

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.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION : 26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15. — Tél. : 306 - 51 - 00

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h. 30 à 12 h. et de 13 h. à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

COMPTE RENDU INTEGRAL — 5^e SEANCE

1^{re} Séance du Mercredi 26 Avril 1972.

SOMMAIRE

1. — Mise au point au sujet d'un vote (p. 1041).
M.M. Leroy-Beaulieu, le président.
2. — Réforme régionale. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1042).
Discussion générale (suite) :
M.M. Dumas, Boulay, d'Ornano, Michel Durafour, Waldeck L'Hullier, Frey, ministre d'Etat chargé des réformes administratives ; le président, Triboulet, Pierre Cornet, Rocard, Deniau. — Cloture.
3. — Renvois pour avis (p. 1063).
4. — Aménagement de l'ordre du jour (p. 1064).
M.M. Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; le président.
5. — Ordre du jour (p. 1064).

PRESIDENCE DE M. ROLAND NUNGESSER,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. le président. La parole est à M. Leroy-Beaulieu pour une mise au point au sujet d'un vote.

M. Pierre Leroy-Beaulieu. Monsieur le président, par suite d'une erreur matérielle, j'ai été porté hier comme m'étant abstenu volontairement dans le scrutin sur la question préalable opposée à la discussion du projet de loi portant création et organisation des régions. Je tiens à faire savoir que je voulais voter contre.

M. le président. Il vous en est donné acte.

— 2 —

REFORME REGIONALE

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi portant création et organisation des régions (n^o 2067, 2218).

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Pierre Dumas.

M. Pierre Dumas. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le brillant exposé fait hier par M. Lecat et l'excellent rapport écrit que nous avons pu lire dispensent à l'évidence de procéder à une analyse du projet de loi soumis à notre appréciation.

Mes amis du groupe de l'union des démocrates pour la République et moi-même approuvons ce rapport de M. Lecat et le faisons volontiers nôtre. Je me contenterai donc d'explicitier les raisons politiques de notre adhésion à ce rapport et à ce projet en indiquant notre conception de la région, notre jugement sur la réforme proposée et en formulant quelques questions ou suggestions.

Pour nous, la régionalisation n'est pas une réminiscence des siècles passés. C'est une entreprise nouvelle, tournée vers l'avenir. La région, elle aussi, doit « épouser son temps ».

Nous approuvons donc l'analyse du rapporteur. Les controverses idéologiques qui n'ont jamais su se traduire en actes politiques, qui ont laissé en instance plus de cinquante projets de réforme régionale depuis un siècle, sont dépassées. La région nous apparaît souhaitable, comme à M. Lecat, pour une croissance économique équilibrée, pour une vie démocratique locale et, ajouterai-je, pour une troisième raison de fait : parce que la déconcentration réalisée appelle d'urgence la décentralisation.

Ce n'est l'occasion de tenter de dissiper un malentendu. A nos yeux, c'est abusivement que certains prétendent porter un jugement sur ce qu'ils appellent « l'expérience de la région pratiquée depuis quelques années ». Car jusqu'à présent il n'y a pas eu de régions, mais seulement des circonscriptions administratives et une expérience de déconcentration. Cette expérience-là, il était fatal qu'elle fût décevante, puisqu'elle était déséquilibrée.

M. Jean Charbonnel. Très bien !

M. Pierre Dumas. Le préfet de région, recevant une délégation de pouvoirs de tous les membres du Gouvernement, est devenu un proconsul malgré lui. Alors qu'un personnel nombreux et expérimenté dans les ministères, les cabinets, l'habileté des relations avec les élus, la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement favoriseraient les échanges et la coopération avec les représentants de la nation, le préfet de région, entouré d'une poignée de fonctionnaires, pour accomplir cette tâche nouvelle, a été condamné bien malgré lui à l'assumer d'une façon plus technocratique encore que les administrations centrales, cependant déjà critiquées.

Il faut corriger cette situation par la décentralisation, c'est-à-dire en créant la région.

Quelle région ? On définit souvent *a contrario* ou par l'élimination des contrefaçons. En toute matière, les responsables sont plus facilement maîtres de leur refus dans le présent que des évolutions ultérieures que le souci du progrès commande d'ailleurs de ne pas bloquer. C'est pourquoi je dirai non seulement ce que nous voulons, mais aussi ce que nous ne voulons pas.

Nous voulons une région démocratique, c'est-à-dire qui contribue à la participation, une région qui soit une expression, mais aussi un élément de combinaison des diversités françaises.

Paul Valéry disait de la France : « Le secret de sa prodigieuse résistance gît peut-être dans les grandes et multiples différences qu'elle combine en soi ».

Nous souhaitons que la région contribue à cette synthèse, donc qu'elle s'inscrive dans l'unité nationale.

Nous voulons que la région soit une structure originale. Ainsi que le président Pompidou le déclarait à Lyon dès le 30 octobre 1970, la région ne doit pas être conçue comme un échelon administratif se surimposant à ceux qui existent.

Nous voulons que la région soit conçue en fonction du cas particulier de la France et que cette structure originale soit aussi expérimentale. Car il ne s'agit pas d'imposer pour l'éternité, selon un modèle rigide, la régionalisation à nos compatriotes, mais de l'essayer, de la prolonger, de la développer à la condition qu'à l'expérience elle apparaisse comme conforme aux sentiments et aux intérêts des Français.

Enfin, nous voulons entreprendre cette expérience de la région, c'est-à-dire commencer. Aux maximalistes ou aux nostalgiques, je rappellerai volontiers cette phrase de Flaubert : « L'avenir nous tourmente, le passé nous retient, voilà pourquoi le présent nous échappe ».

En conséquence des principes que je viens d'énoncer, nous refusons toute conception qui pourrait conduire au démembrement de la nation ou de l'Etat. Nous ne saurions donc envisager des gouvernements régionaux, avoués ou déguisés.

L'Etat est le garant des libertés et des droits de chacun, et d'abord des plus faibles. Seule la solidarité nationale peut assurer le développement équilibré que nous nous fixons comme objectif. La balkanisation de la France, ce serait la loi de la jungle, la loi du plus fort, ou le risque d'O. P. A. à l'échelle régionale ou européenne.

Rien ne serait plus opposé à notre objectif de démocratie locale et d'expression de la diversité française qu'une région bastion d'un sectarisme politique.

Ne pouvant concevoir qu'une région démocratique, nous rejetons catégoriquement toute formule technocratique et c'est pourquoi nous approuvons la création d'assemblées représentatives. Mais nous rejetons aussi toute tentative de restaurer, à l'échelon de la région, le régime d'assemblée proscrit de nos institutions nationales parce qu'il avait failli sonner le glas de la République.

Voulant réellement la région, nous écarterons tout ce qui pourrait compromettre sa réussite.

Quelles que soient la sincérité et la générosité des sentiments qui inspirent le plus souvent, nous n'en doutons pas, les maximalistes, nous devons constater qu'ils accumulent les difficultés en multipliant les exigences et qu'ils nous conduiraient à différer encore le moment de commencer. Les utopies, les anticipations exposeraient les institutions naissantes de la région à des échecs de nature à les discréditer.

Enfin, souhaitant une création originale, nous nous opposerons à l'institution d'un échelon supplémentaire allongeant les procédures et alourdissant le dispositif d'administration générale de notre pays.

Nous ne pouvons envisager d'enrichir les régions des dépouilles des collectivités de base, irremplaçables à nos yeux, que sont la commune et le département. La commune, qui a traversé pendant près de deux siècles tous les régimes et toutes les révolutions, apparaît comme une institution vivace, forte, bien équilibrée, faite aux dimensions humaines pour une participation des citoyens. Le département est semblablement entré dans les mœurs. A son échelon, les administrations sont déjà existantes et depuis longtemps habituées à la coopération avec les élus et avec la population.

C'est pourquoi nous pensons que ce ne serait pas progresser mais régresser que de remettre en cause cet acquis.

Découvrir Paul pour couvrir Pierre n'ajouterait rien. Ce transfert serait totalement injustifié compte tenu de la vitalité de nos institutions communales et départementales. Il serait même détestable, puisque ces collectivités, plus restreintes et à l'échelle humaine, se prêtent le mieux aux contacts, à la concertation, à l'expression et à la participation qui sont nos objectifs essentiels.

Nous ne pouvons donc envisager pour la région d'autres compétences que celles que les communes ou les départements ne sauraient assumer seuls. Nous demandons, au contraire, le maximum de déconcentration et de décentralisation au profit des communes et des départements, la tâche de la région commençant là où devront nécessairement s'arrêter cette déconcentration et cette décentralisation préalables.

Exposant maintenant notre appréciation du projet qui nous est soumis, je dirai qu'il semble bien que le Gouvernement ait partagé nos préoccupations, notamment celle de ne pas façonner les futures institutions régionales au détriment des collectivités locales.

Monsieur le ministre, vous avez conçu la région comme un lieu de concertation, un creuset de réflexions et d'initiatives

communes et non comme une nouvelle collectivité territoriale. Ainsi, avez-vous choisi l'établissement public comme support juridique. Ce choix, dont la motivation ne pourrait être contestée que par des adversaires des collectivités locales, entraînait deux conséquences logiques et majeures qu'il faut souligner.

La première conséquence concerne la composition du conseil régional.

Dès lors que l'on a choisi le support de l'établissement public pour ne pas dépouiller les collectivités locales de leurs responsabilités, il ne saurait être question de créer une nouvelle catégorie d'élus locaux, ce qui nous ramènerait inévitablement à la sur-collectivité locale que l'on a voulu éviter. Pour que le conseil régional soit représentatif, on devait donc le composer d'élus déjà désignés par le suffrage universel. Il était bien naturel alors de songer aux parlementaires, qui, dans leur ensemble, représentent tous les électeurs de la région.

On voit aisément combien la présence de ces élus qui votent le budget, arrêtent le Plan, contrôlent l'action gouvernementale, peut être utile à la cohérence des initiatives et des efforts au niveau de la région et au niveau de l'Etat, donc à la cohésion nationale qui demeure indispensable pour que la France puisse faire entendre sa voix et puisse faire prendre en considération ses intérêts dans l'Europe. Au contraire, des régions isolées dans une autonomie excessive, que certains ne veulent peut-être que pour cela, ne sauraient faire face aux puissances économiques et donneraient une nouvelle illustration de l'épisode des Horaces et des Curiaces.

Certains parlent d'incompatibilité. Nous répondons que cette question est hors de propos aujourd'hui ; elle ne saurait être évoquée spécialement au sujet de la région. On peut, certes, poser par ailleurs et plus largement le problème des incompatibilités de mandats et on peut le discuter. Mais, pour l'instant, dès lors qu'est admis le cumul d'un mandat national et d'un mandat local, comment pourrait-on prétendre instituer une incompatibilité entre un mandat national et un mandat régional à l'évidence plus proches et plus complémentaires que les deux précédents ? Voilà pourquoi il ne nous semble pas que ce soit à propos de la région que ce problème puisse et doive être soulevé.

La deuxième conséquence du choix de l'établissement public porte sur les ressources financières.

Dès lors que, selon une formule du Président de la République qui a reçu à l'époque un large assentiment, la région doit être l'expression concertée des départements qui la composent et non d'un organe de mise en tutelle de ces départements, il nous semble que cette région, au-delà d'un modeste budget de fonctionnement, ne doit disposer que de crédits initiaux, et qu'on ne peut mesurer ces crédits que par comparaison avec ceux du F. I. A. T. dont l'efficacité a été déjà souvent ressentie.

M'adressant plus spécialement à tous ceux, que je sais nombreux, ici, et que préoccupent légitimement les problèmes des collectivités locales, je voudrais leur signaler combien il serait dangereux d'agir autrement. Un effort financier considérable au niveau de la région ne pourrait, me semble-t-il, que faire reculer tout espoir d'une réforme des finances locales. Une région riche qui financerait elle-même tous les travaux issus de ses études, ne pourrait qu'étouffer les collectivités de base ou substituer ses initiatives aux leurs et finalement leur imposer sa tutelle.

Monsieur le ministre, il n'était pas facile de naviguer entre les écueils que j'ai tenté de baliser dans la première partie de mon exposé. Chargé de préparer le projet de loi, je crois pouvoir dire que vous avez été bon capitaine puisque vous avez su éviter tous les récifs. Votre projet, en effet, ne doit pas s'apprécier seulement en fonction de ce qui y figure, mais tout autant, au moins, en fonction de ce qui ne s'y trouve pas.

Il suffit d'imaginer les conséquences des autres options qui auraient pu être prises et les légitimes tempêtes de protestations qu'elles auraient soulevées ou la confusion qu'elles auraient créée, et dans laquelle se serait noyée la région avant que d'apparaître, pour comprendre combien vos choix ont été un à un mûrement réfléchis.

Il faut aussi bien savoir qu'en n'y faisant pas tout figurer vous avez laissé un large champ à la vie, qui est comme chacun sait l'évolution.

M. Jean Foyer, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. « *Vita est in motu.* »

M. Pierre Dumas. Au surplus, dans cet hémicycle où, à tort ou à raison, on se plaint souvent de la précipitation des travaux parlementaires, il est juste de souligner combien la préparation dont l'examen de ce texte a bénéficié a été bonne. Vous avez déposé ce projet dès la session parlementaire précédente, et l'avez exposé à la presse dès le 17 novembre dernier. Ainsi, tous ceux que la question intéressait ont pu mûrement y réfléchir et en débattre entre eux et vous avez pu, monsieur le ministre, participer vous-même à de nombreuses réunions tenues à cette fin.

Ce texte ne prend ainsi personne au dépourvu d'autant qu'en ce domaine aussi une initiative du général de Gaulle, hélas ! la dernière, a provoqué une prise de conscience, une réflexion et une maturation qui n'ont cessé de se développer depuis trois ans. Nous sommes ainsi d'accord au point de nous sentir solidaires. C'est donc sans aucune réticence, mais dans le désir de perfectionner, si possible, ce qui sera l'œuvre commune, que je voudrais, monsieur le ministre, vous poser quelques questions et vous présenter quelques suggestions.

