

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE 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<sup>e</sup>

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE  
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
4<sup>e</sup> Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

COMPTE RENDU INTEGRAL — 35<sup>e</sup> SEANCE

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 1<sup>er</sup> Juin 1971.

## SGMMAIRE

1. — Modification de l'ordre du jour prioritaire (p. 2233).
2. — Renvoi pour avis (p. 2234).
3. — Fusions et regroupements de communes. — Discussion d'un projet de loi (p. 2234).  
M. Zimmermann, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.  
M. Marcellin, ministre de l'intérieur.  
Question préalable de M. Pic : MM. Pte, des Garets, Bozzi, Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. — Rejet, au scrutin.  
Discussion générale : MM. d'Ornano, Michel Durafour, Waldeck L'Huillier, le président de la commission, Dumas.  
Renvoi de la suite de la discussion.
4. — Demande de vote sans débat (p. 2253).
5. — Ordre du jour (p. 2253).

★ (1 f.)

## PRESIDENCE DE M. ACHILLE PERETTI

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

## MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Gouvernement apporte à l'ordre du jour du 3 juin 1971 la modification suivante :

« Ajouter, au début de l'ordre du jour, la discussion, en seconde lecture, du projet de loi n° 1749 modifiant et complétant les articles L. 504-1 et L. 504-2 du code de la santé publique (orthophonistes).

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, les assurances de ma haute considération.

« Signé : JACQUES CHIRAC. »

L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

— 2 —

## RENOI POUR AVIS

**M. le président.** La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, demande à donner son avis sur la proposition de M. Hoquet et plusieurs de ses collègues tendant à réglementer la vente à domicile (n° 1699).

Il n'y a pas d'opposition ?...

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 3 —

## FUSIONS ET REGROUPEMENTS DE COMMUNES

## Discussion d'un projet de loi.

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi sur les fusions et regroupements de communes (n° 1730, 1768).

La parole est à M. Zimmermann, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Raymond Zimmermann, rapporteur.** Monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, la commission des lois, qui m'a fait l'honneur de me confier l'important rapport sur le projet relatif aux fusions et regroupements de communes, a consacré de nombreuses séances à l'examen des nouvelles dispositions proposées par le Gouvernement.

Au cours des débats qui furent parfois passionnés, les membres de la commission ont exposé des points de vue souvent différents, mais qui étaient tous empreints de la conviction partagée par chacun que l'on se trouvait en présence d'un texte communal, vraisemblablement le plus important depuis que la loi du 5 avril 1884 a constitué une nouvelle charte des communes de France.

A diverses reprises, la commission s'est retrouvée unanime, notamment lorsqu'il s'agissait de constater l'impérieuse nécessité d'une refonte des structures communales, d'une réforme des finances locales ou de la nécessité de conserver aux mesures de regroupements envisagés un caractère volontaire dans un consentement démocratique, sinon unanime, du moins majoritaire.

Divisée sur les problèmes posés par l'établissement du plan de fusions des communes et des autres formes de coopération intercommunale comme aussi sur l'opportunité des incitations financières et fiscales prévues par le nouveau texte, la commission a été, en revanche, unanime à reconnaître que l'autonomie communale et la décentralisation administrative demeureraient de vains mots tant que les collectivités locales n'auraient pas su ou pu dépasser les structures périmées et être mises à même de trouver les moyens administratifs et financiers d'une indépendance réelle.

On ne peut, en effet, nier la décadence actuelle de l'institution communale sous certains aspects, à l'heure même où se pose, avec une acuité que constate le rapport sur le VI<sup>e</sup> Plan, le problème d'une croissance économique tout entière axée sur une nécessaire industrialisation de la France. L'effort exceptionnel prévu pour le développement urbain et en faveur duquel les crédits budgétaires devraient croître en volume de plus de 80 p. 100 n'est concevable que si les collectivités locales sont dotées très rapidement de structures adaptées aux problèmes qu'elles ont à résoudre dans l'effort proposé au pays par le Gouvernement et par le chef de l'Etat.

L'heure qui sonne aux clochers des villages de France en cette année 1971 ne peut plus être la même que celle qu'entendaient les Français en 1871 et en 1884, alors qu'étaient établies les lois fondamentales créant les cadres d'action du département et de la commune.

A la stagnation démographique et à l'immobilisme économique qui impriment à la société française son rythme de vie jusqu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale, ont fait place des phénomènes considérables dont les plus marquants sont sans doute la croissance accélérée de la population, se traduisant par une augmentation considérable du nombre des jeunes, l'accession de notre pays à l'ère industrielle, avec ses corol-

lares obligés de la concentration urbaine et de la désertion des campagnes, et l'augmentation extraordinaire des besoins individuels et collectifs.

Pour faire face à ces besoins, le citoyen se tourne ordinairement vers l'Etat dont il attend tout et qu'il rend responsable de tout. Mais, de plus en plus, il constate, dans la satisfaction de ces besoins, une inégalité qui est en étroite liaison avec la commune où il se trouve. C'est ainsi que le rural de la petite commune et même l'habitant des petites cités constate qu'il n'a pas à sa disposition, en matière sanitaire par exemple, les hôpitaux et les maisons de soins dont bénéficient les villes-centres et plus encore les grandes villes. Il constate souvent que la commune qu'il habite ne bénéficie pas de l'adduction d'eau, de l'assainissement, du stade, de la piscine et de tous ces services collectifs indispensables qui répondent à des besoins de plus en plus nombreux et qui s'appellent colonies de vacances, classes du jeudi, sans oublier bien sûr, ce qui est le plus important encore, les C. E. G. ou les transports en commun qui lui font cruellement défaut.

L'extension considérable de la notion de besoins collectifs et de la promotion de l'homme vivant au sein d'une collectivité dont la solidarité devient de plus en plus évidente fait que la commune ne peut plus être envisagée comme elle l'était au siècle dernier, c'est-à-dire comme une entité ayant pour but essentiel, sinon unique, le bien-être et la sécurité de ses habitants. C'est d'autant plus vrai que la commune doit désormais faire face à son avenir et assurer son développement notamment sur le plan industriel et dans le domaine tertiaire.

La commune ne peut plus se contenter de la seule égalité juridique dans laquelle elle a été laissée par près de deux siècles d'histoire et plus précisément par la loi de 1884. Sa vocation est maintenant plus étendue.

Désormais, la commune a un grand rôle à jouer non seulement dans son développement économique et industriel qui conditionne la vie de ses habitants, mais encore et surtout dans la planification des équipements collectifs.

C'est pourquoi, au cours des dernières années s'est dégagée puis affirmée une fonction communale collective, au moment même où l'Etat renforçait sa position sur la planification urbaine.

Comme l'a écrit pertinemment un auteur réputé, M. Pierre Germain, la commune doit désormais être envisagée comme une zone de solidarité d'équipement intégrée dans une civilisation planifiée.

Si la définition du rôle de la commune dans la vie moderne s'impose désormais, si la vocation spécifique des communes implique un bouleversement considérable, force est de constater que les institutions communales, qu'il s'agisse des structures urbaines ou des structures rurales, dans l'optique d'une politique d'aménagement du territoire, sont notoirement insuffisantes. La commune française est malade — dit-on — et de nombreux remèdes seront sans doute nécessaires pour lui permettre de survivre à l'évolution urbaine et industrielle que connaissent actuellement tous les pays du monde et tout particulièrement ceux d'entre eux qui, en Europe et en Amérique, sont les plus développés.

Dans l'arsenal des moyens dont vous avez fixé, monsieur le ministre de l'intérieur, les objectifs et la procédure d'application, le regroupement communal constitue la quatrième étape, venant après l'élargissement des attributions des conseils généraux, par le décret du 13 janvier 1970, la déconcentration des pouvoirs de réalisation des équipements résultant des décrets du 13 novembre 1970, l'accroissement des libertés communales décidé par la loi du 31 décembre 1970.

Il est presque devenu un lieu commun de rappeler que la France compte 38.000, très exactement 37.708 communes et que 24.000 d'entre elles ont moins de 500 habitants et 11.391 moins de 200 habitants. Ces chiffres, avec beaucoup d'autres, se retrouvent dans l'exposé des motifs du projet de loi ; je n'y reviendrai pas. Leur seul énoncé démontre que, pour ces très petites communes, l'autonomie n'a plus et ne peut plus avoir grande signification, puisqu'elles ne peuvent plus, faute de moyens budgétaires — certaines ont un budget annuel de l'ordre de 30.000 francs — entreprendre les travaux les plus indispensables, et qu'elles sont, au surplus souvent tributaires pour leur fonctionnement du concours du percepteur ou de l'ingénieur des ponts et chaussées.

Dans les grandes agglomérations, la situation revêt un aspect différent, mais également inquiétant. Le territoire administratif des communes des grandes agglomérations urbaines ne peut plus correspondre à la réalité économique et sociale sur le terrain.

La grande ville-centre ne dispose plus des terrains nécessaires pour l'installation de ses grands équipements collectifs.

universitaires et sportifs notamment, même si, en revanche, ses moyens financiers sont suffisants. Les communes de banlieue qui forment sa couronne sont dénuées de toutes ressources, deviennent des communes-dortoirs et ne peuvent plus faire face aux besoins élémentaires des habitants des grands ensembles implantés sur leur territoire.

Le trottoir d'une même rue constitue souvent une frontière entre la richesse et la pauvreté, également collectives.

L'égalité entre les communes, qui avait suscité tant d'enthousiasme dans la nuit du 4 août 1789, n'est plus qu'un leurre, alors que l'égalité entre les citoyens, sur le plan des services publics et des équipements collectifs, apparaît de moins en moins assurée.

Conscient de cette évolution et de la nécessité d'intervenir pour sauver l'avenir de la société communale, garante de la démocratie et de l'aménagement urbain, le Gouvernement a, par le projet de loi actuellement en discussion, entrepris, une action identique à celle que d'autres pays, tels la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas et les Etats-Unis, ont engagée il y a déjà quinze ou vingt ans. En effet, la crise communale — il importe de le dire — n'est pas spécifique ni réservée à la France; elle est étroitement liée aux problèmes complexes posés par le développement urbain. Il convient d'ailleurs de rappeler que la Suède et les Pays-Bas, par exemple, ont déjà réussi cette reconversion des structures communales.

Parmi les problèmes de principe qui ont été examinés par la commission des lois figurait d'abord celui de la portée contraignante de la fusion préconisée par le projet. Certains ont voulu voir dans les dispositions de l'article 2, fixant les conditions dans lesquelles sera établi le plan des fusions de communes à réaliser, une atteinte au caractère volontaire de ces fusions.

Sans méconnaître que la commission consultative serait uniquement composée d'élus locaux, les adversaires du projet ont mis l'accent sur le pouvoir donné au préfet d'arrêter lui-même et de proposer le plan départemental aux conseils municipaux concernés.

Cette observation n'est pas dénuée de valeur, mais la majorité de la commission des lois a estimé qu'étant donné la composition démocratique de la commission consultative chargée d'établir le plan, il n'était guère à craindre de conflit entre le préfet et cette commission. Au surplus, l'article 3, en obligeant le préfet à solliciter l'avis favorable du conseil général en cas de désaccord d'un ou de plusieurs conseils municipaux intéressés, nous paraît de nature à donner tous apaisements.

Volontaire parce qu'elle est le résultat d'un avis donné par des élus locaux, eux-mêmes élus au sein de la commission, volontaire encore parce que les conseils municipaux sont libres d'accepter ou non la proposition qui leur est soumise par le préfet, volontaire enfin parce que, en cas de désaccord, le conseil général doit lui-même exprimer son avis, la fusion apparaît dans son dernier stade de concertation plus volontaire encore par l'organisation d'une consultation populaire.

Ce mini-référendum, prévu à l'article 6 du projet, devrait rassurer les plus ombrageux. Car enfin, est-il solution plus démocratique que la participation des citoyens aux grandes décisions de la collectivité locale à laquelle ils appartiennent?

Il a été longuement question de participation au cours des dernières élections municipales, et nombreux ont été les candidats qui s'en sont réclamés en proposant à leurs électeurs les formes de participation les plus diversifiées et les plus efficaces.

En introduisant, sous une forme institutionnelle, dans la loi communale le recours au référendum, le Gouvernement pourrait avoir fait, lui aussi, preuve de sagesse et d'efficacité. Les municipalités ayant été élues pour six ans, il n'est guère concevable que les électeurs aient abdiqué pour un temps aussi long tous leurs pouvoirs d'option sur un problème aussi fondamental que le regroupement de la commune par voie de fusion avec une ou plusieurs autres communes. Le référendum, auquel il a été fréquemment recouru sur le plan national, ne peut pas être ignoré de l'institution communale, même si l'opinion des citoyens ne devait pas toujours coïncider avec celle de leurs élus.

Il reste la faculté donnée au Gouvernement de proposer la fusion par décret en Conseil d'Etat. C'est dans le quatrième alinéa de l'article 3 du projet de loi que figure finalement, semble-t-il, la vertu contraignante du texte en matière de fusion.

Quelle est la portée de cette disposition?

Nous pensons qu'il faut envisager le droit et le fait. Certes, juridiquement, la faculté existe, et elle pourrait être utilisée,

semble-t-il, de préférence au référendum. En fait, il est peut-être difficilement concevable que le décret soit utilisé nonobstant l'avis défavorable du conseil général, et encore moins après l'échec d'un référendum.

Il resterait donc à reconnaître au décret une valeur plus apparente que réelle, celle d'un moyen de coercition à employer dans des cas extrêmes où la fusion, de toute évidence souhaitée par les populations concernées, se heurterait à la mauvaise volonté ou à une manœuvre politique.

Il convient de rappeler que plusieurs Etats — et je cite les actes d'un colloque consacré à l'organisation départementale et communale — ont, tels la Suède, l'Italie, le Danemark et les Etats-Unis, recouru à des moyens autoritaires pour contraindre au regroupement communal. Or personne ne contestera qu'il s'agissait bien là d'Etats démocratiques.

Signalons également, en puisant toujours aux mêmes sources, qu'aux Etats-Unis les subventions fort importantes, pouvant atteindre les deux tiers de l'investissement affecté au réseau routier, sont subordonnées à l'établissement de plans d'ensemble couvrant toute l'économie du secteur. C'est ainsi que — nous citons le colloque — soixante-seize zones de plus de 50.000 habitants, qui n'avaient pas respecté cette obligation, auraient vu leur demande écartée.

Cette observation me permet d'aborder le problème controversé des incitations financières et fiscales.

Votre commission, dans sa majorité, n'a pas retenu les critiques adressées aux dispositions des articles 8 et 9 du projet de loi. Tout en estimant que, pour les fusions volontairement consenties à une date récente, il apparaissait très regrettable que celles-ci ne soient pas appelées à bénéficier des mêmes avantages, elle a jugé que, devant les obstacles considérables et souvent psychologiques, opposés aux fusions, il convenait de donner à celles-ci le maximum de chances.

Dans son esprit, il s'agit donc non pas de créer des inégalités entre les communes capables d'assurer seules leur développement et les communes appelées à fusionner, mais de mettre tout en œuvre pour provoquer, dans les meilleurs délais, les fusions devenues indispensables.

Le fait que les avantages financiers consentis en matière de subventions d'équipement seront imputés sur un crédit budgétaire spécial ouvert à cet effet est apparu comme la meilleure garantie de respect de l'égalité entre les communes.

On ne peut donc pas, en présence du dernier alinéa de l'article 8, raisonnablement prétendre que les communes non touchées par la fusion seraient privées des subventions attribuées aux communes fusionnées. En effet, celles-ci ne bénéficieraient que d'une majoration de subventions dont la prise en compte sur une ligne budgétaire spéciale ne devrait en rien diminuer le volume des subventions destinées à l'ensemble des communes.

Les observations qui précèdent se trouvent encore confortées par le fait que seules seront prises en considération, pour la majoration de subventions instituée par l'article 8, les opérations réalisées dans les communes fusionnées autres que la commune la plus peuplée chaque fois que la population globale dépassera 100.000 habitants.

Quant aux dispositions d'intégration fiscale, elles s'inscrivent logiquement dans le plan d'aménagement des fusions, en épargnant aux citoyens des communes à fusionner avec la communauté une surimposition qui eût été aussi brutale qu'inéquitable.

Votre commission des lois a examiné attentivement les dispositions des articles 4 et 5 qui concernent les regroupements de communes autres que les fusions.

Avec la communauté urbaine, qui est un établissement public administratif dont les attributions et les règles de fonctionnement ont été fixées par la loi du 31 décembre 1966, le projet de loi entre dans le système de l'administration à deux niveaux.

Dans les agglomérations multicomunales, la formule de la communauté urbaine permet la coexistence d'une circonscription de solidarité d'équipement et de services publics et d'une circonscription que les spécialistes ont pris l'habitude d'appeler la circonscription « de contact », parce qu'elle permet aux administrés de poursuivre, avec les élus, la communauté de bien-être qui fut, à l'origine, celle de nos villages et de nos petites villes.

Grâce à la communauté urbaine, les grandes agglomérations dont les structures administratives ont été renouvelées et articulées devraient être mieux à même de jouer le rôle d'un interlocuteur valable dans la planification urbaine de demain.

La loi du 31 décembre 1966 n'a rendu cette création obligatoire que dans quatre agglomérations: celles de Bordeaux, de Lille, de Lyon et de Strasbourg. A ces opérations établies par voie

d'autorité sont venues s'ajouter les communautés urbaines volontaires de Dunkerque, du Creusot-Montceau-les-Mines et de Cherbourg.

En cas d'accord des communes, la création résulte d'un décret simple lorsque se trouve réunie la majorité qualifiée visée à l'article 2 de la loi de 1966.

Le projet de loi ne comporte donc aucune innovation sur ce point et toutes les dispositions statutaires de la communauté urbaine seront applicables aux agglomérations portées sur le plan départemental de regroupement intercommunal en vue d'une proposition de communauté urbaine.

En revanche, si la majorité prévue audit article n'est pas atteinte, la création d'un district sera envisagée comme une solution de remplacement. Les compétences de ce district seront toutefois délimitées par référence à celles que les auteurs du projet de loi considèrent comme les plus importantes parmi celles qui sont dévolues à la communauté urbaine par l'article 4 de la loi de 1966.

Enfin, si le district est, lui aussi, refusé, et après l'expiration d'un délai de six mois, le préfet peut recourir à la création d'office d'un district dont les compétences s'établiront entre un maximum, identique à celui qui est prévu pour les districts volontaires, et un minimum, fixé par l'article 4 du projet.

En outre, les districts créés par voie d'autorité ne pourront pas bénéficier des incitations financières attribuées aux groupements de même nature.

On constate ainsi le recours à la voie autoritaire pour la création du district en cas de refus initial de la communauté urbaine par les conseils municipaux intéressés. Cependant, la commission des lois a adopté cette disposition comme un pis-aller permettant d'obtenir l'adhésion volontaire des conseils municipaux intéressés, dont le choix se porterait alors plus volontiers sur la communauté que sur le district.

Le district ne paraît pas avoir été toujours accueilli avec une particulière faveur, tout au moins en milieu urbain, puisque le nombre des créations ne dépassait guère quatre-vingt-dix à la fin de l'année écoulée.

La communauté urbaine, en revanche, paraît avoir mieux réussi, malgré des débuts difficiles sur le plan financier, en particulier dans le domaine des dépenses de fonctionnement et de personnel.

Il est certain que l'écueil d'une administration à deux niveaux est celui de la création de rouages bureaucratiques d'une superposition plus ou moins utile et efficace. Cependant, on peut admettre que l'expérience engagée en 1970 a fait déjà de réels progrès — je n'en veux pour témoignage que la mission récemment effectuée à Lyon à la demande de la commission des lois — et que, sous la condition d'une aide financière de l'Etat, les communautés urbaines de l'avenir passeront du domaine expérimental à celui d'une réalisation concrète très bénéfique.

D'ailleurs, il convient de souligner que, de plus en plus, la faveur des administrateurs locaux va, à défaut de fusion lorsque celle-ci n'est pas possible, à la création d'un pouvoir local d'agglomération.

Enfin, le projet prévoit la création de syndicats à vocation multiple et de districts pour les communes qui, figurant au plan départemental, ne sont pas appelées soit à se développer seules, soit à fusionner, soit à constituer une communauté urbaine.

Le cadre légal des syndicats de communes est trop connu pour qu'il faille s'y attarder bien longuement. Depuis 1890, le syndicat de communes à vocation spécialisée a permis de réaliser des projets intéressant essentiellement l'adduction d'eau et l'électrification des communes rurales. Cependant, le syndicat intercommunal à vocation multiple, créé en même temps que le district par l'ordonnance de 1959 et vivement encouragé par les pouvoirs publics, a connu un important développement. Plus de 1.100 de ces syndicats, intéressant près de 11.000 communes, ont permis, à côté d'importantes réalisations telles que la création de zones industrielles et d'habitation, la construction d'établissements d'enseignement secondaire ou la programmation d'équipements collectifs. Leur développement est cependant encore insuffisant et n'apporte pas de solution optimale à l'émiettement actuellement constaté sur le plan communal.

