère maintenant que les effets de changements dans les procédures parlementaires.

La règle devrait être posée que le Sénat serait appelé à délibérer des projets ou propositions de loi de sa compétence, non plus après que l'Assemblée nationale s'est prononcée une première fois, mais avant.

Cela ne pourra manquer de donner une plus grande audience aux travaux du Sénat : audience auprès de l'opinion, car c'est au Sénat qu'il serait pour la première fois débattu publiquement des projets de loi ; audience auprès de vous-mêmes, qui aurez connaissance des avis ou propositions du Sénat, lorsque vous examinerez les questions que vous aurez à trancher.

Cette interversion de la chronologie des débats pourrait même avoir une telle importance psychologique qu'il paraît sage de prévoir certaines exceptions.

Lorsqu'un projet de loi aura une portée politique majeure, il faudra que les motifs de son dépôt puissent être d'abord

exposés par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale et que les principes mêmes du projet soient d'abord adoptés ou rejetés par cette Assemblée.

Ce qui veut dire que, avant la transmission au Sénat du projet pour examen, une discussion générale aurait lieu à l'Assemblée nationale, sanctionnée par la prise en considération du projet ou par le refus de sa prise en considération.

Dans ce second cas, il n'y aurait évidemment pas lieu de transmettre le projet au Sénat. Mais lorsque la prise en considération serait votée par l'Assemblée nationale, l'examen par elle des articles n'interviendrait qu'après que l'avis et les propositions du Sénat auraient été reçus. Cette procédure exceptionnelle qui ne s'appliquerait qu'à la demande du Gouvernement, pourrait se révéler particulièrement utile pour les lois de finances.

Il est une autre réforme envisagée, qui aurait pour effet d'accroître le rôle du Sénat dans la confection des lois : le Sénat serait appelé à désigner une délégation, composée de trois membres au plus, qui aurait à exposer devant les commissions de l'Assemblée et devant l'Assemblée elle-même les motifs des avis et propositions du Sénat et de défendre les amendements proposés par lui.

Tandis qu'actuellement sénateurs et députés ne peuvent officiellement collaborer, par contacts directs, qu'au sein de commissions mixtes paritaires dont la réunion est laissée à l'initiative du Gouvernement, à l'avenir, dans tous les cas, le Sénat, par l'entremise de cette délégation, participerait au travail législatif au sein même de l'Assemblée nationale.

Telles sont, mesdames, messieurs, les procédures par lesquelles les conseils régionaux seraient appelés à participer à l'administration locale et le Sénat à la confection des lois.

Mais il est en outre des cas dans lesquels le Gouvernement ou ses délégués dans les régions ont avantage à consulter avant d'agir.

De même qu'à l'heure actuelle le Conseil économique et social peut être saisi par le Gouvernement de toutes questions, de même demain les conseils régionaux et le Sénat devront pouvoir être consultés chaque fois qu'il sera nécessaire.

Ce sera particulièrement utile lorsqu'il s'agira de recueillir des informations et des jugements sur les conjonctures régionales et nationales ou d'arrêter une politique d'aménagement du territoire ou d'élaborer le plan de développement économique et social.

Voilà, mesdames et messieurs, les grandes lignes des institutions nouvelles par lesquelles le Gouvernement proposera d'associer davantage les Français à la conduite des affaires publiques concernant la vie pratique du pays.

Ces institutions concerneront des domaines bien définis, qu'il s'agisse des régions ou du Sénat.

Les collectivités que seront les régions ne sauraient, sans graves inconvénients, avoir une compétence générale. Il serait, en effet, dangereux pour l'unité nationale que les régions puissent, de leur propre initiative, se saisir de tout problème, même politique, dès lors qu'il a un rapport proche ou lointain avec l'intérêt de la région, nous risquerions alors d'entrer dans la voie dangereuse du fédéralisme. Il est bien évident, au surplus, qu'une compétence générale risquerait d'amener les régions à empiéter sur les compétences des départements et des communes. Or, je l'ai dit et je le répète, la réforme régionale ne doit pas se faire au détriment de ces collectivités, mais au contraire à leur bénéfice.

Tout nous amène ainsi à faire des régions des collectivités spécialisées, à compétence d'attribution. C'est dire, d'une part, que leur vocation sera — et sera uniquement — de contribuer au développement économique, social et culturel de la partie du territoire national sur laquelle elles exercent leurs actions ; c'est dire, d'autre part, qu'elles n'auraient le droit d'intervenir que dans les domaines où la loi leur aura expressément attribué compétence et selon les modalités déterminées par la loi.

Cela signifie, de façon concrète, que la région devra, pour l'essentiel, intervenir en matière d'équipements scolaires, sanitaires, sociaux, agricoles, en matière de transports, de logements, de formation professionnelle. En ce qui concerne les équipements, la région exercera tout ou partie des attributions actuellement exercées par l'Etat soit en ayant la maîtrise d'ouvrage, soit en octroyant des subventions aux départements et communes. Pour mener à bien ces actions, la région devra, dans le cadre du plan national et des perspectives de développement de la région, établir un programme régional d'équipements pluriannuel.

La limitation stricte des compétences de la région devra avoir une contrepartie : dans le domaine qui est le sien la région devra disposer de la plus grande liberté d'action compatible avec les impératifs du développement national.

Afin d'éviter que les décisions ne « remontent à Paris » pour recevoir le visa ou l'avis de tel ou tel bureau ou commission technique, il faudra que la loi pose en principe que toutes les opérations réalisées ou subventionnées par la région seront

instruites et arrêtées en dernier ressort par les autorités de l'Etat dans la région.

De même, la réforme régionale aboutirait à un échec si les régions ne disposaient pas de ressources propres suffisantes ou si, par le biais de subventions sectorielles dispensées en fonction des demandes, on rendait aux administrations centrales le pouvoir de contrôler dans le détail tous les projets élaborés par la région.

Le Sénat aura pareillement vocation pour se prononcer sur toutes les questions économiques, sociales, scolaires et universitaires et, en outre, pour tout ce qui concerne l'administration des collectivités locales.

L'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi, sera complété afin d'indiquer clairement parmi les règles et les principes qui relèvent de la loi ceux qui ne pourront être fixés qu'après consultation du Sénat, et quels autres pourront, à raison de leur caractère exclusivement politique, être modifiés par l'Assemblée nationale délibérant seule.

On sait que c'est par référendum que le Président de la République entend que soient réalisées ces réformes. Ce référendum portera sur un projet de loi dont certains articles seront d'ordre constitutionnel et d'autres auront le caractère de loi organique ou de loi ordinaire.

Seront d'ordre constitutionnel les dispositions concernant le rôle du Sénat et les principes essentiels qui déterminent sa composition.

Comme précédemment, auront le caractère de loi organique, certaines dispositions relatives à la composition du Sénat, à la durée du mandat des sénateurs, aux conditions de l'élection des sénateurs ou de leur désignation.

Auront le caractère de loi ordinaire d'autres dispositions relatives au mode d'élection des sénateurs et la totalité des articles concernant les régions.

Je précise que l'adoption d'une loi par voie référendaire ne modifie pas sa nature, constitutionnelle ou non.

Une loi référendaire peut donc être modifiée ultérieurement par le Parlement, selon la procédure applicable, selon le cas, aux lois organiques ou aux lois ordinaires.

Ainsi donc, pour ce qui est du mode d'élection ou de désignation des sénateurs et pour tout ce qui concerne les régions, des aménagements pourront être apportés ultérieurement au texte référendaire, à la lumière de l'expérience, sans qu'il soit nécessaire d'appeler à nouveau l'ensemble du peuple français à voter.

Le Gouvernement entend proposer au Président de la République d'inclure dans le référendum tout ce qui concerne la réforme du Sénat.

En ce qui concerne les régions, la loi référendaire devra comporter les dispositions qui permettront la mise en application de la réforme, notamment quant à la composition des conseils régionaux et à leurs compétences. Dans le cadre des principes posés par la loi référendaire, les ressources de la région seront déterminées par les lois de finances.

Il faudra bien que la loi référendaire définisse une carte des régions qui sera probablement identique à celle des vingt et une circonscriptions d'action régionale, ou sinon très voisine. Mais il sera expressément indiqué que cette carte pourra être modifiée par la loi dès que le Parlement aura pu juger des corrections à apporter.

La région parisienne ne peut être tenue à l'écart de cette grande réforme. Les dispositions générales de la loi lui seront donc applicables. Mais l'importance de sa population et le fait que les pouvoirs publics y aient leur siège, invitent à rechercher des modalités spécifiques, en ce qui concerne tant la composition de l'assemblée régionale que les relations entre le Gouvernement et les instances régionales.

Quant aux départements d'outre-mer, leur dispersion géographique exclut évidemment qu'ils puissent tous ensemble former une seule région, ne serait-ce que parce que l'on voit mal où pourrait être son chef-lieu, si ce n'est paradoxalement à Paris, ce qui serait une singulière façon de rapprocher les centres de décision des usagers. En vérité, les conseils généraux des départements d'outre-mer et les préfets de ces départements ont déjà des pouvoirs décentralisés ou déconcentrés, selon le cas, très supérieurs à ceux qui existent en métropole. A l'occasion de la réforme actuellement débattue, on devra examiner comment associer mieux les populations, et spécialement les représentants des activités économiques, sociales et culturelles de ces départements aux décisions concernant leur développement économique et social.

De même, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, des solutions d'inspiration analogue et adaptées à chaque cas devront être dégagées.

Mesdames et messieurs, par ce long exposé, j'ai tenté d'expliquer devant vous les intentions du Gouvernement. Je dis bien « les intentions », car, si le Gouvernement a certes délibéré sur ces questions, il n'a rien voulu arrêter avant ce débat.

Tout à l'heure, M. le ministre délégué chargé du Plan et de l'aménagement du territoire vous apportera des indications supplémentaires. Il vous dira notamment quels enseignements on peut tirer de la vaste consultation organisée par le Gouvernement au cours des derniers mois et il précisera devant vous les conséquences de la réforme régionale sur l'élaboration et l'exécution du Plan, comme sur l'aménagement du territoire.

Devant ce vaste ensemble de réformes, certains, je le sais, ressentent des craintes. Tout changement, en effet, est propre à inquiéter. Mais, à notre époque, l'immobilisme ne serait-il pas chargé d'encre plus de dangers ? Aux inquiets, je dis : vos craintes sont compréhensibles, mais ne sont pas fondées.

A ceux qui ont la nostalgie du contrepois politique que constituait un Sénat conservateur, je réponds que, dans le régime de séparation des pouvoirs qui est maintenant le nôtre, l'équilibre des pouvoirs résulte des attributions du Président de la République et de son élection au suffrage universel.

A ceux qui dénoncent les inconvénients, pour une bonne élaboration des lois, d'un prétendu monocrisme, je réponds que le droit sera certes expressément reconnu à l'Assemblée nationale, issue du suffrage universel, de trancher définitivement, mais que le rôle de chambre de réflexion au sein du Parlement ne sera pas enlevé au Sénat. Au contraire, son influence sera accrue si ses avis et propositions lui sont demandés avant que l'Assemblée nationale déballe des lois et si des sénateurs sont invités à collaborer à l'œuvre législative au sein même de l'Assemblée.

A ceux qui craignent de voir siéger au Sénat et dans les conseils régionaux les représentants d'intérêts particuliers, à ceux qui redoutent la menace que ferait peser sur l'unité du pays la création de régions en suscitant la renaissance de particularismes locaux, je réponds que ces réformes, bien conçues et bien appliquées, peuvent être, au contraire, un moyen de préserver l'unité nationale. Car ce n'est point l'expression publique d'intérêts divergents ou la tentation du séparatisme régional qui, en vérité, menacent cette unité, mais l'insuffisante compréhension par les Français des impératifs, des contraintes et des objectifs de l'action nationale. L'Etat omniprésent leur apparaît moins comme une divinité tutélaire que comme « un monstre froid » dont ils ne parviennent à bien comprendre ni les desseins ni les décisions.

Il est deux manières d'assurer la cohésion de la nation : on peut l'imposer du sommet, par la contrainte stricte d'un Etat centralisateur, voulant ignorer tous les particularismes, professionnels ou régionaux, et décidant de tout. Ainsi s'effectua la longue marche de notre pays vers l'unité nationale.

On peut aussi faire appel, dans la liberté, à la convergence des initiatives, des efforts et des responsabilités, locales ou professionnelles, pour que les milliers de décisions dont dépend pratiquement le bien-être de tous, soient prises avec le concours d'un nombre de Français directement intéressés aussi grand que possible et pour qu'ainsi l'Etat puisse se consacrer pleinement aux tâches nationales. C'est la voie dans laquelle nous nous sommes engagés : celle de la participation. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et sur plusieurs bancs du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Olivier Guichard, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Mesdames, messieurs, le mouvement d'idées en faveur d'une action régionale est né dans notre pays d'une revendication : celle du développement équilibré de l'expansion. Ce mouvement rend la réforme nécessaire, notre action l'a rendue possible. Ce sont les deux premiers points que je voudrais établir rapidement, avant de vous exposer les résultats des consultations que nous avons entreprises et de répondre à quelques critiques.

La volonté d'expansion économique constitue un trait caractéristique de notre deuxième moitié du xx^e siècle, par opposition aux attitudes de repliement de la génération précédente, numériquement affaiblie par la guerre.

Elle suscite des comportements nouveaux et rencontre des difficultés.

Des aspirations propres à ce siècle fondées sur des conceptions autres que celles des droits dont peut jouir le citoyen universel sont apparues et tendent vers une diversification des catégories sociales ou régionales avec une reconnaissance des intérêts propres à chacun des groupes.

Ces intérêts se défendent sans doute sur le plan professionnel, mais, de plus en plus, au stade des infrastructures, des équipements publics, de ce que j'appellerai en termes d'aménagement du territoire l'environnement. Aux décisions qui commandent cet environnement, chaque catégorie veut désormais participer.

Ces attitudes nouvelles se heurtent à un envahissement de l'administration centralisée qui, sans doute, résulte du fait que

l'individu demande de plus en plus à la collectivité, mais qui risque de créer un univers indifférent et anonyme, confinant parfois à l'absurde.

Certaines techniques modernes entretiennent parallèlement un sentiment d'emprise de la collectivité sur notre vie quotidienne. Les notions de temps et d'espace ont changé de sens.

Les moyens énormes du progrès sont au service de la collectivité. Celle-ci est — quelquefois abusivement — identifiée à l'administration dont les prérogatives apparaissent sans limites et une cassure risque de se produire dans l'organisation sociale sur laquelle l'individu se sent sans prise. C'est un défaut des structures. Louis Armand a eu raison de dire : « Ce n'est pas la technique qui représente le vrai danger pour la civilisation, c'est l'inertie des structures ».

Il nous faut dépasser ce conflit en organisant de façon différente notre vie sociale par la création de centres de décision nouveaux et diversifiés, mieux adaptés aux situations concrètes.

Il faut donner ce nouveau souffle à la société moderne en permettant l'expression des initiatives et des responsabilités là où il est naturel qu'elles se manifestent, c'est-à-dire à proximité de réalités. Décentraliser et décentraliser : tels sont les moyens de rapprocher le pouvoir de ceux qui en sont la source, en conservant au niveau national l'unité de direction. Cette démarche n'est pas différente de celle des grandes entreprises de la société industrielle. Le développement de la consommation et de la production de masse les a conduits à constituer des ensembles de grandes dimensions ; mais les dangers de la centralisation lui ont fait découvrir la déconcentration des décisions.

Ces structures nouvelles supposent la participation, expression de la confiance qu'il convient de faire aux hommes, que ce soit — je le répète — en vertu du sol où ils habitent, ou en vertu de leurs activités. Séparer les citoyens des producteurs est une attitude arbitraire que nous devons abandonner ; il faut réintégrer le fait économique dans nos institutions.

Il existe sans doute des groupements professionnels où se retrouvent les acteurs de la vie économique, mais leur rôle est de défendre des intérêts et non pas de s'associer, en leur nom, à des synthèses.

La fonction politique étant l'art des ensembles, la décision doit résulter d'une synthèse des intérêts. Dans ce but, il est nécessaire de mettre en présence les uns et les autres dans une économie concertée.

Les régions peuvent être le cadre de la déconcentration et de la décentralisation. Leur aire territoriale apparaît comme la mieux adaptée à l'organisation moderne du développement économique qui dépasse les limites départementales ou communales ; leur dimension et leur poids démographique que nous avons à définir les désignent également comme le cadre où pourront s'affirmer des vocations particulières ou des complémentarités industrielles, agricoles ou tertiaires, le cadre, en un mot, de la planification et de l'aménagement du territoire.

Telles sont les ambitions de la réforme régionale ; réforme politique et économique dont le but est de réaliser un équilibre nouveau, en répartissant les responsabilités, en rapprochant le citoyen des problèmes de gestion, en donnant un contenu nouveau à la démocratie nouvelle.

C'est une affaire qui touche, vous le voyez, à nos structures administratives historiques, à nos habitudes de vie en commun, mais sa réalisation est indispensable ; elle est aujourd'hui possible.

Elle est possible, car elle a été voulue, pensée et préparée depuis plus de dix ans par les gouvernements successifs. Une méthode a été choisie : celle d'une action progressive parce que, dans ce domaine qui touche aux habitudes et à la vie des hommes, il eût été dangereux de céder aux rigueurs, souvent tentantes, de l'esprit de système.

Il est commode de distinguer dans cette évolution deux grandes étapes, encore qu'il soit toujours un peu arbitraire de définir des ruptures là où il y a eu, au contraire, continuité. Les premières décisions datent de 1954-1955. Elles ont eu pour objet l'élaboration des programmes d'action régionale et la création d'organismes moteurs dans la région. Je pense aux sociétés de développement régional, aux sociétés d'équipement et aux comités d'expansion qui ont reçu leur assise réglementaire en 1956.

Mais cet ensemble était insuffisant et de 1958 à 1964 ce sont des actions administratives qui ont été entreprises, les unes, comme la création de la délégation à l'aménagement du territoire étaient nationales ; les autres étaient régionales, avec trois objectifs : harmoniser les circonscriptions administratives, créer une administration régionale et cristalliser un état d'esprit régional.

Sur le premier point, un décret de 1960 a créé les vingt et une circonscriptions d'action régionale qui confirmaient les vingt et une circonscriptions de programme de 1956.

Quant à la création d'une administration régionale économique, elle a évolué de 1960 à 1964, dans les faits puis dans

les textes avec la mise en place des conférences interdépartementales et les préfets coordonnateurs.

Quant à la formation d'un esprit régional, troisième volet de ce triptyque, elle s'est effectuée de la même manière avec l'installation des commissions de développement économique régional qui ne se substituent pas aux comités d'expansion, mais les prolongent et les complètent.

Ainsi, une communauté nouvelle s'est affirmée au sein de la collectivité nationale demandant à être reconnue et à jouer son rôle. C'est ce dont le chef de l'Etat a solennellement pris acte dans son discours de Lyon.

Ce qui a été dit le 24 mars dernier est important, comme est importante la date à laquelle cela a été dit. Elle est antérieure en effet aux événements du mois de mai dont il est fréquent d'entendre dire qu'ils sont la cause, voire qu'ils inspirent cette réforme. Sans doute ont-ils accéléré sa préparation en donnant à cette volonté de participation une audience exceptionnelle ; mais leur effet est comparable à celui des rapides sur les fleuves et les rivières : ils en précipitent le mouvement, mais n'en modifient pas le cours.

Dix ans d'approches successives ont fait de la région presque une réalité.

Le Gouvernement a estimé que, sur un sujet aussi important, qui concerne fondamentalement les rapports qu'entretient chaque citoyen avec les pouvoirs publics, il fallait d'abord donner la parole aux régions dans une consultation très ouverte et non directive, puis organiser le débat parlementaire qui s'ouvre aujourd'hui, et, ainsi informé des positions de chacun, arrêter sa position et demander au peuple par référendum de manifester sa volonté de voir naître la région. Le référendum sera la naissance de ce nouvel enfant ; et l'éducation des premières années, ce sera au Parlement et au Gouvernement d'y procéder.