Trois questions d'abord. Comme je l'ai dit, nous approuvons la conception d'un budget régional destiné plutôt à l'incitation qu'au financement total des réalisations. Mais cela suppose que les collectivités locales intéressées puissent faire les apports nécessaires. A l'occasion de ce débat, pouvez-vous, monsieur le ministre, confirmer que le Gouvernement a l'intention de mener à bien une réforme des finances locales qui n'ait pas seulement pour objet la simplification et une plus grande justice, mais qui soit aussi susceptible de donner aux communes et aux départements plus de latitude pour faire face à leurs obligations qui vont croissant avec le progrès et l'amélioration de la qualité de la vie ?

Ma deuxième question résulte du fait que territorialement les régions que vous nous proposez de créer seront fondées sur les actuelles circonscriptions d'action régionale. Il est sans doute sage de ne pas remettre en cause *a priori* ce découpage difficile et par conséquent parfois discutable pour éviter une querelle qui n'aurait pu que différer très longtemps la réforme, à supposer qu'elle ait jamais trouvé une issue. Au surplus, la définition des circonscriptions d'action régionale relève du pouvoir réglementaire et n'avait donc pas à figurer dans ce projet de loi.

Cependant, faisant appel à nouveau à votre juste souci de permettre l'évolution, je vous demande de confirmer qu'après une loyale et suffisante expérience les contours des circonscriptions d'action régionale, donc des régions, pourraient éventuellement être modifiés conformément au sentiment des intéressés. Ces préoccupations nous font attacher de l'importance à l'amendement présenté à l'article premier, par lequel la commission, précisant les conditions dans lesquelles de telles modifications pourraient intervenir, en affirme implicitement la possibilité.

Ma dernière question, monsieur le ministre, est la suivante : pouvez-vous également nous assurer de la volonté qu'a le Gouvernement de faire en sorte que l'institution de la région n'augmente pas le poids et le volume de l'administration dans notre pays et, par conséquent, que les administrations centrales seront dégonflées d'effectifs mis à la disposition de ces régions. Ainsi la création des régions ne créerait pas de charges de fonctionnement supplémentaires pour les contribuables.

Nous aimerions être certains, pour la réussite de cette réforme, qu'on veillera, par la même occasion, à ce que la carrière de tout fonctionnaire responsable d'un service public, fût-il destiné finalement à travailler dans une administration centrale, comporte une large phase régionale, provinciale, de nature à lui permettre de bien connaître les problèmes posés au niveau du sol et au niveau des hommes.

Enfin, trois suggestions : la première concerne la représentation des maires. Selon le texte du Gouvernement, les seuls maires susceptibles d'entrer au conseil régional seraient ceux des chefs-lieux ou ceux des communes de plus de 30.000 habitants. J'entends bien qu'à travers le conseil général tel qu'il est composé dans la plupart des départements, les communes, les collectivités, les cantons ruraux seront très largement représentés. Cependant il peut paraître regrettable que les élus de ces zones ne soient pas assurés que certains d'entre eux pourront siéger comme tels au conseil régional.

La commission des lois a adopté un amendement précisant que la moitié des représentants du conseil général serait choisie parmi les élus des cantons dont toutes les communes comptent moins de 5.000 habitants. Allant plus loin, j'ai proposé que la moitié au moins des représentants désignés par les conseils généraux soit composée des maires de communes autres que les chefs-lieux ou les villes de plus de 30.000 habitants. Pour que

tous les maires sentent bien que la région est leur affaire, par souci de participation, nous vous demandons, monsieur le ministre d'Etat, de bien vouloir réserver une bienveillante attention à cet amendement.

Mais avec la participation, la concertation est aussi notre préoccupation. C'est dans cet esprit que nous avons également déposé, plusieurs de mes amis et moi-même, un amendement suggérant la séparation des fonctions du préfet de région et celles du préfet de département. Il nous paraît en effet indispensable à la réussite de l'expérience que le préfet de région soit un homme disponible, qu'il puisse avoir de multiples contacts avec tous les membres des assemblées et puisse étudier les problèmes sur place.

Or il ne pourra le faire si, la région étant composée de plus de deux départements, il est en même temps préfet du département chef-lieu. Il s'agit de la réussite de l'expérience qui risquerait d'être faussée à son début. C'est pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, nous recommandons très particulièrement aussi à votre attention cette proposition.

M. Pierre-Bernard Cousté. Très bien !

M. Pierre Dumas. Enfin je ne vous cache pas que nous portons un grand intérêt à la participation des représentants des activités économiques, sociales, culturelles et familiales à la concertation régionale.

C'est pourquoi nous sommes très attachés aux amendements de la commission des lois qui font explicitement place aux représentants des associations familiales, auxquelles M. le Président de la République a récemment rendu hommage.

C'est aussi la raison pour laquelle j'ai moi-même déposé un amendement ouvrant au comité économique, social, culturel et familial non plus seulement la possibilité, mais le droit de faire exposer son avis devant le conseil régional.

L'efficacité des travaux, la bonne harmonie entre les deux assemblées, mais aussi les perspectives de participation nous paraissent ne pouvoir qu'y gagner.

Je m'en tiendrai là. D'autres points pourront être traités lors de la discussion des articles. Nous sommes surtout conscients de ce qu'il faut se garder de tout prévoir. Car rien n'est plus étranger à l'esprit véritable de décentralisation que l'esprit de système et c'est vous rendre hommage, monsieur le ministre, que de citer cette phrase qui concluait votre premier commentaire du projet de loi pour la presse, le 17 novembre dernier : « Le projet de loi ne parachève pas la réforme ; il l'a commence en permettant aux régions d'exister. »

Je suis convaincu que le Parlement voudra permettre aux régions d'exister. A tous ceux que préoccupent la vie et l'avenir de ce qu'on appelle la province, ce projet de loi peut apparaître satisfaisant. Il est efficace parce que raisonnable, prévoyant parce que ne prétendant pas disposer de l'avenir.

Pour notre part, mes collègues et moi, nous l'accueillons avec une particulière satisfaction. Il répond, en effet, aux souhaits de reprise de la réforme régionale que nous formulions dès septembre 1970 à l'occasion de nos journées d'études de Chamoniex consacrées à ce sujet et aux orientations alors dégagées.

A titre personnel, j'ajouterai que le projet de loi répond aussi pleinement aux suggestions d'un article que j'avais publié dans un quotidien du soir le 19 avril 1971, à la veille d'une communication du Gouvernement, dans laquelle M. le Premier ministre devait d'ailleurs inscrire la région au programme de travail qu'il esquissait.

Dès lors, comment ne serions-nous pas désireux d'ajouter cette pierre à l'édifice ? Pour nous, en effet, ce projet de loi est un élément d'un tout. La Constitution de 1958 a renouvelé l'Etat. Puis diverses réformes ont commencé à mettre nos collectivités locales au niveau des exigences modernes, qu'il s'agisse de la création des nouveaux départements de la région parisienne, qui fut votre œuvre, monsieur le ministre, et a mis fin à une sous-administration éclatante de cette région, qu'il s'agisse de la très libérale loi sur les regroupements de communes, ou qu'il s'agisse enfin des mesures tendant à doter les conseils généraux de compétences nouvelles en matière de planification ou de programmation.

Nous vous apporterons notre concours non seulement pour le vote du projet de loi, mais aussi pour la mise en route de cette institution régionale nouvelle, mise en route délicate mais ô combien passionnante.

Nous le ferons avec foi, parce qu'il apparaît ainsi qu'il s'agit d'une des réformes par lesquelles les hommes que nous sommes, venus à la vie publique à l'appel du général de Gaulle, veulent doter notre pays d'institutions adaptées aux problèmes de ce temps et aux aspirations des Français d'aujourd'hui. (*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. Boulay.

M. Arsène Boulay. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, avec la discussion du projet de loi portant création et organisation des régions, le Parlement renoue avec un débat déjà ancien, quoique d'une autre nature.

En effet, à l'automne 1968, nous avons seulement été consultés par le Gouvernement, à la faveur d'une déclaration suivie d'un débat. Nous avons largement, à ce moment-là, exposé notre conception de la région. Elle n'était pas celle du Gouvernement et ceux qui ont suivi ces précédents débats s'en souviennent certainement.

Il se trouve que le suffrage universel n'a pas voulu de la région qui lui était proposée. Un nouveau projet a été remis en chantier, qui nous est soumis aujourd'hui non plus pour avis, mais pour recevoir la sanction législative.

Certes, mes amis et moi serions de mauvaise foi si nous ne reconnaissons pas que la structure régionale qui nous est actuellement proposée est meilleure que celle soumise au référendum de 1969 ; mais il n'en demeure pas moins que ce projet, même amélioré, même complété, même plus ouvert à une certaine démocratie locale, est loin des espérances non seulement des régionalistes convaincus, non seulement des démocrates sincèrement épris de libertés locales et régionales, mais aussi, et peut-être même surtout, de tous ceux qui ont, par vocation ou par expérience, le sens de la bonne administration des gens et des choses.

Aussi voudrais-je plutôt profiter de cette discussion pour tenter de clarifier notre position...

M. Robert Wagner. Ce sera difficile !

M. Arsène Boulay. Pas autant que vous le croyez, mon cher collègue !

... pour exposer comment nous souhaiterions que ce projet fût amendé afin que notre pays dispose, à l'instar d'autres pays voisins et partenaires, d'une véritable organisation régionale.

Mesdames, messieurs, comment définir la région ? A notre avis, elle doit présenter au moins quatre caractères. Elle doit correspondre d'abord, puisqu'elle a une mission économique, à la vocation des régions naturelles du territoire. Ensuite, elle doit être d'émanation démocratique. Puis elle doit disposer de pouvoirs réels. Enfin, pour exercer ses pouvoirs, elle doit disposer de ressources.

Ce sont ces quatre points que je développerai en tentant de les rapprocher du contenu du projet de loi.

Premier point : pour que la réforme régionale réussisse dans notre pays, le découpage régional doit correspondre aux vocations naturelles des diverses parties du territoire. Cela signifie qu'il faut, à plus ou moins long terme, cesser de calquer la région sur le découpage traditionnel hérité de la Révolution française.

Je ne veux pas dire, entendons-nous bien, qu'à l'origine le département n'avait pas ses mérites. Je ne veux pas dire non plus, restant sur le plan strictement administratif, qu'il ne les a pas conservés, bien au contraire. Mais si j'observe les régions actuelles, telles qu'elles résultent du décret du 2 juin 1960, je constate qu'elles résultent seulement de l'élargissement régional du cadre administratif départemental et non de l'éclatement économique du cadre départemental.

J'en prends d'ailleurs pour simple preuve le travail effectué à ce sujet par les autorités de la Communauté européenne, et notamment la carte établie par le collège de l'Europe à Bruges. Pour sa part, au sein de la Communauté européenne, la France se trouve découpée en une douzaine de régions. Or, nous en avons vingt-deux depuis que le caractère régional a été reconnu à la Corse.

Ainsi le découpage régional de la France ne nous paraît pas actuellement correspondre exactement à la recherche de la vocation de chaque région.

Certes, je n'ignore pas qu'il s'agit d'une œuvre difficile, qui soulève bien des controverses et bien des passions. Mais ce n'est pas une raison suffisante pour que le problème ne soit pas posé, surtout à un moment où, nous dit-on, la France doit s'adapter au plus vite aux nouvelles structures européennes.

Or, sur ce point, le projet de loi étudie le problème. Il se contente de légaliser le découpage actuel tout en réservant la possibilité de le modifier plus tard. Nous regrettons, pour notre part, que le projet ne s'engage pas plus avant sur ce dernier point. Si nous sommes prêts, dans un souci de conciliation et de simplification, à accepter le maintien du découpage actuel, je tiens à affirmer que mes amis et moi-même le considérons comme provisoire. Nous souhaitons donc que la loi souligne nettement ce caractère.

Enfin, même en nous ralliant à ce découpage à titre provisoire, le projet de loi ne nous donne pas totalement satisfaction pour deux motifs.

Le premier, c'est qu'il laisse de côté le problème particulier de la région parisienne, de sorte qu'on nous propose de voter une loi qui finalement ignore un bon cinquième de la population totale de l'hexagone.

Le second motif de notre réticence, c'est que le projet oublie nos compatriotes des lointains départements d'outre-mer qui réunissent, à eux tous, plus d'un million d'habitants. Or, il se manifeste dans ces départements des aspirations régionalistes différentes de celles de la métropole, et même des aspirations qui souhaitent rompre avec un statut départemental qui paraît souvent très mal adapté aux problèmes qui se posent là-bas.

Ce n'est donc pas une loi pour tous les Français qu'on nous demande de voter, et là encore nous ne pouvons que le regretter.

J'en viens au second point : la région doit être d'émanation démocratique. Il ne paraît pas utile d'insister sur le caractère des régions actuelles dirigées au sommet par le préfet de région qui est un fonctionnaire désigné par le pouvoir central. Il est assisté dans sa tâche par les préfets des départements, les chefs de service régionaux et départementaux ainsi que par la mission régionale. Ce sont également des fonctionnaires désignés de la même manière. Enfin, il existe la Coder qui, comme son nom l'indique, est une commission et non une assemblée élue. Cette commission n'est maîtresse ni de ses sessions, ni de son ordre du jour. Elle donne seulement un avis qui ne lie le Gouvernement en aucune manière.

Nous pensons donc, tout naturellement, qu'une organisation nouvelle des régions doit s'inspirer avant tout des aspirations démocratiques de notre pays.

Or, que nous propose-t-on ? Une assemblée composée, certes, d'élus du suffrage universel, ce qui nous donne une première et assez grande satisfaction par rapport au projet initial de 1968 ; mais c'est une assemblée d'élus qui n'ont pas été désignés pour cette mission.

Les députés et les sénateurs ont pour tâche de voter l'impôt de l'Etat et d'assurer la répartition des ressources, ainsi que de contrôler le Gouvernement et de faire la loi. On leur charge maintenant de voter des impôts régionaux, d'assurer, au second degré, la répartition de certaines ressources qui ont déjà été réparties au niveau national par eux-mêmes : ils risquent donc d'avoir à accepter dans leur région ce qu'ils ont refusé à Paris, ou de refuser dans leur région ce qu'ils ont accepté au Parlement.