Le problème demeure donc entier, et c'est la raison pour laquelle la loi du 31 décembre 1966 a voulu perfectionner le système syndical en prévoyant la constitution de syndicats mixtes créés par accord entre des ententes ou des institutions interdépartementales des départements, des communautés urbaines, districts, syndicats de communes.

Cette législation tend ainsi, comme le souhaitait récemment le chef de l'Etat, à renforcer les pouvoirs et les responsabilités des collectivités locales.

Cependant, pour un certain nombre de membres de la commission des lois, la réforme ne peut se concevoir sans la réforme concomitante ou même préalable des finances locales. Ce point de vue a été largement examiné par la commission, dont la majorité estime que le projet de loi, en s'attachant aux problèmes de structures et en laissant prévoir l'indispensable réforme des finances locales, s'inscrivait dans un contexte parfaitement logique.

A l'argumentation selon laquelle deux misères additionnées ne sauraient constituer une richesse, il convient d'opposer le fait qu'une réforme des moyens financiers mis à la disposition des communes ne peut se concevoir si celles-ci n'ont pas elles-mêmes choisi de remplir les conditions optimales de structure et de développement. On comprend parfaitement que des solutions définitives en matière de recettes et de charges communales ne puissent être mises en place tant qu'il existera en France 38.000 communes.

L'économie des moyens résultant d'une mise en commun de ceux-ci est un phénomène trop connu dans l'entreprise privée pour qu'il faille beaucoup y insister. Il n'en est pas moins vrai que les collectivités locales devront bénéficier demain d'une fiscalité qui ne pourra plus reposer en majeure partie sur des impositions foncières ou insuffisamment sensibles à l'augmentation du revenu national. C'est pourquoi il importe que, très rapidement, des réformes dynamiques soient engagées si l'on ne veut pas que se perpétue un système qui est un défi à l'équité.

Si l'on veut donner aux collectivités historiques le maximum de souplesse, de liberté et, par suite, de responsabilités, il faut, ainsi que le rappelait récemment le chef de l'Etat à Lyon, que les communes se groupent en milieu rural, s'associent étroitement en milieu urbain et même se fondent par le jeu des syndicats intercommunaux, des communautés urbaines, des fusions de communes.

Ainsi, la décentralisation est conditionnée à la base par la réforme communale, et il en va aussi de l'avenir d'une régionalisation que beaucoup appellent de leurs vœux.

Dans tous les pays européens, des mesures ont été prises pour pallier la crise du pouvoir communal et pour inciter les communes à jouer leur rôle dans la société moderne. C'est ainsi que la Suède a réduit à 767 le nombre des communes rurales qui était de 2.400 il y a seulement vingt ans et envisage de poursuivre activement ce plan de réduction. C'est ainsi que la fusion des communes a été poursuivie en Angleterre, en Allemagne et en Belgique. Comment, dans ces conditions, pourrait-on continuer à admettre sans danger pour l'intérêt général que la France persiste à comporter un nombre de communes supérieur à celui de la totalité des communes des autres pays du Marché commun, auxquelles on ajouterait encore les communes de la confédération helvétique ?

Ainsi que l'expriment les programmes d'action détaillés figurant dans les annexes au rapport sur le VI<sup>e</sup> Plan, la nécessaire décentralisation des responsabilités, l'inadaptation des structures locales actuelles donnent un caractère prioritaire à la réforme institutionnelle des collectivités de base. Problème majeur des années à venir, cette adaptation des structures communales sera vivement encouragée par l'Etat au cours du VI<sup>e</sup> Plan, et le programme ajoute qu'une procédure visant à favoriser le regroupement des collectivités sous forme soit de fusion, soit de communautés urbaines, soit d'autres groupements, sera engagée au niveau des départements.

Ainsi, ce projet de loi s'inscrit dans les options de la planification que le Parlement avait déjà approuvées le 9 juillet 1970.

On comprend mieux, dans cette optique du VI<sup>e</sup> Plan, l'intérêt attaché par le Gouvernement à ce qu'interviennent rapidement les réformes de structure sans lesquelles la commune française de demain ne pourrait plus participer à l'élaboration ni à la réalisation des grands plans d'équipement collectif.

Votre commission des lois a eu à connaître de nombreux amendements qui sont mentionnés dans mon rapport écrit. Leur économie est en quelque sorte articulée sur les grands principes que je viens d'énoncer et qui concernent essentiellement le caractère volontaire ou non des fusions et du plan destiné à les préparer, l'aspect contraignant de la création des districts substitués d'office aux communautés urbaines préalablement refusées, l'aspect indirectement contraignant des incitations financières et fiscales, l'institution du référendum populaire concrétisant la participation des citoyens à la vie de leur commune.

enfin le préalable supposé nécessaire de la réforme des finances locales.

En conclusion, votre commission a retenu avec faveur le projet de loi présenté par le Gouvernement et tendant à promouvoir les fusions et les regroupements de communes en l'amorçant sur certains points. Elle l'a complété par d'importantes dispositions relatives au statut du personnel communal directement concerné par les fusions de communes. Elle ne s'est pas dissimulée l'importance ni la gravité de la tâche entreprise, et dont le Parlement doit partager les responsabilités avec le Gouvernement.

Sans qu'il s'agisse d'une nouvelle nuit du 4 août, il est certain que les options soumises à vos débats impliquent une vue réaliste de l'avenir français et un certain courage dans la détermination des moyens à mettre en œuvre.

Sans atteindre à l'importance de la loi de 1884, le projet vise à donner aux collectivités locales les instruments juridiques d'une stratégie efficace pour leur développement et leur avenir.

La promotion de l'homme moderne tend de plus en plus à devenir une promotion collective et celle-ci peut encore s'inscrire dans la vie communale à condition que tous ceux qui en ont la charge aient une claire vision des réalités du service public.

Demain, les communes renouées, si elles le veulent et si on les y aide, peuvent constituer les éléments dynamiques de l'expansion régionale et de l'avenir national. Il dépend de chacun que ce projet de loi ne soit pas celui de la dernière chance. C'est à cette condition aussi, monsieur le Premier ministre, que la société nouvelle qui est en train de se mettre en place cessera, sur le plan des institutions communales, d'être une société bloquée.

C'est sous le bénéfice de ces observations et des amendements qui seront discutés au cours de l'examen des articles, que j'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des lois, d'adopter après débat le projet de loi n° 1730. (Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je tiens tout d'abord à remercier infiniment M. Zimmermann pour ses rapports écrit et oral sur le projet de loi relatif aux fusions et regroupements de communes. Ces deux rapports objectifs, documentés et précis serviront utilement les débats parlementaires.

Je tiens aussi à remercier la commission des lois qui a travaillé depuis douze jours sur ce texte avec le sérieux dont elle a coutume. Le très grand nombre d'amendements intéressants qui ont été déposés prouvent que son travail va également alimenter utilement le débat qui commence aujourd'hui.

M. Zimmermann a souligné fort justement le caractère inéluctable de cette réforme communale après toutes les discussions qui se sont engagées dans le pays depuis près de dix ans.

En effet, le nombre des communes françaises n'est plus compatible aujourd'hui avec une bonne administration du territoire : tous les partis politiques en sont convaincus. La bonne administration du territoire consiste à mettre à la disposition de la population les meilleurs équipements et les meilleurs services publics possibles. Or cet objectif ne peut être atteint avec 37.708 communes dont certaines se sont vidées de leur population au profit des agglomérations urbaines qui, elles, débordent maintenant largement sur les communes avoisinantes.

On sait que certaines communes ne sont même plus habitées. Près de 1.000 communes comptent moins de 50 habitants et celles qui ont moins de 100 habitants sont au nombre de 4.000. Certaines d'entre elles ne peuvent même plus se conformer au code électoral pour constituer leur conseil municipal, puisque le nombre des conseillers non-résidents dépasse le quart de l'effectif total. Ces communes sont donc condamnées à constater leur déclin d'un recensement à l'autre.

En milieu urbain, les agglomérations urbaines d'un seul tenant s'étendent sur plusieurs communes. Certaines de ces dernières ne constituent plus, dans la réalité, qu'un quartier de ville.

Le problème qui se pose au Gouvernement et au Parlement n'est donc pas de savoir s'il faut ou non faire la réforme, mais comment la réaliser.

La méthode qui se présentait immédiatement à l'esprit et qui semblait la plus simple, consistait à supprimer les communes qui n'atteignaient pas un certain seuil de population. Supprimer

les communes de moins de 100 habitants revenait à supprimer 4.000 communes. Mais en fait, puisque plusieurs fusionnaient entre elles, cela aboutissait à ramener le nombre total des communes de France de 37.708 à environ 35.000. La belle réforme que nous aurions faite si nous avions adopté les amendements qui avaient été proposés en décembre, lorsque nous avons discuté la précédente loi municipale !

Un projet plus sérieux aurait consisté à supprimer les communes de moins de 200 habitants, qui sont au nombre de 11.391. Le Gouvernement n'a pas voulu repousser *a priori* cette solution. Et il a estimé que ce projet méritait d'être examiné et de faire l'objet d'une étude. Mais à peine avait-il avancé dans cette étude qu'il se heurtait à une difficulté très grave, à savoir que les communes à très faible population sont très inégalement réparties sur l'ensemble du territoire.

C'est ainsi que, dans l'Ouest de la France, elles sont très peu nombreuses. Permettez-moi de vous citer quelques chiffres : en Loire-Atlantique, aucune commune de moins de 200 habitants sur 224 ; dans le Morbihan, 6 sur 263 ; dans le Finistère, 5 sur 286 ; dans les Côtes-du-Nord, 9 sur 385 ; en Vendée, 6 sur 296 ; en Indre-et-Loire, 9 sur 278, etc.

Donc sur à peu près la moitié du territoire, le problème de la suppression des communes de moins de 200 habitants est soluble sans difficulté majeure, mais ne résout rien.

Mais dans l'Est de la France et surtout dans les régions de montagne, en supprimant les communes de 200 habitants ou en les faisant fusionner entre elles ou avec des communes plus importantes, on supprimerait d'autorité : dans la Côte-d'Or, 403 communes sur 716 ; dans la Meuse, 270 sur 582 ; dans la Haute-Marne, 347 sur 543 ; dans le Doubs, 376 sur 635, etc.

De tels bouleversements des structures communales dans certains de nos départements ne sont évidemment ni souhaitables ni réalisables par la voie autoritaire. Enfin, une telle solution ne résoudrait pas le problème posé par l'inadaptation des structures communales dans les agglomérations urbaines. Car n'aurait pas croire que l'unique objet du projet de loi soit la suppression de communes rurales. Non, le problème principal se pose dans les agglomérations urbaines d'un seul tenant qui débordent sur les communes voisines et là il n'est pas question d'un seuil de communes ayant moins de 200 ou de 300 habitants. En fait, lorsqu'on parle de la réforme communale, on parle de choses très différentes suivant les départements. Les réalités démographiques et géographiques sont très diverses sur notre territoire et quand la passion s'en mêle, toute discussion sur la réforme communale ne peut reposer que sur l'incompréhension, parce qu'on ne parle pas le même langage.

Nous avons donc renoncé à résoudre le problème en supprimant les communes dont la population n'atteignait pas un certain seuil. Une telle solution n'eût pas correspondu à la réalité.

À l'autre extrémité de la chaîne des possibilités de réforme communale, nous pouvions envisager l'administration à deux niveaux, comme le prévoyait essentiellement le projet de loi d'avril 1968, qui tendait à diviser l'ensemble du territoire français en secteurs de coopération intercommunale. Mais, à la suite des études auxquelles nous avons procédé en bénéficiant d'un délai plus long que précédemment, cette méthode nous a paru présenter plusieurs inconvénients.

D'abord, elle ne tenait pas suffisamment compte de l'extrême diversité du territoire national et de la nécessité de recourir à des solutions variées, comme je l'ai indiqué plus haut.

Ensuite, elle ne résolvait pas les difficultés qui se posent au niveau des agglomérations dont le tissu urbain est continu et pour lesquelles la solution la plus rationnelle est sans doute la fusion.

Reste une autre méthode, qui consisterait à quadriller le territoire par des syndicats d'études et de programmation. Or la seule application d'un tel quadrillage résoudrait peu de choses, puisqu'il ne s'agirait que d'études et de programmes, mais elle pourrait aboutir à la mise en place, de façon systématique et généralisée, d'une administration à deux niveaux dont précisément bien des maires ne veulent pas.

Entre la suppression autoritaire des communes dont la population n'atteint pas un certain seuil et l'administration à deux niveaux généralisée sur l'ensemble du territoire, nous avons choisi une réforme qui, à notre avis, tient compte de la diversité géographique et démographique de notre pays, tout en ne soulevant pas de difficultés psychologiques et politiques propres à entraver le bon départ d'une réforme de cette envergure.

Voici donc, mesdames, messieurs, l'économie du projet de loi que le Gouvernement vous propose.

Du projet de loi d'avril 1968, nous avons retenu une idée maîtresse, l'établissement d'une carte départementale, mais non systématique, des solidarités intercommunales, là où elles sont nécessaires.

Notre projet de loi prévoit que, dans un délai de six mois, il sera procédé dans chaque département à un examen d'ensemble des caractéristiques de chaque commune au regard des solidarités intercommunales. A cet effet, la loi institue une commission composée exclusivement des élus locaux qui doivent présenter des propositions comportant, soit le maintien du statu quo pour les communes qui peuvent se développer par elles-mêmes, soit la fusion de communes entre elles, soit la création de communautés urbaines ou de districts, ou bien encore de syndicats à vocation multiple.

Cette commission d'élus locaux comprendra, dans la version du Gouvernement — mais la commission en propose une autre qui mérite, aussi, discussion — le président du conseil général, président ; trois conseillers généraux élus par l'assemblée départementale, le maire de la ville du chef-lieu, les maires élus par leurs collègues du département et représentant les diverses catégories de communes.

Le préfet mettra à la disposition de la commission un groupe de travail composé de chefs de service du département et d'autres personnes qualifiées.

A l'issue et au vu des travaux de la commission et après discussions avec elle pendant les six mois où sera examinée cette carte, le préfet arrête les propositions de fusion et de regroupement.

Je tiens à bien souligner qu'il s'agit de propositions.

Voilà pour la première phase. A l'expiration du délai de six mois, comment entrera-t-on dans la voie de l'application des propositions figurant sur la carte départementale et, tout d'abord, comment pourra se réaliser une fusion ?

Le projet de fusion sera soumis par le préfet aux assemblées communales concernées qui se détermineront selon les règles de la législation en vigueur. Si les conseils municipaux intéressés donnent leur consentement à l'unanimité, le préfet, par arrêté, sanctionnera cet accord. Si les conseils municipaux ne sont pas d'accord, le conseil général sera appelé à en délibérer. Si le conseil général accepte la fusion, elle est, là aussi, décidée par arrêté du préfet.

Si aucun accord n'intervient, si par exemple tous les conseils municipaux concernés refusent la fusion, le préfet a la possibilité de renoncer à la fusion, car le Gouvernement a voulu que l'application de ce texte puisse toujours tenir compte de la réalité psychologique, sociologique et politique. C'est pourquoi, ainsi que vous le constaterez, nous avons, pour les attributions du préfet, employé le verbe « pouvoir » et non pas le verbe « devoir », de sorte qu'il est toujours possible d'apprécier la situation.

Si donc aucun accord n'intervient, on peut renoncer à la fusion. Mais il ne serait pas convenable de renoncer à une fusion si une majorité importante de conseils municipaux est d'accord. Dans ce cas, cette majorité qualifiée de conseils municipaux peut soumettre le projet de fusion à une consultation de la population intéressée. Lorsque les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, le demandent, il y a lieu à consultation de la population. Si la majorité des suffrages exprimés représentant plus du quart de la population dans l'ensemble des communes est pour la fusion, celle-ci est opérée par arrêté du préfet. Mais une commune peut refuser la fusion si les deux tiers des suffrages exprimés représentant la moitié des électeurs inscrits sont contre ladite fusion.

Dans la pratique, il peut arriver que les conseils municipaux majoritaires ne veulent pas contraindre les conseils municipaux minoritaires, pour des questions de convenance, à un référendum. Dans ce cas-là, le préfet a la possibilité de demander cette consultation populaire. Il y recourra, bien entendu, avec la plus grande prudence, car il faut toujours tenir compte des conditions psychologiques dans lesquelles le fonctionnement des institutions que nous mettons en place se déroulera. C'est donc un droit qui est donné au préfet et dont il devra user à bon escient.

Cette consultation populaire pour obtenir des fusions est donc une contrainte, mais parfaitement démocratique. Et il a été rappelé dans le projet de loi que le ministre de l'intérieur détient, depuis le 22 janvier 1959, le droit de procéder à des fusions par décret pris en Conseil d'Etat lorsque les conseils municipaux ne sont pas unanimes. Je reviendrai sur ce point tout à l'heure.

Pour pousser les communes à accepter volontairement la fusion, nous avons prévu un certain nombre d'incitations.

Tout d'abord, les incitations administratives et électorales. Les communes qui fusionneront pourront, sur leur demande, obtenir le statut des communes associées. Ces communes associées conserveront le nom de la commune ancienne. Elles bénéficieront de plein droit de toutes les dispositions du code de l'administration communale prises en faveur des communes fusionnées : création d'une section électorale de sorte que la commune associée sera toujours représentée dans la commune fusionnée ; désignation d'un adjoint spécial ; maintien d'une annexe de la mairie où seront notamment établis les actes de l'état civil.

De plus, l'adjoint spécial pourra recevoir, outre l'état civil, les règlements de police et l'exécution des lois.

Une délégation du maire de la commune fusionnée pourra lui être donnée pour exercer certaines tâches intéressant les habitants de la commune annexe ou plutôt de la commune associée, pour employer le terme proposé par la commission, qui effectivement me semble meilleur.

Enfin, une commission consultative présidée par l'adjoint spécial et désignée par le conseil municipal sur proposition de l'adjoint spécial sera chargée d'éclairer le conseil municipal sur les aspirations des habitants de la commune associée et de veiller au bon fonctionnement des services.

La seconde catégorie de mesures incitatives est d'ordre financier.

La première — et je reviendrai sur ce point parce que des objections sont faites que je m'efforcerai de réfuter — majeure de 50 p. 100 pendant cinq ans les subventions de l'Etat pour les équipements réalisés par la nouvelle commune. Une ligne spéciale sera prévue à cet effet dans le budget de l'Etat, ce qui garantira l'efficacité de cette importante décision.

La seconde mesure permet d'égaliser les charges fiscales entre les communes, non pas d'un seul coup, mais en cinq ans, et le manque à gagner pour la commune est payé chaque année par l'Etat.

Voilà donc pour les fusions.

Examinons maintenant comment seront réalisés les groupements communaux, c'est-à-dire les communautés urbaines, les districts et les syndicats à vocation multiple. La carte peut prévoir une communauté urbaine pour les très grandes agglomérations qui débordent sur de nombreuses communes, c'est-à-dire une administration à double niveau très poussée. Elle peut proposer au contraire la création d'un district, c'est-à-dire un organisme qui a des attributions spéciales et qui peut lever des centimes, ou bien un syndicat à vocation multiple qui a des attributions spéciales, mais qui ne peut pas lever des centimes. Comment va-t-on réaliser ces diverses propositions de la carte arrêtées par le préfet sur avis des élus ?

Pour la communauté urbaine, comme pour le syndicat à vocation multiple, comme pour le district, les conseils municipaux intéressés se prononcent à la majorité qualifiée, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers d'entre eux représentant plus de la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population. S'ils sont d'accord, il n'existe aucune difficulté : un arrêté permet la réalisation. En cas de désaccord, le préfet a la possibilité. — il ne s'agit, j'y insiste, que d'une possibilité car la majorité qualifiée peut faire défaut par le fait d'une ou deux communes et il y a intérêt à faire entrer ces groupes de communes dans la voie de la coopération — de constituer par arrêté soit un district si une communauté urbaine est proposée, soit un syndicat d'études et de programmation des équipements publics, comme le souhaitait l'assemblée des maires, s'il s'agit de créer un syndicat à vocation multiple.

Telle est l'économie du texte qui vous est soumis. Comme vous avez pu le remarquer, il est souple et permet de proposer dans chaque département toutes les formes de coopération et de regroupement des communes telles qu'elles ont été fixées par l'évolution récente de notre législation.

Ce texte a été soumis au Conseil d'Etat. La haute assemblée, très attentive, vous le savez, à défendre les droits des communes, l'a adopté à l'unanimité, sans manifester la moindre opposition, et n'a proposé que des modifications de détail que le conseil des ministres a d'ailleurs acceptées.

Néanmoins, des arguments sont présentés contre ce projet de loi.

Il y a d'abord l'argument qui retient naturellement le plus l'attention et soulève le plus de passion. C'est celui qui consiste

à dire que la réforme des structures communales doit être subordonnée à la réforme des finances locales. Il faut ici bien préciser les choses et savoir de quoi l'on parle.

En premier lieu, je soulignerai que la fiscalité indirecte a été modifiée à l'avantage des communes puisqu'à la taxe locale a été substitué le versement représentatif de la taxe sur les salaires qui a rapporté en 1970 deux milliards et demi de plus que l'ancienne taxation, ce qui n'est pas négligeable.