Un dossier a donc été envoyé le 28 août 1968, par le Premier ministre, aux préfets de région comprenant une circulaire explicative, une note intitulée : « Thème de réflexions et d'examen », un ensemble de cartes concrétisant les différents projets de découpage régional, enfin des éléments de bibliographie.

Les instructions adressées aux préfets de région leur demandaient d'organiser cette consultation à deux niveaux : au niveau départemental où les conseils généraux ont notamment été réunis et au niveau régional, où tous les organismes représentés dans les Coder ont été également consultés. A chacun des niveaux, une très large publicité a été donnée au dossier.

« Le principe même de la participation, écrivait le Premier ministre dans sa circulaire, doit s'appliquer à la préparation de la réforme comme il doit être le fondement de son application. »

C'est pourquoi, plutôt que d'envoyer un projet de texte à amender, nous avons préféré poser des questions et donner des thèmes de réflexions.

Quelles questions ?

Tout d'abord, sur les dimensions des régions, le cadre actuel est-il satisfaisant ?

En deuxième lieu, quels peuvent être les pouvoirs dont seraient dotés les régions ?

En troisième lieu, après avoir posé le principe qu'il n'est pas de capacité entière d'une collectivité sans budget, nous avons énuméré les différents moyens financiers qui pouvaient être créés en faveur de la région.

En quatrième lieu, nous avons demandé quels organes représentatifs de la région pouvaient être envisagés en vue d'exercer les pouvoirs qui lui seraient reconnus, tout en soulignant d'ores et déjà l'intérêt que pouvait présenter la participation des activités professionnelles, économiques et sociales aux conseils régionaux.

Enfin, et c'était la dernière question, il était demandé que soient étudiées les hypothèses relatives à l'administration de la région.

Donc : quelles dimensions, quels pouvoirs, quels moyens financiers, quels organes représentatifs, quelle administration ? Telles étaient les questions.

Dans l'ensemble, cette consultation a provoqué partout un énorme intérêt, plus grand encore en province qu'à Paris. Nous avons répertorié plus de 3.000 articles de journaux parisiens et provinciaux en deux mois, près de 5.000 dossiers ont été demandés aux services des préfetures et 3.260 réponses ont été adressées au Gouvernement. Après une période d'études et d'explication en septembre, toutes les organisations, officielles et privées, se sont réunies en octobre en vue de rédiger et de faire voter leurs avis. Les organismes régionaux se sont réunis juste après les organismes départementaux, et les Coder ont siégé entre le 20 octobre et le 4 novembre dans toute la France.

Nous disposons donc maintenant de tous les avis émis, de rapports de tous les préfets sur les conditions dans lesquelles s'est effectuée la consultation, de nombreux articles de presse, enfin des contacts personnels que mes collègues du Gouvernement et moi-même avons pu avoir en province, principalement

au sein des Coder. Que résulte-t-il de cette consultation sans précédent ?

J'aimerais tout d'abord vous dire quelques mots de la méthode employée en ce qui concerne le dépouillement des avis et leur synthèse. Je me suis adressé pour cela, compte tenu des délais dans lesquels devait être réalisée la synthèse et aussi des moyens modernes d'informatique dont il fallait disposer, à la Société d'économie et de mathématiques appliquées — la S. E. M. A. — dont chacun connaît la réputation d'objectivité scientifique. En relation étroite avec mon cabinet, une méthode de travail a été élaborée permettant, à partir des analyses des avis reçus, de dégager les principales tendances de la consultation.

Pour cela, une identification des organismes auteurs des avis a tout d'abord été effectuée selon trois critères : la nature de l'organisme — nous avons distingué sept secteurs principaux d'activité ; l'aire de recouvrement des auteurs des avis ; la localisation enfin qui a été faite à deux niveaux, départemental et régional.

Chaque avis a été ainsi transcrit sur une fiche de codification qui reprenait les grands thèmes de la consultation.

Les fiches de codification ont été ensuite transcrites sur cartes mécanographiques puis sur bandes magnétiques en vue du dépouillement sur ordinateurs.

Enfin le dépouillement des avis a été effectué. On a fait calculer par l'ordinateur, d'une part, les résultats globaux pour chaque question, d'autre part, la ventilation de ces résultats en fonction d'un certain nombre de critères simples tels que la nature de l'organisme ou sa localisation.

Plusieurs centaines de tableaux ont été ainsi établis, parmi lesquels j'ai sélectionné les plus significatifs dans un document de synthèse qui vous a été remis.

Il est nécessaire de remarquer, je crois, que la méthode utilisée pour le dépouillement de ces avis, employée pour la première fois, combine intimement des éléments quantitatifs, donnés par ordinateur et des éléments qualitatifs qui n'ont pu être appréciés qu'après une étude des avis eux-mêmes et de leurs nuances.

Je ne pouvais vous adresser ni les 300 tableaux établis, ni les 40 qui composent le premier rapport de la S. E. M. A. mais seulement les résultats globaux. Ce qui est intéressant, c'est de connaître les avis des conseils généraux, des chambres de commerce, des syndicats, ouvriers et patronaux, des chambres d'agriculture sur les différents thèmes proposés, et non pas de connaître uniquement leur addition, qui n'a pas la même signification, puisqu'il est évidemment bien difficile de faire l'addition d'avis provenant d'organismes de différente nature.

Je m'efforcerai donc, à propos des réponses données à chacun des thèmes, de vous donner les indications nécessaires sur les positions prises par les différents organismes consultés, cela pour qu'il n'y ait point d'équivoque. Je précise d'ailleurs qu'aussi bien l'ensemble des tableaux que le second rapport de la S. E. M. A., plus qualitatif et plus fouillé, seront, bien entendu, rendus publics.

Si j'avais tenté d'introduire — je le dis en passant — en cette matière, des éléments de pondération, c'est alors, très certainement, que l'on m'aurait reproché d'introduire dans le résultat de la consultation des éléments arbitraires.

La façon la plus claire de présenter l'ensemble des résultats sera, pour moi, après avoir précisé les caractéristiques générales des avis, d'examiner successivement, et à propos de chacun des thèmes, les directions dans lesquelles le Gouvernement peut déjà souhaiter orienter la réforme.

Comme un maximum de liberté a été laissé aux organismes consultés, les avis sont très hétérogènes, du point de vue tant de leur forme que de leur contenu. Certains vont en profondeur sur tous les thèmes suggérés, d'autres n'en traitent qu'une partie. Certains enfin, heureusement peu nombreux, se contentent d'indiquer avec chaleur qu'ils trouveraient indigne que leur organisation ne soit point représentée au conseil régional et ne vont pas plus loin.

Les différentes régions ne se sont pas prononcées avec la même intensité. Par exemple, nous notons 272 avis dans la région parisienne, 204 dans les pays de Loire, 160 en Poitou - Charentes. Mais il faut noter que tous les départements métropolitains sont représentés dans la consultation, quoique de façon inégale.

Les auteurs des avis représentent toutes les couches de la population et l'ensemble des secteurs d'activité. Je peux citer, à titre d'exemple, 719 avis en provenance du secteur industrie et commerce, 460 en provenance de syndicats d'ouvriers et d'employés, 342 en provenance d'organismes agricoles.

En d'autres termes, dans chaque région, toutes les catégories d'organismes se sont exprimées et, réciproquement, les avis émis par chaque catégorie d'organismes couvrent l'ensemble des vingt et une régions de programme. Ces avis peuvent donc bien être considérés comme un reflet fidèle de l'opinion des organismes et des collectivités intermédiaires.

Les différents points abordés dans le dossier diffusé à tous les organismes ont été classés en sept catégories de thèmes : dimensions de la région, pouvoir réglementaire de la région, réalisation et gestion des équipements publics, aménagement du territoire et planification, moyens financiers de la région, organismes représentatifs, administration de la région.

Bien sûr, tous les avis n'ont pas abordé tous ces thèmes. En moyenne, les avis assez complets ont abordé les deux tiers des thèmes. Ceux qui l'ont été le plus sont les dimensions de la région, avec 88 p. 100 des avis ; les organes représentatifs, 88 p. 100 ; les moyens financiers, 80 p. 100.

Ceux qui l'ont été le moins, ceci vraisemblablement en raison de leur caractère plus technique, sont la réalisation et la gestion d'équipements publics, 47 p. 100 ; l'aménagement du territoire et la planification, 35 p. 100.

Ces résultats sont du reste assez logiques car ce sont les thèmes concrets et d'intérêt général qui ont donné lieu aux prises de position les plus nombreuses.

En ce qui concerne les dimensions de la région, 42 p. 100 des avis expriment le désir de n'en pas changer, 48 p. 100 estiment qu'elles sont acceptables mais devront être ultérieurement modifiées, enfin 10 p. 100 estiment qu'elles ne sont pas acceptables et devraient être modifiées à l'occasion de la réforme régionale.

Les régions qui semblent, en majorité des avis, satisfaites du découpage actuel sont principalement la Picardie, le Limousin, Rhône-Alpes, le Languedoc, Poitou-Charentes, le Centre, l'Alsace.

Celles qui estiment les dimensions actuelles acceptables mais pensent qu'elles devront être modifiées par la suite sont la Basse-Normandie, les pays de la Loire, la Bretagne, la Champagne, l'Aquitaine.

La plus grande partie des avis exprimés concernant une modification des dimensions régionales vont dans la direction d'un agrandissement des régions dans la proportion de 88 p. 100.

On peut donc dire qu'une tendance fortement majoritaire se dégage en faveur d'un maintien transitoire des vingt et une régions, mais que l'on souhaite un regroupement ultérieur en unités plus importantes.

Il semble bien, en effet, que l'existence des vingt et une régions qui constituent depuis plusieurs années un échelon administratif et représentatif ait entraîné un certain nombre d'habitudes, suscité des sentiments de solidarité, que les régions hésitent, d'une manière compréhensible, à remettre en cause pour se lancer dans la tâche complexe et forcément longue d'un nouveau découpage.

Mais, en sens inverse, on sent bien que les régions actuelles sont souvent jugées imparfaites, soit que certains les estiment trop petites pour constituer de véritables unités économiques, soit que, dans divers cas, des suggestions aient été faites en vue de regroupements de régions ou de rattachements de départements.

De toute manière, sur la base des régions actuelles peu ou pas modifiées, le Gouvernement souhaite que le Parlement puisse éventuellement dans l'avenir opérer des modifications dans les limites ou le nombre des régions.

Sur le second thème de caractère général, les avis se sont d'abord exprimés sous une forme négative : il s'agissait de limiter le pouvoir central sans diminuer les pouvoirs actuellement exercés par le département et la commune ; 82 p. 100 des avis estiment que les pouvoirs de la région doivent se constituer exclusivement à partir de ceux que l'Etat lui transférera.

En ce qui concerne le pouvoir réglementaire, on obtient très peu d'avis détaillés, ce problème ayant été souvent jugé trop abstrait. Il convient tout de même de noter que 27 p. 100 des avis des syndicats agricoles insistent sur la nécessité d'un aménagement régional des règlements nationaux en matière agricole.

Pour ce qui est des équipements publics dont la région pourrait avoir la responsabilité, actuellement assurée par l'Etat, les domaines le plus souvent cités sont les hôpitaux, les routes, l'infrastructure rurale et l'enseignement supérieur.

Pour l'aménagement du territoire et la planification, j'ai déjà signalé qu'il s'agissait des thèmes le moins souvent abordés. Les avis émis dans ce domaine se situent plus au niveau de la pétition de principe qu'à celui de recommandations précises quant au processus de planification. La tendance dominante préconise une concertation entre l'Etat et la région. Pour la majorité des avis, le Plan doit constituer un cadre général établi à l'aide d'un dialogue entre la région et l'Etat.

Tels sont les avis qui ont été donnés sur les pouvoirs de la région ; ils expriment une tendance générale qui est adoptée par le Gouvernement dans la mesure où il est admis que la réforme régionale est faite non pour enlever aux départements et aux communes leurs prérogatives, mais pour stopper un processus de centralisation de l'appareil administratif de l'Etat.

Ainsi, en ce qui concerne le pouvoir réglementaire, le Gouvernement admet que lorsqu'une loi de portée économique, sociale ou

culturelle prévoit que les règlements pris pour son application doivent ou peuvent comporter des dispositions différentes selon les régions, ces règlements seront soumis, pour avis, aux conseils régionaux. Cela pourrait être vrai, par exemple, pour certains aspects de la politique agricole. De même, lorsqu'un décret prévoira que ces conditions d'application seront fixées par arrêté du préfet de région, le conseil régional intéressé devrait être consulté sur cet arrêté.

Pour ce qui concerne les équipements publics, à partir du moment où la région sera créée, le Gouvernement sera amené à proposer une définition précise des équipements qui resteront du domaine de l'Etat, de ceux qui deviendront des équipements régionaux, enfin de ceux qui resteront de la compétence des départements et des communes. La répartition des équipements en catégories A, B et C, qui a été établie depuis plusieurs années déjà, sera revue et précisée. Il s'agit là, du reste, d'un domaine fort complexe où il conviendra d'avancer pas à pas, car des transferts d'équipements existants de l'Etat aux régions, avec ce qu'ils supposent de transferts équivalents de moyens financiers, devront être effectués en même temps que les compétences correspondantes seront reconnues aux régions. La loi et le décret devront avoir à préciser, à l'occasion de chaque Plan, cette répartition complexe, la région devenant ainsi maître d'ouvrage et organe de financement de ses propres équipements.

Enfin, une partie des pouvoirs des régions s'exerceront dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la planification. J'évoquerai tout à l'heure ses limites lorsque j'aborderai le problème du maintien nécessaire de la cohérence de la politique nationale. Mais il est certain que la création des régions va transformer notre système actuel de planification.

Après le dialogue avec le commissariat du Plan et les différents ministères en vue de déterminer des perspectives financières quinquennales, les régions devront élaborer leurs perspectives de développement et leurs propres programmes d'investissements publics comprenant les réalisations d'équipements de caractère régional et les principaux équipements urbains et ruraux des collectivités de la région. Là aussi, le texte même de la loi référendaire posera des principes, mais, sur certains points, laissera à des textes d'application le soin de préciser l'ensemble du processus de planification.

Tel est l'esprit dans lequel le Gouvernement étudie actuellement le problème des pouvoirs des régions. Il nous apparaît très proche des analyses et des suggestions qui ont été faites dans la majorité des avis reçus. Mais, dans la mesure où la mise en œuvre de ces pouvoirs régionaux bouleverse, en fait, l'ensemble de notre système administratif actuel, il convient de savoir qu'elle sera progressive et demandera beaucoup d'attention.

J'en viens au thème des moyens financiers. Quatre-vingts pour cent des avis ont abordé ce thème, montrant ainsi l'importance que chacun attache à ce problème. Mais c'est aussi un thème à propos duquel la synthèse est la plus difficile ; car la circulaire du Premier ministre ne pouvait qu'énumérer diverses possibilités sans les approfondir. La plupart des organismes consultés se sont contentés d'émettre des vœux généraux, tels que « fiscalité régionale autonome » ou « rétrocession automatique à la région d'une partie des recettes de l'Etat ». Nous comptons d'ailleurs que les avis nous fourniraient sur ce sujet non pas des exposés complets et cohérents mais plutôt des tendances, parfois des refus, souvent des suggestions.

C'est ainsi que, sur l'origine des ressources financières de la région, 47 p. 100 des avis sont pour une fiscalité régionale autonome, 46 p. 100 mentionnent la nécessité d'emprunts régionaux, 40 p. 100 soulignent le rôle indispensable des subventions de l'Etat, et 36 p. 100 sont partisans d'une rétrocession automatique à la région d'une part des recettes de l'Etat.

Mais le fait que les pourcentages les plus favorables concernent une fiscalité régionale autonome et des emprunts régionaux semble bien exprimer une aspiration des régions à des responsabilités réelles.

Quelles sont les principales tendances dégagées ?

La cession par l'Etat à la région d'une fraction ou de la totalité de certains impôts est la modalité qui remporte le plus de suffrages : 49 p. 100.

La création d'impôts régionaux spécifiques est une solution fortement controversée mais qui comporte plus de partisans que d'adversaires : 55 p. 100 contre 37 p. 100. Les réponses à cette question se recoupent cependant en partie avec les réponses à la question précédente, et il s'agit souvent, dans ces avis, d'un transfert d'assiette fiscale.

Enfin, la création de centimes additionnels aux impôts d'Etat est une modalité qui est rejetée par 38 p. 100 des avis et admise seulement par 21 p. 100.

Les avis recueillis sont complexes et ils mettent en cause, en même temps que les possibilités des finances régionales, le problème général de la fiscalité de l'Etat.

Les régions auront un budget qui sera le reflet, en recettes et en dépenses, des tâches qu'elles auront à exécuter et qui sera voté par le conseil régional.

Mais on peut déjà avoir une idée un peu plus précise du schéma de financement des budgets régionaux, tout au moins dans les premières années de la réforme.

En ce qui concerne les ressources propres à la région, qui sont très souhaitables, elles peuvent être de deux types : l'impôt régional et l'emprunt.

Pour l'impôt, on peut imaginer soit un impôt propre à la région, soit l'affectation de tout ou partie d'un impôt d'Etat.

Quant à l'emprunt régional, on pourrait, en effet, donner aux régions la possibilité de placer des emprunts, cette insertion dans le marché financier devant se faire selon certaines règles et en sachant que les emprunts sont gagés par des impôts et que cette ressource régionale ne pourra prendre une certaine importance que très progressivement. Parallèlement, j'ajoute que les organismes financiers de l'Etat seront appelés à adapter leurs structures et leurs méthodes à l'action régionale, et je sais l'importance que cet aspect des choses revêt, notamment pour les maires.

La deuxième source des finances régionales sera constituée par les ressources fournies par l'Etat ; il pourrait en exister de trois sortes, dont les proportions, bien entendu, peuvent varier.

Premièrement, l'affectation automatique d'une fraction des revenus de certains impôts de l'Etat aux régions, sorte de ressource garantie, sans affectation spéciale.

Deuxièmement, un système de subvention unique globale, qui serait donnée aux régions par l'Etat, compte tenu de leurs programmes d'investissements, selon une clef objective de répartition.

Une étude attentive nous a montré les grandes difficultés d'application de ces deux systèmes. On voit mal comment organiser un débat budgétaire où les crédits de chaque ministère technique ne couvriraient que les investissements de caractère national qu'il réaliserait lui-même, tous les autres crédits figurant sous une rubrique de charges communes réparties en vingt et une parts.

On instituerait ainsi, en fait, un dialogue entre les vingt et une régions et les seules autorités financières, et il n'est pas douteux que nous reconstituerions alors, à terme, un processus de centralisation absolument contraire à notre volonté.

On ne voit pas non plus comment pourrait s'organiser dans ce cadre le processus de la planification nationale.

En résumé, sans écarter ces solutions *a priori*, nous avons cependant le sentiment qu'elles soulèvent de redoutables problèmes et qu'il serait dangereux d'engager la réforme régionale, dans ces premières années, sur ces bases, ce qui n'exclut pas de confier aux régions, en plus des enveloppes sectorielles dont je vais parler, une certaine masse de crédits non affectés qui leur permettrait de compléter l'une ou l'autre de ces enveloppes.

La troisième source des finances régionales serait constituée par des subventions sectorielles. L'Etat mettrait à la disposition de chaque région un certain nombre de grandes enveloppes sectorielles, en rapport avec les dix secteurs d'investissements du Plan et un certain nombre de sous-secteurs importants.

Les crédits correspondants continueraient d'être inscrits aux budgets des différents ministères techniques et d'être votés par le Parlement. Les conseils régionaux auraient alors la charge de les répartir, géographiquement ou par type d'opérations selon les secteurs d'investissements, compte tenu du programme régional d'équipements publics discuté par grandes masses une fois tous les cinq ans entre les autorités nationales et régionales.