Pour ma part, je considère que cette multiplication des compétences conférées aux membres du Parlement présente des aspects quelque peu choquants.

D'abord, l'extension de leurs attributions devrait figurer dans la Constitution. On peut se demander dans quelle mesure le projet de loi est bien conforme aux dispositions constitutionnelles relatives au Parlement et à ses rapports avec le Gouvernement. On peut se demander également si le projet de loi ne donne pas aux parlementaires un mandat impératif, strictement interdit par l'article 27 de la Constitution.

La présence de parlementaires dans des assemblées locales qui voteront l'impôt est-elle conforme au principe de la spécialisation des assemblées élues, principe selon lequel un député ou un sénateur, qui siège à l'Assemblée nationale ou au Sénat, n'a pas été désigné par ses électeurs pour voter des impositions ne concernant qu'une partie du territoire ?

Ensuite, à un moment où les parlementaires sont accusés de désertier le Parlement et où ils le désertent parfois parce que la mode est aux innombrables réunions de commissions, de comités, de groupes de travail, dans le cadre d'une concertation

souvent illusoire, qui leur fait généralement perdre beaucoup de temps, il ne nous paraît guère opportun d'ajouter d'office à leurs responsabilités — je précise qu'il s'agit, dans mon esprit, non pas d'incompatibilités, mais d'une conception contre laquelle je m'élève — d'ajouter d'office à leurs fonctions d'autres responsabilités locales qui seront soit plus théoriques que réelles — et c'est une fausse réforme — soit plus réelles qu'il n'y paraît à la lecture du projet, et la réforme risque d'échouer justement par l'insuffisante disponibilité des hommes.

Mes chers collègues, le problème que j'évoque n'est peut-être pas négligeable. Au moment où la question du cumul des mandats électifs se pose avec une acuité accrue, au moment où les parlementaires sont tiraillés par de multiples tâches réparties entre Paris et la province, voilà qu'un projet de loi propose de leur donner encore d'office une mission supplémentaire. Je ne crois pas que la démocratie ait à y gagner, et je pense que, sans créer d'incompatibilité entre les diverses fonctions électives, le projet pourrait laisser prendre individuellement aux intéressés la responsabilité de ce cumul qui peut les conduire aux difficultés que j'ai énoncées. (*Très bien ! très bien ! sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

Les mêmes observations peuvent être présentées — bien qu'à un degré moindre — à propos des maires et des conseillers généraux appelés à siéger dans les futures assemblées régionales. Ici, le cumul des charges est beaucoup moins en cause, mais eux non plus, quels que soient leurs compétences et leur dévouement, n'ont pas été élus, à l'origine, pour voter un impôt dont l'assiette géographique dépasse les limites communales ou départementales. Là, encore, on constate une entorse au principe de spécificité dont je parlais.

Voilà, mes chers collègues, qui ne saurait nous satisfaire complètement. Aussi souhaitons-nous que l'on revienne à des principes plus simples, inscrits depuis toujours dans les lois de la République.

Pourquoi refuser l'élection des assemblées régionales au suffrage universel direct ? Pourquoi, en 1972, à un moment où le progrès économique s'oppose constamment à la démocratie, à un moment où la technocratie prend partout le pas sur le contrôle des citoyens, sur la gestion des affaires publiques et où les hommes ressentent le besoin aigu de s'occuper eux-mêmes des questions qui les concernent directement, pourquoi refuser ce que l'Assemblée nationale a accepté en 1871, voilà plus de cent ans, pour les conseils généraux ?

On nous dit qu'on aboutirait ainsi à l'institution de parlements régionaux. Mais la République de M. Thiers, pour laquelle, vous le pensez bien, mon enthousiasme n'est pas extraordinaire...

M. Jean-Philippe Lecat, rapporteur. Le nôtre non plus !

M. Arsène Boulay. ... qui a eu, au lendemain de la bourrasque de 1870, à affronter la Commune, n'a pourtant pas hésité à faire élire les conseils généraux au suffrage universel.

Elle n'a pas craint qu'ils ne s'érigent en parlements locaux ; elle n'a même pas craint de prévoir, en 1872, dans la loi de Treveneuc, qu'en cas de péril national il appartiendrait aux conseils généraux d'envoyer des délégations pour former provisoirement l'Assemblée nationale de la République jusqu'au retour à des conditions normales.

Ne pas faire élire l'assemblée régionale au suffrage universel direct risque de traduire l'impossibilité, pour le Gouvernement de 1972, de faire preuve d'autant d'audace que son ancêtre d'il y a un siècle. Mais n'aurait-on pu au moins prévoir une compensation concernant l'exécutif de la région ?

N'aurait-on pu prévoir que l'assemblée régionale désignerait elle-même son exécutif ou encore contrôlerait l'application de ses décisions grâce à une commission permanente comparable à la commission départementale du conseil général ?

Mais il n'y a rien de tout cela dans le projet et il nous faut bien en conclure que ce qui nous est proposé ne constitue guère qu'une Coder améliorée, mais améliorée essentiellement par le droit de voter des impôts.

En outre, le projet est muet sur les dates de sessions du conseil régional, sur l'organisation de ses travaux et sur son ordre du jour.

Aussi ce projet nous donne-t-il l'impression d'avoir été rédigé soit par des gens qui acceptent mal ou ignorent en partie le fonctionnement d'une assemblée locale, soit par des gens qui pensent qu'une assemblée votant l'impôt peut fonctionner

comme une Coder, soit enfin — et c'est à cette hypothèse qu'on aurait tendance à se rallier — par des gens qui ont accepté, contraints et forcés, l'organisation régionale et qui font tout pour en limiter au minimum l'efficacité.

J'ajoute, pour le redire, que l'absence d'inspiration démocratique du projet se retrouve encore à travers l'article 18 qui exclut la région parisienne du nouveau régime. On peut sans doute soutenir, d'abord, que cette région offre des particularités qui justifient des dérogations et, ensuite, que l'organisation régionale proposée ne serait pas parfaitement adaptée à la situation de cette région.

Mais l'occasion était belle de régler le problème en adaptant les dispositions du projet de loi à la région parisienne. Vous préférerez lui laisser le système — combien critiquable! — du district dont l'organisation est dépourvue de toute participation des citoyens et contribue à traiter plus du cinquième de la population française en individus mineurs.

Donc, à la seconde question, à la seconde condition: « La région est-elle démocratiquement organisée? », la réponse est évidemment non.

Cette réponse négative est confirmée par le statut donné à la région par l'article 1^{er} de votre projet.

Vous proposez l'institution d'une nouvelle catégorie d'établissement public qui, contrairement au droit commun en la matière, n'aura ni conseil d'administration ni direction générale nommée ou contrôlée par le conseil.

C'est pourtant ce qui se passe dans les syndicats intercommunaux, dans les districts, dans les communautés urbaines ou dans les ensembles urbains de la loi Boscher, qui sont des établissements publics. Ils ont à la tête un conseil d'administration qui s'appelle, selon le cas, « comité du syndicat » ou « conseil de district, de communauté ou d'ensemble urbain ». Ces comités et conseils ont autorité sur leur personnel tandis que les pouvoirs de nomination et de discipline appartiennent à leur président.

Nous allons donc être — excusez l'expression — « affublés » d'une bien curieuse catégorie d'établissement public, dans lequel il n'y aura ni conseil d'administration ni directeur général. Mais nous savons bien qui, finalement, prendra les décisions les plus importantes pour la région.

Ce n'est pas, à proprement parler, ce qui se fait de mieux en gestion démocratique!

Je voudrais dire, à ce sujet, l'inquiétude de mon groupe, devant la prolifération des établissements publics de toutes sortes qui, progressivement, tendent à se substituer aux collectivités territoriales ou, pour reprendre une expression fréquemment employée par la Cour des comptes, en constituent des « démembrements ».

Les collectivités qui, seules, sont véritablement d'essence démocratique se trouvent donc peu — à peu — « coiffées » par ces établissements. Très bientôt — et la régionalisation ne fera qu'accélérer le processus — l'essentiel des dépenses communales, départementales ou régionales sera réglé non plus par des assemblées élues mais, au deuxième degré, par des comités, conseils ou autres établissements publics qui en seront l'émanation, et dont le conseil régional constituera sans doute un des plus beaux fleurons.

La création, que nous proposons, d'une collectivité territoriale de plein exercice à la place de cet établissement public permettrait d'enrayer ce mouvement de dilution de nos collectivités dans des ensembles qui ne valent rien ni pour une bonne administration locale ni pour la démocratie, si j'en juge à travers le rapport de l'inspection générale de l'administration et des finances sur les communautés urbaines. Je n'ai d'ailleurs pas compris pourquoi votre projet est, sur ce point, en retrait sur celui de 1969, qui prévoyait une collectivité territoriale.

J'arrive — et vous m'excuserez, mes chers collègues, d'accélérer mon débit pour ne pas trop mordre sur mon temps de parole — à la troisième condition exigée par une véritable organisation régionale: les pouvoirs de la région.

Dans ce fameux établissement public, l'équilibre des pouvoirs paraît pour le moins contestable, je viens de le dire. Mais il en est de même, semble-t-il, des compétences régionales.

L'essentiel en est constitué par les études — je notais ce matin, en commission, que leur plus grand mérite était de provoquer la fabrication de classeurs par des artisans dont

nous connaissons le sort difficile — les propositions et la consultation pour avis.

On sait ce qu'il advient généralement des études; on sait aussi ce qu'il advient des propositions qui subissent le même sort que les études; on sait enfin le cas que l'on fait des avis des assemblées locales ou des Coder, à propos du Plan par exemple.

Pourtant, nous constatons que, dans la liste des attributions de la région, les études, les propositions et les avis tiennent une grande place.

Il est vrai qu'il existe trois autres catégories d'attributions.

D'abord, la région pourra participer au financement de certains équipements actuellement financés par l'Etat et je ne doute pas que les contribuables — les vôtres, comme les miens — y seront sensibles.

Ensuite, la région pourra se substituer aux collectivités locales, avec leur consentement, pour la réalisation de certaines opérations, mais cette délégation de compétence dépendra — et c'est bien naturel — du bon vouloir des collectivités.

Enfin, la région pourra se voir transférer certaines compétences actuellement détenues par l'Etat et qui doivent être énumérées par un décret en Conseil d'Etat.

Mais rien de précis n'est prévu pour l'instant et je crois pouvoir affirmer, sans crainte d'être démenti, qu'au moment où nous délibérons l'Etat ne sait pas encore s'il déléguera des pouvoirs aux régions et lesquels. La vérité est que cette disposition a été insérée « pour mémoire » dans le projet. Nous serons conduits en tout cas, à la faveur de nos amendements, à proposer certains transferts, et nous verrons bien alors ce que les ministres, conseillés par leurs technocrates — dont on connaît la bienveillance à l'égard de ce qui risque de leur échapper — accepteront ou refuseront.

En outre, dans l'hypothèse où un transfert serait effectué, il ne s'accompagnera pas des ressources correspondantes, car si un décret peut bien transférer des compétences, il ne peut transférer les ressources fiscales. Reste donc, dans ce cas, la pratique de la bienveillance. Est-elle bien compatible avec la conception de la liberté régionale?

Certaines compétences, aujourd'hui spécifiquement régionales, auraient dû être transférées à la région. Pourquoi laisse-t-on au préfet de région et à la compétence des préfets et des hauts fonctionnaires le soin de répartir au sein de la région, entre les divers secteurs d'équipements et les divers départements, les crédits de la « tranche régionale »?

On nous répondra qu'il s'agit de crédits d'Etat et qu'il est naturel qu'une loi votée par le Parlement ils soient répartis par le décret local du pouvoir exécutif. Mais c'est en contradiction avec le fait qu'en désignant les parlementaires comme membres de droit des assemblées régionales on peut penser qu'ils auront un droit de regard sur la répartition des crédits qu'ils votent au Parlement. Et lorsqu'on fait des entorses aux principes constitutionnels, il faut savoir aller jusqu'au bout de la logique et du raisonnement. Sinon, que peut faire la région? Elle délibère, elle donne des avis, elle fait ou fait procéder à des études, elle exprime son point de vue, tandis que la répartition des crédits arrêtés par le préfet de région peut s'effectuer en tenant plus ou moins compte des demandes régionales et notamment du conseil régional.

Pourtant il existe actuellement des crédits d'Etat répartis par des assemblées locales. Les tranches du fonds routier, si maigres soient-elles, en sont un exemple; les crédits des grosses réparations scolaires en sont un autre, sans même parler de l'influence que nous pouvons avoir, dans les assemblées locales, sur l'aide sociale.

Aussi ce projet de loi nous apparaît-il à la fois comme imprécis et quelque peu léger, ainsi que le remarquait excellemment et en termes plus humoristiques mon collègue M. Maurice Faure hier.

Or, je vous le demande, mes chers collègues, à quoi sert une région dont l'assemblée n'a même pas le pouvoir d'élaborer son plan régional, de voter son programme régional de développement et d'équipement — même après les arbitrages que doit nécessairement exercer le gouvernement central, qui n'a pas le pouvoir de lancer des emprunts régionaux pour lesquels la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales conserve seule compétence; qui n'a pas le pouvoir, non plus, de donner son sentiment sur les primes au développement industriel ou sur les exonérations fiscales pour les entreprises qui créent des emplois?

Ces pouvoirs restent entre les mains, selon les cas, soit des fonctionnaires du fonds de développement économique et social, soit de ceux de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, soit des directeurs régionaux des impôts.

Que penser encore d'une région qui n'a aucun droit de regard sur les banques régionales que constituent par excellence les sociétés de développement régional ?

La quatrième caractéristique, la quatrième condition est celle des ressources. Je vais m'efforcer de la traiter dans les cinq minutes qui me restent.

On a souligné la modicité de ces ressources à plusieurs reprises hier soir à cette tribune, c'est évident. Mais on m'objectera qu'elles sont à la mesure des responsabilités données aux régions : à faibles pouvoirs, faibles ressources !

Pourtant, ceux qui assument des responsabilités dans les collectivités locales — et nous sommes nombreux ici, mes chers collègues — savent bien que les ressources créent souvent le pouvoir et qu'une collectivité communale ou départementale, grâce à son statut général très souple, peut intervenir librement dans les domaines de son choix dès lors qu'elle dispose des crédits nécessaires.