En second lieu, la réforme de la fiscalité directe, c'est-à-dire des centimes, vient d'être entreprise. Vingt et un millions d'immeubles ont été recensés. Le dépeuplement est en cours. C'est un énorme travail, puisqu'il s'agit d'établir la nouvelle valeur locative de tous ces immeubles. Aussi n'est-ce qu'en 1974, à la fin de cette révision, que le système entièrement rénové pourra être appliqué.

Mais il y a surtout l'irritant problème de la taxe sur la valeur ajoutée qui frappe les travaux et les fournitures des communes. Je voudrais l'aborder de front devant vous. C'est un problème qu'on ne peut éluder et qu'il faut convenablement poser si on prétend le résoudre sans tomber dans la démagogie.

Il faut rappeler ici que la taxe sur la valeur ajoutée ne constitue absolument pas un problème nouveau pour les communes puisqu'elles s'acquittent de cette taxe sur leurs travaux depuis 1954. Mais l'irritation des communes ne s'est manifestée avec force qu'en 1968, date à laquelle la taxe sur la valeur ajoutée a été mentionnée obligatoirement sur les factures et a été augmentée de quatre points pour tenir compte de la suppression de la taxe locale.

Chacun sait bien aujourd'hui qu'on ne peut pas purement et simplement supprimer la taxe sur la valeur ajoutée sans défavoriser gravement les entrepreneurs qui travaillent pour les communes, puisqu'ils ne pourraient plus opérer les déductions de la T. V. A. auxquelles ils ont droit. Aussi la revendication des communes s'orientent-elles vers la demande faite à l'Etat d'une compensation.

A la vérité, il ne s'agit pas d'un problème de réforme, mais d'une question de ressources nouvelles.

Je voudrais ici indiquer que des comités interministériels se réunissent pour examiner l'ensemble des rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales. Des progrès ont déjà été enregistrés. Pour la taxe sur la valeur ajoutée payée par les communes sur des travaux ou des matériels mis à la disposition de concessionnaires, il est possible pour ceux-ci de la répercuter dans les prix des services qu'ils rendent et de rembourser aux communes les sommes qu'ils récupèrent.

Le Gouvernement l'a décidé, et j'ai envoyé des circulaires pour indiquer comment cette récupération extrêmement importante peut être réalisée par les communes.

Les discussions continuent actuellement au niveau le plus élevé des comités interministériels sur l'éventualité de ressources nouvelles pour les collectivités locales en compensation des charges qui pèsent sur elles. Mais qu'il soit bien entendu que l'attribution de ressources nouvelles n'aura en aucun cas comme résultat de maintenir artificiellement des structures communales périmées.

Ceux qui ont participé à des discussions budgétaires sur les finances locales savent que faire la réforme communale c'est mettre dans le jeu des communes la meilleure carte pour réclamer à bon droit une répartition nouvelle des ressources et des dépenses entre elles et l'Etat.

Un autre argument motive des prises de position contre notre projet de loi : c'est celui qui est fondé sur la crédibilité de l'octroi de 50 p. 100 d'augmentation du taux des subventions pour les communes qui fusionnent.

En effet, il faut le dire franchement, une expérience antérieure malheureuse, celle du décret du 27 août 1964, n'est pas encourageante dans ce domaine. A cette époque, en effet, il n'avait pas été possible d'obtenir une ligne spéciale budgétaire et, en conséquence, aucun crédit supplémentaire n'était à la disposition des communes.

Le ministère de l'intérieur a tiré la leçon de cet échec et a demandé qu'une ligne budgétaire spéciale soit dotée chaque année de crédits destinés à payer ce supplément de subventions.

Je ne vois pas d'autre manière de faire que la loi soit appliquée et que les suppléments de subventions soient effectivement accordés.

J'ai demandé et obtenu que le chiffre qui figurera dans le budget pour 1972 — et qui est un chiffre évaluatif — soit de 100 millions de francs.

Enfin, je voudrais répondre à l'objection suivante, qui sera certainement souvent répétée au cours de ce débat parlementaire : « Votre texte, sous une apparence libérale, est au bout du compte contraignant ».

Ceux qui ont lu le projet de loi se sont rendu compte que nous avons multiplié les procédures commandées par le volontariat : consultation des conseils municipaux, consultation du conseil général, consultation des commissions d'élus et décisions, en définitive, données au suffrage universel.

Grâce à cet ensemble de mesures, il nous a semblé que, sur le plan départemental, le plus grand nombre de fusions et de regroupements communaux pourraient être réalisés sans le recours à une autorité administrative ou gouvernementale.

Mais il est vrai, et je l'ai indiqué, que le texte prévoit la possibilité d'opérer des fusions de communes par décret en Conseil d'Etat. C'est l'*ultima ratio*, mais j'ai rappelé qu'il ne s'agissait pas d'une innovation législative puisque le Gouvernement possède ce pouvoir depuis 1959 ; or, vous savez avec quelle circonspection il en a été fait usage.

Ainsi donc, aucune objection formulée contre le projet de loi ne l'atteint réellement. Chacun est bien persuadé qu'il faut faire la réforme communale et personne ne propose un contre-projet vraiment digne de ce nom.

La pire des solutions serait de ne rien faire et de refuser, par timidité ou esprit conservateur, la réforme nécessaire et inévitable.

M. Olivier Stirn. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. Notre objectif, notre volonté, notre passion est de renforcer la France partout où nous le pouvons. Nous le faisons en donnant à chacune des communes qui la composent une capacité nouvelle dans une structure adaptée à notre temps.

L'immobilisme aboutit au dépérissement. Nous savons qu'en réformant, nous bousculons des habitudes et nous heurtons bien des positions. Mais il nous faut passer outre, car il y va de l'intérêt supérieur du pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. MM. Pic, Max Lejeune, Boulay et les membres du groupe socialiste opposent la question préalable, en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Pic.

M. Maurice Pic. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le groupe socialiste oppose la question préalable au projet de loi n° 1730.

L'objet de ce texte est particulièrement important. S'il devient la loi, il bouleversera la carte administrative de notre pays. Il rompra avec ses habitudes ancestrales. Il supprimera des entités qui existent depuis des siècles. Il changera le cadre de la vie administrative de nos concitoyens. (*Murmures sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

Mes chers collègues, nous avons écouté les précédents orateurs avec attention !

Un pareil objet impose donc une étude sérieuse et approfondie comme un examen attentif par le Parlement. Or le Gouvernement a déposé son projet le 18 mai. La commission des lois n'a pu y consacrer que trois séances. La discussion s'engage cet après-midi. Le rapport de M. Zimmermann, au demeurant fort complet, n'a été étudié que ce matin par nos collègues. Pourquoi cette précipitation dans un domaine si grave, précipitation qui compromet l'idée même du regroupement des communes ?

J'ajoute que le texte a été préparé dans le secret des ministères sans aucune consultation, sans la moindre concertation. La presse s'en est fait l'écho, pour la première fois, le 31 mars dernier et c'est par elle que les élus locaux ont été avertis. Lorsque, enfin, il y a quinze jours, le ministre de l'intérieur a officiellement informé les élus locaux par l'intermédiaire de leurs associations, le projet de loi était définitivement arrêté. Ainsi ont-ils été mis devant le fait accompli.

M. le ministre de l'intérieur. Non, puisque le Parlement est saisi.

M. Maurice Pic. Les maires et les conseillers municipaux, les présidents des assemblées départementales et les conseillers généraux n'ont pas pu étudier préalablement le dossier ni,

éventuellement, en discuter avec vos services et vos collaborateurs, encore moins formuler des suggestions. Comment s'étonner dès lors qu'à peu près tous déplorent aujourd'hui cette absence de dialogue ?

Ainsi, les conditions mêmes de la préparation du projet, de sa présentation et de sa venue en discussion, sont la première raison de notre question préalable.

Ce projet vise à fusionner et à regrouper les communes. C'est une réforme dont il est de plus en plus question, il est vrai, depuis quelques années. Des professeurs, des techniciens, certains disent des technocrates, des juristes, bien d'autres encore, dès qu'on leur parle des difficultés éprouvées par l'administration locale — et chacun sait qu'elles seront bientôt insurmontables — répondent : « Réduisez le nombre des communes et tout ira mieux ».

Ce serait, d'après eux, la solution idéale, unique, presque miraculeuse. La fusion et le regroupement des communes sont devenus pour certains la tarte à la crème d'une heureuse gestion municipale.

Quelle erreur, ou quelle naïveté ou quelle méconnaissance des réalités !

Certes, il ne faut pas nier, et nous ne nions pas, que la question se pose et qu'elle est l'un des éléments du problème plus général, si difficile et si complexe, des mesures à prendre pour assurer à notre pays une administration locale moderne et efficace. Mais ce n'est là qu'un des éléments. Les autres éléments du problème s'appellent ressources communales, libertés locales, personnel communal, possibilités d'investissement, etc.

Le Gouvernement le sait bien. Il n'a d'ailleurs pas pu ne pas faire allusion, notamment dans l'exposé des motifs, et M. le ministre de l'intérieur vient d'en traiter à cette tribune, au problème des finances locales.

En fait, une réforme des structures ne peut pas être efficace dans un système où, comme aujourd'hui, les libertés locales si souvent proclamées et qu'on a voulu renforcer et confirmer par la loi du 31 décembre 1970, sont plus une fiction juridique qu'une réalité.

La même réforme de structures ne peut pas être efficace non plus dans un système où les moyens dont disposent les communes sont si manifestement inférieurs aux besoins à satisfaire, où les emprunts, par exemple, auprès des caisses publiques — que le préfet, c'est vrai, mais c'est mineur, n'a plus à approuver — restent soumis au préalable de la subvention obtenue, à l'accord du Plan qui autorise les prêts et à la décision des finances qui en fixent le volume.

Ainsi, il apparaît plus clairement chaque jour que la liberté sans moyens n'est plus que la liberté de ne rien faire et de ne pouvoir rien faire. *(Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)*

Cela est vrai aujourd'hui pour 37.708 communes françaises. Cela restera vrai demain, même s'il n'y en a plus que quinze, vingt ou vingt-cinq mille...

**M. Olivier Stirn.** Cela sera moins vrai !

**M. Maurice Pic.** ... et, à ceux qui auront cru à votre réforme de structures, vous préparez la plus amère et la plus redoutable désillusion.

Cette inefficacité inévitable des mesures proposées constitue la deuxième raison du dépôt de la question préalable.

Il en est une troisième, enfin, qui tient au projet lui-même.

Mais, surtout, qu'on ne se méprenne pas sur ce point ! Nous ne nions pas — qui pourrait le nier d'ailleurs ? — qu'il soit nécessaire de revoir la carte communale française, que certaines communes ne peuvent plus, aujourd'hui, s'administrer librement...

**M. Olivier Stirn.** Quand même !

**M. Maurice Pic.** ... et que la notion de fait de l'agglomération urbaine doit entraîner une adaptation du droit qui préside aujourd'hui à sa gestion multicommunale.

Il serait aussi vain et erroné de ne pas voir ces problèmes qu'il est vain et erroné — je le disais tout à l'heure — de croire qu'une réforme de structures, telle une baguette magique, réglerait, seule, les difficultés de l'administration communale en France.

Devant ce problème, il convient à la fois de ne pas faire preuve d'un conservatisme dépassé et de ne pas se bercer d'illusions trompeuses.

**M. Olivier Stirn.** Alors suivez vous-même ce conseil !

**M. Maurice Pic.** Ce qui importe donc, c'est le texte du Gouvernement.

Quand on l'a lu attentivement, on s'aperçoit d'abord — excusez cette remarque, monsieur le ministre de l'intérieur — qu'il est mal articulé et confus.

Le titre I, par exemple, traite de la fusion des communes, à l'article 3. La procédure de fusion y est prévue : proposition du préfet ; s'il y a accord des conseils municipaux, la fusion est prononcée ; s'il y a désaccord, le conseil général est consulté. Enfin, intervient la décision.

Mais, au titre II, à l'article 6, on reparle de la fusion, avec une sorte de relance du processus et, à l'article 7, on y revient encore en prévoyant la possibilité de créer des communes annexes.

Le texte aurait gagné, je le crois, à être plus clairement présenté, et pour sa compréhension immédiate et, éventuellement, pour son application future.

La deuxième remarque qui ressort de la même lecture attentive, c'est la contradiction qui existe entre l'exposé des motifs et le projet de loi lui-même.

Cette contradiction est telle qu'elle a conduit M. le président du Sénat à porter ce jugement : « L'exposé des motifs de ce document, dont j'ai apprécié la mesure et l'équilibre, semble démenti par un dispositif législatif dont la sévérité et la contrainte, à peine retenues, sont évidentes à tout lecteur, même non prévenu. »

En effet, l'exposé des motifs, après avoir rappelé la situation actuelle, en nombre et en dimension, des communes françaises, proclame : « Le volontariat demeure la base du projet », ou encore : « Une fusion n'est vraiment réussie que si les habitants en acceptent l'idée », ou enfin : « L'ensemble de la législation traditionnelle sur les groupements de communes est marqué par un libéralisme que le projet de loi respecte en assurant la libre détermination des collectivités. »

Excellentes prémisses que tout cela ! Hélas ! trop de dispositions du projet sont différentes. Voyons-les rapidement, et seulement celles-là.

L'article 2 crée une commission d'élus dont on a tout à l'heure abondamment parlé. C'est une des originalités du texte, il faut le dire, d'autant que l'exposé des motifs insiste longuement sur cette création et y consacre neuf lignes.

Ainsi il semble, après ces précisions étalées sur sa composition et son rôle, que cette commission d'élus doive être la pierre angulaire du travail d'étude des fusions et des regroupements.

On se dit qu'il est sain, qu'il est heureux et même habile d'avoir confié cette étude à une « commission composée exclusivement d'élus locaux ».

Hélas ! il faut vite déchanter, car en deux lignes de l'exposé des motifs — deux lignes qui n'ont l'air de rien — on réduit à néant l'importance du rôle de cette commission. Ces deux lignes sont les suivantes : « A l'issue des travaux de la commission, le préfet arrête le plan d'ensemble des fusions et des regroupements ». Ainsi la commission, exclusivement composée d'élus locaux, n'est qu'à peine consultative et ce sera le préfet seul qui décidera.

En réalité, je crains qu'il n'y ait là une sorte de transfert de responsabilités. Les élus locaux et la population connaîtront la commission d'élus locaux et auront tendance à lui imputer les propositions faites par le préfet. Je crains que dans bien des cas la commission d'élus locaux ne soit conduite à rendre publics les résultats de ses études, si les propositions du préfet s'en écartent trop.

A chacun ses responsabilités ! Il eût été plus clair, plus droit de dire carrément ou bien : « Le préfet dresse le plan des fusions et des regroupements » — c'était un moyen — ou bien, si commission d'élus il y a : « La commission d'élus étudie et propose une carte des fusions et des regroupements ». A tout le moins faudrait-il peut-être envisager de dire que le préfet, en accord avec la commission d'élus, dresse le plan des fusions et regroupements, de façon à éviter, dès le départ de cette longue opération, de jeter des germes de discorde nuisibles au but recherché.

Des amendements dans ce sens ont été présentés à la commission des lois, même par des collègues appartenant à la majorité ; ils ont été refusés. Je pense qu'on pourra revenir sur ces refus.

L'article 3 prévoit au troisième alinéa que si un ou plusieurs conseils municipaux refusent la proposition de fusion celle-ci peut être néanmoins décidée par le préfet si le conseil général en est d'accord.

Ce n'est déjà plus la libre détermination communale ; mais du moins y a-t-il la justification de l'intérêt général par le nécessaire accord d'une assemblée élue, l'assemblée départementale.

Mais l'alinéa 4, lui, nous paraît grave car il stipule que si un ou des conseils municipaux refusent la fusion, et si le conseil général la refuse aussi, la fusion peut quand même être décidée par décret en Conseil d'Etat, c'est-à-dire sur proposition du préfet et du ministre de l'intérieur.

Il n'y a plus là aucune libre détermination.

L'article 4, enfin, traite des communautés urbaines et des districts qui pourront être créés.

Vous me permettez ici une parenthèse sur les communautés urbaines. C'est un sujet délicat. A l'expérience, on s'est aperçu qu'il fallait corriger bien des dispositions qui les régissent.

C'est le président de la communauté urbaine de Bordeaux qui, répondant à une enquête, écrit : « Le problème des transferts de charges des communes à la communauté urbaine mérite d'être réexaminé à l'occasion d'une éventuelle réforme, de telle manière que les nouvelles communautés ne supportent pas au départ des charges écrasantes qui compromettent leur mission. »

Plus loin, le même président ajoute : « Les difficultés des communautés sont essentiellement financières ; elles n'ont pas les ressources nécessaires pour faire face à toutes les dépenses et des aides spécifiques doivent leur être accordées. »

Cela est si vrai que ces communautés urbaines ont sollicité le concours exceptionnel du fonds d'action locale qui a eu la sagesse — ou la faiblesse — de le leur accorder.

Cela est si vrai qu'un rapport de l'inspection générale des finances a été déposé — si je suis bien informé — au début du mois de mars dernier à la suite d'une « enquête sur la situation financière des communautés urbaines ». Il ressort des renseignements que j'ai pu obtenir sur ce rapport, qu'il conclut à la nécessaire et urgente modification des dispositions qui régissent le fonctionnement desdites communautés, notamment en matière financière, dans le domaine des transferts, dans celui de la dévolution de la taxe locale d'équipement, dans celui de la police et du coût des transports, etc.

Cela est si vrai enfin que nous croyons savoir, comme chacun d'ailleurs, que la charge fiscale dans les communautés urbaines s'est accrue beaucoup plus vite que partout ailleurs.

Ainsi, c'est au moment où une réforme des communautés urbaines est nécessaire et inévitable que, sans attendre de l'avoir faite, on va en créer de nouvelles.

Le dernier point sur lequel j'appelle l'attention de l'Assemblée porte sur le troisième alinéa de l'article 4 qui donne au préfet le pouvoir de créer d'office un district. Cela ne pouvait se faire jusque-là que par un décret en Conseil d'Etat, après avis du conseil général. Dorénavant, le préfet tout seul, sans même consulter l'assemblée départementale, pourra le créer.

Où est le libéralisme de la loi ? Il est tellement absent que le rapporteur de la commission des lois, à la page 17 de son rapport écrit, est bien obligé de reconnaître qu'« il s'agit là d'un phase contraignante puisque l'autorité préfectorale pourra passer outre à la volonté contraire des conseils municipaux intéressés ».

Nous n'ajoutons rien, sinon pour condamner ce procédé.

Bien plus, pour punir les communes qui n'auraient pas accepté de bon gré le district proposé et auxquelles le préfet aura dû l'imposer d'office, on leur enlève expressément la possibilité de bénéficier des incitations financières attribuées aux groupements de même nature. Cela leur apprendra à être plus dociles une autre fois ! (Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

Je ne m'étendrai pas sur l'article 6, qui revient sur les fusions et qui prévoit un certain nombre de dispositions de nature à les faciliter. C'est là que se trouve la relance de la procédure par le recours à ce qu'on appelle le « mini-référendum ». C'est la deuxième originalité du projet de loi, mais je crains que sa mise en œuvre ne soit très limitée.

Ce recours au suffrage universel peut être décidé à la demande de ce qu'on appelle maintenant la « majorité qualifiée », c'est-à-dire la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale ou les deux tiers des conseils municipaux des communes représentant la moitié de la population.

Ce mécanisme apparaît, à première vue, démocratique et satisfaisant d'autant plus que, je ne crains pas de le dire, si les deux tiers des votants d'une commune représentant la moitié des électeurs inscrits refusent la fusion, celle-ci ne peut pas être prononcée. Mais il y a lieu de s'inquiéter de la façon dont peut être saisi le suffrage universel.

Il est à craindre que cette possibilité de consultation de la majorité qualifiée, que le préfet tout seul peut aussi demander — et on lui donne ce pouvoir — ne soit destinée qu'à donner un aspect démocratique à l'opération.

En effet, dans le cas où les tenants d'une fusion — la grande ville majoritaire ou le préfet — craignent une réponse négative et largement majoritaire de la petite commune ou de la commune suburbaine que l'on veut englober, il n'y aura pas de « mini-référendum » et l'on pourra, en vertu du quatrième alinéa de l'article 3, procéder à la fusion d'office par décret en Conseil d'Etat.

Enfin, la possibilité de créer des communes annexes, que l'on trouve à l'article 7, était, dans le projet du Gouvernement, singulièrement limitée.

C'était un louable souci que de vouloir garder à l'ancienne commune fusionnée une certaine responsabilité en lui accordant le maintien de son nom, le sectionnement électoral, l'adjoint spécial, l'annexe de la mairie, la commission consultative, etc. Mais ce même article 7 qui, sur quarante-cinq lignes, développe amplement la création de ces communes-annexes — que notre commission a préféré appeler « communes associées » — signait, en trois lignes dans le texte gouvernemental, l'arrêt de mort de ces communes-annexes. En effet, ces trois lignes constituent le troisième et dernier paragraphe de l'article 7 : « Sur demande du conseil municipal » — lisez, le conseil municipal de la nouvelle commune et non pas de la commune annexe — « ... et après avis... » — simple avis et non pas avis conforme — « ... de la commission consultative... » — de la commune annexe — « ... le préfet peut prononcer la suppression de la commune-annexe ».