Il n'y aurait plus de spécialisation budgétaire minutieuse — actuellement plus de 150 rubriques différentes — mais chaque ministère pourrait avoir de deux à quatre enveloppes par régions déterminées selon des critères de répartition et des règles forfaitaires.

Cela bouleverse sans doute profondément la technique budgétaire actuelle, mais l'application de telles règles, déjà faite depuis quelques années pour l'enseignement du premier degré et les services publics ruraux, devrait être étendue progressivement à tous les secteurs d'intervention.

Il n'y aurait donc plus, à l'échelon national, d'évocation faite des projets d'équipements de chaque région et la règle serait posée, au besoin par voie législative, que toutes les affaires dont le financement relèvera, à l'avenir, de la région seront traitées à un niveau qui ne dépassera pas celui du chef-lieu de la région. Le ministère des finances quant à lui, en acceptant que soit déconcentré le contrôle financier sur la tête des trésoriers-payeurs généraux, permettrait que soit évitée, en ce qui le concerne, toute remontée de dossiers à Paris. Ainsi, après le vote du budget régional par le conseil régional, sur proposition du préfet de région, celui-ci ordonnancerait les dépenses correspondantes, le visa du contrôleur financier serait donné sur place,

enfin l'ensemble des visas techniques et des avis des commissions nécessaires seraient également donnés au même niveau que celui de l'autorité qui procède à l'individualisation de l'opération, c'est-à-dire au niveau départemental ou régional selon les cas.

Je me suis étendu un peu longuement sur ce dispositif des moyens financiers et je m'en excuse, mais je crois qu'il est fondamental pour la réforme régionale ; c'est dans la mesure où les administrations centrales perdront leur pouvoir d'examen et d'action sur des dossiers précis relevant de la compétence des régions, que nous pourrions dire vraiment que la réforme est en marche. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Je ne dirai qu'un mot des organes représentatifs, puisque ce problème vient d'être évoqué par M. le ministre d'Etat qui vous a fait part des intentions générales du Gouvernement. Je me contenterai de vous résumer les avis que nous avons reçus.

Je l'ai dit tout à l'heure, dans la plupart de ces avis, ce problème a été abordé en détail. Pour la composition du conseil régional, 96 p. 100 des avis estiment que l'assemblée ou les assemblées régionales doivent comprendre à la fois des élus du sol et des élus ou représentants des activités économiques et professionnelles. De même, une majorité nette — 70 p. 100 — se prononce pour une seule assemblée régionale. Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers sont les plus favorables à l'assemblée unique — 94 p. 100 ; la majorité des conseils municipaux également — 66 p. 100 — alors qu'une légère majorité des conseils généraux — 57 p. 100 — est favorable à l'existence de deux assemblées, ainsi que la majorité des syndicats ouvriers — 61 p. 100.

En ce qui concerne les élus du sol, une majorité des deux tiers se prononce en faveur du suffrage direct, surtout parmi les syndicats ouvriers et agricoles peu favorables, d'une manière générale, à une représentation des collectivités locales en tant que telles à l'assemblée régionale. Parmi les Coder, les conseils généraux et les chambres de commerce, aucune tendance nette ne se dégage en faveur de l'un ou de l'autre mode de désignation.

En ce qui concerne les représentants des activités, les opinions sont très partagées : 42 p. 100 sont partisans de la désignation par les organismes représentatifs ; 31 p. 100 sont partisans de l'élection au suffrage direct ; 27 p. 100 sont partisans de l'élection au suffrage indirect par le collège professionnel ou social concerné.

Des divergences de points de vue existent à l'intérieur de tous les organismes ou secteurs d'activités : c'est le secteur agricole qui est le plus opposé au suffrage direct ; les syndicats ouvriers sont partagés ; les chambres de commerce et d'industrie étant plutôt favorables au suffrage indirect — 53 p. 100. Parmi les syndicats de cadres et patronaux, les conseils généraux, les Coder, c'est la désignation qui obtient le plus de suffrages.

En résumé, toutes les modalités ont leurs partisans à l'intérieur de toutes les catégories de la population consultées. En ce qui concerne les compétences des représentants des activités économiques, les opinions sont aussi partagées : 46 p. 100 préconisent la limitation de leurs compétences à un rôle consultatif, 47 p. 100 désirent leur voir attribuer les mêmes pouvoirs qu'aux élus du sol.

En ce qui concerne l'administration, une majorité très nette préconise un seul exécutif régional — 85 p. 100 — et souhaite que ce rôle soit assuré par le préfet de région — 81 p. 100 — que l'on désire, dans la majorité des cas, voir déchargé de ses responsabilités départementales.

Quant à l'avenir des départements, 21 p. 100 des avis en font mention. Parmi ceux-ci, environ les deux tiers se prononcent pour le maintien du département avec toutes ses attributions alors que 24 p. 100 des avis suggèrent le transfert de certaines de leurs attributions vers la région.

Sur ce point, les orientations du Gouvernement sont claires. Je ne les rappellerai pas, puisque M. le ministre d'Etat a évoqué ce sujet dans son intervention.

Tels sont, résumés, les principaux résultats de la consultation régionale qui a été effectuée.

J'ai tenté, à l'occasion de chacun de ces thèmes, de préciser dans quelles directions le Gouvernement souhaite que s'oriente la réforme régionale, même si parfois ces directions vous ont paru un peu imprécises, étant donné la complexité des problèmes.

Trois principes généraux me paraissent devoir être retenus : la nécessité d'une décentralisation et d'une déconcentration liées ; l'exigence d'une cohérence de l'action des collectivités locales, régionales et nationales ; la possibilité d'une évolution progressive et continue des institutions régionales.

A partir de ces principes, nous devons prendre un nombre important de dispositions générales et particulières.

Une loi réferendaire instituera les régions. Ses conditions d'application seront déterminées par des lois et des décrets et notamment, chaque année, par les lois de finances.

Ainsi, c'est un processus continu de création, d'évolution, et de modification qu'il faut rendre possible, pour ne pas figer, dès ses premiers pas, une institution nouvelle, au moment où tout, autour de nous, évolue si vite.

Tels sont, mesdames, messieurs, les avis de ceux qui veulent que la réforme se fasse. Telles sont les données de base du débat engagé.

Mais il y a aussi les attitudes, cohérentes sans doute, mais extrêmes, de ceux qui considèrent que la réforme est un pas vers l'éclatement du pays et de ceux qui souhaitent un Etat fédéral. Il faut, en conclusion, et par rapport à ces attitudes, que le Gouvernement fixe sa position sur ce qui peut se faire et sur ce qui ne doit en aucun cas être mis en cause.

Certains, en effet, considèrent que, dans la seconde moitié du xx^e siècle, une société industrielle confrontée aux redoutables problèmes de la compétitivité internationale, face à des mouvements de conjoncture qui nécessitent rapidité des réactions et souplesse des interventions, fait une erreur grave en menant, comme nous tentons de le faire, une réforme qui doit aboutir à la création d'unités de décision décentralisées.

Ils estiment que les moyens modernes de l'information, la tendance à la création, dans le monde, de grandes unités aussi bien industrielles que politiques, nous indiquent une voie de réforme toute différente qui devrait surtout aboutir à déconcentrer les moyens d'exécution mais à garder, par contre, une centralisation complète de la conception, du choix des moyens, principalement financiers, pour pouvoir à tout moment, et très vite, rectifier les politiques entreprises, leur en substituer d'autres. Ils considèrent généralement, comme un fait acquis, les inégalités régionales, qui seraient simplement la traduction, dans les faits, des inégalités résultant des concentrations industrielles et urbaines et facilitent les mobilités géographiques.

Très logiquement, dans cette conception que je voudrais ne pas présenter de façon déformée, tout affaiblissement des pouvoirs de l'Etat au profit d'autres collectivités leur apparaît comme un affaiblissement de la nation elle-même qui a, d'après eux, bien d'autres problèmes plus importants à régler...

M. Gabriel Kaspereit. C'est vrai !

M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. ... que de donner des satisfactions à des revendications régionales qui existent depuis de très nombreuses années et mettent en péril la cohésion nationale. (*Très bien ! très bien ! sur plusieurs bancs de l'Union des démocrates pour la République.*)

Il ne faut point négliger une telle conception, c'est celle d'hommes sincères et ardents à qui je voudrais expliquer pourquoi, poussés par une forte nécessité, et non gratuitement, nous menons depuis dix ans une politique de régionalisation qui connaît aujourd'hui une étape essentielle. C'est parce que nos structures administratives perdent de leur efficacité, chaque année, du fait de la centralisation et ne peuvent plus faire face aux problèmes d'une société moderne, que la régionalisation a été entreprise. Un système aussi centralisé que le nôtre, en est arrivé à un stade d'anonymat et d'irresponsabilité qui ne permet plus la participation des citoyens.

Bien sûr, les moyens modernes de communication et de prises de décision pourraient permettre, au prix de bien des transformations, une meilleure efficacité de la machine administrative. Huxley dans *Le Meilleur des Mondes*, ou G. Orwell dans *1984*, ce n'est pas très loin, et certains films actuels, nous ont décrit de telles sociétés efficaces, aseptisées où les décisions sont prises par quelques-uns, éclairés par des machines, face à des multitudes satisfaites et passives mais non participantes. Est-ce cette société que nous voulons ?

Durant ces deux mois de septembre et d'octobre, ces mois pendant lesquels a duré la consultation, je pensais parfois que des milliers d'organisations qui constituent, au fond, la trame profonde de notre vie nationale, réfléchissaient, en même temps, sur ce que pourraient être nos futures structures régionales, et j'avais le sentiment que cette même attention, cette même bonne volonté, ce même sérieux, pouvaient s'appliquer aux problèmes de la vie quotidienne, déboucher sur des décisions, en un mot, mériter le beau nom de participation. Après cent cinquante ans de centralisation jadis nécessaire, devenue abusive, ceci ne peut que renforcer l'unité nationale, cette unité nationale, je le redis, que les abus de la centralisation, j'en suis persuadé, mettraient demain en péril.

Quant aux objections, de caractère technique, sur les bienfaits de la centralisation à l'heure de l'informatique, que l'on me permette de dire que, ministre de l'Industrie, il m'est arrivé l'année dernière de demander à certains dirigeants de grandes entreprises comment s'organisaient les prises de décision dans les grands ensembles. Je n'ai point été étonné de m'entendre répondre un jour par l'un d'eux que le secret de la direction d'un grand ensemble industriel était « de faire prendre le maximum de décisions au plus bas niveau possible et d'en être seule-

ment informé ». Si l'Etat est la plus grande entreprise française, ne convient-il pas de la conduire maintenant selon des procédés analogues. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants et sur divers bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Notre sentiment, face à cette thèse, est donc clair : la réforme régionale va vers plus d'efficacité des structures administratives, vers une meilleure participation des citoyens aux décisions qui conditionnent directement leur cadre et leur mode de vie, enfin elle va dans le sens où s'orientent depuis quelques années, tous les grands ensembles, industriels et humains qui doivent faire face aux problèmes de la civilisation moderne.

Par contre, pour certains autres, en abordant seulement la réforme régionale et non la reconstruction d'ensemble de toutes nos structures administratives jugées désuètes et inadaptées, en n'orientant pas cet ensemble vers une structure fédérale, nous ne donnons que des coups d'épée dans l'eau, les habitudes centralisatrices réduiront nos efforts à néant et nous serons dans quelques années, dans une situation plus difficile qu'aujourd'hui. Il faudrait donc, d'après eux, et dans le même temps, réformer entièrement nos structures communales vieillies, nos finances locales inadaptées, redéfinir le rôle des départements, transformer l'organisation cantonale, installer au niveau des régions des ensembles autonomes disposant du maximum de compétences, l'Etat se consacrant aux tâches qu'aucune collectivité n'assumerait c'est-à-dire, la politique extérieure, la défense et le maintien d'un ordre fédéral.

Ces maximalistes font plus de mal à la région que les jacobins ; en défendant le fédéralisme, ils confortent ceux qu'effraye une transformation importante mais raisonnable de nos structures administratives.

Il faut, sur ce point aussi, être clair, car il est déterminant. Nous avons très nettement gravé dans l'esprit les éléments constitutifs de la cohérence de la politique nationale et nous nous y tenons. Diviser la responsabilité économique pour qu'elle soit mieux exercée ce n'est pas diluer celle de l'Etat.

Qui oserait, du reste, faire au Gouvernement du général de Gaulle ce procès d'intention ?

Le Gouvernement n'en a pas moins conscience qu'une réforme régionale ne doit pas se faire isolément et vous savez qu'une réforme des structures communales sera discutée par le Parlement. Mais il pense que la région sera un ferment et un levier pour les autres réformes nécessaires.

La création récente des communautés urbaines, d'autre part, qui commencent à prendre vie, et aussi le développement des secteurs de coopération en milieu rural, nous permettent de penser qu'en 1969, sur deux éléments essentiels de notre vie collective, les communes et les régions, des réformes profondes auront été amorcées. Prendre ainsi, sur des structures fondamentales le contre-pied de cent cinquante ans d'histoire, demande quelque mérite et aussi, vous en conviendrez, quelque réflexion.

Et le département, dira-t-on ? J'ai eu l'occasion, au congrès du centre national des économies régionales à Lyon, de dire mon sentiment sur ce point. Le département sera bientôt le lieu de rencontre privilégié des communautés urbaines et rurales renouées ; laissons-le prendre conscience du nouveau rôle qui doit être le sien.

Il pourra prouver ainsi qu'il occupe toujours parmi nos institutions une place essentielle. Intermédiaire entre des communes renouées et la région où pourront s'appréhender les problèmes du développement économique et de l'aménagement du territoire, nous devons lui faire confiance pour nous prouver que les solidarités qu'il a su créer iront dans le sens de l'histoire.

Notre projet est donc clair ; il ne s'agit point de faire table rase de tout ce qui existe, non pas que nous pensions devoir limiter nos ambitions par prudence, mais bien parce qu'il s'agit de la nécessaire continuité de l'exercice des pouvoirs publics et de l'adaptation progressive de nouveaux rouages qui mettront bien des années à se roder. Un jour, un Américain demandait à un Anglais comment il obtenait un gazon si parfait. C'est fort simple, répondit l'Anglais, il faut de bonnes racines et beaucoup d'eau. Voilà qui est bien facile, dit l'Américain. Oui, mais il faut aussi laisser pousser pendant cinquante ans, conclut l'Anglais. Ainsi en sera-t-il vraisemblablement de la réforme régionale.

Et pendant ce temps, la solidarité nationale doit continuer d'unir régions fortes et régions faibles. S'il en était autrement, ce seraient des années d'efforts de planification et d'aménagement du territoire qui seraient compromises. C'est, du reste, peut-être avant tout sur ce terrain que sera jugée la réforme et j'ai déjà dit que la consultation a été sur ce point quelque peu décevante.

La réforme, en effet, en créant les collectivités nouvelles, dotées d'institutions représentatives et d'un budget, leur permet de réaliser un développement spécifique, dans le cadre d'un

programme d'équipements publics préparé et décidé par elles. Ainsi, se pose le problème de la cohérence nécessaire des planifications régionales et de la planification nationale. Il ne faut pas l'écluser car plus les régions disposeront de moyens propres de réaliser leurs équipements, plus les procédures de concertation devront être élaborées.

La planification nationale, on le sait et bien des voix se sont élevées ici même pour le dire, ne résultera pas d'un emboîtement magique des initiatives des collectivités autonomes.

Il faudra qu'au moment de l'élaboration des plans nationaux, une fois tous les cinq ans, les autorités nationales exercent leur responsabilité qui est de fixer le choix des objectifs économiques, des politiques nationales dans les grands secteurs d'équipement et de production et des équilibres financiers.

Dans ce cadre et munies de ces orientations, les régions devront alors élaborer, d'une part, leurs perspectives de développement économique régional, au moment du choix des options, d'autre part, leur programme régional d'équipements publics compte tenu des perspectives financières arrêtées en commun entre elles et les autorités nationales. Les budgets annuels fixeront ensuite les conditions d'exécution de ces programmes.

Si j'ai reparlé en terminant de la planification, c'est parce que cela suppose des procédures nouvelles dans un domaine complexe. La planification française peut trouver dans ce renouvellement un style particulier adapté à une expérience sans précédent.

Sachons seulement que cette concertation, ce nouveau contrôle financier régional, cette liberté d'exécution des équipements dans le cadre d'un plan librement discuté, sans remontée de dossier aux administrations centrales, ce transfert dans les régions d'un certain nombre de fonctionnaires parisiens, représentent effectivement une révolution profonde des habitudes et des modes de pensée, qui ne se fera pas sans difficultés ni douleurs.

Voilà, mesdames, messieurs, la réponse que je voulais faire à ceux qui craignent que nous n'allions trop loin comme à ceux qui pensent que nous ne voulons pas aller assez loin. Persuadé que la réforme régionale représentera pour notre pays un important progrès pour l'efficacité de nos institutions administratives et pour les modalités de participation des citoyens aux décisions qui les concernent, je pense cependant vous avoir montré qu'aucun des aspects de cette réforme n'est susceptible de mettre en cause l'unité nationale.

Nous avons vécu bien des années en faisant de la défiance la philosophie de la centralisation. Il fallait se méfier de ceux qui pouvaient dépenser mal ou trop, qui ne semblaient pas disposer des éléments d'appréciation suffisamment complets pour se conduire sagement. Ce qui sera finalement proposé au peuple, au moment du référendum, ce sera de faire confiance à tous ceux que les votes de leurs concitoyens auront portés aux affaires peuvent, mieux que d'autres, régler les multiples problèmes qui encadrent ou déterminent la vie de chacun, mais aussi qu'ils ont, plus que d'autres, le sens des solidarités nationales. Cette confiance sera un lien de plus pour une nation que tant d'épreuves et de vents contraires ont secouée mais qui n'a plus besoin de se méfier d'elle-même. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. Mes chers collègues, j'appelle votre attention sur le fait que le débat a été organisé sur une durée globale de vingt-deux heures — je passe sur les temps de parole impartis à chaque groupe — et séance par séance.

De nombreux désirs avaient été exprimés par les groupes ou directement par les orateurs. Nous sommes parvenus — c'est une chance — à assembler ce puzzle de telle manière que toutes les demandes pour convenances personnelles ont été satisfaites.

M. Michel de Grailly. Absolument pas !

M. le président. Je regrette, mon cher collègue, de devoir vous dire qu'il n'est pas un orateur nous ayant posé un problème et ayant souhaité parler à tel moment qui n'ait été satisfait.

M. Michel de Grailly. Sous quelle forme ?

M. le président. Sous la forme de l'affichage que vous pouvez consulter et qui résulte d'un effort considérable des services de la présidence. Je vous remercie de m'avoir contraint à la dire. Sans doute l'avez-vous fait dans cette bonne intention.

Dans ces conditions, je demande à chaque orateur de respecter — comme les membres du Gouvernement viennent de le faire — les limites du temps qui lui est imparti. A ce prix, nous mènerons à bien ce débat.

La parole est à M. Robert Poujade. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. Robert Poujade. Monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, l'historien qui a le mieux senti le génie de la France, Michelet, dans une page célèbre,

soulignant que la France est « une et identique depuis plusieurs siècles », remarquait que chez elle, « le signe et la garantie de l'organisme vivant, la puissance d'assimilation, se trouve au plus haut degré : la France française a su attirer, absorber, identifier les Frances anglaise, allemande, espagnole, dont elle était environnée. Elle les a neutralisées l'une par l'autre et converties toutes à sa substance. Elle a amorti la Bretagne par la Normandie, la Franche-Comté par la Bourgogne ; par le Languedoc, la Guyenne et la Gascogne ; par le Dauphiné, la Provence. Elle a méridionalisé le Nord, septentrionalisé le Midi... ».

Un historien plus moderne nuancerait sans doute ces formules. Elles ont le mérite de nous rappeler, de façon vivante et forte, que si la République est « une et indivisible »...