Ainsi, dans le secteur public comme dans le secteur privé, c'est l'argent qui crée le pouvoir. Mais nous n'aurons vraisemblablement pas d'heureuses surprises de ce genre avec la région.

Sans doute les termes assez flous dans lesquels le projet est rédigé peuvent-ils permettre, avec « la bienveillance du préfet de région », une extension des compétences. Malheureusement, la région se trouvera bien vite limitée par l'inexistence de ses ressources propres. Car, en matière de subventions et d'emprunts, la région n'aura aucune autre espérance que celle laissée aux collectivités locales, c'est-à-dire un financement assuré, dans la meilleure des hypothèses, seulement lorsqu'il y aura inscription ou programmation.

Que restera-t-il alors ? J'écarte les dons et legs, on voit pourquoi. J'écarte aussi les participations des collectivités locales, qui seront, par leur nature même, frappées d'affectation. J'écarte encore les produits des biens, qui seront sans doute largement utilisés pour couvrir les charges de fonctionnement de ces biens eux-mêmes.

J'arrive alors aux recettes fiscales, et c'est là, je dois le dire, que la réforme qui nous est soumise trouve véritablement sa réalité. C'est une triste réalité !

On appréciera à sa valeur l'effort consenti par l'Etat qui cède aux régions le produit de la taxe sur les permis de conduire, mais qui en conserve tout de même l'essentiel avec les permis délivrés dans la région parisienne. Ce transfert représente 0,2 p. 1.000 des recettes du budget général de l'Etat en 1972.

C'est d'ailleurs apparemment un cadeau gratuit puisque l'Etat n'a encore transféré à la région aucune compétence.

Il existe dès lors deux possibilités : ou bien l'exercice des compétences transférées sera couvert par le produit de la taxe sur les permis de conduire, et l'on voit l'importance d'un transfert de compétences qui représente cinquante millions de francs pour l'ensemble de la France, moins la région parisienne, et 5 p. 100 des ressources régionales ; ou bien ce « cadeau » sera bien vite absorbé par les dépenses de fonctionnement. Mais je ne reviendrai pas sur ce sujet que notre collègue Maurice Faure a déjà développé.

Lorsque le projet dit qu'on ne créera pas de services administratifs spécifiques au niveau de la région, il affirme en quelque sorte une évidence puisque ces services existent déjà et sont, pour l'instant, à la charge de l'Etat.

J'ai écouté avec beaucoup d'attention et approuvé les propos tenus tout à l'heure par M. Dumas concernant le transfert de fonctionnaires parisiens dans les régions. Quoi qu'il arrive, ce ne sera vraisemblablement pas un cadeau, car d'après les calculs que j'ai effectués et sauf démenti de M. le ministre des finances, la perte de recettes au niveau des permis de conduire sera compensée, assez largement, par le montant des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat en même temps que la taxe régionale d'équipement dont je voudrais vous entretenir maintenant.

Mais je me tourne vers M. le président pour lui demander si j'en ai encore le temps.

M. le président. J'allais précisément vous prier de conclure, monsieur Boulay.

M. Arsène Boulay. Que l'on m'accorde encore deux minutes et, avec la bienveillance de l'Assemblée, je pourrai conclure cette intervention.

Donc, vous le voyez, mes chers collègues, l'Etat ne transfère aucune compétence aux régions et, par voie de conséquence, malgré les apparences, aucune ressource puisqu'il prélèvera un petit supplément fiscal sur tous les habitants de la région. Mais ce petit supplément n'est rien à côté du gros supplément que constituent les trois taxes additionnelles attribuées à la région. Là encore, on pourra admirer l'élégance du geste.

L'Etat autorise la région à imposer un peu plus l'automobile par une taxe additionnelle sur les cartes grises. Ce sera, à n'en pas douter, très populaire pour ceux qui en prendront la responsabilité.

La commission, qui manifestait ce matin son inquiétude et souhaitait qu'on ne dépassât pas le taux de 15 p. 100, n'a rien à craindre car le souci de la popularité retiendra certainement les responsables régionaux.

D'autre part, la région sera autorisée à surtaxer les droits de mutation. Ce sont des impôts modernes par excellence ! Leur rendement est si élevé qu'il faut exercer une extrême vigilance pour retrouver dans l'annexe budgétaire des voies et moyens le montant de leur produit. Mais ces droits, tout à fait désuets et secondaires pour l'Etat, sont souvent lourds pour les contribuables : la région aura pourtant la possibilité de les surtaxer.

Enfin, il reste une dernière faveur, celle qui consiste, à travers la taxe régionale d'équipement, à autoriser la région à surtaxer ces impôts « modernes et rentables à l'excès » que constituent le foncier bâti et non bâti, les contributions mobilières et les patentes. Je sais bien que l'ordonnance de 1959 change leur appellation, mais je sais aussi que, malgré la révision des bases d'imposition des propriétés bâties, ils resteront des impôts anciens, peu maniables et injustes. Si le projet n'est pas amendé, la région ne disposera d'aucune ressource à ce titre tant que l'ordonnance de 1959 ne sera pas en vigueur.

Ainsi, mes chers collègues, la région va recevoir une fiscalité « de bric et de broc », fondée sur la surtaxation de l'automobile — c'est-à-dire sur l'impopularité — et sur les impôts peu rentables et injustes que sont les droits de mutation et les « quatre vieilles » rafistolées par l'ordonnance de 1959. Voilà comment, en 1972, on crée la nouveauté en raccommmodant de l'ancien.

Pour ne pas abuser du temps de l'Assemblée, je conclurai tout de suite en disant que mon groupe a suivi avec intérêt la discussion qui s'est instaurée au sein de la commission des lois, dans une atmosphère dont il faut souligner le caractère particulièrement plaisant.

Tout à l'heure, et dans la mesure où la commission n'a pas suivi notre conception de la région dans le sens d'une collectivité territoriale, nous défendrons plusieurs amendements. Je voudrais ici remercier le rapporteur de la commission des lois et les membres de cette commission d'avoir retenu certaines de nos suggestions, maintenant insérées dans les propositions de la commission.

Nous souhaitons que l'esprit qui nous anime soit aussi celui de nombreux collègues sur toutes ces traversées et nous voulons espérer que nos amendements qui n'ont pas été acceptés en commission ne seront pas systématiquement écartés par cette Assemblée. (Applaudissements sur les bancs des groupes socialiste et communiste.)

M. le président. La parole est à M. d'Ornano.

M. Michel d'Ornano. Monsieur le ministre d'Etat, pour mettre en œuvre une réforme régionale dont on a beaucoup parlé ces dernières années, qui a provoqué la rédaction de tonnes de documents, d'études et d'articles, vous nous présentez un projet de loi particulièrement concis. Sans doute vous êtes-vous inspiré de Saint-Just dont j'incline à partager le sentiment lorsqu'il dit : « Les longues lois sont une calamité publique. »

Le brièvement est une qualité, si le texte est nourri. En est-il ainsi ?

Avant de répondre à cette question, je veux reconnaître l'effort du Gouvernement et exorciser un mythe.

Je veux reconnaître l'effort du Gouvernement.

D'abord, il fallait un certain courage pour reprendre la réforme régionale dont une première mouture avait déjà été écartée, pour des motifs d'ailleurs très divers. Le Gouvernement l'a fait.

Ensuite, pour élaborer le texte du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis, vous avez, monsieur le ministre, procédé à une très large consultation, tenant à vous informer, à connaître les soucis des uns et des autres, à recueillir l'avis de tous les organismes concernés. Au cours de ce processus, vous avez d'ailleurs pu vous apercevoir que les avis étaient relativement contradictoires et votre tâche n'a pas dû être facile quand il s'est agi de mettre au point un texte qui puisse rencontrer un consensus assez large.

Je veux aussi exorciser un mythe, à savoir la querelle existant entre les fédéralistes et les jacobins.

D'un côté, ceux qui pourraient penser que la réforme régionale va orienter la France dans la voie du fédéralisme n'auraient véritablement pas compris quel est le caractère de notre pays. Le fédéralisme serait en France une structure tout à fait artificielle, qui ne correspondrait en rien aux aspirations profondes de son peuple. La France est une nation unitaire, malgré des tempéraments très divers, et qui a donné un exemple de cohésion, sans doute parce qu'elle n'a jamais connu ni les problèmes linguistiques, ni les guerres de sécession, ni les conflits ethniques.

D'un autre côté, ceux qui voient dans une réforme régionale une menace pour l'unité nationale et qui refusent de changer quoi que ce soit aux structures existantes n'ont lieu ni de s'inquiéter ni de se féliciter. Ils n'ont pas lieu de s'inquiéter, car la tutelle administrative et financière est à ce point bien établie dans notre pays qu'on n'est pas près de la voir régresser.

M. Maurice Faure. Je ne vous le fais pas dire.

M. Michel d'Ornano. Ils n'ont pas lieu non plus de se féliciter, car on est bien obligé de constater que l'administration est en France devenue obèse, que le courant ne passe plus entre Paris et la province, que le pouvoir est devenu, en quelque sorte, anonyme et lointain. Le double objet de cette réforme devrait bien être de « débureaucratiser » la France et de rapprocher la décision du citoyen.

Maintenant, examinons le projet en répondant à la question que j'ai posée tout à l'heure et examinons-le sous trois aspects : les compétences et les ressources, l'administration, la représentation des citoyens.

Les compétences et les ressources d'abord.

Les compétences attribuées à la région par le projet ne sont, certes, pas négligeables, mais elles sont bien limitées. La région pourra suivre, contrôler, dans une certaine mesure, les investissements publics ; elle pourra aussi participer au financement — dans la limite de ses ressources — d'un certain nombre d'équipements. Le texte prévoit en outre qu'elle pourra se voir offrir d'autres possibilités, et c'est là une porte entr'ouverte sur l'avenir.

Mais on aurait pu aller plus loin dès le début, envisager pour la région la possibilité de se préoccuper d'un certain nombre d'équipements bien définis, lui confier la mise en œuvre des aides régionales à l'industrie et à l'agriculture, la responsabilité de l'action socio-culturelle et sportive, la conduite de la politique de l'environnement.

Monsieur le ministre, vous voyez que, dans un premier temps je ne vais pas trop loin. Encore cela implique-t-il des ressources pour la région, un financement propre et un financement avec l'aide de l'Etat. Or, dans ce domaine, je me dois de vous dire que nous faisons fausse route.

Hormis la taxe sur les permis de conduire, qui fait l'objet d'un transfert mais qui représente une somme bien modique, il s'agit d'impôts nouveaux, la plupart du temps assis sur les impôts locaux. Or, quand on constate l'augmentation de la fiscalité locale qui, suivant les cas, a été doublée ou quadruplée au cours des dix dernières années, on est bien obligé de considérer qu'on a déjà atteint les limites du supportable. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur divers bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de l'union des démocrates pour la République.*)

On se trouve alors en face d'une double crainte lorsqu'on recherche la façon de dégager des ressources au profit de la région. La première, c'est de ne rien faire ou de ne pas faire grand-chose. On aboutit ainsi à décourager tout dynamisme régional, cette expression étant prise dans son meilleur sens. Si on laisse se dégager des ressources à l'intérieur même de la région, on risque de se diriger vers l'enrichissement des régions riches et l'appauvrissement des régions pauvres.

Il faut envisager une double action. La première consisterait pour l'Etat à se décharger d'un certain nombre de ses obligations

sur la région, et cela très loyalement, d'une manière claire et légale, à condition naturellement d'octroyer à cette dernière, grâce à une quote-part des impôts d'Etat, les ressources qui lui seraient nécessaires. La seconde consisterait pour le Parlement à voter chaque année une subvention d'équilibre en faveur des régions afin de faciliter leur développement, en tenant compte des besoins de l'aménagement du territoire.

Après les compétences et les ressources, l'administration.

Je sais bien que se manifeste partout la crainte de voir une administration supplémentaire s'installer au sein de la région et de voir ainsi se constituer un nouvel écran entre les citoyens, les collectivités locales et la nation. C'est un risque, et je me demande si le projet de loi n'envisage pas de le prendre.

Ce que je vais dire relève peut-être du domaine réglementaire, mais j'aimerais, monsieur le ministre d'Etat, que vous puissiez m'apporter tout à l'heure des précisions à ce sujet. En effet, on donne à la région des compétences nouvelles ; on s'efforce, dans l'entreprise de décentralisation menée depuis quelques années, d'empêcher que les dossiers ne remontent jusqu'à Paris. Mais pour instruire ces dossiers, pour mener à bien à l'échelon régional la conduite de ces affaires, des fonctionnaires sont tout de même nécessaires. Alors, va-t-on laisser à Paris, comme par le passé, tous ceux qui étaient chargés d'étudier ces dossiers, ou va-t-on s'efforcer de décentraliser aussi les fonctionnaires qui n'auront plus leur place à Paris mais dont la présence en province sera précieuse si l'on veut que la réforme régionale réussisse. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Le pouvoir exécutif sera détenu — c'est ce que vous avez prévu — par le préfet de région. Nombreux ont été ceux qui, à cette tribune, ont montré les inconvénients qu'il y avait pour le préfet de région d'être en même temps préfet du département. Je m'associe à leur demande : il est nécessaire que le préfet de région soit dégagé de ses fonctions départementales, sans pour autant qu'il perde son autorité, étant bien entendu qu'il devra conserver un pouvoir hiérarchique. Voilà pour l'administration.

Parlons maintenant de la représentation des citoyens tout en nous rappelant que la région était le seul niveau où s'était installée une administration qui n'avait pas en face d'elle de représentants des citoyens. Eh bien, le projet propose qu'il y ait désormais deux assemblées, et j'y souscris tout à fait.

Il y avait déjà, au sein de la région, deux organismes qu'on ne peut pas appeler assemblées : la Coder et le comité d'expansion. Le premier va disparaître et sera remplacé par le conseil régional ; mais que se passera-t-il pour le second ? C'est une question à laquelle je voudrais vous rendre attentif, monsieur le ministre.

Les comités d'expansion ont constitué pendant des années le fondement même de l'idée de région. Ce sont eux qui, grâce à des hommes de bonne volonté, ont permis à l'idée régionale de naître. Sans doute, certains d'entre eux deviendront-ils membres du conseil régional ou du comité économique, culturel, social et familial.