Ainsi, il aurait été possible — vous voudrez bien pardonner le verbe — d'allécher une commune pour qu'elle accepte la fusion par son érection en commune-annexe et, l'arrêté de fusion étant pris, il aurait été possible, un mois ou un an après, de la supprimer.

Sur la proposition que nous avons présentée à plusieurs collègues de groupes différents, la commission des lois a accepté un amendement qui, fort heureusement, prévoit la consultation de la population de la commune-annexe. J'ose espérer que le Gouvernement l'acceptera.

En conclusion, il apparaît que le texte du projet de loi est beaucoup plus contraignant et autoritaire que ne veut bien le dire l'exposé des motifs.

Dans une matière aussi délicate et complexe que les communes, cellules essentielles de la nation, l'Assemblée devrait pouvoir débattre longuement, sereinement, après une étude minutieuse de sa commission. La hâte et la précipitation sont ici funestes et lourdes, je le crains, de lendemains difficiles. Cela justifie aussi, à nos yeux, la question préalable.

Surtout, que l'on ne nous accuse pas d'immobilisme. Nous sommes convaincus du nécessaire remaniement des communes françaises. Une bonne partie des élus locaux en sont aussi persuadés. Mais ce qu'ils ne comprennent pas, comme nous d'ailleurs, c'est qu'on touche à l'administration communale — on s'en est flatté tout à l'heure — par projets successifs, fragmentaires, hâtifs et insuffisants.

Après les décrets que l'on a évoqués de janvier et de novembre 1970, ce fut la loi du 31 décembre 1970, aujourd'hui c'est le projet de loi sur les fusions. Que sera le projet de demain ?

On fait ainsi de la charte municipale de 1884 un manteau d'Arlequin auquel, tous les six mois, on apporte une nouvelle pièce. Qui n'admettra que ce domaine, essentiel à la vie du pays, aurait mérité mieux ?

Nos commissions ne seraient-elles pas capables, comme en 1882, 1883, 1884, de consacrer les mois nécessaires à une étude approfondie, éclairée de l'administration communale ? Le Parlement ne serait-il pas à même, comme ses prédécesseurs de

la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de consacrer à un projet de cette importance les semaines nécessaires? Ce serait leur faire injure que de le croire. (Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

Au moment où le Gouvernement prône le dialogue, comment accepter de gaieté de cœur la discussion qui nous est imposée aujourd'hui?

Telles sont, mes chers collègues, messieurs les ministres, les raisons qui justifient à nos yeux la question préalable. Les conditions dans lesquelles a été préparé et nous est soumis ce projet, trop de ses dispositions aussi, sont grosses de risques pour le devenir de la bonne administration de nos communes, et sans doute aussi pour la concorde dans nos communes, dans nos départements et, partant, pour la concorde nationale.

La question préalable, je le répète, n'a pas pour objet d'« enterrer » le problème en cause, ni d'en escamoter les difficultés. Elle tend au contraire, en demandant le renvoi du débat précipité d'aujourd'hui, à permettre au Gouvernement, au Parlement, de mieux et plus largement étudier le problème, de mieux mesurer et surmonter ses difficultés. Le dialogue et la concertation ne peuvent-ils pas, seuls, apporter des solutions à un problème d'une aussi grande complexité?

Là comme ailleurs la décision unilatérale et solitaire n'entraîne que l'apparence d'un règlement qui n'engendrera sans doute que le désenchantement, la rancœur et une remise en cause. (Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

**M. le président.** La parole est à M. Bertrand des Garets, inscrit contre la question préalable.

**M. Bertrand des Garets.** Mesdames, messieurs, l'intervention que nous venons d'entendre traduit encore une fois une opposition à la réforme.

**M. Alain Terrenoire.** Très bien!

**M. Bertrand des Garets.** Figé dans le conservatisme qu'il a critiqué, M. Pic oppose, avec un certain nombre de ses collègues, la question préalable à la discussion d'un projet de loi essentiel pour nos communes, puisqu'il tend à leur fusion et à leur regroupement.

Je reviendrai dans un instant sur les deux motifs invoqués par M. Pic. Mais, auparavant, j'appelle tout particulièrement l'attention de l'Assemblée sur le quatrième alinéa de l'exposé sommaire qui est joint à la question préalable :

« En conséquence, le groupe socialiste, soucieux de promouvoir une réforme cohérente et complète... oppose la question préalable. »

Quand l'opposition parle toujours de réforme dans ce domaine, alors qu'elle n'en a jamais fait, on est droit de se demander pourquoi elle rejette aujourd'hui celle que nous entendons promouvoir.

**M. Marc Bécam.** Très bien!

**M. Bertrand des Garets.** Si la France a voté la Constitution de 1958, c'était pour favoriser les réformes. Tel est l'esprit dans lequel nous voterons le projet de loi qui nous est soumis.

Cela dit, j'en viens aux deux motifs principaux invoqués par M. Pic.

Premièrement, le Parlement n'a pas eu assez de temps pour étudier le projet.

A mon avis, un tel argument n'est pas sérieux. En effet, M. Pic vient de démontrer, à cette tribune, qu'il connaissait parfaitement le texte dont nous discutons et qu'il en avait analysé non seulement l'exposé des motifs, parfaitement clair et lucide, mais aussi toutes les dispositions.

Qu'il ne soit pas d'accord sur certains points de ce texte, c'est son droit, comme c'est le droit des députés de la majorité de proposer tel ou tel amendement que le Gouvernement repoussera ou qu'il considérera comme opportuns. Le débat parlementaire permettra ainsi d'aboutir à un texte bien construit.

Le premier motif me paraît d'autant moins sérieux que, le 12 mai 1971, M. le ministre de l'intérieur avait explicitement présenté le projet de loi lors d'une conférence de presse. Il appartenait au ministre de l'intérieur d'en élaborer le texte. En outre, nous avons tous pris connaissance du rapport sur le VI<sup>e</sup> Plan, dont les pages 9 et 10 annonçaient clairement les intentions gouvernementales :

« L'inadéquation entre les charges et les ressources qui résulte, notamment en milieu urbain, de leur morcellement excessif... — il s'agit des communes — ... le caractère irrationnel de la politique des équipements qui en découle, rendent indispensable une restructuration communale, »

Ce n'est toujours pas d'aujourd'hui que l'on en parle!

« Celle-ci apparaît particulièrement nécessaire en milieu urbain; dans ce cas cette restructuration devrait aboutir à la création de centres de décision au niveau des agglomérations urbaines. En ce qui concerne les très grandes métropoles urbaines ou des conurbations étendues, la création de communautés urbaines et la fusion de communes seront encouragées. S'agissant des agglomérations urbaines de moyenne et de petite importance la fusion paraît l'objectif souhaitable.

« En outre et parallèlement à cet effort de regroupement, c'est vers une nouvelle distribution des responsabilités et des charges entre l'Etat et les collectivités locales qu'il sera nécessaire de s'orienter. »

**M. Maurice Pic.** On ne le propose pas!

**M. Bertrand des Garets.** C'est bien dans l'esprit de la loi.

« Le souci de décentralisation de l'exercice des responsabilités publiques, la volonté d'attribuer aux divers niveaux d'administration les tâches les plus conformes à leur vocation, enfin la préoccupation de faire coïncider la responsabilité de décision et celle du financement inspirent les études actuellement entreprises sur les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales. »

Ce projet répond donc bien à l'esprit gouvernemental. Il est simple, facile à comprendre et l'exposé des motifs le met à la portée de tous.

Plusieurs députés socialistes et communistes. Certainement pas!

**M. Bertrand des Garets.** J'encourage d'ailleurs chacun à le faire connaître autour de lui, particulièrement aux élus locaux. (Exclamations sur les bancs des groupes socialistes et communistes.)

C'est ce que nous avons fait pour notre part.

**M. Raoul Bayou.** Faites-nous confiance, ils comprendront!

**M. Bertrand des Garets.** Pas assez de temps, disiez-vous?

Cet argument n'est pas plus sérieux si l'on considère la qualité du rapport de M. Zimmermann, très fouillé, très clair et qui prouve que la commission des lois, sous la présidence de M. Foyer, a examiné ce texte dans le détail — cela figure d'ailleurs dans le rapport.

Tous les amendements ont été soigneusement étudiés et même nos collègues qui ne sont pas des spécialistes des questions juridiques ont pu donner un sens très précis aux commentaires qui en ont été faits.

Enfin, depuis le vote de la loi du 31 décembre 1970 nous avons eu largement le temps de réfléchir à la question et quand notre ami M. Pierre Dumas la qualifiait de « lever de rideau » il savait de quoi il parlait et il précisait bien le sens de la réflexion de la majorité et du Gouvernement.

Le deuxième argument se fonde sur le prétendu caractère fragmentaire de ce projet et je cite le texte même de la question préalable :

« Par ailleurs, ce texte ne revêt qu'un caractère fragmentaire alors que le Gouvernement avait annoncé une réforme d'ensemble des collectivités locales. En particulier, il élude le problème primordial de la réforme des finances locales. »

Pour nous, au contraire, ce texte a le grand mérite de ne pas mêler les genres.

Le Gouvernement a bien annoncé une réforme d'ensemble, vous avez d'ailleurs l'amabilité de le relever, mais nous une réforme embrouillée. Il a décomposé le problème en éléments simples et, depuis Descartes, on n'a jamais trouvé une meilleure méthode d'analyse pour annoncer le progrès et le renouvellement.

Il y a, en effet, un temps pour tout et des structures renouées au niveau des collectivités locales nous permettront de mieux asseoir une réforme financière. Il ne faut pas mettre la charrue devant les bœufs et, en tout cas, permettez à un député de la majorité de le dire, ces structures renouées donneront à M. le ministre de l'intérieur plus de poids dans les discussions qui seront peut-être délicates sur la réforme des finances locales.

Cette réforme est d'ailleurs en cours depuis longtemps. En 1966, la taxe locale a été supprimée. Qui s'en plaindrait puisque, par le versement représentatif sur les salaires, un boni de 2.400 millions de francs a été enregistré en 1970 ? Les maires qui siègent dans cette Assemblée s'en sont réjouis en constatant le dépassement qui en est résulté par rapport aux prévisions.

De surcroît, nous avons bien rempli notre tâche, lors de la discussion de la loi de finances pour 1971, en votant un amendement qui tendait à « imposer » au Gouvernement, si j'ose dire, — vous m'en excuserez, monsieur le ministre — une réforme de la patente dans un délai bref et qui nous convenait à tous, puisque nous l'avons adoptée.

Sur les problèmes de fond que M. Pic a abordés par avance puisqu'il a entamé la discussion générale avant même qu'elle ne soit ouverte, j'indique qu'en 1958 le général de Gaulle a engagé définitivement le pays dans la voie des réformes qui constituent la marque indélébile de la V<sup>e</sup> République.

En élaborant les réformes, le Gouvernement répond aux aspirations légitimes du pays et en les votant, la majorité est fidèle à ses engagements.

En faveur des collectivités locales, nous avons fait en onze ans plus que les gouvernements éphémères des précédentes Républiques. (Protestations sur les bancs du groupe socialiste.)

**M. Pierre Gaudin.** Allez le demander aux maires !

**M. Jean Bozzi.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur des Garets ?

**M. Bertrand des Garets.** Volontiers.

**M. le président.** La parole est à M. Bozzi, avec l'autorisation de l'orateur, mais pour une brève interruption.

**M. Jean Bozzi.** Très rapide, monsieur le président : le temps de citer quelques chiffres qui fourniront matière à réflexion à l'Assemblée et, par-delà l'Assemblée, à l'opinion.

Sur quarante-huit ministres de l'intérieur qui se sont succédé de 1918 à 1940, vingt-huit appartenaient au parti radical-socialiste et quatre au parti socialiste. De 1942 à 1958, trente-deux se sont succédé au ministère de l'intérieur, parmi lesquels quatorze socialistes dont un fut excellent, M. Jules Moch, qui sauva la République à un moment où elle était en péril et vous savez du fait de qui. (Exclamations sur les bancs du groupe communiste.)

Or, je ne sache pas — et M. des Garets a raison de le signaler — que ces quarante ministres radicaux-socialistes et socialistes aient pris la moindre initiative pour proposer une réforme que les orateurs de ces groupes reconnaissent maintenant nécessaire tout en s'élevant, bien entendu, contre ceux qui la font et en tentant d'empêcher la discussion du projet qui tend à la réaliser ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne. — Protestations sur les bancs du groupe socialiste.)

**Un député socialiste.** Il y a en 1971 des nécessités qui n'existaient pas auparavant !

**M. le président.** Veuillez poursuivre votre exposé, monsieur des Garets.

**M. Bertrand des Garets.** Je vous remercie, mon cher collègue, d'avoir fourni des précisions qui me manquaient et qui sont on ne peut plus significatives ! (Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)

**M. le président.** Un peu de calme, messieurs !

**M. Bertrand des Garets.** Pour en revenir à la V<sup>e</sup> République, il faut tout de même rappeler qu'en 1959 ont été créés les syndicats intercommunaux à vocation multiple et les districts.

Personne n'y avait songé auparavant. On s'était contenté des syndicats à vocation unique ; c'était peut-être bien mais insuffisant.

Faut-il rappeler qu'en 1966 ont été instituées les communautés urbaines et qu'en 1971 le texte de loi sur la gestion municipale et la liberté communale a fait l'objet d'un grand débat dans notre Assemblée ? Je souligne, à ce propos, qu'il ne s'agissait pas d'une « réformette » comme d'aucuns l'ont prétendu, mais d'une grande réforme, amorce de celle que nous poursuivons aujourd'hui.

L'esprit de la loi dont nous débattons, M. le ministre l'a bien expliqué. Il ne s'agit pas de raser des clochers, de fermer des mairies ou de retirer leurs écharpes à certains maires. Il s'agit d'organiser les collectivités locales.

Tout le monde se plaint — on l'a répété tout à l'heure — des difficultés de la gestion communale. Ce n'est pas au moment où l'on s'apprête à faire un pas vers le progrès qu'il faut s'y opposer.

**M. Pierre Gaudin.** A quelles difficultés faites-vous allusion ?

**M. Bertrand des Garets.** Toute tâche comporte des difficultés !

Ce serait trop facile si tout se passait comme par enchantement et si la direction de nos communes ne demandait que des incompétences ! (Rires et exclamations sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

Le poste de maire réclame beaucoup de compétence aujourd'hui. Ce n'est pas la loi qui crée des difficultés, mais les exigences de la vie moderne quotidienne et l'effort déployé par le premier magistrat de la commune tend à apporter à la population les satisfactions qu'elle est en droit d'attendre. (Exclamations sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

**M. Maurice Bayou.** Tout ira beaucoup mieux avec votre loi !

**M. le président.** Messieurs, laissez s'exprimer M. des Garets qui a seul la parole !

**M. Bertrand des Garets.** Je considère que ce projet de loi tourne nos communes vers l'avenir, sur la voie tracée par M. le Président de la République à Lyon en octobre 1970 et par M. le Premier ministre dans sa conférence de presse de novembre 1970.

Non, ce projet de loi n'est pas un morceau du manteau d'Arlequin, même s'il semble tissé de fibres qui grattent singulièrement les épaules de certains !

Fidèles à nos engagements de progrès, nous voterons donc contre la question préalable, comme vous pouviez vous en douter. (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.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Jean Foyer, président de la commission.** La commission des lois a repoussé la question préalable opposée par MM. Pic, Max Lejeune, Boulay et les membres du groupe socialiste.

Cette question possède cependant une vertu : elle va permettre de compter ceux qui parlent de réformes sans en vouloir et ceux qui, ne se contentant pas d'en parler, les veulent et les font.

Afin que chacun prenne ses responsabilités, la commission demande un scrutin public. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne. — Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)

**M. le président.** Je consulte l'Assemblée sur la question préalable opposée par MM. Pic, Max Lejeune, Boulay et les membres du groupe socialiste, conformément à l'article 91, alinéa 4, du règlement.

Je suis saisi par M. le président de la commission, et par le groupe socialiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans l'ensemble du palais et sera ouvert dans cinq minutes.

**M. le président.** Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants . . . . .	474
Nombre de suffrages exprimés . . . . .	471
Majorité absolue . . . . .	236
Pour l'adoption . . . . .	91
Contre . . . . .	380

L'Assemblée nationale décide de ne pas opposer la question préalable.

Dans la discussion générale, la parole est à M. d'Ornano, premier orateur inscrit.

**M. Michel d'Ornano.** Mesdames, messieurs, voilà tant d'années que l'on parle de cette réforme communale, tant d'années que les uns et les autres s'accusent réciproquement, dans un procès sans issue, de vouloir étouffer les libertés communales ou de refuser le mouvement, que l'on ne peut que se réjouir de voir s'ouvrir aujourd'hui ce débat devant cette Assemblée.

Respecter l'autonomie communale, associer les citoyens à l'évolution nécessaire de la nation n'était pas une entreprise facile. Tel qu'il est, le texte se présente avec ses mérites et ses faiblesses.

Le premier de ses mérites, et non le moindre, c'est de venir dans l'ordre des réformes qu'on nous annonce. En effet, nous avons été nombreux dans cette enceinte à demander fréquemment que la réforme communale précède la réforme départementale et la réforme régionale. Or, cet ordre de priorité en faveur de la réforme communale a bien été respecté. En présentant ce projet de loi, le Gouvernement a pris une décision importante.

Des regrets ont été exprimés sur les conditions dans lesquelles ce texte a pu être examiné. Pour notre part, monsieur le ministre — je ne vous le cache pas — nous aurions souhaité que l'étude en fût confiée à une commission spéciale.

En effet, cette procédure est prévue par notre règlement, mais elle n'est pas assez souvent utilisée. J'espère que le Gouvernement voudra bien s'en souvenir lorsqu'il nous soumettra des réformes qui intéressent un aussi grand nombre de députés et l'ensemble de la carte française.

Ce texte, d'un grand intérêt, se présente d'une façon parfaitement démocratique. Le Gouvernement, comme il convient, a pris l'initiative de le déposer. La concertation et la consultation vont s'ouvrir avec les élus locaux. En fin de compte, ce sont ces derniers qui prendront la décision de modifier la carte. Enfin, en cas de litige entre les élus, on prévoit le recours aux citoyens par voie de référendum, procédure éminemment démocratique.

Quant aux faiblesses du projet, elles sont probablement inhérentes au parti qui a été pris d'éviter les contraintes et d'engager un processus démocratique. En fait, tout dépendra de l'application pratique de la réforme. Celle-ci peut tout aussi bien donner un visage nouveau à la nation, revigorer la vie locale, décentraliser les initiatives et les décisions, c'est-à-dire simplifier ce qui paralyse le pays en le couvrant d'un inextricable réseau d'échelons intermédiaires et accentuer les disparités entre les départements, c'est-à-dire compliquer.

Telle qu'elle est, je l'examinerai en me posant trois questions. Pourquoi cette réforme est-elle nécessaire ? Dans quel sens est-il souhaitable de l'orienter ? Comment la compléter ultérieurement ?

Cette réforme était nécessaire car, dans leur situation actuelle, nos communes sont inadaptées et bien souvent inefficaces. Leur inadaptation est aussi réelle en milieu urbain qu'en milieu rural. On a pu constater que les communes devenaient, à l'intérieur de nos départements, des parcelles spécialisées : ici, le commerce ; là, l'industrie ; ailleurs, les logements. On sait l'incohérence et les injustices qu'une telle situation entraîne.

En milieu rural, c'est aussi une cause importante de l'émigration. Les communes, trop souvent amaigries, ont vu disparaître petit à petit nombre de leurs services privés, puis certains de leurs services publics. On a l'impression qu'elles flottent dans un vêtement devenu trop grand pour elles.

Dans les villes, c'est l'inverse que l'on constate : leur territoire est souvent beaucoup trop étroit. Il s'ensuit une congestion, un manque de possibilités en matière d'équipements et, par voie de conséquence, une multiplication des charges.

C'est que ces communes avaient été conçues au XVIII<sup>e</sup> siècle. Elles étaient issues des paroisses au sens fiscal du terme, à une époque où, sur vingt-cinq millions d'habitants, la France comptait vingt-deux millions de ruraux. Malgré quelques aménagements

apportés au cours du siècle dernier, les communes n'ont pas suivi la révolution industrielle du XIX<sup>e</sup> siècle, de telle sorte qu'elles sont devenues mal peuplées par rapport à leur cadre initial.

La conséquence, c'est qu'elles ne sont plus en mesure d'assurer l'animation, l'initiative, le contrôle, la décision qui leur incombent. Alors qu'elles devraient constituer une attraction qui empêche les décisions et les contrôles de remonter, c'est le contraire qui se produit et cela pour bien des raisons.

Absence d'hommes, d'abord : ceux-ci, peu nombreux, ne sont souvent pas tentés par ces charges difficiles à cause du manque de temps et de moyens.

Absence de services, ensuite : alors qu'elle devrait élaborer ses projets techniques, passer ses marchés, l'administration se bornant à contrôler, de plus en plus, la commune rémunère des services qui travaillent en dehors d'elle parce qu'elle n'a pas les moyens de disposer des siens propres.

Absence de ressources, aussi : certes, il faudra une réforme des finances locales, laquelle est d'ailleurs actuellement en cours, mais on sait bien qu'elle ne pourra précéder la réforme des communes.