M. Pierre Bas. Très bien !

M. Robert Poujade. ... ce n'est pas seulement par la volonté des Conventionnels de 93, c'est, comme le disait Michelet, parce que « la France a fait la France par un puissant travail de soi sur soi ». (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

Nous ne voulons pas défaire ce qui a été fait. Il n'y a pas parmi nous de Jacobins et de Girondins

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Robert Poujade. Nous croyons tous, j'en suis persuadé, mes chers collègues, que la République est une et indivisible, que l'unité de la nation française est sa plus grande conquête, et cette unité n'a jamais été remise en cause, depuis plus de cent cinquante ans, que par le malheur.

M. Jacques Baumel. Très bien !

M. Robert Poujade. Mais la France continue à se faire ; elle a beaucoup vécu sur son passé, et notamment grâce à l'admirable organisation napoléonienne...

MM. Jean Bozzi et Jean-Paul de Rocca Serra. Très bien ! (*Rires.*)

M. Robert Poujade. ... qui a bravé le temps. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Elle a atteint, mesdames, messieurs, l'apogée de sa nécessaire centralisation. A ce point de maturité, elle a découvert les inconvénients qui procéderaient de son exagération. Il y a vingt ans à peu près que cette prise de conscience s'est faite, que l'hyper-trophie administrative de la capitale a été ressentie comme un péril. En même temps s'accusait le déséquilibre entre les régions, tandis que l'organisation administrative du département, qui demeure à bien des égards une structure commode et vivante, apparaissait comme de plus en plus inadaptée aux nécessités d'une organisation économique moderne.

Dès 1955, le Parlement et le Gouvernement se préoccupaient d'une politique de développement économique régional. La V^e République devait donner à cette politique des dimensions nouvelles. L'unification des plans régionaux, l'harmonisation des administrations publiques avec les circonscriptions régionales, en 1959, l'institution de la conférence interdépartementale des préfets marquaient des étapes importantes sinon décisives.

Mais c'est seulement en 1964 qu'apparaissaient le préfet de région, la mission régionale, la conférence administrative régionale, la commission de développement économique régional, et c'est en 1964 que le budget d'équipement était régionalisé. Dès lors, l'Etat reconnaissait à la région une réalité. Les Coder, assemblées consultatives, dont les travaux ont été, j'en conviens, d'un inégal intérêt, et qui ont été jugées avec plus ou moins d'indulgence, ont contribué, plus notablement qu'on ne le pense parfois, au développement de l'idée régionale. J'ai pu constater qu'associés à une tâche très concrète de planification, des hommes de départements qui ne s'étaient jamais sentis vraiment solidaires, unissant leurs efforts pour des entreprises et des amblions qui les auraient peut-être laissés plus froids ou plus sceptiques s'ils étaient demeurés dans le cadre départemental. J'ai constaté aussi que les querelles idéologiques s'apaisaient, ou paraissaient plus vaines dans un tel cadre.

Ces réformes n'avaient pas été préparées et réalisées, à la demande des gouvernements responsables, seulement par des techniciens de l'administration. Elles ont été précédées d'un grand effort de réflexion et d'initiatives efficaces de la part des organismes, comités d'expansion, comités de développement, où se réunissaient des théoriciens et des praticiens de la vie économique, soucieux de l'avenir de leur région et du développement de la nation. Elles ont coïncidé avec le développement de cette conscience régionale, beaucoup moins liée à la nostalgie du passé, et aux survivances du folklore — elles ont, je dois le dire en passant, toute ma sympathie — qu'à des exigences très modernes d'aménagement des structures économiques, d'harmonisation de la croissance et, pour tout dire, de participation.

Bien sûr, la définition de nouveaux espaces économiques a d'abord été l'affaire de spécialistes. Mais le besoin de participa-

tion a été ressenti, au niveau de la région, avant même que l'expression ait connu, sur le plan politique, grâce au général de Gaulle, la fortune que l'on sait, et qu'elle soit devenue le principe fondamental d'une adaptation de notre société aux besoins des hommes de son temps. Peu à peu, le besoin de participation était devenu, dans l'entreprise de rénovation régionale à laquelle nous voulons aujourd'hui faire franchir un pas décisif, aussi pressant que la nécessité de rénover, par exemple, la planification. Comme l'écrivait dès 1961 un des théoriciens les plus connus de la planification régionale « l'efficacité économique suppose la participation des producteurs et des consommateurs régionaux. Les problèmes sociologiques et les problèmes économiques sont liés ».

J'ajouterais qu'il le sont autant que sont eux-mêmes liés les problèmes politiques et les problèmes psychologiques. Cette remarque ne me paraît pas inutile.

Il ne saurait donc s'agir pour nous de superposer une nouvelle structure administrative à d'autres, sans changer ni l'esprit ni les méthodes, sans simplifier, sans humaniser. Si la réforme devait être cette superposition, je n'hésite pas à dire qu'elle serait pire que le mal.

M. Jean Bailly. Très bien !

M. Robert Poujade. Les particuliers, les entreprises, ont eu trop souvent, jusqu'à présent, l'impression que leur existence quotidienne était comme une course de haies disposées par l'administration, de la naissance à la mort, du commis d'administration au directeur de ministère, du chef-lieu de canton jusqu'à la capitale. Si l'on doit retirer des barrières en aval, pour les replacer en amont, ou inversement d'ailleurs, ou en ajouter quelques autres, craignons que le coureur, fourbu, ne déclare forfait.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Robert Poujade. Nous n'attendons pas de cette réforme la création d'une nouvelle couche, d'une nouvelle école de bureaucrates, interposant un écran supplémentaire entre les projets et les décisions, les citoyens et les pouvoirs. Nous en attendons le contraire. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Il s'agit, comme l'a dit M. de La Gorce, dans un rapport très remarqué fait au comité central de l'union des démocrates pour la République, d'une réforme « qui correspond à une tendance presque générale des sociétés industrielles à décentraliser des décisions, à faire en sorte que le sommet — qu'il s'agisse d'un Etat, d'une administration ou d'une grande firme — ne soit plus encombré par la foule des problèmes secondaires, ni même par les questions importantes qui pourraient être mieux traitées et résolues à un échelon où elles sont mieux connues ».

Comment y parvenir ? Avant d'essayer d'en déterminer les compétences qui pourraient être dévolues à de nouvelles instances régionales, il convient, je crois, de faire observer qu'une réforme communale aurait pu être un préalable utile à la réforme régionale. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République*) réforme communale non pas autoritaire, mais procédant de la concertation des collectivités locales actuelles, de la consultation des habitants, puis du vote du Parlement.

Cette réserve faite, je me contenterai, répondant d'ailleurs à l'appel de M. le président, d'esquisser les grandes lignes de ce qui nous paraît souhaitable. MM. Matteoli, de La Gorce, Vivien, Pons et Mario Benard ont récemment, dans le cadre des instances de l'U. D. R., défini des orientations qui sont connues, comme est connue l'étude sur la région du club Nouvelle Frontière. Jean Charbonnel évoquera, au cours de ce débat, les problèmes de la réforme du Sénat, et de nombreux orateurs traiteront plus spécialement tel ou tel aspect de la réforme.

Je me contenterai de dire, pour ma part, que la tentation est grande, à l'occasion de cette réforme, de procéder à une révision complète du découpage régional et à la constitution de grandes régions, répondant peut-être mieux que les vingt et une régions actuelles aux ambitions des planificateurs, grandes régions dont les structures ne seraient peut-être pas nécessairement plus arbitraires que celles de plus d'une de nos régions actuelles. Je erois pourtant qu'il faut résister dans l'immédiat à cette tentation, car ce n'est pas en se jetant à corps perdu dans l'inconnu qu'on résout miraculeusement tous les problèmes. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

J'ajoute que cela est vrai dans le cadre national comme dans le cadre multinational.

La participation des populations sera plus aisément obtenue dans des régions qui leur sont déjà familières et où l'expérience ne se heurtera donc pas à trop de difficultés préalables.

Après, il sera peut-être possible de revoir la question en profitant de cette expérience. Nous avons au demeurant recommandé le développement d'un système de coopération inter-régional.

Quant aux institutions régionales futures, nous les souhaitons démocratiques. Nous acceptons volontiers les chances et les risques du suffrage universel, fidèles en cela à nous-mêmes, tout en étant pleinement conscients des difficultés que peut présenter l'élection au suffrage universel direct tant pour les représentants territoriaux des conseils régionaux que pour les représentants socio-professionnels.

Je comprends les préoccupations manifestées sur ce point par M. Jeanneney. La désignation des représentants socio-professionnels par les organisations dites « représentatives » n'est pas à l'abri de la critique.

M. André Fanton. Certes !

M. Robert Poujade. On peut estimer *a priori* que la démocratie à l'intérieur des corps économiques et sociaux et, par conséquent, l'équité de leur représentation serait mieux assurée en recourant à des collèges intermédiaires du type « comité d'entreprise » ou « assemblée consulaire », plutôt que du type « syndicats » ou « associations ». Cette observation du club Nouvelle frontière dans son étude intitulée *Autonomie pour les régions* ne me paraît pas infondée.

Une réforme communale préalable aurait permis d'envisager aussi sans doute des modalités d'élections plus satisfaisantes pour les élus territoriaux que celles qui sont généralement avancées. Elles peuvent avoir, aux yeux de certains, l'avantage de ne pas créer de discordances entre la représentation territoriale dans les conseils régionaux et celle du Sénat, actuel ou futur.

Pour ce qui est des députés, mesdames, messieurs, il est certes délicat d'évoquer à cette tribune le sort qui leur sera réservé. Il faut bien pourtant aborder le sujet en toute franchise et reconnaître que les élus de la nation au suffrage universel direct peuvent difficilement être écartés des conseils régionaux. (*Applaudissements sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Il est difficile d'imaginer que, prenant la responsabilité des recettes et de la redistribution des ressources aux régions, ils ne puissent être associés dans leurs régions à l'utilisation de ces ressources.

M. Pierre Bas. Très bien !

M. Robert Poujade. La présence des élus de la nation contribuera, d'autre part, à garantir que les principes d'unité et d'indivisibilité de la République ne seront pas mis en cause. Est-il besoin de dire que, dans chaque région, cette présence devrait être globale ? (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Dans le même esprit, il ne paraît pas souhaitable de séparer le pouvoir exécutif de la région du pouvoir de tutelle et il ne me paraît pas raisonnable d'envisager autre chose qu'une assemblée régionale unique.

Mais l'essentiel demeure, bien sûr, la détermination des responsabilités données à la région. Je dis « les responsabilités », car les régions devront rechercher tous les avantages d'une autonomie plus grande, mais elles devront aussi en assumer tous les risques, toutes les difficultés et tous les soucis. Une fiscalité régionale propre devrait fonder le sentiment de responsabilité de la région. Au bout du compte, les pouvoirs de la région seront liés à ses ressources et, comme l'a dit tout à l'heure M. Olivier Guichard, le dispositif financier est, en effet, fondamental pour la réforme.

On peut se demander s'il sera aisé de créer cette fiscalité régionale propre dans la situation actuelle des finances locales. Je ne verserai pas, à ce sujet, dans la démagogie en opposant deux catégories d'impôts : d'une part, des contributions affligées mais ordinaires, imposées par les nécessités de l'Etat aux citoyens et, d'autre part, des contributions afflictives et extraordinaires imposées par l'arbitraire de l'Etat aux collectivités locales.

Mais il est bien certain que le poids considérable de la fiscalité locale serait mieux accepté si le financement des équipements locaux était moins complexe et moins contraignant. Enserées dans le carcan des subventions et des prêts de l'Etat, les finances locales sont caractérisées par une répartition trop anarchique, dont la pression est souvent écrasante, dont l'inégalité est souvent choquante. Le transfert fiscal au niveau de la région devrait permettre, pour une part, de remédier à l'irresponsabilité croissante qui caractérise trop souvent, de part et d'autre, les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Impôts, subventions, sectorisés ou non, prêts, autant de choix délicats que l'horaire ne me permet guère d'aborder. La révision des modalités de financement de nombreux équipements publics et une forte déconcentration administrative paraissent, en tout cas, les bases d'une réforme régionale authentique.

Si ces fondements sont établis, on pourra discuter avec fruit du contenu des pouvoirs donnés à la région, aussi bien que de la nature de ses ressources. Rien ne sera simple. Concilier le plan national et les plans régionaux est une entreprise bien

difficile. Entre les simulacres et les paradoxes, vous me permettrez de dire que la voie est étroite. Elle passe nécessairement par le dialogue et par un contrôle réciproque encore mal assuré, comme en témoigne encore l'enchevêtrement de certains programmes d'équipement.

Quant à la définition des programmes d'intérêt régional, elle n'est pas plus facile. Elle exigera de l'administration un grand effort d'imagination qu'on souhaite doublé d'un grand effort de bon sens. Il faudra aussi, en effet, passer de la défiance systématique à la confiance, à une confiance aussi raisonnée que possible.

Nous n'avons en tout cas pas le choix : sans vraies finances régionales, pas de pouvoir régional et pas de vraie réforme sans transfert de responsabilités véritables par décentralisation et par déconcentration.

Tout cela signifie, mesdames, messieurs, que la réforme sera longue et délicate, qu'elle ne souffrira pas l'improvisation, qu'elle ne se fera pas en un jour, qu'il faudra faire des expériences et voir ce que donneront ces expériences mais l'importance de l'enjeu est considérable. Il s'agit de rendre à la vie économique et administrative de notre pays une souplesse qu'elle n'a pratiquement jamais eue. Cette réforme devrait répondre aux vœux de bien des citoyens dont la responsabilité devient accablante, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, car la paralysie bureaucratique gagne les meilleurs. Elle peut répondre à une attente que le Président de la République a ressentie, et qu'il exprimait avant les événements de mai à Lyon. Les Français ont besoin d'initiatives et de libertés, d'un renouveau d'initiatives et de libertés créatrices.

Je sais les inquiétudes que peuvent éprouver certains devant ces difficultés, devant les divers risques que nous courons ; on peut notamment redouter que l'on oppose la province à Paris, ce qui serait une faute contre la nation.

M. Pierre Bas. Très bien !

M. Robert Poujade. Je n'ignore pas non plus que, d'un instrument de progrès, les tenants d'un conservatisme politique qui depuis 1958 attendent, comme les émigrés, la restauration de leurs privilèges, essaieront de faire un instrument de réaction. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République. — Protestations sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

M. André Fanton. Ils se sont reconnus !

M. Robert Poujade. Je ne visais personne, surtout pas dans cette Assemblée, et je m'étonne de ces réactions.

C'est une raison de plus pour souhaiter qu'après la large consultation nationale qui vient d'avoir lieu, le peuple français soit directement associé à cette réforme, c'est-à-dire qu'elle se fasse au grand jour, peu propice aux fantômes et aux revenants. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Robert Poujade. Mesdames, messieurs, la France encore trop immobile, prisonnière souvent d'un long et riche passé, entre trop lentement dans le monde moderne qui ne peut se passer de souplesse, de rapidité d'exécution, de facilité d'adaptation. Si ce pays connaît parfois une inquiétude sourde, c'est celle de la croissance, c'est celle de l'adolescence économique. La vieille civilisation rurale qui est la nôtre souffre de rompre avec le monde séculièrement immuable et d'affronter la grande aventure de la vie moderne, cette civilisation de « grands navigateurs ». Il faut pourtant aller de l'avant. Le progrès appelle les réformes. Il faut rompre avec le cérémonial administratif. La réforme régionale en est un des moyens. Il faut que les Français participent à leur destin : la réforme régionale en est une des conditions.

La pire des situations est celle où les hommes, comme on l'a écrit il y a deux mille ans, « ne peuvent supporter ni leurs maux ni leurs remèdes ».

Les Français de 1968 ont beaucoup plus de sujets d'espérances que d'inquiétudes. Notre rôle, mesdames, messieurs, est de nous engager de tout notre cœur, de toute notre confiance, de toute notre volonté, dans la voie qui permettra à ces espérances de s'épanouir. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Maurice Faure. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

M. Maurice Faure. Bien que pour l'essentiel l'attention de l'opinion publique soit retenue depuis quelque temps par les problèmes monétaires, la confirmation qui vient d'être apportée à cette tribune que serait effectivement soumise aux Français, l'année prochaine, par voie de référendum, une proposition tendant à réformer le Sénat et à instituer les régions, confère à ce problème un grand caractère d'actualité.

J'avoue que lorsque M. le ministre Jeanneney a essayé de lier très étroitement ces deux questions, je n'ai pas pu le suivre jusque dans ses conclusions. En effet, il s'agit de deux problèmes politiquement et juridiquement distincts.

Politiquement, on peut parfaitement être favorable au maintien d'une deuxième assemblée parlementaire à vocation politique générale c'est-à-dire hostile à la réforme du Sénat et, en même temps, hostile à la régionalisation, ou inversement être partisan de la réforme du Sénat et favorable à la régionalisation.

La différence peut être également de caractère juridique. Vous l'avez senti vous-même, monsieur le ministre, à la fin de votre exposé lorsque vous avez indiqué que la réforme du Sénat, dans la mesure où il s'agit de modifier plus que le mode d'élection de ses membres, relève de la réforme de la Constitution, cependant que la promotion des régions au niveau des collectivités territoriales autonomes relève essentiellement du domaine législatif. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Il me semble donc pour le moins difficile et en tout cas contestable de demander au corps électoral de se prononcer par un simple « oui » ou un simple « non » sur un ensemble de questions manifestement complexes et qui, en toute hypothèse, sur le plan juridique requièrent une double réponse, sans quoi vous aurez à la fois demandé la validation d'une disposition qui relève de l'ordre constituant et d'une disposition qui relève de l'ordre législatif, et porté atteinte par cette équivoque à la hiérarchie des normes juridiques que la Constitution elle-même a instaurées.

Mais revenons à la région. Je me bornerai à cette question, certains de mes collègues devant, eux, se pencher sur le problème du Sénat. Il est évident que de nombreuses consultations ont précédé la nôtre. Qu'il me soit permis de faire remarquer que dans de nombreux cas on a interrogé des gens ou des organismes peu familiers avec ces problèmes, dont la technicité est grande, notamment en matière fiscale et en matière administrative et que, dans un domaine qui est nouveau pour eux, on ne leur a donné souvent que quelques heures ou quelques jours pour se prononcer.

Il me semble aussi fantaisiste de tirer des conclusions pour le moins prématurées des résultats donnés par une machine électronique qui ne tient pas compte de l'hétérogénéité même de la représentativité et de l'origine des personnes consultées.

Ce qui demeure, c'est que nous abordons aujourd'hui la phase terminale, si je comprends bien, de ces conditions. Or, voilà notre Assemblée, dont le rôle fondamental en matière législative est pourtant de décider, puisque c'est dans ce domaine que s'exerce la souveraineté de l'Assemblée nationale, ravalée au pur et simple rang d'une instance consultative. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste) et plus mal traitée encore que ne l'ont été les autres organismes consultés.

En effet — et je fais appel à votre expérience — chambres consulaires, organisations de travailleurs, syndicats professionnels, conseils généraux ou Coder ont eu non seulement à débattre de ces problèmes, mais aussi, en conclusion de leurs travaux, à voter un avis circonstancié et amendé au gré de leurs débats, alors qu'il nous a été annoncé, à l'orée même de notre discussion, qu'au bout de vingt et quelques heures nous n'aurions même pas la possibilité de nous prononcer sur un texte, c'est-à-dire d'émettre un avis. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Telle est la première remarque que je voulais présenter en une matière qui, du simple fait de sa nouveauté et de son déroulement jusqu'à présent dans le domaine des hypothèses et des sables quelque peu mouvants, fait que chacun de nous n'a pas nécessairement sur tous les problèmes une position définitivement arrêtée. Je ne cacherai pas qu'il m'arrivera sans doute, dans le cours de cet exposé, d'émettre sur tel ou tel d'entre eux une opinion qui ne sera que strictement personnelle.

En effet, j'aborde maintenant rapidement ce que j'appellerai les espoirs, les limites et les périls de la régionalisation.