Mais il en restera bien d'autres. Va-t-on leur demander de retourner chez eux ? Doit-on faire disparaître le comité d'expansion ? Pour ma part, je ne le crois pas. Il a d'autres tâches à accomplir ; il peut être le prolongement de deux assemblées régionales. Il a procédé très souvent à des études, ces études dont notre collègue Maurice Faure, avec le talent auquel nous sommes sensibles, disait hier qu'elles foisonnaient dans les bureaux et les tiroirs. Mais il en est tout de même qui sont utiles.

Puisqu'il existe un organisme qui peut les réaliser, ce n'est pas la peine d'en créer un autre. Je pense donc qu'il serait bon que, sans pour autant les institutionnaliser, on trouve le moyen de maintenir ces comités d'expansion en service, d'en faire le prolongement des assemblées régionales.

Venons-en maintenant au conseil régional.

Certes, j'aurais préféré que le conseil régional fût élu au suffrage universel, même par un collège restreint. Pourtant, j'accepte tout à fait l'idée d'une assemblée élue ; mais ce qui me choque — je le dis tout net — c'est la présence de droit des parlementaires au sein des assemblées régionales. (*Très bien ! sur plusieurs bancs.*)

J'ai lu avec beaucoup d'attention le rapport de M. Lecat, qui a travaillé très profondément et très intelligemment. Je le félicite de la recherche avec laquelle il a établi son document ; celui-ci rassemble vraiment tout ce que nous pouvions souhaiter pour nos travaux.

Mais notre collègue me permettra de lui dire qu'il m'a un peu surpris dans son rapport oral lorsque, au sujet de la présence des parlementaires au sein du conseil régional, il a parlé de « fronde antiparlementaire » et de propositions peu convenables ou peu sérieuses.

Monsieur le rapporteur, qu'est-ce qui n'est pas convenable et pas sérieux? Ne serait-ce pas le cumul de mandats, dont nous connaissons tous en ce moment, les uns et les autres, les effets néfastes?

Je prétends, pour ma part, que le cumul des mandats va à l'encontre de l'efficacité. Il est source d'absentéisme, comme nous le vérifions lorsque nous considérons ce que nous avons à faire, les uns et les autres. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants.)

Ce cumul des mandats minimise le rôle du Parlement. Car pousser trop profondément les parlementaires vers les questions locales, ce n'est pas s'orienter vers un bon contrôle de l'exécutif et vers l'élaboration de bonnes lois. En outre, il est contraire au renouvellement nécessaire des responsables, dans une France qui, depuis la guerre, n'a pas cessé de rajeunir.

Je sais bien que, sur cette affaire, les avis sont partagés, d'ailleurs sur tous les bancs de l'Assemblée. Mais nous sommes un certain nombre à proposer deux orientations.

La première — et c'est notre ami Jean de Broglie qui défendra un amendement à cet effet — consisterait à remplacer, au sein des assemblées régionales, les parlementaires par leurs suppléants. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants.)

La seconde, qui fera l'objet d'une proposition de loi, consisterait à limiter le cumul à un mandat local, un mandat national et un mandat international, mandat international dont il ne faut pas oublier l'existence.

Telles sont, monsieur le ministre d'Etat, les critiques que je voulais formuler à l'encontre du projet de loi dont nous discutons.

Ce texte, je ne le repousse pas non plus parce que, comme vous, je suis conscient de la nécessité de l'évolution.

Chateaubriand disait : « Toute révolution qui n'est pas d'abord accomplie dans les mœurs et dans les idées échoue ». Rien ne sort tout armé de la plume du législateur ; il faut l'expérience, le rodage des faits pour qu'une loi ou une transformation aussi profonde que celle-ci prenne tout son effet et toute sa vigueur.

Je ne le repousse pas non plus parce que c'est probablement la dernière chance offerte à la réforme régionale de voir le jour.

✓ Cependant, je souhaite que des amendements améliorent le projet en corrigeant certaines dispositions que nous avons pu critiquer à cette tribune.

Je souhaite ensuite, monsieur le ministre d'Etat, que vous nous précisiez, autant que vous le pourrez, les progrès que vous envisagez au-delà de cette première étape que nous sommes nombreux à juger bien courte.

Car pour nous, vous l'avez compris, il s'agit de favoriser un meilleur équilibre de nos régions, c'est-à-dire, en même temps, un sort meilleur pour les Français, au sein de l'unité nationale. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants et sur quelques bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. Michel Durafour. Monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, voici donc remis sur le métier le projet d'organisation de la région.

Les régionalistes sincères que nous sommes s'en réjouissent. Mais je note que nous avons défendu à cette même tribune, contre l'avis de M. Jeanneney, contre l'avis du Gouvernement de l'époque, la compétence de l'Assemblée nationale sur un tel sujet. On nous a entendus, et nous en sommes heureux.

La région, donc. Mais quelle région?

S'il s'agit simplement d'une construction intellectuelle, même brillante, d'une nouvelle occasion offerte à quelques « grosses têtes » parisiennes de se faire plaisir à elles-mêmes, nous répondons : non.

La région, selon nous, correspond à une aspiration profonde de l'homme moderne qui cherche un milieu naturel à sa dimension, capable de lui procurer une authentique joie de vivre.

C'est essentiellement cela, la région!

J'aborde maintenant l'analyse du projet de loi, et d'abord la nature de la région.

Selon le texte qui nous est proposé, la région est un établissement public. Je veux croire, bien que cela ne soit pas dit — et je le regrette — qu'il s'agit d'un établissement public administratif. Mais même si cette précision m'était apportée, je ne serais pas d'accord.

La région — la région telle que nous la concevons, la région des hommes — est nécessairement une collectivité territoriale. Pourquoi? Parce qu'il n'y aura pas de région — autrement que sur le papier, bien sûr — sans une conscience régionale. Mais la conscience régionale exige la participation de tous ; sinon, la région sera un établissement public, comme un centre hospitalier ou un bureau d'aide sociale ; et je ne choisis pas ces deux exemples à la légère.

Votre projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, ne crée pas des régions, contrairement à ce que vous pensez. Il institutionnalise la Coder.

Que craignez-vous, en dotant les régions du statut de collectivité territoriale? La naissance de nouvelles féodalités? La « balkanisation »? Non, évidemment, ce serait absurde. Alors, quoi?

L'article 72 de la Constitution prévoit expressément la création par la loi d'une collectivité territoriale, et le projet soumis au référendum en 1969 — très insuffisant, selon nous, d'ailleurs — disposait dans son article 2 : « La région est une collectivité territoriale. »

Franchement, sur ce point précis, je ne comprends pas le refus du Gouvernement de s'engager sur la voie d'une réforme démocratique et efficace!

Je tiens à la collectivité territoriale. Je crois à la qualité de gestion des élus locaux, responsables devant des hommes qu'ils fréquentent quotidiennement, confrontés « sur le tas » aux difficultés et qui discutent des équipements, les pieds dans la boue du chantier. Je redoute terriblement les technocrates parisiens omniscients, omniprésents, omnipotents, omnicoles, omniformes, omnifacteurs, toujours conseillers, jamais payeurs.

M. Paul Barberot. Très bien!

M. Michel Durafour. Monsieur le ministre d'Etat, la région, telle que vous la définissez dans votre texte de loi, c'est une région aux mains des technocrates.

On m'objecte que l'établissement public est une étape nécessaire. Je suis sensible à cet argument. Tout se construit à partir de la base.

Peut-être l'établissement public est-il l'assise nécessaire au départ.

Je vais vous faire une proposition qui témoignera, je l'espère, du sens constructif de mon intervention et de mon désir de collaborer avec vous.

Il serait exposé, dans l'article 1^{er}, qu'il est créé une collectivité territoriale de la République, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Toutefois, cette création n'interviendrait qu'à terme, par exemple après un délai de trois ans. En attendant, la région serait gérée par un établissement public. Ainsi une transition serait assurée entre ce qui existe actuellement et ce qui, de toute façon, existera un jour, que vous le vouliez ou non.

J'en arrive maintenant aux organes et aux compétences de la région.

Permettez-moi, d'abord, de vous exprimer ma perplexité à la lecture de l'article 2 du projet de loi : « Le conseil régional, le comité économique, social et culturel, et le préfet de région concourent à l'administration de la région. »

Que signifie le mot « concourent »? Entrer en compétition, se retrouver sur la ligne de départ, partir au starter. Léon Zitrone appréciant l'arrivée? Ou apporter sa participation?

Je suppose que la seconde hypothèse est la bonne. Mais quel sera l'apport de chacun? Quelles obligations, quels droits,

quelles compétences résulteront de cet apport ? Le projet de loi, de ce point de vue, est remarquablement discret.

Je pose la question brutalement : qui détiendra l'autorité ? Qui sera le « patron » de la région ? Sera-ce le préfet, comme il le semble à lire entre les lignes ? Dans ce cas, la région est morte avant d'avoir vu le jour. Et si ce n'est pas le préfet, en l'état actuel du texte, auquel je vous invite à vous reporter, ce n'est personne. Dans ce cas encore, il n'y a pas de région. On se montrerait inquiet à moins, avouez-le !

Avant de revenir sur cette trinité, j'examinerai les compétences respectives.

Le conseil régional a deux sortes d'attributions : le pouvoir délibératif et les compétences consultatives. Attention ! Son pouvoir délibératif est limité : il vote le budget, rien d'autre.

Sans doute le projet dispose-t-il que les délibérations sont exécutoires de plein droit. La formulation est séduisante. Malheureusement, le conseil régional ne délibère que sur des avis à donner, sur des études, sur des propositions.

Disons les choses crûment : le conseil régional assume opportunément l'impopularité de la fixation de l'impôt, après quoi on le renvoie à ses études, à ses propositions, à ses avis à donner. Le contribuable taxé, le préfet « engage les dépenses et en assure l'ordonnancement ».

Pauvre conseil régional ! Il n'a même pas la ressource, si j'ose dire, de contrôler l'utilisation des fonds qu'il a ordonné de lever.

Quant aux compétences consultatives, parlons-en ! Elles constituent la substance de l'article 7 : « Le conseil régional est consulté sur les problèmes de développement et d'aménagement de la circonscription, et notamment sur : la préparation du plan dans ses aspects intéressant la circonscription ; le programme régional de développement et d'équipement de la circonscription ; les études d'aménagement régional. Il est tenu annuellement informé de l'exécution du plan ». Je reconnais volontiers qu'il a cet avantage sur l'Assemblée nationale.

Et voilà ! J'ajoute que la subtilité qui consiste à établir un distinguo entre l'étude sur laquelle on délibère — « pouvoir délibératif » du conseil régional — et l'étude sur laquelle on donne un avis — « compétence consultative » de la même instance — m'échappe totalement.

Pourquoi un article 3 ? Pourquoi un article 7 différent ? Je ne comprends pas.

Je comprends bien, en revanche, comment les choses se passeront pratiquement.

A l'occasion de chaque session, les conseillers régionaux recevront, avant d'entrer en séance, au mieux la veille, quelques dizaines de kilogrammes de documents, d'études, de sondages, de graphiques, de rapports, le tout illisible et indigeste, au demeurant parfaitement inutile.

Certes, ceux qui auront la volonté ou le courage d'absorber ce galimatias apprendront avec soulagement comment tous les problèmes qui les préoccupent seront heureusement résolus : en 2010 : on pêchera la truite dans les égouts publics, et il y aura tant d'autoroutes que l'on paiera les automobilistes pour qu'ils les empruntent. Mais les élus locaux seront là, eux, devant leur pupitre. La fête entre les mains, toujours confrontés à ces problèmes quotidiens qui n'intéressent pas les technocrates et à propos desquels ils espéraient l'intervention d'une région dotée de pouvoirs réels : les adductions d'eau insuffisantes, l'assainissement en panne, faute de crédits, les équipements publics retardés, et ce fameux téléphone qui ne marche toujours pas, quoi qu'en dise M. Galley.

Le comité économique, social et culturel n'est guère mieux traité. Sa composition n'est pas définie, la durée de son mandat n'est pas fixée, sa saisine demeure incertaine.

Quant au préfet de région, il se taille, lui, la part du lion : il instruit les dossiers, exécute les délibérations, prépare le budget, engage les dépenses, en assure l'ordonnancement, instruit les questions soumises au comité économique, social et culturel. Bref, il est véritablement l'homme qui fait tout.

La commission des lois avait envisagé de demander que le préfet de région ne fût pas en même temps le préfet de département. Il paraît que le Gouvernement étant d'accord, un amendement dans ce sens serait inutile. C'est heureux car, à toutes les raisons qui nous ont été exposées avec beaucoup de talent par M. le rapporteur, à qui je tiens, moi aussi, à rendre hom-

mage, j'ajoute celle-ci que, probablement, le Gouvernement nous aurait opposé l'article 40 de la Constitution parce qu'il en résulterait la création de nouveaux postes.

J'en aurai terminé avec cette partie de mon exposé quand j'aurai affirmé mon opposition irréductible à la présence des parlementaires au conseil régional comme membres de droit.

M. Paul Barberot. Très bien !

M. Michel Durafour. D'abord, cela n'est pas décent. J'estime qu'une assemblée comme la nôtre ou le Sénat n'a pas le droit d'imposer, dans un texte qu'elle vote seule, la présence de ses membres. La situation était différente en 1969, car la décision appartenait alors à l'ensemble des électeurs.

Ensuite, une telle mesure est contraire à l'esprit, sinon à la lettre du droit. Les sénateurs et les députés — notre président l'a rappelé récemment à l'un de nos collègues — ne sont pas sénateurs ou députés de tel ou tel département, ils sont les sénateurs et les députés de la nation. Or on prétend les désigner en se fondant sur leur élection dans une circonscription déterminée.

Ce n'est pas l'Assemblée nationale qui figure, ès qualités, au sein des conseils régionaux — sinon, c'est elle qui désignerait ses représentants — mais ce sont les députés d'une circonscription parce qu'ils ont été élus dans cette circonscription, qui sont au conseil régional.