En effet, comment donner plus de moyens et une autonomie plus grande à des communes émiettées qui ne sont pas assez importantes pour assurer leurs propres responsabilités.

Absence de rentabilité, enfin : dans les communes urbaines, trop à l'étroit, le manque de terrains constitue un facteur de spéculation. En outre, les travaux qui ne peuvent être ni préparés ni effectués par les services communaux coûtent bien trop cher. Un peu partout, on constate des doubles emplois.

Donc, absence d'hommes, absence de services, absence de ressources, absence de rentabilité !

En réalité, compte tenu de la mutation permanente du système économique, les structures locales sont inadaptées aux structures économiques.

Alors, dans quel sens est-il souhaitable d'orienter la réforme communale ?

Si l'on veut réellement lutter contre le processus naturel et néfaste de la centralisation et de la concentration, si l'on veut « décontracter » la France au sens physique du terme, et ses citoyens au sens moral, l'objectif de cette réforme doit être double : simplifier et équilibrer.

L'exercice de la démocratie doit être simple, c'est-à-dire simple à comprendre pour les Français et simple à exécuter pour ceux qui exercent les responsabilités.

Or, chaque fois qu'une institution ou un organisme donne des signes d'usure, au lieu de l'adapter et de le transformer, on a tendance à en créer un nouveau qui, loin de lever les contraintes, les multiplie.

Qui, déjà, peut se retrouver dans ces nombreux organismes que sont les syndicats à vocation unique ou à vocation multiple, les districts, les communautés urbaines ? N'ont-ils pas trop souvent, d'ailleurs, accru les surcharges et renforcé la tutelle au lieu de la diminuer ?

Cette administration au second degré, qui s'est lentement créée, ne satisfait ni les exigences de la démocratie ni celles de l'efficacité.

C'est bien pourquoi, monsieur le ministre — et M. le rapporteur l'a souligné tout à l'heure — le projet de loi tend à « privilégier » les fusions et s'efforce d'y inciter.

L'initiative en revient au Gouvernement et au Parlement. Elle sera pour les élus locaux, n'en doutez pas, l'épreuve de vérité.

Le but ultime, c'est le bon équilibre de la nation : ni rachitisme, ni gigantisme. Il s'agit de constituer un tissu qui corresponde aux mutations économiques et sociales, qui se sont accélérées pendant ce siècle, et aux perspectives que nous pouvons dégager pour l'avenir.

Les nouvelles communes, les nouvelles associations doivent permettre d'aménager l'espace rural, de l'équiper, de donner à ses habitants la possibilité de mieux vivre et ainsi de contribuer davantage à l'essor de la nation.

Elles doivent assurer aussi l'accueil d'une population qui s'urbanise très rapidement, équilibrer les industries et les services, faciliter les transports, créer des équipements, permettre une véritable décentralisation. C'est sur place, sans aucun doute, qu'on devra trouver la dimension qui reste à l'échelle humaine, en assurant les moyens d'un financement propre.

Pour atteindre cet objectif de simplification et d'équilibre, le projet de loi propose certaines incitations financières. Je n'y vois, pour ma part, que des avantages.

On prévoit d'abord une augmentation des subventions. Si l'on accepte de fusionner, c'est bien souvent pour tenter de satisfaire des besoins en équipements qu'on ne peut réaliser seul. Dès lors que les subventions supplémentaires feront l'objet d'une ligne budgétaire spéciale, c'est une nouvelle mesure de déconcentration qui nous est offerte. On ne saurait avoir de craintes à cet égard, car à partir du moment où l'on se sera engagé dans la voie de l'augmentation des subventions, soyez bien convaincus que l'on ne pourra pas revenir en arrière. (*Murmures sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

J'ai déposé, avec quelques-uns de mes collègues, un amendement que je vous demanderai, monsieur le ministre, d'étudier avec beaucoup d'attention. Il vise en effet les cas où s'appliquera l'augmentation de la subvention.

Votre projet prévoit 50 p. 100 de subventions supplémentaires pour les travaux réalisés dans le délai de cinq ans qui suivra la fusion. Mais ce n'est pas suffisant, car ces fusions doivent précisément permettre de lancer de nouveaux équipements qui étaient jusque-là impossibles. Les procédures sont longues, chacun le sait bien. Je vous demande donc d'accepter mon amendement, qui prévoit que les subventions s'appliqueront non pas aux opérations qui seront réalisées — c'est-à-dire achevées — mais à celles qui seront financées, ce qui augmentera assez largement le délai pendant lequel les municipalités pourront en bénéficier.

**M. Pierre Dumas.** Très bien !

**M. Michel d'Ornano.** En ce qui concerne l'harmonisation fiscale, je rappelle que la suppression de la taxe locale et son remplacement par la taxe sur les salaires — disparue à son tour après avoir entraîné une nette augmentation des ressources communales — ont été décidés en 1968 et assortis de garanties financières pour les communes, qui, à raison de 5 p. 100 par an, vont diminuer pour disparaître au bout de vingt ans, comme le calcul mathématique l'indique.

Donc, un grand nombre de municipalités, qui étaient peu chargées en impositions, vont devoir faire face d'une manière différente à leurs besoins. Eh bien ! les mesures fiscales envisagées, qui ne pourront guère intervenir avant 1973, à supposer que les fusions se réalisent très rapidement, et qui porteront sur cinq années, permettront, sans aucun doute, d'aider encore ces communes. Elles permettront une meilleure harmonisation car, dans le délai de cinq ans qui suivra et pour les premières fusions, on se trouvera à peu près à mi-chemin entre le début et la fin de l'opération.

Comment compléter ultérieurement la réforme qui nous est aujourd'hui proposée ?

Contrairement à ce que j'ai pu entendre ici et là, je ne pense pas que l'on doive souhaiter un monument législatif unique et définitif. Je suis convaincu, au contraire, que les réformes sont bien meilleures lorsqu'on procède par étapes et que l'on tient compte de l'expérience.

Nous avons, dans notre pays, le goût du perfectionnisme, des textes définitifs et immuables, mais les temps changent. Mieux vaut s'appuyer sur l'expérience pour avancer dans la voie des réformes. C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, je souhaiterais que, dès le vote du texte intervenu et avant même la réforme des finances locales, l'on procède aux améliorations nécessaires tant en ce qui concerne les moyens des communes que les hommes.

S'agissant des moyens, il faut en venir, le plus rapidement possible, à des contrats de programme pluriannuels pour toutes les communes d'une certaine importance. Les fusions devraient à cet égard, vous donner l'occasion d'élargir le processus qui a été engagé pour les communautés urbaines. On devrait aussi s'orienter vers un système de subventions et de prêts globaux, et abandonner celui des subventions au coup par coup et des prêts tributaires des subventions, qui est devenu maintenant archaïque.

De même, si l'on veut éviter les doubles emplois, il ne sera pas difficile d'établir une programmation départementale ou régionale et de vérifier ainsi l'utilité des équipements entrepris.

Je souhaiterais aussi que l'on étudie pour les communes la possibilité de disposer d'un véritable compte-courant auprès des caisses publiques. Les équipements ne se réalisent pas d'un seul coup. Lorsqu'on bénéficie de subventions et de prêts il faut, une fois les délais normaux expirés, encaisser la totalité des prêts. Je sais bien que l'on peut les remettre à la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, ou C. A. E. C. L., dont

la rémunération est faible. Il serait cependant préférable que les collectivités locales disposent de comptes-courants auprès des caisses publiques et qu'elles puissent, de la sorte, prendre l'argent qui leur a été prêté au fur et à mesure de leurs besoins.

Enfin, monsieur le ministre, vous avez parlé de la T. V. A. Je connais bien le problème et je n'ignore pas les difficultés qu'on rencontre à réaliser soit un remboursement, soit une compensation de la T. V. A., mais ce qui choque surtout, c'est le taux trop élevé de cette taxe. Aussi est-il urgent que le Gouvernement écrie — si je puis dire — le montant de la T. V. A. payé par les communes.

En ce qui concerne les hommes, si vous voulez disposer de meilleures ressources, il faut avant tout donner les moyens d'exercer leurs charges aux maires sur qui pèsent en fait toutes les responsabilités.

Je n'hésite pas à dire que les indemnités des maires des communes de plus de 30.000 habitants devraient être revues, car vous savez bien que le travail du maire, s'il n'absorbe pas la totalité du temps, en prend désormais une très grande partie. Et puis il y a aussi la rémunération du personnel communal. Le moment est venu — ne le croyez-vous pas ? — de permettre aux conseils municipaux, aux maires, de rémunérer le personnel communal suivant ses qualifications et ses responsabilités.

Le projet que vous avez déposé, monsieur le ministre, est courageux. Il répond au besoin d'évolution de notre pays et respecte profondément ses traditions démocratiques.

Certes, il suscite en nous quelques craintes, et notamment, comme je l'ai dit, que les objectifs de la réforme ne s'alourdissent au niveau des décisions pratiques.

Mais il suscite aussi une grande espérance : celle de voir naître une France nouvelle, libre de ses mouvements et sûre de son avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Durafour.

**M. Michel Durafour.** Monsieur le ministre, nul ne conteste l'absolue nécessité d'aménager l'organisation communale, car le territoire, les structures, l'administration, les finances de la commune ne correspondent plus à la réalité moderne.

Plus de 37.000 communes, c'est trop, j'en conviens bien volontiers. L'appareil administratif a vieilli, la tutelle de l'Etat reste paternaliste et archaïque, même si la loi du 31 décembre 1970 apporte certains allègements plus apparents que réels.

Dans le même temps, les ressources communales diminuent du fait de l'Etat, en raison soit du transfert de charges bien connu, soit de l'institution de taxes, telle la T. V. A.

Tout cela est exact, et M. le rapporteur l'a dit très nettement : la commune rurale s'étiole, la commune urbaine explose. Un changement s'impose.

La conjoncture était donc favorable à une réforme profonde, réfléchie, concertée. Les esprits étaient disposés à accueillir de nouvelles dispositions de nature à permettre une meilleure insertion de la commune à la fois dans la nation et dans un contexte économique et social en pleine mutation. On attendait quelque chose qui susciterait la curiosité ou, du moins, l'intérêt.

Pourquoi faut-il donc que cette initiative gouvernementale, nécessaire, désirée, apparaisse aujourd'hui comme étant de nature à ne susciter qu'un enthousiasme médiocre, ainsi que M. le ministre de l'intérieur l'a lui-même, le tout premier, volontiers reconnu ?

D'abord parce que, une fois de plus, il ne s'agit pas d'une réforme complète.

J'entends bien — M. d'Ornano l'a souligné — qu'il ne s'agit pas nécessairement de décider d'un texte qui serait applicable systématiquement à toutes les régions. Néanmoins, je pense qu'un texte comme celui qui nous est présenté aurait dû être assorti d'autres propositions, relatives notamment aux finances locales qui constituent la clé de toute nouvelle orientation de la politique communale française. Il aurait été cohérent et pratique, d'ailleurs, de commencer par là.

Tout projet de loi concernant les collectivités locales qui n'aborde pas en premier lieu le problème des finances est, au départ, vidé de sa substance et presque de son intérêt.

Le texte qui nous est présenté, parce qu'il est fragmentaire, est d'un intérêt nécessairement diminué. De ce fait, par les espoirs qu'il risque de faire naître sans les réaliser, il est dangereux, et j'aurai d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point lors de la discussion des articles, notamment de l'article 1<sup>er</sup>.

Autre motif de réserve: le court laps de temps laissé à l'Assemblée nationale et aux représentants des maires pour étudier ce texte.

Certes — et M. des Garets l'a dit avant moi — le VI<sup>e</sup> Plan laissait penser qu'une réforme de cette nature interviendrait. Mais je fais observer à notre collègue que le V<sup>e</sup> Plan déjà la faisait espérer, le IV<sup>e</sup> Plan aussi, tant il est vrai que les exposés des motifs des divers plans se ressemblent étrangement.

Ce projet de loi, monsieur le ministre, a été déposé le 19 mai, la veille de l'Ascension, et on nous demande d'en discuter aujourd'hui, le surlendemain de la Pentecôte.

Douze jours, de l'élévation de Jésus au ciel — selon saint Luc — jusqu'à la descente du Saint-Esprit parmi les apôtres, c'est grand, mais combien c'est court! (Sourires.)

Aussi bien l'Assemblée nationale que les maires intéressés eussent souhaité être informés beaucoup plus tôt des propositions du Gouvernement.

Pourquoi, d'ailleurs, cette discussion paraît-elle aujourd'hui si urgente? Pourquoi aussi a-t-on entouré le projet de loi de quelque mystère, et pourquoi le Parlement ne dispose-t-il que de très peu de temps pour étudier ce texte?

Si on invoque le calendrier chargé — et, j'en conviens, celui de l'Assemblée nationale, surtout en fin de session, l'est à l'extrême — pourquoi n'avoir pas saisi en premier le Sénat dont vous avez rappelé, monsieur le ministre, qu'il était le grand conseil des communes de France?

Voilà pour la « morosité » suscitée par un projet de loi qui aurait dû normalement éveiller un immense intérêt.

L'exposé des motifs — qui est, comme chacun le sait, la philosophie d'un texte — n'est pas non plus sans m'inquiéter.

Le regroupement communal, dites-vous à la page 3 de cet exposé des motifs, « facilite une répartition plus équitable des charges financières entre les citoyens ».

Et vous ajoutez: « De même, le citoyen ne peut s'expliquer que le prix de l'eau ne soit plus identique des deux côtés d'une même rue séparant deux communes ».

Je vous l'accorde bien volontiers. Mais, des deux côtés d'une rue, lorsqu'il s'agit d'une frontière, ni la monnaie, ni la loi, ni la langue ne sont identiques. Cependant, l'Europe des peuples, que je souhaite, ne point guère à l'horizon. Il faut donc se méfier de telles formules, même si elles paraissent à l'oreille très séduisantes.

Vous avez aussi fait allusion, monsieur le ministre, à l'avantage qui résulte de l'union de deux communes pauvres, en disant qu'une telle union permet de mieux organiser les services, de supprimer les doubles emplois et de mettre en place une organisation rationnelle. Franchement, je ne le pense pas.

L'exemple des communautés urbaines prouve que la part du personnel dans le nombre de centimes additionnels communautaires représente un pourcentage important. C'est un point sur lequel l'Assemblée aurait tout intérêt à être complètement informée. Vous êtes à même, monsieur le ministre, de lui fournir tous renseignements utiles à cet égard.

J'ajoute, pour la petite histoire, que, selon l'exposé des motifs du projet de loi, vous voyez, entre autres intérêts de votre texte, celui de rendre la commune plus forte vis-à-vis des autres et vis-à-vis de l'Etat lui-même. Très sincèrement, je ne pense pas que les rapports entre l'Etat et les communes doivent être, au départ, des rapports de force.

J'en viens maintenant aux réserves que j'ai à formuler sur les dispositions mêmes du projet de loi. Comme j'aurai l'occasion d'y revenir au cours de la discussion des articles, je me bornerai à formuler très brièvement deux observations fondamentales.

La première concerne l'incitation financière. On a écrit qu'elle était immorale. Rassurez-vous, monsieur le ministre, je ne vous chercherai pas querelle à ce sujet. Toute incitation financière est immorale par vocation. Mais je vois à la méthode employée un inconvénient de principe.

Je crains qu'une telle incitation financière n'escamote la future réforme des finances locales ou, plus exactement, que, la précédant d'une certaine manière, elle ne l'édulcore à terme.

Je crains surtout qu'elle ne conforte le principe des subventions, alors que les collectivités locales réclament non des aides, mais des ressources nouvelles.

Je crains aussi que cette incitation financière ne viole, avant qu'il ne soit clairement défini, le principe même de la nature des finances locales.

Enfin, si le projet de loi est bénéfique, comme le Gouvernement le dit et comme je le crois, pourquoi y ajouter ce que l'on appelle la « carte »?

La seconde observation vise l'intervention des préfets, jugée abusive par certains.

Sur ce point, et en ce qui concerne les fusions, je n'éprouve aucune inquiétude, je le dis très franchement à l'Assemblée.

En effet, si les communes puis le conseil général s'opposent à des fusions, quel préfet transgressera la volonté d'assemblées élues qui expriment la volonté populaire?

En revanche, je redoute l'intervention de ceux que l'on appelle les « technocrates », au niveau de l'environnement du préfet, environnement qui ne dépend d'ailleurs pas du ministère du même nom et qui, dans de très nombreux cas, fait peser sur le préfet une chape de plomb, dans la mesure même où ces fonctionnaires représentent, comme c'est souvent le cas, l'échelon administratif de Paris.

Ces réflexions, monsieur le ministre, ne préjugent nullement la décision finale du groupe Progrès et démocratie moderne. Elles ne traduisent pas une opposition de principe ou même une réserve systématique envers votre projet.

Nous écouterons avec beaucoup d'attention tous les orateurs inscrits. Vos réponses nous apporteront, je l'espère, des apaisements et, surtout, elles témoigneront de la volonté que vous venez de manifester à cette tribune de lier, le cas échéant, l'application de ce projet de loi à la réforme des finances locales.

M. le rapporteur a cité l'exemple suédois et l'exemple hollandais.

Je connais bien la Suède et je partage l'opinion de M. Zimmermann sur l'exemple que ce pays nous offre. Mais je fais observer qu'en Suède il existe ce qu'on appelle des municipalités de canton. Il s'agit là d'une formule simple, que j'aurais d'ailleurs souhaité voir retenue, car je crains que le projet de loi n'apparaisse à d'aucuns comme un peu compliqué.

Je précise également, à l'intention de M. le rapporteur, que, dans les pays scandinaves, la répartition des revenus entre les collectivités locales et l'Etat est très différente de ce qu'elle est en France. Il faut se garder de comparer ce qui n'est pas comparable et il est préférable de rester sur le plan de la France, d'autant que, comme l'ont dit les orateurs qui m'ont précédé, la France est, à cet égard, une mosaïque assez extraordinaire dont on ne peut pas ne pas tenir compte.

En conclusion, monsieur le ministre, j'insiste tout particulièrement sur la nécessité d'une réforme des finances locales qui, selon moi, constitue non pas un préalable — parce que ce serait évidemment s'opposer, ce qui n'est pas notre volonté, à la discussion du projet de loi — mais un corollaire immédiat.

Les réformes sont de divers ordres. Les unes concernent des dispositions annexes mais capitales, la T. V. A. par exemple.

A cet égard, permettez-moi d'indiquer que la T. V. A. est perçue non seulement sur les travaux, mais aussi sur les catastrophes nationales. En voici un exemple précis: la ville de Saint-Etienne ayant subi une chute de neige importante, les travaux de déneigement ont coûté 400 millions d'anciens francs, charge sur laquelle la T. V. A. a été perçue, la seule bienveillance de M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie et des finances s'étant bornée à ramener cette taxe de 23 à 17 p. 100, ce dont je lui suis d'ailleurs vivement reconnaissant tout en n'étant absolument pas satisfait.

Les mesures annexes doivent viser non seulement la T. V. A., mais aussi les fonds libres des communes qui ne sont pas productifs d'intérêts, alors qu'ils pourraient l'être, ainsi que la création — et vous savez que c'est l'un des vœux des maires — d'une banque des collectivités locales, gérée par ces dernières.

Quant aux réformes principales, elles visent, bien entendu, une nouvelle répartition de l'impôt sur le revenu et des diverses taxes — dont les taxes sur les carburants — entre l'Etat et les collectivités locales.

Je réaffirme mon hostilité aux subventions, parce que je ne suis pas un mendiant et que je ne conçois pas que l'on transfère les maires de France en mendiants.

Il faut déterminer une fois pour toutes, et rapidement, les ressources respectives de l'Etat et des collectivités locales. C'est ainsi que vous encouragerez les maires dynamiques, car ils disposeront alors des moyens qui leur font défaut.

Je dirai un mot, pour terminer, de la globalisation du problème.

Si je suis bien informé, la réforme régionale nous sera présentée à l'automne. Comment le Gouvernement pourra-t-il présenter une réforme régionale si, dans le même temps, il ne propose pas de doter les régions de moyens financiers ? Et comment pourra-t-il présenter ces moyens financiers si le problème des finances locales n'est pas réglé ?

Voilà pourquoi il est évident qu'entre la réforme qui nous est aujourd'hui présentée et la réforme régionale qui nous sera soumise dans six mois, doit nécessairement s'insérer la réforme des finances locales.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vous gagniez le pari que vous engagez aujourd'hui, car c'est bien un pari, d'une certaine manière. Je le souhaite pour vous mais aussi pour les communes.

La partie ne se jouera pas seulement ici. Même si l'Assemblée vote cette loi — et elle la votera — l'application du texte dépendra des usagers, c'est-à-dire, en fin de compte, des communes.

Vous avez écrit, dans l'exposé des motifs : « Une fusion n'est en effet vraiment réussie que si les habitants en acceptent l'idée ». Nous allons, tout au long de la discussion, proposer des amendements qui, tous, sont conditionnés par cette réflexion que, effectivement, la fusion résultera non d'une loi, mais d'une modification des mœurs, laquelle pourra être atteinte non pas par voie d'autorité, mais par la persuasion.