Les espoirs, convenons-en, sont généralement partagés par une très large fraction de notre opinion publique nationale, encore qu'il y ait beaucoup d'équivoques dans la motivation de ceux-ci. Pour les uns, qui habitent les régions déprimées, la régionalisation permettra de mieux faire entendre leur voix et d'obtenir davantage de secours de la collectivité nationale. Pour les autres, qui habitent les régions en expansion, ce sera un moyen de conserver davantage pour eux le revenu et le bénéfice de leur travail.

Ces considérations sont quelque peu contradictoires, mais l'opinion est unanime sur la dénonciation systématique des excès de la centralisation que nous subissons d'ailleurs depuis déjà fort longtemps et qui, d'année en année, va s'aggravant pour devenir littéralement paralysante.

Quand je dis « fort longtemps », c'est pour ne pas laisser croire que le phénomène date seulement de quelques années. Il

fait partie, reconnaissons-le, de notre tempérament national, de cet aspect égalitaire et centralisateur du tempérament français. Il faut bien nous prendre comme nous sommes. Ce serait une erreur de cultiver l'illusion que nous pourrions, sans péril et sans délai, tomber dans je ne sais quelles structures fédérales auxquelles ni les données historiques ni les données sociologiques et géographiques de notre pays ne permettraient de donner corps.

Mais ce qui est vrai, c'est que pendant longtemps cette centralisation, des légistes aux intendants, des intendants aux préfets, que tous les régimes successifs ont conservée voire aggravée n'avait que des effets relativement limités.

D'abord parce que les collectivités locales, jusqu'à la dernière guerre, entreprenaient peu, que leurs vocations d'équipement étaient faibles et que leurs vocations économiques étaient pratiquement nulles.

Ensuite parce qu'il y avait un correctif. Le pouvoir politique était à cette époque essentiellement provincial. Qu'est-ce que la III^e République, si on voulait la résumer même sans faire référence à Michelet qui, ayant vécu avant, n'aurait pas entendu M. Poujade porter son jugement? (Applaudissements sur les bancs de la fédération démocrate et socialiste.)

C'est la formation, au niveau du pouvoir politique, des classes moyennes de la province, c'est la petite bourgeoisie de province qui, prenant le pouvoir, s'installait à Paris, et par conséquent exerçait un contrepoids à ce qu'était déjà la toute-puissance de l'administration centrale.

Mais déjà la IV^e République était beaucoup moins provinciale et beaucoup plus parisienne. Que dire de la V^e qui l'est davantage encore, jusque dans les personnages principaux qui constituent le Gouvernement dont l'atavisme est essentiellement parisien, qui sortent pour la plupart — et ce n'est certes pas une critique que je leur adresse, mais une constatation que je fais — de la haute administration, de la haute bureaucratie dans laquelle ils excellaient d'ailleurs et qui, de ce fait, ne correspondent évidemment pas à l'image traditionnelle et tutélaire du représentant de la province, défendant dans les bureaux parisiens les intérêts de sa circonscription lointaine? (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

C'est la raison pour laquelle l'Etat connaît aujourd'hui une véritable congestion, et je ne citerai qu'un chiffre : sur la masse du prélèvement fiscal français, 15 p. 100 seulement vont aux collectivités locales et 85 p. 100 dans les caisses de l'Etat, quitte à ce que celui-ci en renvoie, bien évidemment, une importante partie dans les provinces dont émane ce prélèvement.

Il demeure qu'ainsi s'est trouvé complètement dévié de son objectif premier le système des subventions initialement conçues pour soulager la charge financière des collectivités locales, surtout les plus pauvres — et elles devaient être modulées en conséquence — ou bien pour inciter telle collectivité à procéder à tel investissement qu'elle n'eût pas projeté si on ne l'avait pas financièrement aidée.

Le système actuel des subventions est devenu purement et simplement le moyen pour l'Etat, ou plus exactement pour ses représentants de province, de contrôler l'allure de toutes nos administrations communales et départementales et pratiquement de se substituer à nous pour décider du rythme de nos réalisations. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Et que dire — mais je ferme la parenthèse au moment même où je l'ouvre — de l'éventuelle utilisation politique de ce système? Celui qui est à cette tribune pourrait à la rigueur, mais il ne le fera pas, vous en entretenir longuement. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

Il demeure que la multiplication des centres autonomes de décision, de ce que M. Olivier Guichard appelait tout à l'heure « la base », est une des motivations fondamentales de l'efficacité d'une administration.

Et puis il en va aussi de la dignité des hommes. Comme les hommes de qualité se portent là où se prennent les décisions, comment voulez-vous que nos provinces les conservent?

Chacun estime, s'il est dans l'administration, que sa carrière doit se terminer à Paris. Chacun se considère comme obligé, s'il est dans les affaires, d'installer son siège social à Paris. Je ne sais quel membre du Gouvernement remarquait l'autre jour que 50 p. 100 du secteur tertiaire national étaient actuellement installés dans la région parisienne.

Il y a donc là un « écrémage » de l'élite de nos provinces au profit de la région parisienne, auquel il doit être manifestement remédié. C'est la raison pour laquelle la régionalisation, à condition, bien sûr, qu'elle soit démocratique et à base d'une décentralisation véritable, qu'elle constitue de la part du Gouvernement une volonté politique sans équivoque — car, dans ce domaine, donner et retenir ne vaut — recueille pour l'essentiel notre agrément sur le plan du principe.

Il ne s'agit pas, d'ailleurs, d'opposer les collectivités locales à l'Etat. Il ne s'agit pas d'opposer le niveau inférieur de la

pyramide au niveau supérieur, dans le cadre d'une solidarité nationale indispensable et sur laquelle je vais revenir : il s'agit seulement d'une différenciation des compétences et des responsabilités à seule fin — je le précise de nouveau — d'efficacité et de dignité. Cela me conduit à suggérer que, dans cette direction, on ne s'arrête pas seulement à l'intention ou à la perspective de création des régions, mais qu'on aille aussi, dans le cadre des départements et des communes, dans la même voie de la décentralisation.

Cette tutelle préfectorale ou sous-préfectorale désuète, souvent absurde, ridicule et inutile la plupart du temps, cette approbation préalable de nos budgets, de nos marchés, de l'appellation, en effet monsieur le ministre d'Etat, des noms que nous pouvons décider de donner aux rues et places de nos cités, tout cela est tellement anachronique qu'on ne comprend pas que les Républiques successives ne l'aient pas encore supprimé.

Prenez cette initiative. Cela, au moins, sera porté à votre crédit ! (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Il reste les limites, effectivement !

La régionalisation consiste à concilier, dans une certaine mesure, des principes contradictoires, à concilier l'exigence d'une autonomie locale plus large avec l'exercice de la solidarité nationale et avec les impératifs de la planification nationale.

Cela exige donc un arbitrage, un choix dans lequel on pèse inconvénients et avantages. Je crois donc que c'est seulement à une solution raisonnable qu'il faut tendre et qu'il convient d'éviter, à la fois, le monolithisme étatique et la balkanisation anarchique.

Premier point : concilier l'autonomie régionale avec la solidarité nationale.

C'est un fait ! Les régions pauvres devraient y prêter attention : si on les prenait au mot et si l'on allait jusqu'au bout de la notion d'autonomie, la réforme se retournerait contre elles.

On ne parle bien que de ce qu'on connaît. La région Midi-Pyrénées, dont j'ai l'honneur de présider la Coder, représente 4 p. 100 de la population française mais prélève 2,5 p. 100 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et 2,07 p. 100 de l'ensemble des taxes sur le chiffre d'affaires.

La région parisienne, avec 20 p. 100 de la population française, prélève 37 p. 100 de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et plus de 50 p. 100 des diverses taxes sur le chiffre d'affaires.

Disons-le tout net, une péréquation sera donc toujours nécessaire en faveur des régions pauvres, des régions déprimées, et elle ne pourra s'opérer que par l'arbitrage des instances étatiques. Ce qui me conduit à vous demander d'être très attentifs au fait suivant lorsque vous envisagerez une solution aux problèmes de la fiscalité régionale : l'impôt traditionnel des quatre « vieilles », connu sous le nom de centimes additionnels arrive à l'extrême limite du supportable, et il se traduit, entre les diverses communes et les diverses régions, par une disparité profondément injuste.

Vous pourriez me répondre : Après tout, le contribuable local et le contribuable national, c'est bien le même ! C'est vrai, mais la proportion de la charge qui pèse sur l'un et sur l'autre n'est pas la même, selon qu'il s'agit d'un impôt d'Etat ou d'un impôt local, ni entre les individus ni entre les régions.

Je voudrais sur ce point ne citer qu'un chiffre, car nous sommes quelque peu échaudés dans ce domaine. La fiscalité des grandes villes de province, par tête d'habitant, est deux fois supérieure à celle de la ville de Paris. Dans l'agglomération parisienne, l'éventail va de un à dix.

La matière imposable par tête d'habitant est à l'indice 70 pour l'ensemble de l'Ouest, du Sud-Ouest et du centre de la France, à 100, c'est-à-dire la moyenne nationale, pour la Haute-Normandie, l'Alsace, la région Rhône-Alpes, la Provence-Côte d'Azur ; à 160, pour la région parisienne.

Or, comme les besoins des collectivités ne dépendent ni de leur richesse ni de leur matière imposable, mais de leur population et de ses besoins en réseaux d'assainissement, en équipements culturels, sanitaires, sociaux que sais-je encore ? nous aboutissons à ce paradoxe que ce sont les collectivités les plus pauvres qui sont aujourd'hui, par tête d'habitant, de beaucoup les plus imposées. C'est évidemment à la base d'un scandale social qu'il est très facile de percevoir, mais qui a aussi des conséquences économiques, car cela rend ces collectivités répulsives sur le plan économique à toute implantation nouvelle : on voit mal des entreprises se précipiter pour s'installer dans des régions où le montant de la patente est relativement beaucoup plus élevé que dans d'autres.

J'affirme donc que ce qu'on appelle la réforme communale est surtout une réforme des finances locales. Aucune solution ne pourra être apportée au problème des finances régionales, départementales et communales qui sont solidaires, en dehors de cette grande réforme que nous appelons de nos vœux.

Je sais que tout le monde la réclame, mais que personne ne précise laquelle. Permettez-moi d'ajouter quelques mots pour dire dans quelle direction, pour ma part, je la souhaiterais.

J'ai constaté en effet que depuis quinze ans, d'année en année dans les budgets des collectivités locales, la part de l'impôt indirect reversé par la caisse de péréquation — avant-hier taxe locale, hier taxe sur les salaires, aujourd'hui une masse de substitution plus ou moins indéterminée, demain que sais-je encore ? — allait sans cesse en diminuant par rapport au poids de la fiscalité locale directe, c'est-à-dire des centimes.

Et c'est dans la mesure où nous renverserons cette tendance et où une proportion de plus en plus grande des ressources fiscales des collectivités locales proviendra d'un vaste fonds national alimenté par les impôts d'Etat et réparti entre les collectivités locales selon des clés de péréquation compte tenu de la population, du coefficient de pauvreté, de la superficie de la collectivité considérée, que nous commencerons à réduire sensiblement les disparités et les injustices actuelles.

Reste enfin à concilier la régionalisation et la planification. Ce n'est pas en effet une tâche si simple, car il existe a priori une certaine antinomie entre la notion de région et la notion de planification.

Le plan national ne saurait en aucun cas provenir de la juxtaposition, de l'addition, de la mise bout à bout, si vous me permettez cette expression, de vingt et un plans économiques régionaux conçus indépendamment les uns des autres et nécessairement dans une certaine anarchie. Je crois donc qu'il faut ici ventiler le rôle et les compétences des uns et des autres.

A l'Etat nous ne devons pas discuter la détermination, en toute souveraineté, des grands équilibres fondamentaux. C'est toujours de l'Etat que relèvera, au moment du vote du Plan, le choix du taux d'expansion, les choix qui commandent les problèmes de l'emploi, du crédit, de la stabilité de la monnaie, les choix qui concernent le montant du découvert que l'on appelait autrefois l'impasse.

De même, les arbitrages entre les grands secteurs de production : le charbon ou le fuel, le lait ou la viande, ne peuvent pas relever de décisions prises à Bordeaux, à Marseille, à Rennes ou à Toulouse, mais nécessairement de l'Etat.

Les grands problèmes d'aménagement du territoire, les grands axes autoroutiers, les grands aéroports, les grands ports internationaux, la recherche scientifique, les investissements de dimension nationale, comme l'aménagement de la côte du Languedoc-Roussillon, qui dépassent les dimensions et les possibilités d'une région et s'adressent à l'ensemble de la nation, voire à une partie de l'Europe, tout cela relèvera certainement de la compétence de l'Etat.

Alors, me direz-vous, et la région ?

Le rôle de la région, je le vois d'abord, avant le vote du Plan, dans une participation active et sérieuse à tout le travail qui préparera la décision. J'appelle « participation sérieuse » le fait, pour les futurs conseils régionaux, de ne pas se contenter d'établir la liste exhaustive de tous les besoins de leur région, mais de se situer déjà dans le cadre plausible de ce que sera l'enveloppe mise à leur disposition, et d'effectuer eux-mêmes les choix et les arbitrages qui s'imposeront. Et j'espère que si cette préparation est constructive, il en sera tenu compte par le Parlement, surtout si les députés sont membres de droit des conseils régionaux.

Et au niveau de l'exécution surtout — ce ne sont que des suggestions, je ne prétends pas épuiser le sujet : on pourra y retrancher ou y ajouter — j'ai l'impression que la région pourrait être maître d'œuvre de l'ensemble des équipements qui se réalisent sur son territoire, qui sont à vocation régionale, et qui dépendent aujourd'hui de l'Etat.

Dans le domaine scolaire, il n'y a pas que les universités. Tous les problèmes des enseignements technique, professionnel, agricole, secondaire, me semblent devoir et pouvoir relever de la région, et non pas seulement de l'Université. Il y a encore le réseau routier national — sauf les grands axes — les centres hospitaliers universitaires, les maisons de la culture, les musées, les zones industrielles, et j'en passe...

Mais la région ne devra pas se contenter d'être maître d'œuvre des grands investissements. Elle devra aussi les gérer par la suite. Il n'est pas de collectivité valable si elle n'est pas assurée d'une permanence dans l'action et dans la gestion, si elle n'a pas des services à sa disposition, si elle n'a pas les attributions et les moyens d'action d'une collectivité publique.

Enfin, la région devra coopérer avec les collectivités de niveau inférieur, c'est-à-dire les départements et les communes, pour tenter, en accord avec elles, d'harmoniser leurs politiques. Et je verrais très bien que l'Etat confie à la région, pour l'essentiel, la répartition des subventions qu'il destine aux collectivités de rang inférieur et que la région prenne sur elle l'initiative aussi de les subventionner parfois sous la forme d'un petit fonds d'investissement pour l'amélioration du terri-

toire régional qui lui permettrait de prendre davantage en main l'équipement de son territoire.

Pour conclure, il n'est pas, en effet, de réforme sans péril.

J'en ai indiqué certains. Je n'y reviens pas : surcharge fiscale, en l'absence d'une réforme profonde de la fiscalité des collectivités locales, aggravation de l'inégalité entre les régions si on ne met pas en œuvre des procédures actives pour faire jouer la solidarité nationale, conciliation enfin avec la planification.

D'autres me semblent devoir être évoqués, ne serait-ce que dans une nomenclature sommaire : d'abord, l'omnipotence redoutée du préfet de région, qui ne pourra être combattue que si le conseil régional est vraiment doté d'attributions décentralisées. Et c'est ici, au fond, que nous attendons le Gouvernement au pied du mur.

Nous attendons non seulement le texte du référendum car, quelle que soit sa substance, il ne pourra ni tout prévoir, ni tout contenir, mais les lois d'application qui devront certainement revenir ensuite devant notre Assemblée, par la procédure parlementaire ordinaire, pour combler les vides qui ne manqueront pas de subsister.

Si le conseil régional ne peut pas faire un utile contrepois au préfet de région, dont vous avez parlé, alors oui le péril de cette omnipotence existerait et nous devrions le dénoncer.

De même, il faudra veiller à éviter l'impérialisme de la capitale régionale, car dans certaines régions la crainte est grande de voir la ville chef-lieu jouer, par rapport aux départements plus ou moins ruraux qui l'entourent, le rôle que Paris a joué dans l'ensemble de la collectivité nationale.

Mais sur ce point il faudra être raisonnable. Il n'est pas question de contester aux métropoles d'équilibre, aux villes chefs-lieux le rôle qui doit être le leur, mais de leur demander de faire que des « retombées » puissent profiter à toutes les autres villes de la région et de ne pas pratiquer une politique systématique d'égoïsme en s'appropriant l'essentiel du développement du territoire. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Enfin, je crois que le plus grand péril serait, messieurs les ministres, que la montagne accouche d'une souris et qu'après avoir soulevé tant d'espéros, sous le prétexte que des délais sont nécessaires et qu'on ne peut pas se déjouer du jour au lendemain des attributions que l'on exerce depuis si longtemps, ou sous le prétexte de fait que les administrations nationales n'accepteront pas de jouer le jeu — car sans une réforme administrative, corollaire de la réforme que vous voulez entreprendre, vous n'aurez probablement rien fait — nous n'aboutissons qu'à créer un échelon supplémentaire entre les départements et l'Etat.

Au lieu de conserver une maison à deux étages, ce qui suppose de longs escaliers à gravir pour aller de la base jusqu'au sommet, nous n'aurions, en définitive, réussi qu'à installer un étage supplémentaire, c'est-à-dire à compliquer, alors que nous voulons simplifier.

Nous avons entendu vos déclarations sur ce point et nous vous en donnons acte. Vous comprendrez que le crédit qu'on leur attribue dépend dans une large mesure de la confiance que l'on porte au Gouvernement. Je ne vous étonnerai pas si je vous déclare que, pour notre part, c'est au pied du mur que nous jugerons le maçon. Je suis sûr que vous n'en attendez pas davantage de celui qui s'adresse à vous et qui s'appête à conclure.

Pour ma part, je ne crois nullement au danger de la régionalisation pour l'unité nationale. Je pense que la France est trop solidement soudée depuis non pas un siècle et demi mais dix siècles par la politique successive qui a été menée par ceux qui l'ont gouvernée contre vents et marées, pour attacher le moindre crédit à ce péril prétendu pour l'unité nationale. J'estime au demeurant qu'il suffira, pour cela, de maintenir la régionalisation dans des limites raisonnables.

Je crois enfin que les régions auront toujours besoin de l'Etat et que ce sera également là, sans doute, l'un des meilleurs éléments de cette unité.

Au fond, la région — on l'a déjà dit, je ne ferai que le répéter — peut être la meilleure ou la pire des choses. La région, oui ; mais pas n'importe laquelle. En tout cas, nous serons attentifs, mieux : vigilants, sur les développements de cette entreprise et, si son principe recueille notre agrément, c'est à son degré de démocratisation et de décentralisation qu'en définitive nous la jugerons.

Car, pour notre part, nous souhaitons très vivement un nouveau contrat social qui rapproche le citoyen de ses libertés concrètes qui, en définitive, sont le meilleur fondement de la liberté tout court, laquelle n'est pas seulement une vague théorie — comme on le prétend quelquefois — mais résulte du fait qu'un pouvoir peut trouver en face de lui des contre-pouvoirs qui lui résistent et que, de ce heurt, que nous souhaitons aussi harmonieux que possible, naisse et se confirme dans

une large mesure la liberté et la dignité du citoyen. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur quelques bancs du groupe des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire.

M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire. Je ne voudrais pas qu'une phrase prononcée par le président de la Coder Midi-Pyrénées puisse nuire à sa propre région.

C'est justement parce que les patentes pouvaient rendre difficiles certaines implantations industrielles qu'elles ont été supprimées dans toute la région pour les industriels qui veulent bien venir s'y établir. Cela est vrai pour toute la zone 1.

M. Jean Montalet. Pourquoi pas partout, monsieur le ministre ?

M. Maurice Faure. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Maurice Faure.

M. Maurice Faure. Monsieur le ministre, la décision de supprimer les patentes relève de la compétence des collectivités locales, c'est-à-dire des départements et des communes.