Enfin, il faut bien le dire, cela crée un précédent. Pourquoi ne pas décider en même temps — je sais, d'ailleurs, que certains n'en seraient pas mécontents — que tout député sera maire de la commune la plus importante de sa circonscription ?

Non, donc, à cette proposition. Un « non » motivé, un « non » résolu.

Et maintenant j'aborde brièvement l'examen des ressources de la région.

En préalable, je regrette une fois de plus cet acharnement du Gouvernement à mettre la charrue devant les bœufs.

Avant toute nouvelle réforme concernant les collectivités territoriales, il importe de proposer, comme l'engagement en a été pris, une nouvelle distribution du revenu national entre les collectivités territoriales existantes.

Toutes les collectivités, sans exception, ploient sous le poids d'un fardeau qui va croissant. Ces difficultés, croyez-moi, croîtront avec la mise en place de la région, et je m'en explique.

La création de la région, la discussion qui s'est instaurée dans cette enceinte et les consultations auxquelles a procédé le Gouvernement susciteront et ont déjà suscité un immense espoir. Nombreux sont ceux qui attendent de la région — peut-être sans raison, mais le fait est là — une solution à leurs problèmes. Allez donc leur dire qu'une telle entreprise n'apportera pas d'équipements nouveaux et ne débouchera pas rapidement sur un développement économique lié au progrès social !

En fait de novation, ce sont les taxes qu'ils paient qui afficheront de nouveaux taux. Mais ils ne le savent pas. J'aurai l'occasion d'y revenir. Mais on va trop loin ou pas assez. On n'a pas défini le but à atteindre, comment alors apprécier les moyens ?

En tout état de cause — cela a été dit par M. d'Ornano — une nouvelle pression au niveau de la commune, au niveau de la région, et même de l'Etat, ne paraît pas possible. Il appartient au Gouvernement de soumettre à sujet des propositions à l'Assemblée nationale.

Et pourtant la création de la région s'impose comme une nécessité. Comment la faire vivre ?

J'ai dit et je répète qu'il convient que le ministre des finances propose d'urgence une nouvelle répartition du revenu national entre les diverses collectivités.

A propos des ressources qui nous sont offertes, je voudrais ouvrir une très brève parenthèse, car il en est une qui me paraît relever d'une extrême fantaisie et d'un sens de l'humour très développé que j'apprécie : cette recette c'est la taxe sur les permis de conduire. Je puis vous dire que, dans l'état actuel de la question et à ma connaissance, 90 p. 100 des employés qui sont affectés à ce service dans les préfectures sont rémunérés par le département. Par conséquent, si demain vous affectez le produit de la taxe sur les permis de conduire à la région, le département — le mien le premier — demandera à la région de lui restituer les frais de perception.

Quant aux autres ressources, elles constituent des suppléments à des impôts d'Etat ou à des impôts locaux. J'ai eu l'occasion d'en parler. Dans le même temps d'ailleurs le taux d'accroissement de ces taxes est limité, ce qui limite d'autant la puissance de la région.

Cet examen du projet de loi, monsieur le ministre d'Etat, rigoureux mais exact, n'incite pas évidemment à un enthousiasme débordant et encore moins délirant. Il m'a cependant inspiré certaines réflexions que je vous livre comme à toute l'Assemblée, car je crois que, à ce niveau, le problème n'est pas politique pour les députés : il est humain.

De deux choses l'une : ou vous ne croyez pas à la région ou vous y croyez. Si vous n'y croyez pas, je ne vous le reproche pas, c'est absolument votre droit — un certain nombre de nos collègues sont fondamentalement hostiles à la région, estimant que l'Etat risque par là même d'être démantelé — mais alors pourquoi ce projet de loi qui, à terme, est créateur de dépenses ?

Si vous croyez à la région tout est changé parce que mes arguments vous touchent nécessairement : créer la région au-delà des mots et, si vous le permettez, au-delà de la loi même, c'est affirmer le droit de l'homme à définir lui-même son cadre de vie et à décider de son destin.

Monsieur le ministre, faites confiance au civisme des Français pour accepter librement la nécessaire contrainte de la vie en société. Ne les soupçonnez pas toujours de tricher avec le fisc ou avec l'Etat. Ne les tenez pas en état de suspicion permanente.

Donnez-leur, au contraire, une raison de coopérer utilement par le suffrage universel direct avec la puissance publique. Libérez leur imagination et, si vous me permettez cette image, à ces hommes, qui vivent dans un monde tourmenté et qui ont besoin d'un espace qu'ils délimitent eux-mêmes, donnez la possibilité de bâtir leur maison. (*Applaudissements sur les bannes du groupe Progrès et démocratie moderne et sur plusieurs bannes du groupe des républicains indépendants et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Waldeck L'Huilier.

M. Waldeck L'Huilier. Mesdames, messieurs, le projet de loi qui nous est soumis est la suite logique et tenace de la mise en place des dispositions contenues dans les ordonnances du 7 janvier 1959.

On ne peut, en effet, isoler ce texte de l'ensemble des lois, décrets et circulaires ministérielles, au succès d'ailleurs divers, qui ont été promulgués en vertu des pleins pouvoirs constitutionnels de 1958.

Le but essentiel de ces réformes et des institutions nouvelles, souvent mises en place par la voie réglementaire, est de créer un système d'administration à deux niveaux, de diminuer les prérogatives des collectivités locales, de réduire les élus au rôle d'exécutants des décisions gouvernementales, de leur faire endosser la responsabilité des mesures administratives et financières décidées en dehors de leur volonté et de leur choix.

On peut décomposer comme suit les différentes étapes :

En 1958 et 1959, création des institutions intégrationnistes — syndicats à vocation multiple, districts urbains, procédures facilitant les fusions de communes ; de 1959 à 1963, mise en place, souvent difficile, de ces organes et première approche d'un « quadrillage territorial » ; de 1964 à 1968, perfectionnement des institutions — quadrillage de secteurs territoriaux ; incitations financières ; création, après un premier échec, du district de la région de Paris ; expérience d'administration nouvelle dans cinq départements ; mise en place d'institutions régionales constituant un essai de déconcentration et donnant naissance aux préfets de région, aux Coder, aux communautés urbaines.

Après l'intermède de la dissolution de l'Assemblée nationale en 1968, l'échec du référendum en 1969, reprise de cette évolution, avec les mêmes objectifs. La loi du 30 décembre 1970 organise un alignement des organes de la commune sur le régime politique actuel — c'est-à-dire la prépondérance du maire — la réglementation des syndicats à vocation multiple et des districts.

Enfin, dernière-née, la loi du 16 juillet 1971 impose un quadrillage général et la mise en place du regroupement des communes.

Ajoutons à cette observation, monsieur le ministre, que ce recul de l'autonomie communale n'est pas réservé à notre pays : le conseil des communes de l'Europe, dans un récent rapport, a dû le constater dans une partie importante du monde.

Après cette rétrospective, permettez-moi, maintenant, d'analyser le projet de loi.

Le Président de la République, à Brest et à Lyon, les commentaires du ministre d'Etat, le texte de loi lui-même affirment que la région doit être considérée comme « une association de départements aucunement qualifiée pour constituer un échelon administratif ».

Elle est conçue par analogie avec les « syndicats intercommunaux », répudie, prétend-on, tout esprit de système et s'en tient aux réalités et au pragmatisme. Elle est donc, en fait, une Coder élargie.

Votre projet tend à créer seulement un établissement public, c'est-à-dire un organisme dépendant de l'exécutif. Il est, pourtant, un principe essentiel : il n'y a pas de véritable décentralisation sans renforcement du pouvoir actuel des élus. Or, c'est une simple déconcentration que vous proposez, déconcentration qui, derrière le paravent d'une assemblée régionale mal composée, sans pouvoirs réels, tend, avant tout — et cela a été dit ici à maintes reprises — à renforcer le rôle des préfets de région nommés par le Gouvernement et responsables devant lui.

Les deux conseils prévus seront consultés sur tous les problèmes les concernant ; de maigres et dérisoires pouvoirs leur seront accordés ; leur siège pourra être « ambulante » ; les ressources seront déterminées par la loi.

Voyons ce qu'il en sera en réalité.

Observons tout d'abord que, tenant compte du référendum du 17 avril 1969, le Gouvernement a modifié quelque peu son projet primitif. Fort intéressante, d'ailleurs, est la lecture des débats de notre Assemblée du 11 décembre 1968, et de l'exposé des arguments du ministre d'Etat d'alors, à l'appui des thèses qui allaient être mises en échec quelques mois plus tard par un référendum.

Encore convient-il de préciser que le pays n'était pas hostile à une certaine régionalisation.

Le but essentiel du Gouvernement en présentant sa réforme des structures locales, c'est de faire en sorte que la région puisse s'adapter docilement aux objectifs du VI^e Plan.

Ce Plan doit permettre aux capitaux privés, de plus en plus concentrés dans les mains de quelques entreprises dépendant elles-mêmes des banques d'affaires, de trouver des investissements. Ceux qu'entreprennent les collectivités locales sont rentables et sûrs. Ils sont aussi très importants, 60 p. 100 des équipements collectifs prévus au VI^e Plan étant laissés à la charge des collectivités locales.

Cette aide accélère la concentration des grosses entreprises qui deviennent maîtresses de nos travaux d'équipement, concentration qui, suivant les options du VI^e Plan, négligera les secteurs économiques les moins rentables, les services publics, les équipements sociaux et culturels, par exemple.

Elle organise la « privatisation » des secteurs publics rentables, la part non productive étant laissée à l'Etat ; les postes et télécommunications ou les routes nationales, par exemple.

En résumé, il s'agit tout simplement, au sein d'une nation qu'on veut diriger de façon plus autoritaire, de réduire les prérogatives des communes et des départements, ces vieux et solides bastions des institutions démocratiques, et d'utiliser contre eux la nécessité de la création régionale, mais en les conservant pour endosser les responsabilités d'une politique qui provoque tant de mécontentement.

La politique gouvernementale a — je l'ai dit — des racines dans une ordonnance du 7 janvier 1959 qui prévoyait les districts, les syndicats à vocation multiple, les communautés urbaines, la région de Paris et la suppression du conseil général de la Seine, sans doute parce qu'il y existait une majorité de gauche.

Parmi vos créations, votées par votre fidèle majorité, les communautés urbaines ont obtenu des résultats dont vous n'avez pas lieu d'être fiers.

Un rapport établi par la mission d'enquête de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration souligne que « ... le bilan des communautés urbaines n'est guère positif : lourdeur de l'appareil administratif, mauvaise gestion des services publics, conflit entre la commune centre et les communes périphériques, fiscalité locale trop élevée ou mal répartie... »

Encore dois-je ajouter que le fonds d'action locale a dû venir en aide au détriment de toutes les autres communes aux finances en perdition des quatre communautés.

Expression d'une contradiction profonde, il y a deux siècles, les départements furent alors créés dans le concept politique de l'époque, en fonction aussi des moyens et de la rapidité des transports existants.

Mais, pour autant, le groupe communiste n'estime pas que le département est dépassé, au contraire, il estime qu'il faut accroître ses pouvoirs. Cela implique une représentation équitable des populations, l'élection des conseils généraux à la représentation proportionnelle — que ne m'en veuille pas le président de la commission des lois — l'attribution au président et au bureau du pouvoir exécutif actuellement détenu par le préfet.

La création de l'échelon régional ne doit pas non plus éloigner l'administration de l'administré et, de ce fait, par la décentralisation, les conseils municipaux doivent voir augmenter leurs pouvoirs.

Transférer les pouvoirs de décision des ministres aux services de l'Etat situés sur place, c'est, vous le reconnaissez vous-même, monsieur le ministre, déconcentrer et non décentraliser. Comme l'observait un de vos prédécesseurs, ministre de Napoléon III, « c'est le même marteau qui frappe, mais on a raccourci le manche. »

Vous confiez au préfet de région des pouvoirs exorbitants et notamment la haute main sur l'équipement des collectivités locales lui permettant de distribuer à son gré les enveloppes financières, alors qu'il ne devrait être que l'exécutif d'un conseil régional élu au suffrage universel et possédant son propre exécutif.

Les déséquilibres régionaux s'accroissent. Ils font mûrir la conscience de la nécessité d'un développement équilibré.

Aussi sa politique accentuant le déséquilibre et provoquant des protestations parfois violentes, le Gouvernement semble tenter de créer des sortes de « butoirs » régionaux qui arrêteront ou amortiront le mécontentement populaire se dirigeant vers Paris.

La composition du conseil régional n'assure nullement une représentation équilibrée. Et que les parlementaires, souvent maires et conseillers généraux en soient membres de droit, assumant de surcroît un quatrième mandat pour lequel ils n'ont pas été élus, est aberrant. Une telle obligation ne correspond pas à leur rôle d'élus de la nation. Il serait particulièrement grave qu'ils abandonnent en partie leurs responsabilités nationales qu'ils ont mandat de remplir et qu'ils tiennent de la Constitution.

Depuis quatorze ans le Gouvernement cherche — et il y réussit — à réduire les pouvoirs du Parlement pour renforcer le caractère autoritaire et personnel du régime. Il tente de réduire les députés à servir simplement de courroies de transmissions entre l'opinion et le pouvoir, d'en faire des agents d'information. Remplissant un mandat difficile, vous les obligez ainsi à assumer une charge supplémentaire qui pour être menée consciencieusement exigerait beaucoup de temps et tendrait en pratique à réduire les pouvoirs du Parlement. Celui-ci n'a rien à y gagner ; les conseils régionaux de demain pas davantage.

Si certains parlementaires veulent être candidats, c'est leur droit, mais nous sommes en principe opposés à leur présence obligatoire au sein des conseils régionaux. Les présidents de conseils généraux ont d'ailleurs publié récemment une déclaration en ce sens.

Dans votre système, aucun membre du conseil régional ne sera l'élu direct du suffrage universel ; les représentants des communautés urbaines seront même élus au troisième ou au quatrième degré. Bel exemple d'escamotage du suffrage universel !

Quant aux membres du comité économique, social et culturel, ils seront désignés dans des conditions fixées par décret. Le projet référendaire de 1969 avait au moins le mérite d'être plus précis. « Peut-on être à la fois juge et partie ? » vous demandait M. Antoine Pinay.