Tel est l'esprit des amendements que nous proposerons. Je vous demande d'ores et déjà, monsieur le ministre, de les étudier avec bienveillance, par référence, à cette phrase que vous avez vous-même écrite et que je répète : « Une fusion n'est en effet vraiment réussie que si les habitants en acceptent l'idée ». (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne, du groupe des Républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Waldeck L'Huillier.

**M. Waldeck L'Huillier.** Monsieur le ministre, le groupe communiste a voté la question préalable.

Le dépôt très tardif de ce projet de loi, l'impossibilité, faute de temps suffisant, dans laquelle s'est trouvée la commission des lois de l'étudier et de l'amender sérieusement illustrent ce qui malheureusement est devenue une règle fréquente imposée à l'Assemblée.

Ce texte d'une extrême importance, puisqu'il engage le devenir de 38.000 communes et met en cause leurs structures, aurait mérité mieux. Il vous aura fallu, monsieur le ministre, douze ans pour tenter d'appliquer les ordonnances de 1959.

Vous vous réservez le droit d'étudier des mois ou des années durant vos projets et vous procédez de même pour en publier les décrets d'application. N'aviez-vous pas prévu que la discussion pourrait durer seulement une journée alors que la discussion de la loi Waldeck Rousseau s'est poursuivie pendant des années ?

La commune, c'est le cadre politique et social naturel que l'histoire a légué à notre pays. Les rapports entre administrés et administrateurs s'y établissent à l'échelle la plus simple, celle des contacts humains.

Sans doute est-ce la raison fondamentale de l'attachement des Français au cadre communal et à l'autonomie communale. Il s'agit là d'une tradition ancienne qui trouve des racines dans une très longue suite de luttes pour la franchise communale, mais aussi dans la réalité politique actuelle découlant d'un principe fondamental reconnu par la Constitution de 1958 — encore que cette dernière soit en retrait par rapport à celle de 1946 — qui prévoit des conseils élus pour administrer les collectivités locales, en oubliant de préciser qu'ils le seront au suffrage universel.

Dès le XI<sup>e</sup> siècle, époque de brigandage, la création des communes répond déjà à un triple besoin d'ordre, de liberté et de paix. La commune servit de levain à l'avènement de la bourgeoisie entre la société féodale et la royauté.

Le débat d'aujourd'hui n'est pas nouveau. Depuis dix siècles il est engagé entre ceux qui sont attachés à l'autonomie communale, à la libre administration de la cité par des élus investis de la confiance de leurs concitoyens et ceux qui voient dans cette démocratie communale un exemple dangereux pour le pouvoir ou pour les intérêts qui y sont attachés.

L'émancipation des communes a toujours été obtenue par la mise en échec, quelquefois par les armes, d'abord des seigneurs féodaux, puis, après qu'il eût utilisé les communes contre les grands vassaux, du pouvoir royal.

Les périodes de mise sous l'œteignoir des libertés communales correspondent toujours à des époques où le pouvoir central parvenait à concentrer entre ses mains des moyens qu'il faut bien qualifier de dictatoriaux. C'est le cas du règne de Louis XIV, du premier et du second Empire. Napoléon I<sup>er</sup> dont la principale des qualités — je ne voudrais pas en dire plus, monsieur Bozzi (*Sourires*) — n'était pas celle d'être un grand démocrate...

**M. Jean Bozzi.** Qui donc, sinon lui, consolida la République ? Qui donc, sinon lui, porta la révolution à travers toute l'Europe ? (*Sourires.*)

**M. Waldeck L'Huillier.** Nous en reparlerons en d'autres circonstances. Napoléon craignait à ce point les maires élus qu'il avait choisis de les faire nommer par le Gouvernement et avait cherché à calquer l'organisation municipale sur le modèle militaire.

Mais l'attachement des Français aux libertés communales, s'il plonge ses racines au plus profond de notre histoire, n'est pas seulement une survivance désuète d'un passé révolu ; c'est, je le répète, une réalité politique actuelle.

Il existe donc 37.000 communes en France, issues des 44.000 paroisses existant en 1789.

Certaines sont peu peuplées ; beaucoup disparaissent, non pas par ce qu'elles sont trop nombreuses, mais parce que leurs ressources sont minimes. Remarquons en passant que de toute l'Europe occidentale, où se préparent aussi des regroupements et où on assiste à un recul général de l'autonomie communale, ce sont les collectivités locales françaises qui ont le moins de ressources.

Mais il est certain que le cadre communal est souvent trop étroit et qu'il ne répond plus aux nécessités de notre fin de siècle, qu'une association des villes et des bourgs devient indispensable ; que les grandes mutations de notre époque, le phénomène grandissant de l'urbanisation, entraînent des besoins nouveaux et considérables.

Nos institutions communales — je l'ai dit — datent pour l'essentiel de la loi Waldeck Rousseau de 1884. C'est dire qu'elles sont presque séculaires et qu'aujourd'hui, confrontées à une société urbanisée qui n'a plus grand-chose de comparable avec celle des premières années de la III<sup>e</sup> République, elles doivent s'adapter, modifier elles-mêmes leurs structures lorsqu'elles sont vieilles. Le rôle actuel des collectivités, et notamment des communes, est sans rapport avec celui de cette époque.

Monsieur le ministre, les élus locaux ne sont pas hostiles à une adaptation et à une modification des structures locales. Ils sont capables de mener à bien cette transformation, à condition que ce soit dans le respect des institutions démocratiques, à condition aussi qu'on leur en donne les moyens. Il existe — on ne l'a pas dit — 8.600 syndicats intercommunaux qui, eux, ont fait leur preuve depuis des années.

L'association volontaire des communes est souhaitable et nécessaire, mais quels sont les principes qui doivent régir un pareil regroupement ?

Moderniser, c'est aussi démocratiser ; rendre efficace, c'est réduire la tutelle. Aussi, intervient ici la différence entre la décentralisation, qui est démocratique, et la déconcentration, qui vise à rendre plus forts les pouvoirs de l'Etat.

La commune doit rester maîtresse de son administration et seule, avec une assemblée élue, elle peut lever l'impôt. Les Français sont attachés au principe de cette gestion communale par des élus choisis parmi eux pour les qualités qu'ils leur connaissent. Substituer à l'autorité de ces élus celle de fonctionnaires nommés et irresponsables devant la population ne peut plaire aux habitants.

Que ceux qui affirmaient qu'élus il leur serait facile d'obtenir des faveurs de l'Etat parce qu'ils appartenaient à certains groupements se souviennent qu'ils n'ont pas été entendus.

En indiquant que, depuis douze ans, les ordonnances du 7 janvier 1959 n'ont pas été mises en application, je reconnais que les gouvernements successifs ont tenté à maintes reprises et avec des fortunes différentes de renforcer leur pouvoir et de reporter sur les collectivités locales des charges qui incombent à l'Etat.

Reconnaissons aussi que le Gouvernement a essayé des déconvenues sensibles. C'est tellement vrai que, s'il avait alors réussi, il n'aurait pas besoin aujourd'hui de présenter ce texte.

Syndicats à vocation multiple, districts, communes urbaines — celles-ci réduites à la mendicité auprès du fonds d'action locale au détriment des autres villes — tout cet ensemble peu favorable,

malgré les duperies et l'échec que constituèrent dans le passé les « incitations financières » — vous l'avez reconnu, monsieur le ministre — s'est révélé peu efficace et ces tentatives n'ont pas modifié le fond des choses, parce qu'elles ne rencontraient pas la faveur populaire, encore moins celle des élus locaux.

Pourquoi, d'ailleurs, mesdames, messieurs, les préfets n'ont-ils pas usé de leurs moyens, qui sont puissants, pour inciter les élus à appliquer dans les années passées les articles 135, 136 et 152 du code d'administration municipale qui prévoient les ententes, les conférences intercommunales et les syndicats mixtes ?

Nombre de problèmes auraient pu être résolus alors et le retard dans l'équipement des villes et des bourgs serait moins grand.

Quelle est donc la situation désastreuse à laquelle il faut maintenant remédier ?

L'autonomie municipale est constamment réduite : en utilisant le fait de la complexité croissante de la gestion municipale, des fonctionnaires tendent à contrôler et à gérer les collectivités locales. La loi du 31 décembre 1970 a allégé la tutelle administrative, mais celle du Plan est beaucoup plus contraignante et l'asphyxie financière s'accroît. En cinq ans, les impôts locaux ont presque doublé. A l'évidence un tel rythme d'accroissement ne peut indéfiniment se prolonger, car la limite des possibilités contributives des redevables serait rapidement atteinte — elle l'est déjà dans de nombreux cas.

La lourde augmentation des charges des collectivités locales est une réalité que personne ne conteste : les besoins en logements, écoles, tout ce qui est né des besoins de la fin de notre siècle, sans parler des équipements sociaux, des vacances et des loisirs créent pour nous des problèmes redoutables.

Pour faire face à ces nécessités, les collectivités locales devraient pouvoir compter sur une aide importante et accrue de l'Etat. Or c'est le contraire qui se produit. Au cours des dix dernières années, alors que le coût des investissements communaux n'a cessé de s'élever, en raison de la hausse constante des prix, on a assisté à une réduction sans préavis et continue de l'aide de l'Etat, ce qui contraint souvent, monsieur le ministre, les conseils municipaux à voter à l'aveuglette des mesures financières.

Toutes les subventions d'Etat, sans exception, ont diminué. On assiste même à ce paradoxe que la taxe sur la valeur ajoutée payée par les communes sur les travaux communaux dépasse souvent le montant de la subvention de l'Etat ! Ainsi, ce dernier est subventionné par les communes ! Ce point, vous le savez, monsieur le ministre, est extrêmement sensible à tous les élus locaux qui exigent le remboursement de la T. V. A.

Mais aussi grave est le fait que le Gouvernement ne cesse de transférer aux communes des dépenses qui sont de son ressort. Nous avons attendu comme vous les résultats de la commission Mastaud, puis ceux de la commission Mondon, maintenant ceux de la commission Pianta qui jusqu'ici n'ont donné aucun résultat.

Pour faire face à ces lourdes charges, les communes disposent d'une fiscalité désuète, anachronique, qui date pour l'essentiel de 1791. C'est dire qu'elle est inadaptée aux conditions de la vie moderne.

Mesdames, messieurs, que contient donc alors le projet n° 1730 ?

Un très succinct résumé pourrait montrer qu'il traduit sans doute une des ambitions importantes du Gouvernement, qu'il est issu en ligne directe des ordonnances du 7 janvier 1959 et reprend pour l'essentiel le plan Fouchet, emporté par les événements de mai et juin 1968. Il prétend refondre complètement la carte administrative de la France. Son objectif essentiel est d'obliger les communes urbaines qui rassemblent la grande majorité de la population à se regrouper en fusionnant, afin qu'elles soient tenues de réaliser des objectifs du VI<sup>e</sup> Plan et permettre aussi aux grandes fœdalités financières, dont on connaît l'emprise, de mieux se saisir des équipements collectifs que doivent assumer les municipalités.

En tenant compte des échecs subis dans un passé récent, le Gouvernement envisage des moyens plus souples : référendum auprès des habitants, étude de la carte administrative par les élus, volontariat « encadré, suscité » et, en dernier lieu, « exigé », le tout proposé par le préfet disposant des moyens de pression bien connus, qui arrête ensuite, seul, le plan des fusions et des regroupements : syndicats à vocation multiple, districts, communautés urbaines ou maintien du *statu quo*.

En fin de compte le préfet passera outre aux propositions et le ministre agira par décret pris en Conseil d'Etat.

Remarquons combien il est regrettable qu'oubliant une fois encore ses promesses de concertation, d'étude conjointe, le Gouver-

nement n'ait pas jugé utile de soumettre ce projet d'une importance capitale, avant le vote au Parlement, aux organisations d'élus locaux et des maires de France.

Ce projet est un peu énigmatique mais il est révélateur d'une pensée patiemment fourbie et, le temps pressant, du besoin d'obtenir des résultats rapides.

Il montre, ce que d'ailleurs le ministre ne cache pas, que le Gouvernement attache un grand prix aux fusions des villes, et un intérêt moindre à celles des communes rurales et aux regroupements : districts, communautés urbaines, syndicats à vocation multiple. C'est d'ailleurs ce que souligne M. le rapporteur qui écrit à la page 6 du rapport : les regroupements autres que les fusions ne paraissent revêtir qu'un caractère secondaire, tout au moins subsidiaire ».

Pourquoi ? Parce que la fusion en milieu urbain, qui devrait être la règle suivant le ministre, faciliterait la réalisation du VI<sup>e</sup> Plan, lequel confie aux collectivisés locaux l'exécution de plus des deux tiers des équipements collectifs.

Toutes les réformes proposées et toutes celles qu'on prépare concernant les nouveaux cantons, puis la région, montrent qu'on veut assigner aux départements et aux communes un rôle économique d'exécution, qu'on veut en faire les serveurs et les auxiliaires du Plan, dans le sens voulu par le Gouvernement, tout en leur retirant certaines libertés et en diminuant leur rôle politique.

Le club Jean Moulin peut écrire : « La commune est la collectivité qui permet d'assurer la primauté d'équipements collectifs sur la consommation individuelle ». Au travers des réformes déjà promulguées et de celles que vous proposez aujourd'hui, on devine le mécanisme technocratique qui prétend orienter et diriger ces institutions communales.

Ainsi, quelle que soit la formule adoptée, selon le moment, par le pouvoir et les grandes sociétés monopolistes — expansion, stagnation ou austérité — les indications contraignantes du Plan seront nécessairement suivies par des collectivités locales qui seront devenues les relais de la planification et de l'aménagement du territoire.

Le mécanisme, longtemps élaboré, est habile. L'habillage du projet laisse voir une façade libérale et démocratique pour pouvoir serrer plus fortement le « corset technocratique » de demain. Le préfet, devenu responsable de la réalisation des équipements, dirigera les efforts dans le sens de l'orientation du Plan — et cela, d'une façon d'autant plus efficace qu'elle sera insidieuse — en maniant l'appât et la coercition.

En effet, en dépit des avis émis par les conseils généraux et les conseils municipaux, qui préparera les décisions ? Qui les prendra et qui les fera exécuter ? Le Gouvernement !

Nous savons bien que les organismes d'Etat, dans les régions et les départements, sont souvent seuls à posséder les services nécessaires à l'élaboration des projets. Est-il nécessaire de rappeler ici l'exemple des Coder et des Safer et les leçons qu'il convient d'en tirer quant à la conception des études et des décisions prises ?

Les « incitations financières », dont l'échec précédent — l'Etat ayant manqué à sa parole — a établi la fâcheuse réputation, confirment mon propos.

M. Claudius-Petit les qualifiait de « plus sournoises que la contrainte ». Quant à leur montant annoncé par le ministre — c'est la fameuse petite ligne — sans doute en connaissons-nous plus tard le chiffre exact. Je n'ai pas saisi le chiffre que vous avez indiqué, monsieur le ministre.

**M. le ministre de l'intérieur.** Cent millions de francs pour la première année.

**M. Waldeck L'Huillier.** Ce chiffre est déjà en retrait par rapport à celui que vous nous aviez annoncé en commission.

**M. le ministre de l'intérieur.** Pas du tout !

**M. Waldeck L'Huillier.** En tout cas, il serait déjà très insuffisant pour 1972, surtout si de nombreuses communes, à l'instigation du Gouvernement, fusionnent et se partagent un très modeste gâteau.

De même, par le canal de financements privilégiés, on applique présentement une politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales. C'est ainsi que sont entrés dans l'arsenal des tentations les zones à aménagement concerté et, les derniers nés, les contrats de plan.

Ainsi, par le biais de promesses d'aide et de subventions, on pésera sur l'avis des élus locaux. M. le Premier ministre n'a-t-il pas déclaré, le 11 décembre dernier : « Les subventions constituent un moyen d'inciter les collectivités locales à orienter les efforts d'équipement dans un sens conforme aux orientations nationales du Plan » ?

Cette volonté d'imposer une telle planification se trouve encore renforcée au niveau régional. Elle fut soulignée par le ministre de l'intérieur, qui reprit les propos tenus à Lyon par le Président de la République, montrant clairement que « la région ne sera pas un échelon administratif nouveau ni une collectivité territoriale » et que « le préfet de région agira comme un véritable commissaire régional du Plan et comme un véritable délégué à l'aménagement du territoire ».

Il est non moins clair que la planification, telle qu'elle est conçue, est centralisatrice et aboutit à la déconcentration mais non à la décentralisation.

Le projet du Gouvernement, malgré ses apparences, accroît les pouvoirs du préfet. L'intervention préfectorale, déjà très importante, deviendra décisive. Sept articles sur dix y sont consacrés. On prévoit notamment qu'un groupe technique, composé d'experts et de chefs de service désignés par le préfet, assistera la commission départementale d'élus, les maires étant toutefois désignés par décret.

Le préfet adopte ou non les propositions de cette commission. Il arrête le plan et soumet ensuite sa décision aux conseils municipaux. En cas de conflit persistant sur les fusions, le préfet peut passer outre et un décret en conseil d'Etat règle le sort des communes récalcitrantes.

S'il s'agit de la création d'une communauté urbaine refusée par les conseils municipaux, le préfet crée d'office un district, mais ce district, du fait de ce refus d'obéissance, ne peut bénéficier d'incitations financières.

Enfin, en cas de refus du conseil général, le préfet crée un syndicat d'études et de programmation.

Ainsi, ce qui échappera aux fusions connaîtra l'administration à deux degrés.

Je ne néglige pas le fait important et positif que, en cas de fusion, la population peut être consultée. Mais pourquoi ne pas étendre cette disposition libérale aux autres cas de regroupement ?

Que des concessions soient baptisées « incitations administratives », que les anciens maires deviennent des maires délégués, que les noms des communes associées soient conservés, c'est bien. Mais ces dispositions sont surtout prévues pour atténuer le choc, panser des blessures et faciliter une certaine résignation.

D'autres éléments sont à souligner. La création d'un syndicat à vocation multiple ne nécessitera plus que les deux tiers des votants au lieu de l'unanimité. Il y a là un risque très sérieux de voir des communes brimées et dépossédées de leurs pouvoirs, d'autant que c'est le préfet lui-même qui en arrêtera la liste.

Un autre objectif du Gouvernement serait atteint : un moins grand nombre de communes permettrait une tutelle plus facile et réduirait — du moins le pense-t-on — la résistance des élus locaux. Ce que M. le rapporteur concrétise d'ailleurs sous une menace non voilée concernant les petites communes, pour qui, écrit-il à la page 5 de son rapport, ce texte est celui de la dernière chance ; en cas d'échec, ce serait la suppression pure et simple de celles qui comptent moins de deux cents habitants, et il convient d'avoir constamment à l'esprit cette « donnée essentielle » que, pour être plus clair, monsieur le rapporteur, je continuerai à appeler une menace.

Même le syndicat d'études et de programmation des communes, créé par le préfet, n'échappe pas à la tutelle !

Mesdames, messieurs, le dernier point que je vais traiter est celui du financement.

Un élément essentiel est éludé, passé sous silence, celui des ressources financières, indispensables aux communes pour qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle.

Les réformes de structure, aussi nécessaires et importantes qu'elles soient, ne sauraient à elles seules constituer une solution aux problèmes qui ont été évoqués aujourd'hui, et dont la plupart ne revêtiraient pas un tel caractère d'urgence angoissante si le financement des équipements locaux nécessaires avait été convenablement assuré, notamment dans la dernière décennie.

Les collectivités locales, c'est une évidence, ont à faire face à des besoins nouveaux et considérables. L'évolution des techniques, la croissance en progression géométrique des besoins humains en matière d'équipements collectifs, les orientations du

VI<sup>e</sup> Plan, d'après lesquelles les deux tiers de ces équipements doivent être assurés par les communes, associées ou non, tout cela pose avec acuité le problème financier.

Ce qui est certain, c'est que la quasi-totalité des communes sont trop pauvres et manquent moins de réformes de structure que de moyens financiers.

J'ai dit à cette tribune, le 25 novembre dernier : « Ce n'est pas en associant dix communes pauvres que vous créez une agglomération opulente ». Il est évident que, aussi longtemps qu'on parlera dans cette enceinte de réformes de structure sans aborder le vrai problème, qui est celui de la réforme des finances locales et des moyens financiers, on ne fera que rapiécer plus ou moins adroitement un vieux manteau d'arlequin troué qui ne parvient plus à cacher une situation désastreuse. Ce ne sont pas les décisions plus ou moins incohérentes prises ces dernières années qui ont apporté une solution satisfaisante, bien au contraire, et le débat d'aujourd'hui s'annonce tout aussi inquiétant.

Il faut une réforme profonde, fondamentale, des finances locales qui à la fois assure aux collectivités les moyens de faire face aux besoins qui s'expriment et élimine les conséquences injustes d'une fiscalité locale anachronique.

Il importe d'abord d'assurer une répartition plus équitable des charges et des ressources entre l'Etat, les départements et les communes. Il faut que la révision des taux de subvention se traduise par une participation accrue de l'Etat aux charges des communes.

N'est-il pas, d'autre part, juste et indispensable que soient remboursées aux communes les sommes considérables qu'elles versent au titre de la taxe sur la valeur ajoutée ?