Celles-ci ont pris effectivement ces décisions dans la région Midi-Pyrénées, mais à leur propre détriment puisqu'elles se privent par-là même des ressources dont elles ont tant besoin.

C'est dire que, dans le cadre d'une réforme générale de la collectivité locale, c'est sur d'autres principes que devrait être fondée cette incitation, plutôt que sur celui qui consiste à demander aux plus pauvres de se priver encore pour attirer quelques activités nouvelles. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Mondon. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.)

M. Raymond Mondon. Messieurs les ministres, mesdames, messieurs, ce débat a été retardé de quinze jours en raison des problèmes posés par la situation financière et monétaire.

Certains se demandaient même s'il était encore opportun. Pour ma part, je pense que ce débat sur la régionalisation et sur la réforme du Sénat était nécessaire. La situation financière actuelle — dont je dirai un mot tout à l'heure — ne doit pas nous empêcher de résoudre d'autres problèmes connus et posés depuis un certain temps déjà.

Le principe de la régionalisation — l'orateur qui vient de me précéder l'a confirmé — n'est plus mis en cause. Aussi convient-il de prendre les dispositions indispensables pour sa réalisation qui peut être acquise soit par référendum, soit par une loi ordinaire.

Ce problème, je viens de l'indiquer, n'est pas nouveau.

En effet, « les spécialistes, les économistes ou les techniciens qui étudient la mise en valeur du pays, tous ceux qui, dans un monde moderne, s'efforcent d'agir pour redonner vie au désert français, finissent toujours par buter sur le même obstacle !

« Une administration inchangée depuis un siècle et demi, et dans son cadre territorial, particulièrement inadaptée à la France d'aujourd'hui, met en permanence un frein à l'action. »

Ces deux phrases sont extraites de l'exposé des motifs d'une proposition de loi qu'avec plusieurs de mes collègues, j'avalais déposée, en novembre 1959, sur la régionalisation. Il y a dix ans, cette proposition correspondait à un état d'esprit, car il existait déjà des comités d'expansion et le comité national des économies régionales, qui ont joué — et nous devons les en féliciter — un rôle important dans le phénomène de la régionalisation.

Depuis lors et plus officiellement d'ailleurs, les choses ayant évolué comme on l'a rappelé, le Gouvernement décida en 1964 de créer les préfets de régions ainsi que les commissions de développement économique régional. Mais il s'agissait plus d'une déconcentration que d'une décentralisation. Car les Coder ainsi créées n'avaient ni pouvoir délibérant ni pouvoir financier.

Pour plusieurs d'entre nous, qui l'avions d'ailleurs dit au gouvernement de l'époque, la réforme de 1964 ne constituait qu'une première étape dans la voie d'une régionalisation plus poussée, qui devait entraîner la constitution d'assemblées régionales ayant un pouvoir délibérant et financier.

Je ne me dissimule pas — et M. Poujade l'a souligné aussi — que l'affaire est de longue haleine. Car la France a toujours été un pays de tradition centralisatrice, que ce soit sous l'Ancien régime ou depuis la Révolution.

Du temps de la monarchie, Colbert tenait déjà beaucoup à la centralisation et nous avons hérité de l'administration napoléonienne que certains applaudissaient tout à l'heure. Sous

la monarchie, il s'agissait d'une conception individualiste et centraliste de l'Etat représenté par le roi ; depuis la Révolution, comme l'a indiqué M. Maurice Faure, nous nous trouvons en présence d'une administration individualiste et centralisatrice représentée par le peuple.

C'est donc avec une tradition très ancienne et solidement établie qu'il faut rompre. Ce n'est guère facile. Car, si dans notre pays les bonnes traditions se perpétuent longtemps, les routines — force est de le constater — y sont encore plus solidement ancrées, ainsi que le caractère tentaculaire des administrations centrales.

C'est pourquoi il importe que nous élaborions sérieusement la régionalisation, avec une conviction profonde et la volonté d'aboutir, en développant nous-mêmes, à l'intérieur de nos régions, un véritable esprit régional. En effet, la tentation sera grande pour les tenants de la centralisation de retenir d'une main ce qui aura été donné de l'autre.

Il convient au départ de bien nous entendre sur ce concept de régionalisation et de ne pas confondre le régionalisme et le fédéralisme.

Nous portons souvent nos regards vers la République fédérale allemande. Or comment se présente ce fédéralisme ? Ce sont des Etats qui existent au sein d'un Etat central, fédéral. L'existence de ces Etats n'est pas d'ordre législatif, comme la régionalisation, mais bien d'ordre constitutionnel et politique.

La régionalisation, au contraire, est d'ordre législatif, puisque l'article 72 de la Constitution de 1958 prévoit qu'en dehors des communes et des départements d'autres collectivités territoriales pourront être créées par la loi.

La décentralisation, la déconcentration, objectif prioritaire de la régionalisation, tendent à rapprocher l'administrateur de l'administré et à donner aux élus régionaux certaines compétences qui appartiennent au Gouvernement et au Parlement.

Ce n'est peut-être pas suffisant pour les fédéralistes, mais pour les régionalistes sérieux, c'est tout de même important.

Quels sont donc les objectifs à atteindre ?

D'abord, rapprocher l'administration de l'administré par la déconcentration en donnant à l'exécutif régional des compétences qui dépendent actuellement du pouvoir central. Mais en même temps, contrairement à ce qui se passe présentement entre les préfets de région et les Coder, il est indispensable que cet exécutif régional soit contrôlé par une assemblée régionale à pouvoir délibérant et financier.

Cette déconcentration, cette décentralisation doivent concerner l'économique, le social, les investissements, le Plan et l'aménagement du territoire.

Il est certain que dans plusieurs de ces domaines fédéralisme et régionalisme peuvent se rejoindre. Cependant, il faut reconnaître que le fédéralisme représente une étape supplémentaire : il permet aux régions d'être dirigées par un véritable gouvernement auquel échappent seules la diplomatie, la défense et la monnaie qui, comme en Allemagne, sont de la compétence du pouvoir central.

Très honnêtement et très objectivement, je ne pense pas que le fédéralisme soit, pour l'instant au moins, compatible avec nos conceptions politiques et avec nos mœurs, et il est à craindre que si nous voulions franchir trop vite un trop grand pas, nous n'allions au devant de déconvenues, risquant ainsi de faire échouer une réforme attendue depuis longtemps.

La tentation est grande. Personnellement, j'y ai plusieurs fois songé depuis quinze ans que je milite avec un certain nombre d'amis dans des associations de maires et de conseillers généraux. Mais, très sincèrement, je pense qu'il est préférable de se limiter à une régionalisation sérieuse et efficace plutôt que de se lancer dans l'aventure.

C'est en m'inspirant de ces principes que je vais envisager les différents problèmes posés par la régionalisation.

En premier lieu, les dimensions.

Quels sont, là aussi, les objectifs ? Donner des pouvoirs aux collectivités locales afin — comme je le disais tout à l'heure — de rapprocher l'administration de l'administré. En même temps, renforcer le poids économique des collectivités et réaliser la région le plus rapidement possible.

La nécessité de donner aux régions un poids économique valable dans le cadre européen pourrait nous amener à souhaiter des régions plus grandes que les vingt et une régions que nous connaissons actuellement.

A ce sujet, une comparaison est souvent établie avec l'Allemagne. Cependant, il ne faut pas oublier que la République fédérale allemande a 60 millions d'habitants sur un territoire de 250.000 kilomètres carrés, tandis que la France n'a que 50 millions d'habitants pour un territoire de plus de 500.000 kilomètres carrés, c'est-à-dire que du côté allemand il y a 240 habitants au kilomètre carré, alors que du côté français il n'y en a que 90.

Quand on veut rapprocher l'administration de l'administré, ces problèmes d'ordre géographique et démographique sont tout de même importants.

M. René Pleven. Très bien !

M. Raymond Mondon. N'oublions pas non plus que jusqu'à ces dernières années, nous avons été un vieux pays agricole et rural et que notre véritable industrialisation n'a commencé qu'à la Libération.

Même sur le plan économique, les problèmes se posent donc d'une façon différente. En tout état de cause, à part la région parisienne, quelle est la région qui, groupant plusieurs provinces françaises, pourrait correspondre, par exemple, au Land rhéno-westphalien qui a environ dix-sept millions d'habitants ou au Land de Bavière qui en a environ dix millions ? Ces deux territoires rassemblent, à eux seuls à peu près la moitié de la population de la République fédérale d'Allemagne et réunissent une large partie de l'industrie de ce pays. Mais on rencontre aussi en Allemagne de petites régions : la Sarre, la ville de Hambourg, le Schleswig-Holstein, pour ne citer que les trois plus petites.

Le fait de vouloir rapprocher l'administration de l'administré milite en faveur de l'existence de régions moins grandes.

Vous me pardonnerez de citer l'exemple de la Lorraine. Certains avaient envisagé de réaliser une fusion entre la Lorraine et l'Alsace. Je suppose qu'ils ne songeaient pas au vieux rêve bismarckien de l'Alsace-Lorraine. J'imagine, voulant faire plaisir à nos collègues alsaciens que Strasbourg soit le chef-lieu ou la capitale de cette nouvelle région. Nous serions alors en présence d'une situation assez singulière : la ville de Bar-le-Duc, par exemple, se trouverait ainsi à 260 kilomètres de Strasbourg, nouvelle capitale régionale, alors qu'elle n'est située qu'à 200 kilomètres de Paris. En fait de déconcentration et de décentralisation, ce serait une étrange réussite !

Cependant on peut craindre aussi — et cela milite en faveur des grandes régions — qu'une véritable administration régionale ne puisse pas s'implanter dans une région de 900.000, 1.000.000 ou 1.200.000 habitants. Lorsqu'on considère la carte démographique des régions françaises, que constate-t-on ? Dix régions sur vingt ont plus d'un million et demi d'habitants et dix régions n'atteignent pas ce chiffre. Il est fort possible que dans ces dix régions qui ont moins d'un million et demi d'habitants, des fusions devront être réalisées. Mais si nous voulons agir vite, il faut profiter de l'ambiance favorable au phénomène régional.

Dans la situation actuelle, je pense qu'il convient de maintenir les régions telles qu'elles sont, sous deux réserves toutefois : il faudra ménager d'une façon positive et sérieuse, sur le plan législatif, des possibilités de fusion et d'entente entre des régions voisines qui ne seraient pas suffisamment structurées, et créer obligatoirement par la voie législative une commission interrégionale pour étudier les problèmes communs, tels que ceux qui concernent les voies de communication, les secteurs économiques et l'aménagement du territoire.

Il paraît également indispensable que les régions frontalières françaises puissent prendre contact officiellement avec les régions frontalières des pays voisins, pour créer ce qu'on a appelé un jour au Conseil de l'Europe, des « régions supra-frontalières ».

Je pense qu'il est raisonnable d'adopter une telle solution, car il faut tout créer un véritable esprit régional entre ceux qui depuis quelques années ont pris dans les Coder ou dans d'autres commissions régionales l'habitude de travailler ensemble. C'est notre tâche de développer cet esprit régional dans le cadre des régions existantes si l'on veut par la suite créer des régions plus grandes.

J'en viens aux compétences.

La région ne doit pas être un écran administratif supplémentaire entre Paris, les départements et les communes.

Au contraire, elle doit permettre de résoudre, à son niveau, certains problèmes qui n'étaient soumis jusqu'à présent qu'à la décision du pouvoir central.

Quels doivent être ces pouvoirs ? Il faut absolument, monsieur le ministre, que les choses soient claires et nettes et que la décentralisation ne soit pas qu'une façade.

N'oubliez pas, monsieur le ministre — et je reprends ce que M. Maurice Faure disait tout à l'heure — vous qui êtes professeur de droit, cet adage de notre vieux droit français : « Donner et retenir ne vaut ».

C'est la crainte de beaucoup, qui ne veulent pas vous faire un procès d'intention, mais qui, administrateurs locaux ou départementaux, connaissent bien l'esprit tentaculaire de l'administration centrale. Il ne faut pas que, par un contrôle quelconque, par des tracasseries, la régionalisation ne soit qu'un leurre. Ce serait très grave pour l'avenir. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

C'est pourquoi, en dehors des compétences qui seront données aux préfets et aux assemblées régionales, il est absolument

indispensable que soient décentralisés un certain nombre de grandes commissions qui siègent à Paris et qui ont à connaître, en matière de construction, de beaux-arts comme en matière domaniale, les dossiers de toute la France. Je fais ici allusion à la commission des sites et des abords, du ministère des affaires culturelles, au conseil général des bâtiments de France et à la trop fameuse commission centrale des opérations immobilières qui bloque trop de nos dossiers. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

C'est là, messieurs les ministres — c'est un maire qui vous parle et il y en a de nombreux dans cette Assemblée — un préalable indispensable à une véritable et efficace régionalisation.

Se posent aussi tous les problèmes relatifs au Plan et à l'aménagement du territoire que M. Olivier Guichard a déjà traités et tous ceux qui concernent les investissements.

Comme on l'a dit, le Plan doit être national. Les études prospectives doivent être entreprises dans un cadre global, mais il est indispensable que la compétence des assemblées régionales soit retenue pour certains investissements régionaux, dans les domaines scolaire, socio-culturel, hospitalier, ainsi que pour l'urbanisme et les moyens de transport.

Mon ami M. d'Ornano, au nom du groupe des républicains indépendants, traitera des problèmes financiers; je ne m'y arrêterai donc qu'un instant. Si certains souhaitent une affectation financière globale pour la région, je juge personnellement ce procédé impossible. En effet, il pourrait entraîner des abus dans certaines régions et des distorsions entre des régions voisines. Une attribution trop sectorielle et trop rigide ne conviendrait pas non plus. Aussi, nombre de mes amis estiment-ils qu'il serait préférable de laisser aux régions, en ce qui concerne les attributions financières, une marge de sécurité de l'ordre de 15 à 20 p. 100.

Si l'on se réfère aux concepts du régionalisme et du fédéralisme, il apparaît que l'exécutif de la région ne peut être élu. Certains de mes amis se sont déclarés partisans d'un exécutif élu; un tel mode de désignation marquerait, à mon avis, une étape vers le fédéralisme. Ce serait aller trop vite en besogne et nous exposer à certaines déconvenues. L'affaire mérite d'être traitée avec beaucoup de réflexion et de sérieux, car nous franchirions alors un cap trop important.

Si, comme le souhaite la majorité des Coder, des conseils généraux et des organismes officieux et officiels consultés, le préfet de région ne doit plus être préfet de département, il importe de ne nommer comme préfet de région que des hommes qui ont exercé en province en qualité de sous-préfet ou de préfet. Sans vouloir dire du mal des fonctionnaires éminents issus du Conseil d'Etat ou de l'Ecole nationale d'administration, on peut affirmer que des hommes qui n'auraient aucune pratique de l'administration locale à l'échelon le plus modeste, ne pourraient être de bons préfets régionaux. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, du groupe Progrès et démocratie moderne et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.)

Sur l'assemblée régionale, notre ami M. d'Ornano présentera aussi des observations, mais, monsieur le ministre, après vous avoir écouté tout à l'heure, je voudrais formuler une remarque. Je crains que votre système d'élection des assemblées régionales ne soit un peu trop compliqué. Il conviendrait de le simplifier, car l'opinion publique aime la simplicité. Je me souviens d'une loi électorale applicable sur le plan national certes, qui a toujours été abhorrée des Français, la loi sur les apparentements. Il ne serait pas bon que vous renouveliez un tel système. (Applaudissements sur quelques bancs du groupe des républicains indépendants.)

Au sujet des assemblées régionales, on pourrait parler aussi d'incompatibilités. Beaucoup d'entre nous sont à la fois députés, conseillers généraux et maires d'une commune rurale ou d'une ville importante: ce triple mandat est déjà bien lourd à exercer. Il ne faudrait pas, messieurs les ministres, permettre la compatibilité de quatre mandats. Que celui qui est déjà maire, conseiller général et député, ne puisse pas être conseiller régional ou, alors, qu'il abandonne un de ses mandats.

On l'a dit tout à l'heure, la vie, déjà très compliquée pour les ; articuliers, l'est encore plus pour les hommes politiques et les administrateurs locaux. Permettre le cumul de quatre mandats serait, je crois, donner un mauvais exemple à notre pays. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants.)

Puisque je traite des incompatibilités, et que l'on a parlé tout à l'heure de la réforme communale, je ferai une suggestion qui heurtera peut-être certains de nos amis, maires de grandes villes, mais c'est aussi un maire de grande ville qui vous parle.

Sans vouloir imiter l'Allemagne, reconnaissons que si l'on veut que demain la région soit bien organisée, que les communalités urbaines aient suffisamment de pouvoirs, que leurs présidents et les maires des grandes villes aient des compétences étendues,

il faudra bien un jour que, comme chez nos voisins, les maires de grandes villes ne puissent plus être parlementaires. Certes, ce sera là une véritable révolution dans les mœurs politiques françaises, mais je constate que je ne recueille pas beaucoup d'applaudissements. (Sourires et applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et sur divers autres bancs.)

* Je voudrais aborder maintenant le problème de la réforme du Sénat.

Trois constatations doivent d'abord être faites.

La composition actuelle du Sénat ne correspond plus à la réalité de la France urbaine et industrielle. Tout le monde en est d'accord.

En outre, le Sénat étant le représentant des collectivités territoriales et donc, demain, des régions, il doit en être tenu compte dans la composition du nouveau Sénat.

Enfin, il faudra aussi tenir compte de la future composition des assemblées régionales et de la présence en leur sein des représentants des catégories socio-professionnelles. Comme on l'a souligné à cette tribune, les problèmes économiques et sociaux retiennent notre attention bien plus qu'il y a dix ou quinze ans, et à plus forte raison qu'avant la guerre.

Mais si la représentation territoriale du Sénat peut être modifiée par une loi organique, sa représentation économique, sociale et professionnelle nécessite, comme vous l'avez souligné, monsieur le ministre d'Etat, une modification de l'article 24 de la Constitution. C'est là un point important sur lequel je reviendrai.

Ces constatations faites, il apparaît cependant que le Sénat de demain doit conserver un pouvoir législatif et demeurer dans le Parlement, comme le prévoit l'article 24 de la Constitution d'octobre 1958.

Certes, depuis les Constitutions de 1946 et de 1958, le Sénat ne possède plus de pouvoir politique. Il ne peut plus, comme sous la III^e République, renverser le Gouvernement. Dans les nouvelles législatives, c'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot.

Dans les faits — et je le regrette — depuis quelques années, le Sénat n'a pas utilisé d'une manière efficace, en certaines circonstances, les dispositions constitutionnelles.

Cela a créé, comme dans les ménages en matière de divorce, une certaine incompatibilité d'humeur entre le Sénat et le Gouvernement, entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Mais je n'insisterai pas sur ce point: les relations paraissent meilleures aujourd'hui et je ne veux surtout pas ressusciter certains incidents.

Cependant, malgré ces incidents, ou ces erreurs, je pense que le Sénat doit demeurer dans le sein du Parlement, car on ne doit pas légiférer en fonction de telle ou telle difficulté, mais pour l'avenir et le bon équilibre des pouvoirs.

D'ailleurs, la Constitution de 1958 avait renforcé les pouvoirs du Sénat, comme le général de Gaulle lui-même l'avait préconisé dans son discours de Bayeux d'avril 1947.

Dans les domaines d'ordre technique et juridique, il est apparu, en effet, bien des fois — nous l'avons constaté — que la navette était particulièrement efficace et avait un effet utile. Certes, telles qu'elles sont prévues par la Constitution actuelle, les navettes sont peut-être trop nombreuses et fastidieuses. Cependant, n'oublions pas que la Constitution d'octobre 1958 a institué la commission mixte paritaire qui permet, en réunissant une délégation du Sénat et une délégation de l'Assemblée nationale, de mettre au point un texte commun. Il est facile de donner des exemples de textes importants qui, au cours de ces dernières années, ont été votés dans de bonnes conditions et sont devenus de bonnes lois grâce à cette commission mixte paritaire que nous ne voulons pas voir disparaître. Je veux parler de la loi foncière, de la loi sur la T. V. A., de la loi sur les sociétés et de la loi sur les régimes matrimoniaux.