Vous ne rapprochez pas l'administré de l'administration, puisque vous ne prévoyez aucun personnel spécial ; ce sont les mêmes organismes et les mêmes fonctionnaires d'Etat qui appliqueront vos décisions. Comment alors se définiront les rôles respectifs du conseil régional, des conseils généraux et des Coder ?

On connaît le rôle de la technocratie administrative. Le préfet régional, remplaçant les anciens gouverneurs royaux, instruments parfaits de l'administration centrale, ne songera pas — on s'en doute — à redonner vigueur à la vie locale. C'est lui qui préparera, exécutera le budget et engagera les dépenses ; or, dans ce domaine, il ne peut être que l'agent du pouvoir central et non pas le mandataire de la région. C'est lui qui instruira les

affaires ; une telle prérogative enlève toute initiative et liberté à un conseil dont la composition n'est pas démocratique.

C'est aussi une nouvelle atteinte à l'autonomie des départements et communes auxquels vous ne laissez comme prérogative que celle de faire payer des impôts supplémentaires.

Enfin, votre pragmatisme vous amène à faire un usage abondant et systématique du pouvoir réglementaire. D'ailleurs, depuis longtemps, vous publiez des décrets qui, de plus en plus, font le droit. Le dernier exemple n'est-il pas constitué par les vingt-cinq pages du *Journal officiel* du 14 mars dernier concernant le régime des subventions ?

En résumé, la région que vous nous proposez est à l'image du district de la région de Paris, auquel les présidents de conseils généraux sont profondément hostiles et que M. de la Malène stigmatisait hier à cette tribune.

M. le ministre de l'intérieur a bien précisé que la région n'aura pas le statut de collectivité, ce que le général de Gaulle avait admis, en application de l'article 72 de la Constitution, en même temps d'ailleurs qu'il entendait supprimer le district parisien que votre texte maintient intégralement.

M. Jean Foyer, président de la commission. Il fallait voter le texte soumis au référendum en avril 1969, monsieur Waldeck L'Huillier !

M. Waldeck L'Huillier. Nous reviendrons sur ce problème un autre jour ; ce n'est pas le sujet de la discussion.

M. Jean Foyer, président de la commission. C'est au contraire tout à fait le sujet de la discussion.

M. Waldeck L'Huillier. De plus, vous n'avez pas prévu la représentation des petites communes dans ce conseil, ce qui est une anomalie regrettable.

Enfin, et c'est curieux, la région de Paris est exclue encore une fois du sort commun. Craindrait-on par hasard que sa représentation parlementaire fasse entrer de nombreux opposants dans son conseil d'administration ?

L'objectif principal est donc bien de généraliser le système de gestion des collectivités locales par des organismes non élus au suffrage direct, d'avoir la haute main sur l'administration des collectivités locales et d'assurer leur gestion et leurs investissements par des comités élus au troisième ou au second degré. Cela, monsieur le ministre, je vous le répète, c'est le contraire de la participation et de la décentralisation.

Ce texte s'insère dans un grand dessein : asservir étroitement au pouvoir central toutes les institutions, les collectivités locales et leurs groupements.

Mais ce qui est capital c'est que ce projet de loi ne résout en rien une question essentielle : qui financera, que seront les finances régionales ? Non seulement les nouveaux établissements publics ne pourront pas être libres mais ils ne disposeront que de ressources modiques et ne pourront rien entreprendre par eux-mêmes.

Le rapporteur reconnaît pudiquement que le transfert des recettes sera extrêmement modeste. C'est le moins qu'on puisse dire.

Chacun sait combien la répartition des équipements collectifs entre l'Etat et les collectivités locales est arbitraire. Ces dernières, supportant les deux tiers de la dépense, et les déficits permis à l'Etat leur étant interdits, seront contraintes d'augmenter leurs impôts, c'est-à-dire le nombre de leurs centimes additionnels.

Les trois taxes dont vous entendez faire bénéficier les régions sont de peu d'importance, les deux premières surtout, et sans commune mesure avec les besoins. La troisième, dite « taxe régionale d'équipement », s'ajouterait — provisoirement — aux archaïques centimes additionnels, devenus particulièrement injustes, les principaux fictifs, vieux de bientôt deux siècles, ne correspondant plus, et loin s'en faut, à une fiscalité moderne et démocratique.

Mais, avec son projet, le Gouvernement entend obtenir un relais pour soulager son budget et diminuer la pression fiscale qui en résulte. C'est donc la région qui prendra la décision de créer des impôts additionnels, endossant ainsi la responsabilité et l'impopularité, sans pouvoir en contrôler l'emploi, faute d'un exécutif indépendant.

M. le Premier ministre a lancé hier un avertissement en disant que les dépenses additionnelles feront la décision.

C'est affirmer nettement que la région, si elle veut s'équiper, devra consentir de lourds sacrifices.

Il est non moins regrettable de constater que la région aura le soin de répartir les subventions d'investissement résultant des « crédits déconcentrés », subventions sur lesquelles elle n'aura qu'un droit de consultation préalable.

MM. Georges Carpentier et Tony Larue. Très bien !

M. Waldeck L'Huillier. Ainsi c'est elle, et elle seule, qui recevra les plaintes des collectivités locales et de leurs habitants.

Le transfert des charges s'intensifiant, personne ne peut le nier, la troisième taxe sera donc mise à contribution — sans jeu de mots — au grand dam des collectivités locales. Les communautés urbaines utilisent ce moyen ; le district de la région de Paris aussi. Mais il faut dire la vérité : les feuilles d'imposition locale ne comportent plus maintenant que deux colonnes : celle des communes et celle des départements. La troisième colonne, qui existait encore il y a deux ans, celle des autres collectivités, c'est-à-dire des communautés urbaines et du district parisien, a été supprimée et le montant en a été réparti entre les deux premières.

Ainsi, les contribuables locaux, ignorant cette astuce, rendent responsables leurs élus, conseillers généraux ou municipaux, et cela dans un moment où les communes, par le biais du non-remboursement de la T. V. A., subventionnent le Gouvernement.

En fait, vous l'avez dit, monsieur le ministre d'Etat, la région pourra exprimer des besoins, mais elle ne pourra les satisfaire ; la tutelle financière, déjà lourde pour les collectivités locales, sera encore plus contraignante pour les régions, étroitement dépendantes du Gouvernement.

Vous affirmez que la région n'aura pas de personnel propre. Nous enregistrons ! Mais chacun sait que les effectifs insuffisants des préfectures ne permettent pas de dégager du personnel. Aussi, inévitablement, devra-t-on engager des employés rétribués sur les budgets locaux, comme c'est de pratique courante pour les services d'Etat. Le conseil régional n'aura aucune autorité sur ce personnel, qui se considérera comme étant au service de l'Etat.

Cette loi, vraiment sommaire, permettra au Gouvernement d'agir par décret et d'opérer les correctifs nécessaires afin d'aboutir au résultat qu'il recherche. Car ce que nous étudions n'est qu'une simple approche, dont nous ne connaissons les aboutissements que plus tard, après l'intervention de nombreux décrets.

Tout doit se dérouler de telle sorte que la région nouvelle formule s'aligne sur le district parisien, dont l'existence est franchement défendue par le projet du Gouvernement.

S'inspirant du programme de gouvernement présenté par le parti communiste français, notre groupe parlementaire détermine son attitude en tenant compte du fait, comme l'a souligné hier mon ami Ducoloné, que le phénomène régional est devenu, en cette fin du xx^e siècle, une réalité de notre temps.

Il se prononce pour des formes modernes et démocratiques de gestion des affaires du pays.

Il est indiscutable que l'application d'un plan national d'aménagement équilibré du territoire nécessite des entités territoriales nouvelles de conception, de réalisation et de gestion pour un grand nombre d'équipements. Il peut s'agir d'un échelon de planification démocratique, aussi bien de conception que d'exécution.

Dois-je ajouter que seule la nationalisation de certains secteurs clés de l'économie nationale permettra d'atteindre cet objectif ?

Une réforme est devenue nécessaire. La décentralisation des décisions économiques, devenue aussi une nécessité objective, ne peut se faire à partir du seul département, lui-même conçu en 1790 !

Les propositions de réforme régionale que nous préconisons peuvent se résumer ainsi :

Création de conseils régionaux élus au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle — seule capable d'assurer la participation de tous les citoyens à la gestion régionale — et dotés de pouvoirs réels dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle de la planification économique et sociale et dans la création et la gestion de certains équipements et services collectifs régionaux.

Dans la limite de leurs attributions, les conseils doivent être maîtres de leurs décisions, dont l'exécution serait confiée non à un préfet régional mais au président et au bureau du conseil.

Un représentant du Gouvernement veillera à la légalité des délibérations, fera connaître le point de vue du Gouvernement et lui transmettra les décisions, les avis et les vœux des conseils.

Voter l'impôt, gérer les fonds publics, cela ne peut être le fait, établi par toutes les traditions républicaines, que d'une assemblée élue au suffrage universel avec une représentation équitable.

Le transfert à la région des pouvoirs d'exécution doit s'accompagner d'un transfert financier des crédits prévus au Plan.

De plus, les conseils régionaux doivent disposer de ressources propres, notamment pour la réalisation d'équipements spécifiquement régionaux. Ils doivent pouvoir conclure des emprunts.

Enfin, une caisse régionale de prêts doit pouvoir assurer, avec le concours de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales, la péréquation nécessaire entre les départements.

Les moyens financiers de la région ne peuvent provenir d'un accroissement de la pression fiscale sur les petits contribuables ni d'un prélèvement sur les ressources des collectivités locales.

Nous sommes hostiles à la création d'un centime additionnel régional ou d'une taxe régionale calquée sur celle du district de la région parisienne. La détermination des ressources régionales ne peut se concevoir que dans le cadre de la réforme générale de la fiscalité promise depuis soixante-dix ans, permettant de répartir la charge fiscale, proportionnellement aux possibilités contributives des assujettis à l'impôt.

C'est pourquoi le groupe communiste propose que les crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant à des compétences de l'Etat transférées à la région soient affectés au budget régional ; que les crédits d'équipement — dépenses en capital, prêts du F. N. E. S., du F. N. A. F. U., fonds routier — soient délégués aux régions en fonction des objectifs définis par le Plan ; qu'un pourcentage des ressources provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, défini par la loi, soit versé par l'Etat et réparti entre les régions par un fonds d'action locale qui en tiendrait une comptabilité indépendante.

En second lieu, le groupe communiste propose que les conseils généraux aient la faculté de voter une taxe additionnelle à l'impôt sur les sociétés, une loi fixant les modalités de perception et les limites maximales de cette taxe.

En troisième lieu, nous demandons que la caisse d'aide à l'équipement aux collectivités locales soit modifiée, que ses compétences soient élargies et qu'elle soit alimentée par les fonds libres des collectivités locales et par une part du produit de la taxe sur les produits pétroliers.

Les attributions de la région ne sauraient porter atteinte aux compétences des départements ; elles nécessitent donc une délimitation précise.

De plus, les conseils généraux doivent être entendus par les conseils régionaux sur toutes les questions départementales.

Le conseil régional pourra entendre tout expert ou représentant d'organisations syndicales, professionnelles, sociales ou universitaires.

Le conseil régional doit pouvoir créer ses propres services administratifs, techniques et économiques destinés à faciliter son fonctionnement, comme il devra pouvoir recueillir et élaborer l'information nécessaire à la gestion des équipements régionaux.

Les grands-services publics nationaux — S. N. C. F., E. D. F., Charbonnages de France, P. T. T. — ne peuvent être rattachés régionalement, mais des directions régionales assistées de comités de gestion, aux pouvoirs effectifs, où le personnel et les conseils régionaux seront représentés, doivent être créés.

Il en est de même pour les fonds concourant au développement général.

Le conseil régional devra définir, selon une conception d'ensemble du développement régional, les aides financières aux maîtres d'ouvrages départementaux et communaux pour faciliter le développement économique, l'édification de logements sociaux, l'établissement d'équipements urbains, ruraux et tou-

ristiques, l'édification d'universités, la création et la gestion d'établissements publics d'enseignement et d'établissements de recherche associés.

Si, pour la France, l'organisation de régions constituées par un groupe de départements est devenue une réalité objective, il n'en est pas de même pour les départements dont a parlé hier mon ami Paul Lacavé, qui a exposé les aspirations des populations de la Guadeloupe.

Je tiens à préciser que le projet de régionalisation soumis par le ministre d'Etat et repoussé par les assemblées intéressées ne paraît pas conforme à ce que devraient être les relations entre la France et les départements d'outre-mer.

La France devrait reconnaître l'autodétermination des départements et des territoires d'outre-mer, et satisfaire leurs aspirations exprimées par les organisations les plus représentatives, qui demandent le remplacement du statut actuel par un statut d'autonomie leur permettant de gérer librement leurs propres affaires.

J'en ai terminé, mes chers collègues.

La mise en vigueur de cette réforme est encore lointaine. Ce retard provient du fait que le Gouvernement veut attendre les élections législatives et le renouvellement de la moitié des conseils généraux, sans qu'on sache encore exactement ce qu'il en sera de la création de 400 cantons urbains. Mais, avant le 1^{er} juillet 1973 ou le début de 1974, le Gouvernement aura le temps de publier de nombreux décrets d'application.

D'autre part, il a besoin de connaître la carte des regroupements et fusions de communes résultant de la loi du 16 juillet 1971.

Parallèlement, il poursuit son action en vue de créer des districts, des communautés urbaines, des établissements publics d'aménagement, cependant que la loi sur les agglomérations nouvelles a institué une procédure spéciale au bénéfice de l'Etat.

Il faudrait d'ailleurs citer de nombreux autres textes, comme les décrets du 10 mars 1972 sur les subventions, pour comprendre que la région va être installée dans un échec compliqué de mesures qui s'inscrivent, malgré leur apparente incohérence et leur profusion, dans une politique donnée reposant sur la centralisation de tous les pouvoirs.

Monsieur le ministre, notre collègue Dumas a évoqué ce que le texte ne dit pas. Dans ces « choses obscures » dont parlait le poète, les arrière-pensées d'une politique se révèlent, et on s'aperçoit que la pseudo-région de 1972 ne sera qu'un simple relais pour l'application des décisions et des options du pouvoir central.