Il faut — et je suis satisfait que cette proposition ait été reprise par un de nos collègues — mettre en place une véritable et puissante caisse autonome de prêts et d'équipement aux collectivités locales, alimentée par leurs fonds libres, qui sont considérables, ainsi que par une dotation de l'Etat qui consentirait aux communes ce dont elles ont tant besoin, c'est-à-dire des emprunts à long terme et à des taux d'intérêt réduits.

Il conviendrait de transformer profondément la patente et la contribution mobilière qui, dans leur forme actuelle, sont des impôts très impopulaires, parce qu'ils frappent plus durement les petits commerçants et les salariés aux revenus modestes que les grosses sociétés industrielles et commerciales ou les privilégiés de la fortune.

On pourrait remplacer ces impôts par une contribution établie sur le chiffre d'affaires et le bénéfice réel, ce qui éliminerait les inconvénients de la patente, et par une contribution mobilière sur la valeur locative des locaux à usage d'habitation qui tiendrait compte des ressources de l'assujéti.

Est-ce donc si compliqué de faire cela alors qu'on en parle depuis soixante-dix ans ? En effet, c'est le 1<sup>er</sup> avril 1900 que Joseph Caillaux demandait la première réforme des finances locales.

Cette réforme est devenue urgente, et il est vain de vouloir aborder le problème des structures et de la vie de nos communes si on ne pose pas d'abord le problème des finances locales, et si on ne supprime pas la tutelle financière, plus contraignante encore que le contrôle administratif.

Voilà, mesdames, messieurs, qui explique et justifie les amendements déposés par le groupe communiste, repris de propositions de loi que nous avions déposées ces dernières années mais dont aucune n'a pu venir en discussion par suite de l'opposition du Gouvernement et, j'ai le regret de le dire, avec la complicité des rapporteurs, tous choisis dans la majorité.

A cet égard, monsieur Foyer, je veux relever votre défi et détruire l'argument péremptoire dont vous vous êtes servi.

**M. Jean Foyer, président de la commission.** Péremptoire et justifié !

**M. Waldeck L'Huillier.** Je ne vous répondrai pas en latin, soyez tranquille !

**M. Jean Foyer, président de la commission.** C'est pourtant une bien belle langue !

**M. Waldeck L'Huillier.** Sans vouloir vous froisser, permettez-moi de vous dire que l'opposition est plus que la majorité soucieuse de réformes.

**M. Pierre Dumas.** Elle a voté pourtant la question préalable !

**M. Waldeck L'Huillier.** La preuve en est fournie par nos amendements constructifs, et je souhaite, monsieur le président de la commission, que vous ne fuyiez pas vos responsabilités et que vous ne nous opposiez pas je ne sais quelle irrecevabilité qui ne serait qu'un prétexte. (*Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.*)

Croyez-vous, par exemple, qu'il soit impossible, dans le cadre de ce projet, d'abroger l'article 84 de la loi du 5 avril 1884 concernant la gratuité des fonctions municipales ?

**M. Jean Foyer, président de la commission.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Waldeck L'Huillier ?

**M. Waldeck L'Huillier.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. Foyer, avec la permission de l'orateur.

**M. Jean Foyer, président de la commission.** Je m'étonne des critiques que m'adresse M. Waldeck L'Huillier car, en déclarant irrecevables certains amendements qui ne se rapportaient pas directement au projet de loi, la commission des lois m'a donné mandat de demander à M. le ministre de l'intérieur de déposer lui-même un projet de loi ou de se prêter à l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine session d'une proposition de loi qui permettrait de procéder à une toilette rajeunissante du code d'administration communale.

C'est un mandat que je n'ai pas oublié et que je m'apprete à remplir à la fin de la discussion générale. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

**M. Guy Ducoloné.** On en reparlera dans cinq ans !

**M. Waldeck L'Huillier.** Je ne voudrais pas prolonger la potémique, mais qui peut le plus peut le moins, et comme les débats parlementaires — nous en sommes bien d'accord — sont réduits souvent à leur plus simple expression et que, si nous avons des débuts de session peu chargés, nous « cravachons » pour examiner les neuf ou dix projets que le Gouvernement dépose au dernier moment, je crois que l'occasion est excellente pour l'Assemblée d'adopter certains amendements que nous avons déposés et qui concernent directement le projet de loi.

Qui peut dire que, dans les communes fusionnées de demain, la gratuité des fonctions municipales — disposition antidémocratique de la loi de 1884 — ne pourrait pas être appliquée à toutes les communes ? Est-ce que, en particulier, l'augmentation du nombre des conseillers municipaux, surtout dans les communes fusionnées après le renouvellement, ne sera pas indispensable ? Ne serait-il pas normal aussi de doter la Ville de Paris d'un statut comparable à celui des autres communes ? Ne conviendrait-il pas, enfin, d'envisager une administration moderne et démocratique fondée sur des associations multicomunales, quelles qu'en soient les formes ? Force est, monsieur le président de la commission, de reconnaître que les propositions faites à ce sujet par l'opposition, et spécialement par le groupe communiste, n'ont jamais eu l'honneur de votre audience, encore moins de votre agrément. (*Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.*)

Je conclus.

Ce projet, comme les précédents, semble inspiré d'une méfiance à l'égard des maires, des élus locaux qu'on accuse — ou qu'on fait accuser — d'être des incapables, des sclérosés, ayant surtout pour souci de défendre leur écharpe, de pratiquer la démagogie et de participer à des rivalités de clochers, des mineurs, enfin, qu'il faut guider dans les voies tracées par les technocrates pour qu'ils ne fassent pas faillite, étant donné leur conservatisme et leur particularisme.

C'est oublier un peu hâtivement l'immense tâche accomplie autrefois et encore aujourd'hui, bénévolement, quotidiennement, par les équipes municipales.

J'ai déjà eu l'occasion de citer cet article du *Figaro* :

« Quiconque a beaucoup voyagé est frappé de voir que les villes les mieux administrées, et au meilleur prix, sont celles où le maire, le bourgmestre, le syndic ou l'alcade est responsable de sa commune et l'administre avec son équipe de conseillers. »

Et cet article concluait :

« Ces élus acquièrent vite, et c'est d'ailleurs ce qui se produit dans la banlieue de Paris, pourtant moins riche que la capitale, car c'est l'action qui fait naître les hommes, tandis que la nomination produit toujours des exécutants. »

C'est pourquoi les maires, dans leur congrès et dans une manifestation publique, ont manifesté leur hostilité à ce projet.

**M. Pierre Dumas.** Pas tous !

**M. Waldeck L'Huillier.** Les élus ne nient point que le rôle des fonctionnaires et des techniciens soit de plus en plus grand et indispensable ; mais il doit se limiter à l'étude des problèmes que les collectivités ont et auront à résoudre.

De plus, les administrations et les techniques ne doivent, en aucun cas, être assujetties à des intérêts privés. C'est en fin de compte aux élus responsables, eux qui assument la sanction des feuilles d'impôt, de décider des solutions. Ils ne refusent pas ces responsabilités, mais réclament la possibilité d'y faire face.

Vouloir remplacer ces citoyens par d'autres, soigneusement triés, ne laisser aux élus que la figuration, c'est négliger ce capital précieux que constituent ces hommes et ces femmes bénévoles et dévoués, dont les réalisations témoignent de la valeur de la gestion locale ; c'est vouloir tarir demain le recrutement des dirigeants du pays ; c'est vouloir réduire, avant de supprimer, la première et excellente école du civisme.

C'est aussi oublier le long martyrologe des maires de France durant la guerre, où seule est restée stable et fidèle au pays en deuil l'institution municipale.

Le groupe communiste conçoit une réforme des structures communales rendue nécessaire par les transformations qui, en un siècle, et singulièrement depuis la deuxième guerre mondiale, ont modifié notre pays. Une telle réforme doit pouvoir répondre aux besoins de toutes sortes qui s'expriment, sans que vous vouliez les satisfaire, et qui s'exprimeront plus encore demain en raison du phénomène d'urbanisation, des prochaines conquêtes sociales, de l'expansion démographique et des découvertes scientifiques.

Cette réforme devrait tenir compte des moyens financiers, lesquels exigent impérieusement des solutions rapides et efficaces que, seule, peut trouver une assemblée élue, responsable devant les habitants et habilitée à lever l'impôt.

Elle devrait aussi tenir compte des développements de la démocratie dans les institutions locales et d'une participation accrue de la population aux affaires communales.

Elle devrait enfin tenir compte d'une responsabilité plus grande des élus locaux, qui ont à répondre de leur mandat devant leurs électeurs.

Votre projet de loi, monsieur le ministre, tente de faire croire qu'il respecte les règles démocratiques. Mais il ne répond pas aux principes mêmes de la démocratie. Nous verrons le sort que la majorité réserve, sur votre appel, aux amendements que nous soutiendrons. Ils pourraient servir de base à l'adaptation des collectivités locales aux besoins du siècle. (*Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dumas.

**M. Pierre Dumas.** Mesdames, messieurs, le groupe de l'union des démocrates pour la République, dont je suis le porte-parole dans ce débat, est d'accord sur les principes qui ont guidé le Gouvernement et sur les préoccupations qui l'ont animé quand il a déposé le projet de loi sur les fusions et regroupements de communes. Son accord repose sur deux raisons principales.

D'abord, il convient de moderniser nos institutions communales et, comme vous l'avez fort bien dit, monsieur le ministre, nul ne peut douter que le découpage actuel de nos communes, réalisé en 1789 sur la base des paroisses de l'ancien régime, ait besoin d'être reconsidéré, quitte à être confirmé sur certains points.

Nous sommes d'autant plus soucieux de cette mise à jour que nous attachons la plus grande importance aux collectivités locales. Au cours de la discussion du projet de loi sur les principales options du VI<sup>e</sup> Plan, j'avais d'ailleurs eu l'occasion de souligner ici même, parlant déjà au nom de mon groupe, l'importance, ô combien croissante, du rôle des collectivités locales dans les équipements collectifs et dans l'animation économique, sociale et culturelle de nos cités.

Le mode de vie des familles françaises, et d'abord des plus modestes, dépend de l'aptitude des communes à jouer leur rôle, cette aptitude étant elle-même largement fonction de l'adaptation de leurs structures aux réalités modernes.

A ces raisons pratiques s'en ajoute une de principe, au moins aussi importante à nos yeux : la commune qui, au siècle dernier, on l'a souvent dit, était l'école de la liberté — et cela reste vrai — apparaît aujourd'hui comme le cadre idéal pour

la participation des citoyens. Mais pour cela il faut avant tout qu'elle demeure vivante et indépendante.

Or, actuellement, elle nous semble moins menacée par des agressions venues de l'extérieur que par le mal qui la mine et qui provoque ces agressions, j'ai nommé la parcellisation qui entraîne tantôt une anémie pernicieuse pour les communes trop faibles, tantôt l'ankylose pour celles que paralyse un corsetage trop étroit.

Je m'explique. Nous connaissons tous de très petites communes qui sont parfois gérées par le percepteur qui en fixe le budget et l'ingénieur T. P. E. qui commande, exécute et contrôle tous les travaux. A l'opposé, considérons les agglomérations urbaines à l'intérieur desquelles la distinction entre ville et campagne, qui seule avait pu justifier les frontières les plus visibles, les plus perceptibles, a fait place à un véritable tissu urbain, pour reprendre le terme de l'article 3 du projet de loi. Dans ces cités, travail, habitat, éducation, loisirs se trouvent, pour chaque citoyen, à des heures différentes de la journée, sur le territoire de communes distinctes, alors qu'il s'agit en fait d'une même et unique collectivité.

Qu'il soit opportun d'aligner le droit sur le fait, qui pourrait en douter ? Faute de le faire, on voit dans toutes les agglomérations urbaines de plus de 50.000 habitants le système des plans de modernisation et d'équipement nous donner une salubre leçon puisque ces plans, qui sont en fait les programmes des municipalités qui viennent d'être élues, ont été élaborés par des commissions mixtes simplement consultatives, composées de fonctionnaires et placées sous l'autorité des préfets.

Pourquoi ? Parce que l'absence d'un pouvoir politique à l'échelon de l'agglomération et le vide qui s'ensuit, ne peuvent manquer d'appeler la création de superstructures technocratiques, ce que précisément, nous tous, qui croyons à la démocratie locale et qui voulons défendre l'autonomie communale, entendons combattre.

C'est donc bien le moment, peut-être même le dernier, comme on l'a déjà souligné, de procéder à une réforme libérale. Au-delà de cette période, nous ne pourrions que constater la disparition de fait d'un certain nombre de communes et l'appropriation par l'administration des problèmes urbains. En bref, pour l'économie locale, le vrai risque aujourd'hui résiderait dans le *statu quo*.

Dans ces conditions, et s'agissant de moderniser, c'est-à-dire dans ce domaine comme dans d'autres, de faire en sorte que la France épouse son temps, s'agissant de tracer un cadre pour la participation, comment les collègues que je représente à cette tribune et qui sont tous venus à la vie publique à l'appel du général de Gaulle, ne seraient-ils pas d'accord, monsieur le ministre, pour soutenir vos efforts ?

Voilà pour les principes. Mais avant d'examiner le texte, y avait-il des préalables ? Notre collègue et ami M. des Garets a sur ce point parfaitement exprimé ma pensée et celle de nombre de mes collègues.

J'indiquerai seulement qu'en ce qui concerne la consultation préalable, si je regrette effectivement — et j'avais déjà eu l'occasion de vous le dire, monsieur le ministre — que le calendrier ne nous ait pas permis aux uns et aux autres de nous rencontrer plus souvent avant le dépôt de ce texte, il est de fait que la question est publiquement posée depuis quinze ans au moins et que, depuis lors, nombre d'écrits et de propos enregistrés ont été accumulés qui vous permettraient sans peine et sans avoir besoin de les réunir à nouveau à cet effet, de savoir quelles étaient les positions de chacun sur la question. La preuve en est que nombre d'entre nous — et j'en suis — et nombre d'organisations, y compris l'association des maires de France, avec ses secteurs d'études et de programmation, peuvent retrouver dans le texte qui nous est soumis aujourd'hui tel ou tel élément de solution qu'ils avaient proposé.

Quant aux finances locales dont on a voulu faire aussi un préalable, il est exact que c'est une question grave ; mais il n'est pas moins vrai que le Gouvernement a raison de dire que le vrai préalable à la réforme des finances locales, c'est d'abord la modernisation des structures, car on ne peut faire du neuf, en matière de finances, dans de vieilles structures.

Monsieur le ministre, maintenant que nous avons prouvé par notre vote de tout à l'heure que nous n'étions pas hommes à chercher dans des prétextes de calendrier ou de procédures une dérobade, que nous avons prouvé que nous étions prêts à aborder le fond du problème, nous sommes aussi en droit de demander qu'en ce qui concerne les finances locales, on aborde également le problème au fond.

Certes, nous n'oublions pas que les gouvernements de la V<sup>e</sup> République ont déjà entrepris des réformes fondamentales

dans ce domaine : en particulier, la révision en cours des documents d'assiette, la généralisation de la T. V. A., le remplacement de nos anciennes taxes locales par une ressource dont le caractère évolutif n'est plus contesté aujourd'hui par personne, bien qu'elle ait été alors très largement dénoncée dans le pays, où d'aucuns affirmaient qu'elle allait affamer nos communes, alors qu'aujourd'hui il n'est pas un maire de petite localité qui ne se rende compte qu'il a gagné au change. Voilà qui peut donner à penser aux maires qu'ils ont intérêt à écouter les propos de la majorité et du Gouvernement pour savoir la vérité.

Cependant, à nos yeux la réforme des finances locales ne doit pas consister seulement à actualiser les bases d'imposition ou à harmoniser les dispositions financières locales avec des modifications du système fiscal français ou européen.

Quelles sont les raisons qui nous ont conduit à estimer de notre devoir d'assumer cette réforme des structures communales que vous nous proposez ? Les grandes mutations économiques et démographiques qui ont complètement changé la France depuis cinquante ans et les tâches nouvelles, très nombreuses et très importantes, qui incombent désormais aux communes. Ce sont précisément les mêmes raisons qui appellent une révision d'ensemble du système des finances locales.

Par conséquent, notre volonté de soutenir votre réforme n'a, monsieur le ministre, d'égal que notre volonté d'obtenir une révision d'ensemble du système des finances locales. D'ailleurs dans cette enceinte même, à la fin de la session dernière, lors de la discussion de la loi de finances rectificative, et à propos de la patente, en bataillant avec mes collègues pour obtenir ce que nous avons finalement obtenu, le vote d'un amendement obligeant le Gouvernement à remplacer la patente dans un délai donné, je ne vous avais pas caché que mon but était de mettre le Gouvernement dans l'obligation de reconsidérer le problème des finances locales dans son ensemble et non pas de ravauder le système.

Par conséquent, ainsi que je vous l'ai écrit à la fin de la semaine, pour nombre de collègues et moi-même les informations que vous pourrez nous donner demain, dans vos réponses, sur les intentions du Gouvernement, sur le fait que celui-ci compte bien faire en sorte que la réforme des structures doit entraîner une réforme des finances locales dans le sens où nous l'entendons, seront un élément très important dans l'appréciation que les uns et les autres pourront porter sur votre projet.

J'en viens maintenant au texte sur lequel je voudrais présenter quelques rapides observations concernant les points, à nos yeux, essentiels.

Nous vous savons gré, d'abord, de poser le problème dans son ensemble et par la voie la plus libérale puisqu'en somme vous invitez les maires et les conseils municipaux à faire une sorte d'examen de conscience pour considérer si le *statu quo* ou si telle ou telle solution nouvelle est préférable dans l'intérêt même des populations. Nous vous savons gré d'avoir tenu compte de la diversité des situations en situant la réflexion et les études au niveau départemental.

Le seul reproche véritable que nous puissions et que nous devons vous faire, c'est que vous n'avez pas posé le principe que le milieu rural, d'une part, et le milieu urbain, d'autre part, appelleraient la mise en œuvre de solutions différentes. Lorsqu'on lit le texte en filigrane sans doute voit-on apparaître ces différences.

Si je l'analyse bien, vous envisagez surtout la fusion là où existe un tissu urbain continu et là où certaines communes ne peuvent plus vivre par elles-mêmes et ont absolument besoin d'être en quelque sorte adoptées par leurs voisines. Mais alors, c'est dire que pour tout le reste, c'est-à-dire pour le milieu rural, vous renvoyez essentiellement au syndicat à vocation multiple, ce qui n'est pas une formule neuve et n'implique aucune incitation nouvelle.

C'est pourquoi nous attacherons le plus grand intérêt à ce que vous prêtiez attention à l'amendement déposé, avec l'accord de nombreux collègues, par M. des Garets, qui permettrait de créer également des communautés en milieu rural ou dans les secteurs où une série de petites stations forment un ensemble touristique sans atteindre le seuil de population de 50.000 habitants jusqu'alors exigé.

Un autre point qui nous inquiète un peu, c'est que l'énumération, à l'article 1<sup>er</sup>, des situations communales à étudier commence par ce que j'appellerai un cas isolé : celui de ces communes dont vous dites qu'elles peuvent assurer elles-mêmes leur développement. Ce qui nous inquiète, c'est que ce texte qui entend, selon une heureuse expression que vous avez employée

devant les journalistes « tracer la carte des solidarités intercommunales à réaliser », commence par indiquer que certaines communes peuvent rester isolées. Cela nous paraîtrait même un peu fâcheux n'était que nous avons le sentiment qu'il s'agit là d'une méthode de travail pour l'étude des communes, mais que vous n'excluez pas que celles qui peuvent vivre par elles-mêmes soient poussées à entrer dans un syndicat intercommunal où leur concours sera nécessaire à toutes celles qui l'environnent et qui ont besoin de la commune principale pour assurer leur avenir et leur développement. Sur ce point encore nous serions heureux d'obtenir des précisions de votre part.

Mais le point capital, aux yeux de tout le monde, est la composition de la commission d'élus qui sera chargée de proposer au préfet une réforme jugée opportune pour un département donné. Nous sommes donc curieux de connaître vos intentions sur ce qui concerne les textes réglementaires qui détermineront les modalités de désignation des représentants des maires. A cet égard, nous nous permettons une suggestion : vous avez eu l'immense mérite, que tous les orateurs ont admis, de reconnaître la diversité des situations en France en plaçant les réflexions et décisions au niveau départemental ; nous vous prions d'aller jusqu'au bout de cette logique et de nous donner l'assurance que la détermination du nombre des représentants de maires et surtout celle des tranches de population en fonction desquelles on regroupera les communes pour la désignation de ces représentants, tiendront compte aussi de la diversité des situations à l'intérieur du département. C'est ainsi que la grille de représentation ne devrait pas être la même, selon qu'on aura affaire à ces départements dont vous avez parlé, où les communes de moins de 200 habitants sont en majorité, ou à des départements, comme ceux de l'Ouest, où les communes de moins de 200 habitants sont en nombre infime.

Comme il n'y a pas d'objection à préciser une chose lorsqu'elle est évidente, nous avons déposé un amendement, sur lequel nous nous permettons d'attirer votre attention, qui précise que les textes réglementaires seront pris compte tenu de la géographie et du type de peuplement des divers départements.