Je pense que, afin de faciliter les navettes, la procédure de la commission mixte paritaire doit être non plus facultative mais obligatoire. Cette prise de position exclut donc toute modification de la Constitution tendant à faire de la deuxième assemblée une assemblée purement consultative ce qui, je le rappelle, était l'objectif du projet de Constitution rejeté en mai 1946.

Il est, à cet égard, assez amusant de constater que certains sénateurs et hommes politiques socialistes, qui étaient, en 1946, partisans d'une deuxième assemblée consultative, sont aujourd'hui très attachés au Sénat actuel.

Mais les années passent! Les hommes changent et les choses aussi!

Cette nouvelle assemblée à qui l'on voudrait, semble-t-il, donner des pouvoirs plus étendus, serait en fait diminuée et, malgré la présence d'une délégation de sénateurs sur les bancs de l'Assemblée nationale, ce ne serait, en définitive, qu'une assemblée mineure dont les avis ne seraient, dans la pratique, que des vœux pieux.

Ce qui est important, c'est de discuter en navette sur un texte afin de lui apporter des améliorations nécessaires, au terme d'un délai de réflexion.

Telles sont, mes chers collègues, les observations, peut-être un peu longues à votre gré, et les réflexions, que nous ont inspirées de longues études sur la création des régions et sur la réforme du Sénat.

Il se pose à nous tous, au Gouvernement et au Parlement, un problème important. Par quelles procédures doivent intervenir ces réformes ?

Comme je l'ai dit, la réforme régionale peut intervenir par la loi, en vertu de l'article 72 de la Constitution.

En ce qui concerne le Sénat, si la composition territoriale est seule en cause, la loi organique peut suffire.

Si au contraire, d'autres modifications sont prévues, relatives à la navette, par exemple, une révision de la Constitution est nécessaire soit dans le cadre de son article 11, soit dans le cadre de son article 89.

Nous allons, monsieur le ministre d'Etat, ainsi que vous l'avez dit, procéder par référendum. Mais le référendum pose un problème d'ordre politique important et qui suppose, pour être résolu valablement, que le Gouvernement bénéficie dans le pays d'un climat particulièrement propice.

Ce climat existe-t-il actuellement ? Existera-t-il au printemps ? Faut-il faire un référendum au moment où la France est et peut demeurer confrontée avec une situation financière difficile et où l'énergie de tous, du Gouvernement, du Parlement et de la nation est et sera nécessaire pour la défense du franc ?

C'est une question particulièrement grave que nous nous posons et que nous posons au Gouvernement afin que ces réformes indispensables n'échouent pas à la suite d'une décision précipitée : « Le mieux est souvent l'ennemi du bien ».

Notre devoir, en tant que membres de la majorité, est d'attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés qu'il peut rencontrer. En effet, ce n'est pas faire œuvre de contestation démagogique, mais de véritable et sincère participation, que de prévenir les amis qui nous gouvernent des dangers qu'ils peuvent courir.

La V^e République a déjà surmonté bien des obstacles, et nous avons toujours pris loyalement nos responsabilités. Elle peut être appelée à en surmonter d'autres, et nous continuerons, avec la même loyauté, à prendre nos responsabilités. Cependant — c'est la question que je pose en terminant — convient-il d'édifier d'autres obstacles quand cela n'est pas nécessaire, alors que, par d'autres moyens, il est possible d'aboutir à une réforme régionale efficace dans des délais rapides ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, du groupe Progrès et démocratie moderne et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. René Pleven. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. René Pleven. Mesdames, messieurs, dans une de ces formules-chocs qu'il affectionne, M. Michel Debré déclarait, il y a quelques jours à Nantes : « Quand on veut abaisser la nation, on abaisse Paris ».

Mes premiers mots, en intervenant dans ce débat au nom du groupe Progrès et démocratie moderne, seront pour affirmer qu'aucun vrai régionaliste n'attaque Paris, ne dispute à Paris son sceptre de première métropole de la France.

La réorganisation administrative, économique, politique du pays sur la base des régions n'est pas dirigée contre la capitale. Ce que nous combattons, c'est le centralisme dont Lamennais disait déjà, il y a plus d'un siècle, qu'il aboutit « à l'apoplexie au centre et à la paralysie aux extrémités ». Ce que nous combattons, ce sont certains privilèges parisiens que le centralisme a engendrés.

Il n'y a pas, à nos yeux, de contradiction d'intérêts entre Paris et la province. Une régionalisation réussie ne peut avoir que des conséquences favorables à l'une et à l'autre, si elle mène à un meilleur équilibre démographique et, grâce à une équitable répartition des pouvoirs de décision et des moyens, à un plus complet développement des ressources économiques et des richesses culturelles de toute la nation.

C'est parce que nous sommes pénétrés de l'importance de la réforme et de son enjeu que nous craignons sans doute plus que tous autres une réforme qui manquerait ses buts, si elle n'allait pas au fond des choses, si elle n'était qu'une demi-mesure, si, au lieu de se traduire par une simplification administrative, par un allègement radical de l'appareil bureaucratique que supporte avec de plus en plus d'impatience le pays, elle prétendait insérer la région dans notre architecture politico-administrative en éludant la nécessité d'une refonte d'ensemble de celle-ci.

Le Gouvernement, le Parlement, doivent en effet prendre bien conscience que l'idée de régionalisation ne suscite pas, dans la population, que de l'enthousiasme. Les sentiments qui accueillent le projet de réforme sont mitigés. L'espérance qu'il fait naître

est d'abord celle d'un raccourcissement des circuits par lesquels transitent si lentement les dossiers et les décisions.

Cette espérance c'est aussi qu'en confiant aux représentants élus de la région la mission d'administrer ses ressources, de planifier son équipement, de le gérer, l'activité économique sera vivifiée, le progrès social stimulé.

A cette attente s'ajoute celle — et ce n'est pas la moins importante — d'un épanouissement plus libre des valeurs culturelles régionales, qui préservera et enrichira cette diversité de traditions et de tempéraments qui constitue un des actifs et un des attraits de la France.

Mais le projet de réforme, sachons-le bien, éveille aussi des appréhensions qu'il serait dangereux de négliger et qui méritent qu'on en tienne très attentivement compte.

Les Français les plus chaleureusement favorables à la régionalisation, ne veulent pas que le prix de la création des régions soit un accroissement de la charge fiscale globale sous laquelle tant d'entre eux, en particulier dans les circonstances présentes, sont écrasés.

Les régions les moins bien équipées, celles dont le niveau de vie est le moins élevé, redoutent aussi que la réforme soit une occasion ou un prétexte pour l'Etat de se décharger de ses obligations d'aménagement du territoire et de son devoir de péréquation entre les régions.

Beaucoup de Français craignent aussi que la réforme ne soit un faux semblant, que la centralisation se transporte de Paris vers une métropole régionale, qu'elle se traduise par la création d'un écran supplémentaire qui ne ferait qu'alourdir notre système actuel d'administration.

Enfin, les plus régionalistes des Français entendent que la création des régions n'affaiblisse pas l'unité nationale. Ils veulent que les régions s'inscrivent dans la République une et indivisible. Ils savent que l'unité nationale est le plus sûr fondement de la solidarité nationale.

Cette succincte analyse de ce qu'attendent et de ce que craignent les Français du projet de réforme régionale montre que sa réussite exige la conciliation de beaucoup de préoccupations, qui d'ailleurs ne sont probablement qu'en apparence contradictoires.

Elle souligne les dangers d'un excès de précipitation qui sous-estimerait les difficultés de la mise en place de méthodes d'administration et d'institutions nouvelles et la résistance des administrations centrales à modifier des habitudes qui ont été jusqu'ici communes à tous les régimes que la France a connus.

Une réforme régionale authentique doit donc être à nos yeux une réforme en profondeur réalisée par étapes successives.

La première de ces étapes doit être la déconcentration, qui n'a pas d'incidences budgétaires.

La seconde est la fixation des attributions de la région et, en fonction de ces attributions, la mise au point minutieuse des aspects financiers de la réforme.

La troisième est la décentralisation, c'est-à-dire la création des institutions qui assurent la participation de la population au choix des objectifs régionaux et à l'action régionale, qui permettent le contrôle des autorités chargées de conduire cette action. C'est aussi — et j'insiste sur ce point — la définition des rapports de la région et des institutions régionales qui seraient créées avec les collectivités territoriales et les assemblées existantes, c'est-à-dire les communes et les départements, les municipalités et les conseils généraux.

Il s'agit donc d'une œuvre de longue haleine qui ne permet aucune improvisation.

Quant à nous, parce que nous voulons à la fois faire du vrai neuf et du raisonnable, nous admettrions fort bien que la réforme soit une œuvre échelonnée sur toute la durée de cette législature et notre groupe est prêt à y apporter son concours s'il s'avère, à la suite de ce débat, que le Gouvernement entend ne pas écarter le Parlement de la réalisation de la réforme, mais l'y associer par un travail législatif semblable à celui dont les fruits furent ces modèles qu'ont été la loi de 1871 sur les conseils généraux et la loi de 1884 sur l'organisation communale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur de nombreux bancs de la fédération de la gauche démocratique et socialiste et du groupe des républicains indépendants.*)

Je disais il y a quelques instants que la première étape de la réforme devrait être de très vastes et de très radicales mesures de déconcentration.

La déconcentration doit aller, à notre avis, très au-delà des chefs-lieux des départements. Sauf pour ce qui concerne la disposition des moyens de l'ordre public, nous estimons qu'à peu près tous les pouvoirs de décision et de tutelle appartenant actuellement aux préfets et aux trésoriers généraux pourraient et devraient être délégués, bien entendu hors de l'arrondissement chef-lieu directement administré par le préfet, aux sous-préfets et aux receveurs des finances des chefs-lieux d'arrondissements, tandis que la majorité des mêmes pouvoirs de tutelle et de

contrôle actuellement détenus par les administrations centrales devraient être transférés aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur de nombreux autres bancs.*)

Les avantages de la déconcentration ne seront ressentis par tous que si elle descend jusqu'au dernier échelon de l'édifice administratif, c'est-à-dire jusqu'à la ville où tous les services de l'Etat sont ou devraient être représentés, c'est-à-dire jusqu'au chef-lieu d'arrondissement.

La décision qui a été prise récemment de faire siéger aux chefs-lieux d'arrondissements les commissions de retrait des permis de conduire est un exemple qui a donné des résultats excellents et concluants.

Malheureusement — vous ne l'ignorez certainement pas, messieurs les ministres — alors que la politique déclarée du Gouvernement est la déconcentration et la décentralisation, actuellement chaque ministère poursuit paisiblement son petit bonhomme de chemin vers toujours plus de centralisation de ses services extérieurs. L'exemple a été donné, il y a quelques années, par le ministère des travaux publics devenu ministère de l'équipement et du logement. Le fonctionnement du service des ponts et chaussées n'en a certainement pas été amélioré, c'est le moins qu'on puisse dire. Quant aux services de l'urbanisme et de la construction, il est probable que les délais d'attribution des permis de construire auraient été bien abrégés si, au lieu d'être centralisés aux chefs-lieux de départements, ces services avaient eu des antennes dans les chefs-lieux d'arrondissements.

Dans les régions littorales, les services des affaires maritimes se concentrent, alors que la multiplicité, la variété des affaires dont ils ont à traiter exigeraient qu'ils se maintiennent le plus près possible de leurs administrés.

La rue de Rivoli — sans vous consulter, j'en conviens — supprime, sans souci des usagers, des centaines de bureaux des contributions indirectes et se prépare à en faire autant pour les perceptions.

M. Louis Briot. Très bien !

M. René Pleven. Dernier entré en lice, notre sympathique ministre de la justice — pour la santé de qui je saisis l'occasion de former les vœux les plus chaleureux — prépare une réforme judiciaire placée sous le signe de la concentration. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

Le premier acte du Gouvernement, qui donnerait confiance, dans l'esprit et suivant l'orientation de la réforme, devrait être, à notre avis, de stopper ce processus au moins jusqu'à ce qu'on sache ce que sera la réforme et le Gouvernement devrait sans attendre, permettez-moi l'expression, déconcentrer à tour de bras. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

Mais, naturellement, la réforme régionale est essentiellement la décentralisation.

Si la région doit être le nouveau et puissant ressort de l'expansion économique, évoqué à Lyon par le Président de la République, il faut qu'elle ait de larges attributions.

Je préciserai d'abord celles qu'elle ne doit pas avoir.

Bien entendu, il n'est pas question de la défense, de l'émission de la monnaie, de la justice, des relations politiques avec l'étranger. Mais, à notre avis, la région ne doit avoir aucune des attributions qui, d'après la Constitution, sont du domaine de la loi, c'est-à-dire du Parlement.

Les droits civiques, les garanties des citoyens, le droit des personnes, de la propriété, des obligations civiles et commerciales, le droit du travail, le droit syndical, celui de la sécurité sociale, tout cela doit rester uniforme sur l'ensemble du territoire français.

Les attributions que demandent, pour la région, les habitants de nos provinces sont celles sur lesquelles ils veulent depuis longtemps avoir une influence directe: l'équipement universitaire, la carte scolaire, l'équipement routier et, d'une manière générale, les communications et les transports, l'équipement sanitaire et social, l'équipement portuaire, en dehors des quelques ports d'intérêt national, les grands équipements agricoles et touristiques et, j'ajoute, la participation à la gestion des établissements régionaux de l'O. R. T. F. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

Ces attributions exigent, incontestablement, un certain pouvoir de planification régionale. Ce pouvoir devra, nous en convenons volontiers — et ce ne sera pas le moins délicat — s'articuler avec les directives du Plan national et nous approuvons ce qui a été dit tout à l'heure à cet égard par le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, et excellemment aussi par M. Maurice Faure.

Nous souhaitons pour le reste que la région ait des attributions aussi larges que possible, car une demi-mesure décevrait

profondément une opinion publique dont le soutien, l'intérêt nous paraissent essentiels au succès de la réforme.

Mais, bien entendu, poser le problème des attributions c'est poser aussitôt celui des ressources. Il faut prouver aux Français, qui ont maintes raisons d'être méfiants dans ce domaine, qu'en lançant l'idée de la régionalisation, l'Etat n'a pas eu l'arrière-pensée de soulager ses propres finances. (*Très bien ! très bien ! sur divers bancs.*)

Une certaine conférence de presse de M. Chalandon a beaucoup fait — vous le savez — pour répandre cette crainte et la même idée n'est pas étrangère non plus, peut-être, à ce que l'on dit de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur. Ainsi se trouve posée la question du coût de la régionalisation.

Tous les organismes qui ont donné l'avis sollicité par le Gouvernement ont unanimement demandé que le coût de la régionalisation soit supporté par l'Etat.

Mais comme l'Etat c'est nous tous, ces organismes entendent ainsi exprimer l'idée que la réforme ne doit pas avoir pour conséquence d'accroître encore les frais généraux globaux de la nation — ceux de l'Etat augmentés de ceux des collectivités locales.

Autrement dit, il convient d'éviter autant que possible tout recrutement de personnel nouveau. La réforme devra être réalisée avec un personnel prélevé sur celui qui existe déjà soit à Paris, au niveau de l'Etat, soit dans les départements.

Il faudra donc opérer de vastes transferts de personnel des administrations centrales dans les régions, dresser de nouveaux tableaux d'effectifs, déterminer le statut du personnel ainsi affecté en province. Il faudra en conséquence payer le déplacement de ce personnel, lui procurer des bureaux, lui trouver des résidences.

Le coût de ce transfert, comme l'ont dit presque tous les organismes consultés, devra être supporté par l'Etat et il est évident que plus grande sera la ville vers laquelle le transfert sera opéré et plus ce transfert coûtera cher.

La région — chacun en convient — aura besoin de ressources ordinaires et extraordinaires, de ressources ordinaires pour assurer la gestion de ce dont elle aura la charge, par exemple les routes nationales dont on nous dit qu'elles seraient déclassées et aussi des ressources extraordinaires, c'est-à-dire des emprunts dont les recettes ordinaires devront couvrir les annuités.

La plupart des avis que vous avez reçus se sont contentés de dire que l'on devrait déléguer globalement aux régions les subventions de l'Etat, en ajoutant qu'on pourrait aussi transférer certaines recettes de l'Etat aux régions.

Mais sur quelles bases ce transfert des subventions ou des crédits sera-t-il effectué ? Sur celles des crédits antérieurs ? Ils sont, vous le savez, très insuffisants dans certains secteurs aussi essentiels que celui des routes. Ce serait donc, indirectement, un transfert de charges.

Selon quels critères sera effectuée la répartition des crédits, des recettes de l'Etat ? Celui de la population ? Celui des besoins ? Celui de la localisation du recouvrement ? Et qui contrôlera cette répartition ?

Il faudrait, dit-on, que les régions puissent, selon le terme à la mode « moduler » leurs recettes ; mais il est nécessaire, en même temps, d'éviter des disparités de charges fiscales telles qu'elles constituent des motifs à l'abandon de telle ou telle région ou au refus de s'y installer. On constate déjà aujourd'hui que l'on s'écarte de telle ou telle ville en raison du taux des patentes ou de la contribution mobilière.

Nous affirmons donc — et j'ai été heureux d'entendre M. Guichard souligner ce point — que le problème des budgets régionaux, des ressources régionales, de la réforme des finances locales est au cœur de la réforme régionale.

Notre inquiétude est grande de n'avoir entendu à ce sujet aucune proposition vraiment étudiée. Nous croyons qu'il faudra procéder à un partage nouveau, tantôt de la matière imposable, tantôt du produit des impôts entre l'Etat et les collectivités. Evidemment, cela ne peut être fait sans prendre une vue globale de la fiscalité et des besoins des uns et des autres.

Aucune Coder, aucun conseil général, aucune chambre de commerce, d'industrie ou d'agriculture, aucun syndicat ne disposait des moyens techniques de cet examen.

Nous sommes quant à nous convaincus qu'une commission extra-parlementaire devrait être immédiatement constituée pour présenter des recommandations au Gouvernement sur ce problème, commission dans laquelle devraient siéger des représentants élus des municipalités et des départements, ainsi que des membres de l'Assemblée nationale.

Il faut penser aussi aux aspects financiers de la réforme pour les régions les plus pauvres. L'Etat devra garder vis-à-vis d'elles, dans le cadre de l'aménagement du territoire, des devoirs de compensation et de péréquation.

Toutes ces considérations doivent être présentes à l'esprit au moment de statuer sur la forme des institutions régionales.

Les avis que vous avez reçus à ce sujet, nous avez-vous dit, présentaient deux variantes principales. Les uns recommandaient une assemblée, les autres deux assemblées. Les uns proposaient l'élection au suffrage direct, les autres la désignation par un suffrage à deux degrés.

Si nous avons bien compris M. le ministre Jeanneney, la formule à laquelle se serait rallié le Gouvernement correspondrait à peu près — naturellement, je me référerai au compte rendu pour m'assurer que j'ai bien interprété sa pensée — au schéma suivant : une seule assemblée de composition tripartite, un tiers formé par les députés de la région qui seraient membres de droit, un tiers par les délégués désignés des conseils municipaux et des conseils généraux, un tiers par les représentants des organisations ou organismes socio-économiques et culturels.

Je ferai plusieurs critiques à ce projet. La première est peut-être la plus grave.

Il manquera à cette sorte de Sénat régional la qualité principale que doit, à mes yeux, avoir une assemblée, c'est-à-dire une complète représentativité. Le mode de recrutement adopté fera obstacle à l'infusion de sang nouveau dans la vie régionale, ce qui diminuera l'intérêt populaire de la réforme, notamment auprès des jeunes. Or cet intérêt est essentiel pour le succès.

Je vous invite, mes chers collègues, à décalquer sur votre région le schéma que je prête au Gouvernement. Dans une région, disons moyenne, de deux millions à deux millions et demi d'habitants, il y aura de vingt à vingt-cinq députés et quatre ou cinq départements au moins. Le nombre des députés déterminera celui des élus des collectivités locales et aussi, je suppose, celui des délégués du secteur socio-professionnel et culturel. Cela donnera au maximum par département, et le même nombre, sans doute un peu moins, au conseil général et au secteur socio-professionnel.

De larges parties de la région, de larges secteurs de l'opinion risquent donc de n'avoir aucune représentation, et ce seront peut-être les parties de la région qui auraient le plus besoin de faire entendre leur voix, car ce sont celles qui risquent d'être oubliées, parce que moins peuplées et économiquement moins développées.

D'autre part, le suffrage au deuxième degré écartera pratiquement des assemblées tout candidat qui ne sera pas déjà maire ou conseiller général, ou qui n'appartiendra pas déjà aux organismes directeurs des secteurs socio-professionnels ou culturels.

A notre avis, l'élection au suffrage universel uninominal direct, dans des circonscriptions tantôt plus larges que les cantons actuels — formées par exemple, là où les cantons sont peu peuplés, par le jumelage de deux ou trois cantons limitrophes — tantôt plus réduites — formées, là où les cantons urbains sont très peuplés, par la division de ces cantons — aurait permis un recrutement beaucoup plus ouvert.

Quant aux députés désireux de siéger au conseil régional, ils seraient bien rares et vraiment fort peu représentatifs ceux qui ne pourraient être élus dans un des secteurs de leur circonscription.

Le Gouvernement paraît avoir opté pour une seule assemblée ou conseil régional.

Ce choix, je l'observe au passage, le place immédiatement en conflit avec les organisations ouvrières, qui ont clairement fait savoir qu'elles ne souhaitent pas être appelées à voter les impôts.

Le vote du budget par sections a été suggéré, et notre collègue Duhamel a même fait à cet égard des propositions fort ingénieuses. Il est possible que, par ce moyen, on puisse répondre à l'objection qu'en donnant aux délégués des secteurs socio-professionnels le droit de voter l'impôt on rétablit indirectement une sorte de suffrage censitaire.

Personnellement, et je ne suis pas seul de cet avis, ma préférence irait à une assemblée régionale élue au suffrage universel, qui devrait être l'institution régionale de décision, tandis qu'un conseil composé en nombre égal de délégués des secteurs socio-professionnels et culturels et de représentants de l'assemblée régionale aurait été l'institution d'étude et de proposition.

L'objection que l'élection des membres de l'assemblée régionale au suffrage universel politiserait trop cette assemblée ne résiste pas à l'examen, surtout à partir du moment où l'on envisage de faire siéger les députés en bloc dans le conseil régional.

Quant à ceux qui assimilent une assemblée régionale élue au suffrage universel à un parlement, ils me paraissent ignorer qu'un parlement a un pouvoir législatif, alors que nous sommes tous d'accord pour le refuser complètement aux assemblées régionales.

Reste le problème des rapports de la région avec les collectivités territoriales existantes.

Vous nous avez dit, monsieur le ministre, que la majorité des avis reçus affirment que les prérogatives et compétences des

conseils généraux ne doivent en rien être altérées par la création de la région et d'une assemblée ou d'un conseil régional. Je tiens à exprimer notre profond désaccord sur cette opinion et nous prenons volontiers rendez-vous avec ceux qui la soutiennent.

Pour que les conseils généraux puissent survivre, il faudrait que les conseils régionaux aient des attributions insignifiantes, et alors ce ne serait que des Coder magnifiées et la réforme régionale n'en serait pas une.

Si nous accomplissons une réforme régionale authentique, si nous créons une nouvelle collectivité territoriale dynamique, pourvue de ressources, les conflits d'attribution et les conflits budgétaires seront inévitables avec les conseils généraux.

Comme il est également question, après la réforme régionale, de pousser à la création de communautés locales élargies urbaines et rurales, je demande à tous ceux, si nombreux ici, qui ont l'expérience de l'administration des collectivités, si l'on peut sincèrement croire que le département pourra garder autre chose que des compétences résiduelles.

J'estime ne pas pouvoir être suspecté de sous-estimer la valeur et l'importance du rôle des conseils généraux. Les services qu'ils rendent dans le cadre d'une organisation de la nation en départements sont irremplaçables et ils ont toujours été éminents. Le conseil général, c'est aussi le grand frère des municipalités, qu'il aide dans de multiples directions.

Mais les départements — souvenez-vous en, mes chers collègues — sont nés de la volonté de détruire les provinces. Dans la mesure où la région reconstitue une entité territoriale qui rappelle, sans les calquer, les dimensions des anciennes provinces, je redoute qu'on ne rate la réforme régionale si l'on conçoit la région comme un simple étage supplémentaire intermédiaire entre le département et l'Etat, sans toucher à l'actuel édifice administratif. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

J'ai eu connaissance d'un remarquable avis de la faculté de droit et des sciences économiques d'Aix-Marseille. Cette faculté a rappelé qu'une gestion décentralisée de l'Etat ne constitue pas, par rapport à une gestion centralisée, un amendement. C'est un autre système d'organisation.

Je partage entièrement cette manière de voir. Certes, il restera certaines compétences au département lorsque la réforme sera mise en œuvre et arrivée à son terme, mais elles ne justifieront pas le maintien des conseils généraux.

Une commission composée des élus de chaque département à l'assemblée régionale pourrait parfaitement remplir, à l'intérieur du département, les fonctions du conseil général actuel.

En revanche, nous sommes, pour la plupart, d'accord avec le Gouvernement pour estimer que, dans une première étape, et en prévoyant expressément la possibilité d'ententes inter-régionales, la délimitation des régions doit, à quelques retouches près, épouser celle des actuelles régions de programme.

On a opposé la grande région à celles qu'on appelle les petites. On a parlé un peu à la légère, comme le rappelait M. Mondon, des régions à l'échelle européenne. J'observe que celles-ci sont de toutes dimensions, qu'il y en a de très vastes et d'autres qui le sont moins, qui sont même plus petites que les plus petites des nôtres.

Notre avis est que les régions françaises doivent être à l'échelle humaine et à l'échelle de la France. On ne fixe pas les limites des régions en découplant une carte avec des ciseaux selon de simples critères administratifs et économiques. Une région ne doit jamais être une création artificielle. Elle doit correspondre à une réalité ressentie par les habitants. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

Les dimensions des régions doivent constater des solidarités naturelles, des communautés d'intérêt, de tempérament, de structure, de mode et de niveau de vie, et des solidarités dont les habitants de la région aient conscience. Les régions qui vivront seront celles qui sentiront qu'elles ont une âme commune, et c'est d'ailleurs parce qu'il en est ainsi que d'idée régionale est un facteur de développement et que la région peut être ce que le chef de l'Etat avait nommé à Lyon un ressort.

Le chef-lieu de la région ne devrait pas être considéré automatiquement comme devant être situé dans la métropole ou dans la plus importante des villes régionales.

Certaines régions peuvent se définir par les limites du rayonnement économique, intellectuel, voire médical, d'une métropole, parce que celle-ci est au cœur de la région dont elle polarise les activités. Il n'en est pas de même dans des régions où la situation des grandes villes est différente. A mon avis, les institutions régionales devraient être consultées sur le choix de la ville appelée à devenir le siège de l'assemblée ou du conseil régional ainsi que de l'exécutif de la région.

Nous pensons que, dans un premier stade, un préfet de région dégagé de la responsabilité d'un département particulier et chargé d'exécuter les décisions de l'institution régionale, sous le

contrôle de celle-ci ou d'une commission émanant d'elle, répond mieux aujourd'hui à l'état d'esprit moyen de la population qu'un exécutif élu qui serait nécessairement un personnage politique et dont la population craindrait qu'il ne « teinte » en quelque sorte toute l'administration régionale.

Mais si la région a des attributions importantes, comme nous le désirons, il ne faut pas que le préfet de région ait l'allure d'une sorte de vice-roi ou de lieutenant-général de l'ancien régime. Ce serait une curieuse façon de décoloniser la province.

Le préfet de région doit être tenu d'exécuter les décisions de l'assemblée ou du conseil régional, qui doit pouvoir, je le disais à l'instant, contrôler leur exécution. Je ne serais pas hostile à l'idée que, pour certaines décisions, le contreseing du président du conseil régional ou de l'assemblée régionale soit nécessaire.

La solution de tous ces problèmes exige d'autant plus de réflexion que, la réforme régionale étant à nos yeux une nécessité régionale — car la vie d'un pays de cinquante millions d'habitants ne doit pas dépendre d'un seul centre de décision — nous ne pouvons prendre le risque d'un échec qui déconsidérerait une idée aussi riche de potentialité.

Notre groupe ne pense pas qu'une loi référendaire soit le meilleur moyen de réaliser une réforme d'une telle complexité. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Une loi référendaire pourra fixer quelques principes tels que la création d'une collectivité territoriale nouvelle; mais si une telle loi donnait au Gouvernement le pouvoir de régler par ordonnance ou par décret des matières qui sont du domaine de la loi, nous pensons que ce serait une grave erreur et que la loi référendaire apparaîtrait comme un moyen d'enlever au Parlement son droit d'amendement dans un domaine où les élus ont, à notre avis, beaucoup plus d'expérience que les meilleurs techniciens des administrations centrales qui seraient chargés de rédiger les textes de la réforme. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

Nous sommes persuadés que si l'on prétend, par une loi référendaire, régler toutes les modalités de la réforme, notamment ses modalités financières, de grands déboires nous attendent. En effet, si des textes exigent des discussions approfondies dans les commissions parlementaires et de larges débats publics, ce sont incontestablement ces textes-là.

Nous espérons que vous entendrez cette mise en garde provenant d'élus profondément partisans de la réforme et qui souhaitent sincèrement et ardemment sa réussite.

Nous croyons en effet que ce sont les abus ou les absurdités d'un certain centralisme qui font éclore ou qui attisent les fermentations dangereuses pour l'unité nationale.

Nous croyons qu'une réforme régionale authentiquement démocratique stimulerait l'esprit civique de nombreux Français et accroîtrait l'intérêt de beaucoup de nos concitoyens pour la chose publique.

Nous croyons qu'une réforme régionale réussie donnerait au pays une nouvelle animation, un plus grand dynamisme, et créerait les conditions d'un nouvel équilibre qui le rendrait plus apte à affronter les mutations du siècle. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat. Je tiens d'abord à apporter au président Plevén deux précisions qu'appelle son discours.

Il n'a jamais été dans l'esprit du Gouvernement de régler par ordonnance ou par décret, à la suite du référendum, des matières qui relèveraient du domaine législatif. Sur ce point, il peut donc être rassuré. Comme je l'ai d'ailleurs indiqué dans mon discours, tout ce qui concernera les ressources des régions sera évidemment traité sous la forme de lois de finances, débattues par le Parlement.

L'autre précision est relative à la composition des conseils régionaux.

Il est bien exact que, dans la pensée du Gouvernement, ces conseils régionaux seraient composés de trois parties : les députés, les élus territoriaux, les représentants socio-professionnels; cela ne veut pas dire que le mode de détermination de l'effectif de ces conseils consiste, comme M. le président Plevén l'a cru, dans la multiplication par trois du nombre des députés. Dans une région comme le Limousin, par exemple, qui ne compte que huit députés, il y aurait vingt-quatre membres, c'est-à-dire moins que l'effectif du conseil général de chacun des départements composant cette région. D'autre part, huit membres seraient un nombre insuffisant pour représenter convenablement les diverses circonscriptions territoriales de la région, comme il serait aussi insuffisant pour représenter convenablement les catégories socio-professionnelles.

Je voudrais maintenant soumettre à l'Assemblée quelques réflexions qui me sont venues à l'esprit en écoutant M. Plevén. Je n'ai pu que me réjouir de l'entendre dire qu'il considère que cette grande réforme est une nécessité. De même, ce qu'il a dit des raisons de cette réforme et les propos qu'il a tenus au sujet de l'unité nationale me satisfont pleinement.

Comme M. Plevén, je pense — et je l'ai dit — que l'unité nationale ne pourra que se trouver renforcée par la réforme régionale, dans toute la mesure où celle-ci supprimera, dans nos provinces, des causes de tension et d'exaspération à l'égard du pouvoir central.

Mais, en écoutant M. le président Plevén, je me suis pris à me demander si, au fond, tout en souhaitant très sincèrement cette réforme, il n'était pas impressionné par les obstacles que nous risquions de rencontrer, et s'il n'était pas conduit par là-même à préconiser un cheminement tel qu'on risquerait de ne jamais arriver au bout de la route. Il nous a dit : c'est une affaire grave, et il faut se prémunir contre la précipitation. C'est bien vrai. Mais à trop vouloir temporiser, on risque parfois de ne pas réaliser, et les étapes qu'il nous a indiquées ne me paraissent pas les bonnes.

M. Plevén nous dit : première étape, déconcentrer; pendant un an, deux ans, par exemple...

M. René Plevén. Je n'ai pas dit un an ou deux ans. Je voudrais que ce soit immédiat.

M. le ministre d'Etat. Je veux dire : première étape, réaliser la déconcentration. Puis, deuxième étape, définir, grâce à une commission extraparlémentaire, les attributions et les ressources. Ensuite, et ensuite seulement, créer les institutions.

Je ne crois pas — et j'ai dit pourquoi dans mon discours — que jamais aucun effort de déconcentration, de la part de quelque gouvernement que ce soit, puisse être réellement très important et n'être pas précaire.

La déconcentration ne peut pas être réellement très importante : ce n'est pas que les ministres n'aient pas l'autorité nécessaire pour imposer à leurs administrations centrales des déconcentrations dont elles ne veulent pas; c'est que la déconcentration comporte en elle-même un principe qui, nécessairement, en limite les effets. Qu'est-ce, en effet, que la déconcentration sinon un transfert de technocratie? Or, comme je l'ai dit, la technocratie centralisée est tout de même sous l'autorité de ministres responsables tandis que la technocratie déconcentrée n'est plus sous l'autorité de personne.

D'autre part, toute déconcentration est précaire pour une raison qui, d'ailleurs, rejoint ce que je viens de dire, à savoir qu'un ministre politiquement responsable, après avoir déconcentré ses pouvoirs, ne peut pas s'empêcher, ne serait-ce que parce qu'il est assailli de protestations — souvent légitimes — de reprendre directement ou indirectement la maîtrise des opérations, en disant aux fonctionnaires qui sont ses subordonnés et entre les mains de qui il a déconcentré ses pouvoirs : demandez-moi mon avis avant d'exercer ces pouvoirs dans tel ou tel cas. Alors, les dossiers remontent clandestinement à Paris, et c'est une cause de retards et de désordre supplémentaires.

C'est pourquoi je crois profondément qu'il n'est pas possible de remédier au mal que vous avez dénoncé et que nous ressentons, sans commencer par la décentralisation.

Cela signifie qu'il faut d'abord créer des institutions régionales ayant une valeur de représentativité démocratique, pouvant être le canal des protestations des usagers ou des victimes de l'administration, votant un budget, et dont le préfet de région — et là je suis en plein accord avec vous — devra exécuter les décisions.

Inévitablement, une telle réforme doit rencontrer, et rencontrera, des obstacles de tous ordres, sociologiques notamment. Si, depuis si longtemps, elle n'a pas pu être réalisée, il y a certainement des raisons : j'ai cité à la tribune des propos de Clemenceau datant de 1906. Or depuis 1906, sous aucune République, on n'a réalisé ce qu'il annonçait. Pour lutter contre ces obstacles sociologiques, il faut d'abord mettre en place les conseils régionaux, créer les institutions, pour que ces conseils soutiennent l'effort du Gouvernement et du Parlement, dans le sens que nous souhaitons, pour qu'on puisse s'appuyer sur eux, pour qu'ils puissent protester contre les lenteurs et les insuffisances de la décentralisation que nous voulons.

Peut-être est-ce de la précipitation; je suis convaincu pourtant que des raisons politiques très fortes et très profondes font que c'est seulement par cette intervention des étapes telles que vous les concevez, que nous avons une chance de réussir.

Vous êtes, avez-vous dit, très attaché au département — je le suis aussi — mais vous craignez néanmoins que la création des régions ne puisse se réaliser que si le département est supprimé, ou tout au moins — si je vous ai bien compris — que si le conseil général est remplacé par une commission des membres élus dans le département au conseil régional.

On peut disserter de ce que serait une organisation administrative dans une région idéale, si nous avions à construire sur table rase.

Pour ma part, je serais assez tenté de penser que, si nous avions à construire sur une table rase, il y aurait la région, et quelque chose d'autre, qu'on appellerait peut-être département, qui serait une collectivité publique plus large que le canton, correspondant à peu près à l'arrondissement...

M. René Pleven. C'est l'arrondissement.

M. le ministre d'Etat. ... et qui aurait un budget, un conseil élu, un exécutif qui serait le sous-préfet.

Mais nous ne construisons pas sur table rase. Les départements existent. Peut-être certains sont-ils un peu trop grands — peut-être pas en Bretagne mais dans d'autres régions — mais ils existent. Et vous connaissez mieux que moi toute la complexité de l'administration locale et départementale et de l'administration en général. Vous savez comme moi qu'avec des moyens réduits, souvent insuffisants, cette administration départementale fonctionne et même assez bien, appuyée sur les conseils généraux.

Eh bien, au moment où nous voulons réaliser une réforme audacieuse — et vous l'avez souligné vous-même — n'ajoutons pas cette difficulté supplémentaire de vouloir transformer le département dans ses limites, dans ses instances, et dans ses modes de fonctionnement.

Vous me direz peut-être que c'est là un argument d'opportunité, provisoire, et qui impliquerait des étapes ultérieures. Je ne le crois pas.

Je ne crois pas que même avec une région vivante, même avec un conseil régional bien représentatif, qui se consacre ardemment au développement de sa région, on soit conduit à voir dépérir, comme vous le dites, le département. Bien au contraire ! Car les compétences que nous souhaitons voir attribuer aux régions, sont des compétences actuelles de l'Etat. Il s'agit d'opérer un transfert des compétences de l'Etat vers les régions. Par conséquent, cela n'enlève rien, *a priori*, à la substance du département.

Je pense même que lorsqu'on aura fait ce grand inventaire des compétences qu'on doit enlever à l'Etat, on s'apercevra que certaines d'entre elles seraient mieux à leur place, si on les transférait aux départements plutôt qu'à la région. Si nous faisons réellement cette constatation, eh bien, c'est de grand cœur que nous proposerons que soient transférées aux départements certaines de ces compétences.

Done, dans la répartition des compétences, la région ne sera en rien concurrente du département. On s'apercevra assez vite que les dimensions des régions et celles des départements — tout au moins ceux qui ne sont pas trop grands tels que l'immense département du Nord — étant très différentes, les problèmes qui seront à l'échelle des uns et des autres seront eux-mêmes nettement différenciés. Ce qui ajoutera à la fécondité de la réforme, c'est que les aides, les subventions à apporter aux départements, comme aussi d'ailleurs aux communes, pour leur permettre d'accomplir leurs missions, pourront être attribuées, financées par la région elle-même, c'est-à-dire par une autorité située à proximité.

Etant donné qu'il s'agit essentiellement, comme chacun en convient, d'associer davantage les français à leurs affaires, il serait *a priori* dangereux de vouloir réaliser la réforme avec l'idée qu'elle doit faire disparaître le département, et cela justement parce que celui-ci est à l'échelle humaine, parce qu'à l'intérieur de ses limites les distances et les possibilités de rencontre sont telles que la participation souhaitable est réalisée déjà dans une large mesure. Alors ne détruisons pas le département ; faisons la région, en plus du département et non point en concurrence avec lui. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et sur de nombreux bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La suite du débat est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

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

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite du débat sur la déclaration du Gouvernement relative à la réforme de la région et du Sénat.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures cinquante-cinq minutes.)

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

VINCENT DELBECCU.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)