Par ailleurs, nous préférons un scrutin représentatif de la diversité géographique et des secteurs naturels du département, à un scrutin de caractère politique qui fausserait entièrement la désignation de ces maires, puisqu'il s'agit ici de prendre en considération les réalités locales en non d'exprimer des options nationales.

Votre réforme, je l'ai dit tout à l'heure, est de caractère libéral. Différents orateurs cependant le mettent en doute, évoquant le quatrième alinéa de l'article 3 qui prévoit la possibilité de fusions décidées par décret en Conseil d'Etat. En fait cette possibilité était déjà ouverte par l'ordonnance de 1959, mais il en a été fait si peu d'usage que nul d'entre nous n'en a pratiquement jamais entendu parler. C'est assez dire que l'existence d'un recours possible ne signifie pas nécessairement qu'il soit utilisé comme arme d'agression en toutes circonstances.

Tous ceux qui ont l'expérience de la vie locale savent que des maires bien informés et comprenant parfaitement les nécessités d'un regroupement éprouvent de la difficulté à se faire suivre par leur conseil municipal, moins bien informé et plus sensible à des rivalités locales, à des questions de personnes ou de clocher : ils savent aussi que certains égoïsmes poussent au refus d'un regroupement demandé par une commune voisine.

C'est ainsi, monsieur le ministre, que je connais en montagne, dans ma circonscription, un cas identique à celui auquel vous avez fait allusion : on ne peut trouver sur place suffisamment de représentants pour composer le conseil municipal, lequel dès lors n'a plus d'existence réelle. Le vieux maire, prévoyant son retrait de la vie publique, a demandé la fusion de sa commune avec la commune voisine, mais celle-ci a refusé, parce que la mariée n'apportait pas de dot !

Dans de telles situations, il convient de dépasser les égoïsmes exprimés par les délibérations des conseils municipaux et aller au-delà du conseil général dont nous savons bien — je suis moi-même conseiller général — que le rôle n'est pas de s'opposer aux sentiments exprimés par les conseils municipaux, même lorsqu'il sait qu'agir ainsi serait plus sage.

Une voie de recours doit donc être ouverte, et nous ne sommes pas choqués par la disposition qui a été prévue à cet effet. Mais nous aimerions, monsieur le ministre, que vous nous donniez, dans votre réponse, quelques éclaircissements sur l'usage que le Gouvernement compte en faire, afin que nul n'en ignore et qu'on sache que c'est bien ainsi qu'il faut le comprendre.

Enfin, nombre de critiques portent sur l'incitation à la fusion par l'abondement des subventions. Certes, pour beaucoup c'est une façon un peu déguisée d'attaquer en fait la notion de fusion. Expliquons-nous donc sur ce point.

Pourquoi sommes-nous attachés à la commune ? Parce qu'elle a été, à travers les Républiques, le modèle parfait d'une conciliation que nous recherchons, en tous domaines d'ailleurs, entre l'efficacité et la liberté, entre l'autorité du maire, le dynamisme d'une équipe qui l'entoure et la représentativité d'un conseil qui a été directement élu par la population.

Or, chaque fois que l'on a eu recours à d'autres formules que la fusion, on a précisément créé cette administration à deux niveaux, si souvent et si justement critiquée, puisqu'elle a abouti, en ce qui concerne les responsabilités relatives aux investissements, à la planification. Les grandes décisions qui engagent l'avenir se situent au niveau qui ne dépend pas de l'élection et les élections se situent à celui où il n'y a plus de responsabilités et où l'élu reste seulement maître du cimetière, de l'état civil et du bureau de bienfaisance !

En outre, dans ce système, on voit toujours l'institution municipale, son originalité et sa valeur, se dissoudre plus ou moins dans une sorte de régime d'assemblée, alors qu'avec la fusion, au contraire, on est conduit, à la fin du processus, à une nouvelle commune avec l'intégrité absolue de ses institutions communales et une autonomie renforcée par le fait même que la fusion l'a revigorée en lui donnant plus d'importance.

Voilà pourquoi nous estimons que la fusion sauvegarde le mieux l'institution communale. Nous y sommes donc favorables, sous réserve bien entendu de la question que j'ai posée préalablement, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas proposée dans des conditions contraaires à l'intérêt national et aux principes démocratiques qui sont les nôtres.

Mais nous savons bien que lorsqu'une chose est souhaitable — par exemple l'étalement des vacances — et est souhaitée par tout le monde, cela ne suffit pas pour qu'elle s'impose quand il s'agit de bouleverser les habitudes et de demander un effort d'imagination et d'initiative à chacun.

Aussi, dès lors que la fusion est désirée, pour les raisons que je viens de dire, et dès lors que nous voulons y parvenir dans la liberté, il y faut bien une incitation pour que les habitudes puissent être surmontées, pour que des hommes généreux et ouverts sur l'avenir aient un prétexte à entraîner leurs collègues dans cette voie.

Nous vous donnons donc notre accord sur les dispositions concernant l'incitation sous trois réserves importantes.

Premièrement, qu'il y ait bien une ligne spéciale et qu'ainsi l'abondement de subvention s'ajoute à tout ce qui est distribué par ailleurs aux autres communes et ne soit pas pris au détriment des autres. Vous nous avez sur ce point définitivement rassurés.

**M. le ministre de l'intérieur.** C'est dans le projet de loi.

**M. Pierre Dumas.** Deuxièmement, que vous disposiez pour ce faire d'une dotation évoluant avec le nombre des fusions, ce qui va de soi. Je vous l'ai également signalé par écrit, au nom de plusieurs collègues, avant ce débat. Nous serons heureux de recevoir vos confirmations tout à l'heure ou demain.

Enfin, que le délai pendant lequel les communes ont pu bénéficier de cet abondement de subventions soit réellement utilisable. Tout le monde sait qu'il faut, pour préparer et constituer le dossier d'un projet, plusieurs années. Par conséquent, s'il s'agit de cinq ans à partir de la fusion de la nouvelle commune, nous pouvons considérer que le dossier ne sera pas opérationnel avant deux ans au moins, et la commune ne disposera en fait que de trois années d'abondement de subventions.

C'est pourquoi nous avons déposé, pour y remédier, un amendement, peut-être maladroit dans sa forme, mais nous sommes prêts, mes collègues de la majorité et moi-même, à toute discussion pour trouver la formule qui réglerait ce problème.

Nous avons ainsi fait le tour de l'essentiel.

Dans ce mouvement nécessaire au progrès, dans l'intérêt de la population, nous voulons aussi que soient respectés la vie locale et les vieux serviteurs des communes. C'est pourquoi nous avons déposé quelques amendements de détail en ce sens et nous les recommandons à votre attention.

Compte tenu de ces précisions et sous réserve de l'acceptation des amendements que je viens d'évoquer, il paraît évident, si l'on se préoccupe comme les magistrats municipaux et comme chacun d'entre nous dans nos maîtres de l'intérêt de la population et du maximum de services à lui rendre — ce qui doit être le seul critère en la matière — que cette réforme peut incontestablement constituer un facteur de progrès. Nous serons donc vos auxiliaires pour voter cette loi et la mettre en œuvre. Nous

verrons bien, en cette occasion, quels sont les réformateurs et quels sont les conservateurs.

Ce projet ne peut comporter qu'un risque, celui de n'être suivi que de relativement peu d'effet. C'est cependant un risque qu'il faut courir, et nous sommes prêts à le faire, car il provient du caractère très libéral et démocratique de la réforme.

Qui se méfie des élus locaux ? On tenait sur ce point tout à l'heure des propos qui m'ont étonné. Est-ce le Gouvernement qui leur remet le soin de proposer la carte des nouvelles solidarités intercommunales dans le département et qui prévoit qu'ensuite les conseils municipaux et les conseils généraux en délibéreront et pourront répondre oui ou non ? Est-ce ce Gouvernement ou ceux qui paraissent redouter une réforme dans laquelle les communes, les collectivités locales, les élus jouent tout leur rôle ? Ne sont-ce pas plutôt ceux qui paraissent mettre en doute la volonté de progrès et la sagesse des élus qui vont être ainsi amenés à prendre leurs responsabilités ?

C'est la raison même pour laquelle, quant à nous, confiants dans la démocratie locale, nous assumons ce risque. Nous nous engageons avec confiance dans cette voie de réforme et nous veillerons avec beaucoup de soin et d'attention à ce que l'esprit même de la loi soit parfaitement respecté.

Nous tiendrons aussi à démontrer par nos actes notre volonté de progrès et notre confiance dans la démocratie, c'est-à-dire dans son aptitude à se réformer. (*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.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 4 —

#### DEMANDE DE VOTE SANS DEBAT

**M. le président.** J'informe l'Assemblée que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande le vote sans débat du projet de loi, modifié par le Sénat, modifiant l'article 44 du livre I<sup>er</sup> du code du travail relatif à la périodicité du paiement des salaires (n° 1765).

En application de l'article 104 du règlement, cette demande a été affichée et notifiée. Elle sera communiquée à la conférence des présidents au cours de sa première réunion suivant la distribution du rapport de la commission.

— 5 —

#### ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi (n° 1730) sur les fusions et regroupements de communes. (Rapport n° 1768 de M. Zimmermann, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.)

La séance est levée.

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

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

## ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE 1 A

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 1<sup>er</sup> Juin 1971.

## SCRUTIN (N° 218)

Sur la question préalable opposée par M. Maurice Pic à la discussion du projet sur les fusions et regroupements de communes.

Nombre des votants..... 474  
 Nombre des suffrages exprimés..... 471  
 Majorité absolue..... 236

Pour l'adoption..... 91  
 Contre ..... 380

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

## Ont voté pour (1) :

MM.  
 Alduy.  
 Andrieux.  
 Ballanger (Robert).  
 Barbet (Raymond).  
 Barel (Virgile).  
 Bayou (Raoul).  
 Benoist.  
 Berthelot.  
 Berthouin.  
 Billères.  
 Billoux.  
 Boulay.  
 Boulloche.  
 Brettes.  
 Brugnon.  
 Bustin.  
 Carpenier.  
 Cermolacce.  
 Césaire.  
 Chandernagor.  
 Chazelle.  
 Mme Chonavel.  
 Dardé.  
 Darras.  
 Defferre.  
 Delclis.  
 Delorme.  
 Denvers.  
 Didier (Emile).  
 Ducloné.

Dumortier.  
 Dupuy.  
 Duraffour (Paul).  
 Duroméa.  
 Fabre (Robert).  
 Fajon.  
 Faure (Gilbert).  
 Faure (Maurice).  
 Feix (Léon).  
 Flévez.  
 Gabas.  
 Garcin.  
 Gaudin.  
 Gernez.  
 Gosnat.  
 Guille.  
 Houël.  
 Lacavé.  
 Lafon.  
 Lagorce (Pierre).  
 Lamps.  
 Larue (Tony).  
 Lavielle.  
 Lebon.  
 Lejeune (Max).  
 Leroy.  
 L'Huillier (Waldeck).  
 Longueueue.  
 Lucas (Henri).  
 Madrelle.  
 Masse (Jean).

Massot.  
 Mitterrand.  
 Mollet (Guy).  
 Montalat.  
 Musmeaux.  
 Nilès.  
 Nolebart.  
 Odru.  
 Pégnet.  
 Philibert.  
 Pic.  
 Planeix.  
 Privat (Charles).  
 Ramette.  
 Regaudie.  
 Rieubon.  
 Rogard (Michel).  
 Rochet (Waldeck).  
 Roger.  
 Roucaute.  
 Saint-Paul.  
 Sauzedde.  
 Servan-Schreiber.  
 Spénale.  
 Mme Vaillant-Couturier.  
 Vals (Francis).  
 Vancalster.  
 Védrières.  
 Ver (Antonin).  
 Vignaux.

## Ont voté contre (1) :

MM.  
 Abdoukader Mousa  
 Ali.  
 Achille-Fould.  
 Aillières (d').  
 Allouche.  
 Ansquer.  
 Arnaud (Henri).  
 Arnould.  
 Aubert.  
 Aymar.  
 Mme Aymé de la  
 Chevrellière.  
 Barbert.  
 Barillon.  
 Barrot (Jacques).  
 Bas (Pierre).  
 Baudis.

Baudouin.  
 Bayle.  
 Beauquitte (André).  
 Beauverger.  
 Bécam.  
 Bégué.  
 Belcour.  
 Bénard (François).  
 Bénard (Mario).  
 Bennetot (de).  
 Bénouville (de).  
 Béraud.  
 Beraud.  
 Berger.  
 Bernasconi.  
 Beucier.  
 Beylot.  
 Bichat.

Bignon (Albert).  
 Bignon (Charles).  
 Billotte.  
 Bisson.  
 Blzet.  
 Blary.  
 Blas (René).  
 Bolnviillers.  
 Bolo.  
 Bonhomme.  
 Bonnel (Pierre).  
 Bonnet (Christian).  
 Bordage.  
 Borocco.  
 Boscarry-Moasservin.  
 Boscher.  
 Bouchacourt.  
 Boudet.

Bourdellès.  
 Bourgeois (Georges).  
 Bousquet.  
 Bousseau.  
 Boutard.  
 Boyer.  
 Bozzi.  
 Bressolier.  
 Brial.  
 Bricout.  
 Briot.  
 Brocard.  
 Broglie (de).  
 Brugerolle.  
 Buffet.  
 Buot.  
 Buron (Pierre).  
 Call (Antoine).  
 Callau (Georges).  
 Calle (René).  
 Caldagués.  
 Calméjane.  
 Capelle.  
 Carrier.  
 Carter.  
 Cassabel.  
 Catalifaud.  
 Catry.  
 Catin-Bazin.  
 Cazenave.  
 Cerneau.  
 Chambon.  
 Chambrun (de).  
 Chapalain.  
 Charbonnel.  
 Charie.  
 Charles (Arthur).  
 Charret (Eduard).  
 Chassagne (Jean).  
 Chaumont.  
 Chauvet.  
 Chazalov.  
 Claudius-Pell.  
 Clavel.  
 Colibeau.  
 Collette.  
 Collière.  
 Commenay.  
 Conte (Arthur).  
 Cormier.  
 Cornet (Pierre).  
 Cornette (Maurice).  
 Corrèze.  
 Couderc.  
 Coumaros.  
 Cousté.  
 Couveinhes.  
 Crespin.  
 Cressard.  
 Dahalani (Mohamed).  
 Damette.  
 Danilo.  
 Dassault.  
 Dassié.  
 Degraeve.  
 Deben.  
 Delachenal.  
 Delahaye.  
 Delatre.  
 Delhalle.  
 Delaune.  
 Delmas (Louis-Alexis).  
 Delong (Jacques).  
 Deniau (Xavier).  
 Denis (Bertrand).

Deprez.  
 Destremau.  
 Djoud.  
 Dominati.  
 Donnadieu.  
 Douzans.  
 Dronne.  
 Duboscq.  
 Dueray.  
 Dumas.  
 Dupont-Fauville.  
 Durafour (Michel).  
 Dusseaulx.  
 Duval.  
 Ehm (Albert).  
 Fagot.  
 Falala.  
 Faure (Edgar).  
 Favre (Jean).  
 Feit (René).  
 Feuillard.  
 Flornoy.  
 Fontaine.  
 Fortuit.  
 Fossé.  
 Foyer.  
 Fraudeau.  
 Gardeil.  
 Garet (des).  
 Gastines (de).  
 Georges.  
 Gerbaud.  
 Gerbet.  
 Germain.  
 Giacomi.  
 Giscard d'Estaing  
 (Olivier).  
 Gissingier.  
 Glon.  
 Godefroy.  
 Godon.  
 Gorse.  
 Grailly (de).  
 Grandsart.  
 Granet.  
 Grimaud.  
 Griotteray.  
 Grondeau.  
 Grussenmeyer.  
 Guichard (Claude).  
 Guillbert.  
 Guillermin.  
 Habib-Deloncle.  
 Halbout.  
 Halgouët (du).  
 Hamelin (Jean).  
 Hauret.  
 Mme Hauteclocque  
 (de).  
 Hébert.  
 Helène.  
 Herman.  
 Hersant.  
 Herzog.  
 Hinsberger.  
 Hoffer.  
 Hogueu.  
 Hunault.  
 Icart.  
 Ihuel.  
 Jacquet (Marc).  
 Jacquet (Michel).  
 Jacquinet.  
 Jacson.  
 Jalu.

Jamot (Michel).  
 Janot (Pierre).  
 Jarrige.  
 Jarrot.  
 Jenn.  
 Joanne.  
 Jouffroy.  
 Joxe.  
 Julia.  
 Kédinger.  
 Krieg.  
 Labbé.  
 Lacagne.  
 La Combe.  
 Lalmé.  
 Lassourd.  
 Laudrin.  
 Lavergne.  
 Lebas.  
 Le Bault de la Morli-  
 nière.  
 Lecal.  
 Le Douarec.  
 Lehn.  
 Lelong (Pierre).  
 Lemaire.  
 Le Marc'hadour.  
 Lepage.  
 Leroy-Beaulieu.  
 Le Tac.  
 Le Theule.  
 Liogier.  
 Lucas (Pierre).  
 Luciani.  
 Macquet.  
 Magaud.  
 Mainguy.  
 Malène (de la).  
 Marcenet.  
 Marcua.  
 Marette.  
 Marie.  
 Marquet (Michel).  
 Martin (Claude).  
 Martin (Hubert).  
 Massoubre.  
 Mathieu.  
 Manger.  
 Maujollan du Gasset.  
 Mazeaud.  
 Médecin.  
 Menu.  
 Mercier.  
 Meunier.  
 Miossec.  
 Mirtin.  
 Missoffe.  
 Modiano.  
 Mohamed (Ahmed).  
 Montesquiou (de).  
 Morellon.  
 Morison.  
 Moron.  
 Moulin (Arthur).  
 Mourot.  
 Murat.  
 Narquin.  
 Nass.  
 Nessler.  
 Neuwirth.  
 Nungesser.  
 Offroy.  
 Ollivro.  
 Ornano (d').  
 Palewski (Jean-Paul).

Papon.	Rivière (Joseph).	Thoraillet.
Paquet.	Rivière (Paul).	Tiberi.
Pasqua.	Rivierez.	Tissandier.
Peizerat.	Robert.	Tisserand.
Perrot.	Rocca Serra (de).	Tomasini.
Petit (Camille).	Rachet (Hubert).	Tondut.
Petit (Jean-Claude).	Rolland.	Torre.
Peyrefitte.	Rossi.	Toutain.
Peyret.	Rousset (David).	Trémeau.
Pianta.	Roux (Claude).	Triboulet.
Pidjot.	Roux (Jean-Pierre).	Tricon.
Pierrebouurg (de).	Rouxel.	Valade.
Plantier.	Royer.	Valenet.
Mme Floux.	Ruais.	Valleix.
Poirier.	Sabatier.	Vallon (Louis).
Poncelet.	Sablé.	Vandelayoite.
Poniatowski.	Sallé (Louis).	Vendroux (Jacques-Philippe).
Poudevigne.	Sallenave.	Verkindère.
Poulpiquet (de).	Sanford.	Vernaudo.
Pouyade (Pierre).	Sangler.	Verpillière (de la).
Préaumont (de).	Sanguinetti.	Vertadier.
Quentier (René).	Santoni.	Villon (Pierre).
Rabourdin.	Sarnez (de).	Vitton (de).
Rabreau.	Schnebelen.	Vollquin.
Radius.	Schvartz.	Volsin (Alban).
Raynal.	Sers.	Voisin (André-Georges).
Renouard.	Sibeud.	Volumard.
Réthoré.	Soisson.	Wagner.
Ribadeau Dumas.	Sourdille.	Weber.
Ribes.	Sprauer.	Weinman.
Rivière (René).	Stasi.	Westphal.
Richard (Jacques).	Stehlin.	Ziller.
Richard (Lucien).	Stirn.	Zimmermann.
Richoux.	Sudreau.	
Rickert.	Terrenoire (Alain).	
Ritter.	Terrenoire (Louis).	
Rives-Henrys.	Thillard.	

**Se sont abstenus volontairement :**

MM. Abelin, Péronnet et Mme Thome-Patenôtre (Jacqueline).

**N'ont pas pris part au vote :**

MM.	Frys.	Mme Troisier.
Boudon.	Schloesing.	Vendroux (Jacques).
Fouchet.		

**Excusés ou absents par congé (2) :**

(Application de l'article 162, alinéas 2 et 3, du règlement.)

MM.	Chédru.	Fouchier.
Boisdé (Raymond).	Durieux.	Vitter.
Caillaud (Paul).		

**N'a pas pris part au vote :**

M. Achille Peretti, président de l'Assemblée nationale.

**A délégué son droit de vote :**

(Application de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958.)

M. Rivière (Joseph) à M. Danllo (accident).

**Motifs des excuses :**

(Application de l'article 162, alinéa 3, du règlement.)

MM. Boisdé (Raymond) (maladie).  
 Caillaud (Paul) (maladie).  
 Chédru (maladie).  
 Durieux (maladie).  
 Fouchier (maladie).  
 Vitter (maladie).

(1) Se reporter à la liste ci-après des députés ayant délégué leur vote.

(2) Se reporter à la liste ci-après des motifs des excuses.

(Le compte rendu intégral de la 2<sup>e</sup> séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)