C'est pourquoi le groupe communiste est hostile à ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives.

M. Roger Frey, ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Mesdames, messieurs, voici qu'au terme, ou presque, de cette discussion générale — je répondrai, bien entendu, aux quelques orateurs encore inscrits — le moment approche où votre Assemblée est en mesure de donner à la région un visage, une organisation.

Longtemps simple espérance, querelle d'école ou refus passionné, la région présente ce paradoxe d'être politiquement un vieux débat, mais concrètement une idée neuve.

C'est un vieux débat qui ravive les querelles jamais éteintes entre ceux qui se souviennent que la nation s'est faite dans le dépassement des particularismes provinciaux et ceux qui s'attachent avant tout à donner aux impulsions régionales toute leur force d'animation et de création.

Mais c'est aussi une idée neuve puisque deux fois seulement, et deux fois sous la V^e République, un gouvernement a lancé un projet de réforme régionale, d'abord à l'appel du général de Gaulle, aujourd'hui à l'initiative du chef de l'Etat.

Ce vieux débat qu'ont alimenté depuis cent ans les théories les plus diversées, parfois les plus étranges aussi, le voici qui est soumis à la critique, constructive je le pense, de l'Assemblée nationale.

Je dois souligner combien j'ai été sensible au travail considérable et efficace qui a été accompli par la commission des lois, sous la présidence de M. Jean Foyer, qui a fait proliférer ce projet de sa science juridique absolument inépuisable.

Le rapport tout à fait remarquable de clarté et de hauteur de vue qu'a élaboré M. Jean-Philippe Lecat a su mettre en valeur l'architecture du projet, tout en dégagant le contexte historique, politique et juridique dans lequel il se situe. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Je veux aussi rendre hommage à la commission des finances, à son président, M. Charbonnel, et à son rapporteur M. Torre, qui a parfaitement exposé et clarifié les aspects financiers du texte.

Cet excellent travail de vos commissions n'a pu que renforcer la volonté du Gouvernement d'aborder ce débat dans un esprit très ouvert, non seulement vis-à-vis des amendements adoptés par les commissions, mais encore à toutes les suggestions qui mériteront d'être retenues pour l'application du texte.

M. Hubert Germain. Très bien !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Ce projet, qui vise à la fois à la simplicité et à la brièveté, devra être précisé par des décrets d'application pour lesquels il sera nécessaire — et je m'y engage, comme je l'ai fait d'ailleurs pour le projet de loi lui-même — de procéder à une très large consultation. Il va de soi que je tirerai particulièrement parti des propositions que vous présenterez au cours du débat lui-même.

Aucun sujet plus que celui-là ne mérite en effet une extrême attention aux idées et aux hommes. C'est pourquoi, dans la préparation même du projet, j'ai été amené à prendre de très nombreux contacts qui m'ont convaincu que la conception qu'avait lancée, dès mars 1968, le général de Gaulle, restait extrêmement vivante.

Mais, au-delà de cet intérêt commun au principe de la régionalisation, les débats, auxquels j'ai assisté ont manifesté avec une force extraordinaire les aspects, ô combien divers ! ô combien contradictoires ! des opinions émises.

Chaque groupe de pensée ou d'intérêt est tenté de se forger une conception adaptée à ses besoins et à ses convictions et je ne puis m'empêcher de penser combien l'idée régionale donne prise à la tentation de systématiser, et dans quels sens extraordinairement différents !

J'ai vu les pionniers de la régionalisation, les vrais croyants. J'ai vu les régionalistes les plus engagés.

J'ai vu les agriculteurs confrontés aux difficultés du monde rural.

J'ai vu les industriels, les commerçants, qui craignent que les élus n'aient une place trop importante.

J'ai vu les syndicats qui récusent vigoureusement toute responsabilité d'ordre financier.

J'ai vu des maires, et je comprends leur souhait de maintenir l'édifice régional à partir de la réalité communale.

J'ai vu les représentants des conseils généraux.

Bref, j'ai vu des hommes qui veulent toute la région et tout de suite, et j'en ai vu d'autres qui s'interrogent comme ce personnage de Marivaux : « Je ne suis content de rien. D'un côté le changement me fait peine, de l'autre il me fait plaisir. Faut-il me faire de la peine ? Faut-il me faire du plaisir ? »

Aucune de ces réactions n'est anormale ; aucune n'est en elle-même contraire à l'intérêt national. Mais aucune ne permet de bâtir une réforme réaliste acceptable par la plupart.

De ces multiples prises de contacts, j'ai tiré une conviction et une méthode.

La conviction, c'est que la région ne peut se bâtir qu'en fonction d'une ligne médiane qui tienne compte des intérêts de tous ceux qui ont vocation à participer à son développement. Nous devons chercher à susciter autour de la région moins l'enthousiasme d'un petit nombre que la possibilité pour tous de participer à la tâche.

La méthode, c'est qu'il ne faut pas viser à édifier un monument législatif complet, fouillé, achevé dans ses moindres détails ; il ne s'agit pas de tout prévoir, de tout régenter, de tout enfermer dans un carcan.

Faut-il, pour suivre le conseil que Descartes nous donne dans le *Discours de la méthode*, faire en tout « des dénombrements si entiers et des revues si générales qu'on soit assuré de rien omettre ? »

Je crois plus modestement qu'il faut aujourd'hui ouvrir le chantier et mettre à la disposition des hommes qui animeront les régions un outil souple, pratique, susceptible d'évolution et d'extension, de telle sorte qu'eux-mêmes, en définitive, orientent l'avenir de l'institution et la modèlent en fonction de son propre développement.

C'est cette conviction et cette méthode qui ont guidé la rédaction des 19 articles du projet de loi soumis aujourd'hui à votre appréciation.

Une question domine notre sujet : quelle doit être la place et la fonction de la région dans nos institutions ?

Il y a déjà un acquis constitué par les importantes mesures de déconcentration prises en 1964 et 1970. Mais après l'étape de la déconcentration doit venir celle de la décentralisation. Et, à ceux qui entretiennent à ce propos des confusions pas toujours involontaires, je fais remarquer que, dans le projet qui vous est soumis, il n'y a pas une trace de déconcentration, il n'y a pas un seul pouvoir supplémentaire accordé à quelque autorité administrative que ce soit ; il n'y a que de la décentralisation.

L'objectif est donc de créer une responsabilité régionale orientée vers les tâches propres de la région. Car celle-ci a une fonction originale à remplir, qui ne doit se substituer ni à celle de l'Etat ni à celle des collectivités locales.

Veut-on — et je répondrai par là même à MM. Sudreau et Soisson — aménager rationnellement le territoire national ? Veut-on réaliser une décentralisation des activités industrielles ? Alors s'impose en effet une forme d'action nouvelle. Entre l'Etat, instrument normal des orientations générales, et le département, cadre quotidien d'administration et de gestion, il faut un carrefour intermédiaire où, comme le disait M. le Premier ministre, soient concertées les principales orientations régionales, où soient décidés les grands équipements collectifs, où soient étudiées les reconversions indispensables.

Je dis bien des orientations ; je dis bien des équipements collectifs importants. Car il ne s'agit pas de lancer la région à travers nos institutions de façon désordonnée et brouillonne, en l'amenant à faire tout et n'importe quoi.

La région a vocation à être un élément d'impulsion et d'accélération de notre économie, et non pas un instrument de dirigisme et d'intervention permanente qui rendrait plus pesante l'activité des administrations. Elle ne doit pas être un nouveau terrain d'exercice de la bureaucratie ou de ce que l'on appelle la technocratie, mais au contraire le moyen de revitaliser les libertés locales.

Le choix à ce moment-là devient clair : il faut créer une responsabilité régionale permettant à des hommes représentatifs de prendre en toute liberté un certain nombre de décisions essentielles, mais cela doit se faire dans le strict respect des collectivités locales existantes.

Cette double exigence conduit au choix qui figure dans l'article premier du projet, qui déclare que la région est un établissement public.

En adoptant cette formule plutôt que celle de la collectivité territoriale, prônée par MM. Boulay et Durafour, nous n'entendons nullement limiter le développement des compétences et des ressources de la région. La formule de l'établissement public s'inscrit, je le répète, uniquement dans une perspective de décentralisation et non de déconcentration. Elle permet pleinement à l'organisme créé de bénéficier de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La seule limite théorique des attributions d'un tel organisme, c'est son objet, c'est sa spécialité : or, le projet l'affirme, le rôle de la région c'est le développement économique et social.

En écartant la formule de la collectivité territoriale, nous ne voulons placer aucune entrave à l'action, mais nous marquons simplement la place que doit avoir la région dans nos institutions.

Je suis bien d'accord avec M. Pierre Dumas pour dire que les collectivités de base doivent rester le département et la commune, qui seuls doivent demeurer des instances d'administration générale. Le rôle de la région, c'est de permettre précisément à ces collectivités de travailler ensemble, en vue du développement économique et social, et non pas de se substituer à elles.

Il y a dans certains propos extrêmes une tentative de récupération par surenchère. Le procédé est classique. Mais il ne peut longtemps abuser. Tout au plus ferai-je remarquer le décalage entre la prudence à laquelle nous incitent discrètement tant de maires et conseillers généraux de toutes opinions et certaines audaces de leurs amis.

Mais je précise à ceux qui partagent ma conception de l'unité nationale que l'attention quotidienne que j'ai portée depuis un an à la réforme régionale, telle que nous l'entreprendons, ne m'a fait entrevoir ni la mort de l'Etat républicain ni le surgissement d'un Etat fédéral qui ne correspond ni à notre nature ni à nos traditions.

Je vois au contraire dans la mise au point d'institutions régionales qui soient le point de rencontre d'un Etat moderne et de collectivités locales majeures, une meilleure assise de l'Etat sur sa mission propre, un meilleur affermissement des collectivités locales sur leurs propres responsabilités.

Mais quelles régions et dans quel cadre géographique doivent-elles se situer ?

Plusieurs orateurs ont évoqué cette question, et je suis tenté d'adhérer à bien des observations qui ont été faites, en particulier par M. Royer et par M. Bernard-Reymond : oui, c'est vrai, certaines régions ont une taille économique et démographique bien modeste — M. de Broglie, M. Bouchacourt en ont parlé — oui, d'autres régions, par leur ampleur et leur diversité, ont bien du mal à trouver les fondements de leur unité.

Toutefois, les circonscriptions actuelles ont maintenant une quinzaine d'années et des liens actifs de solidarité régionale se sont déjà créés ; des habitudes se sont prises. Je serai d'accord avec M. Maurice Faure dans ce domaine : il faut être prudent avant de remettre en cause ce qui existe.

Dans plusieurs régions, il n'y aura d'ailleurs, nous le savons bien, jamais de découpage idéal, du fait même des données inscrites sur le sol. Vouloir imposer dès maintenant un nouveau découpage susciterait le plus souvent des rivalités très vives, des amertumes, des difficultés et, dans cette atmosphère de conflit, on oublierait l'essentiel qui est de doter les régions d'un outil moderne de développement économique.

Cela dit, le projet qui vous est soumis ne bloque nullement la situation. Le découpage régional pourra être modifié par simple décret, et je suis d'ailleurs d'accord avec l'amendement qu'a adopté la commission des lois à ce sujet. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

Mais comment mieux entreprendre cette étude, dont il ne faut d'ailleurs pas se dissimuler les très grandes difficultés, qu'en y associant précisément les assemblées qui vont être créées ? Il faut avant tout recueillir patiemment l'avis de ceux qui sont au contact des réalités quotidiennes. A cet égard, j'estime qu'un nouveau découpage n'est pas du tout un préalable à la réforme, mais qu'au contraire la réforme, et en particulier l'existence d'assemblées, sont un préalable à un nouveau découpage.

En définitive, c'est le temps et les hommes qui doivent donner à la région son véritable visage, son visage durable. Tel est bien, mesdames, messieurs, l'esprit même du projet : l'institution régionale deviendra ce qu'en fait ses responsables, et notamment ceux qui siègeront au sein des assemblées régionales, voudront qu'elle soit.

Ceci est particulièrement vrai du conseil régional qui, en tant qu'assemblée délibérative, est la pièce maîtresse de l'édifice.

Les hommes que nous voulons réunir doivent permettre de réussir la conjonction des intérêts nationaux, départementaux et locaux. Il ne s'agit pas — on l'a dit — de multiplier les catégories d'élus, de créer des responsables différents de ceux auxquels le suffrage universel direct ou indirect a déjà donné sa consécration ; il s'agit bien au contraire que les représentants légitimes de la nation, des départements et des communes puissent confronter leurs expériences et travailler ensemble pour aboutir à des solutions régionales communes.

J'aborde maintenant un chapitre sur lequel sont intervenus MM. de Broglie, d'Ornano et Durafour.

La participation des parlementaires n'est nullement dans notre esprit une addition artificielle : elle est dans la logique même de la formule que nous proposons.

Si l'on veut que la région assure une liaison harmonieuse entre l'intérêt national et les situations locales, qui mieux que

le parlementaire peut, en fonction même de sa mission, y parvenir ? Il vote le Plan au niveau national. Or voici que ce Plan prend maintenant toute sa portée au niveau régional. Il vote le budget annuel de l'Etat. Or une part croissante du budget d'équipement de l'Etat est répartie à l'échelon régional.

Mais il y a plus : compte tenu des évolutions déjà engagées et de celles qui sont à prévoir, un parlementaire qui ne bénéficierait pas de la source d'information que seule peut donner la participation aux instances régionales, ne serait plus en mesure de jouer correctement son rôle.

M. Pierre Dumas. Très bien !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Ne raisonnons pas sur la fonction parlementaire comme si elle était restée immobile depuis un siècle !

M. Pierre Dumas. Très bien !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Certes, le parlementaire est aujourd'hui comme hier l'homme qui vote les lois, qui contrôle le Gouvernement, mais il est aussi, parallèlement, le représentant d'une circonscription au développement de laquelle il consacre une grande part de son activité.

Nous savons bien qu'il n'est pas un seul député, pas un seul sénateur qui, aujourd'hui, ne soit constamment appelé à s'occuper de problèmes multiples, qu'il s'agisse de l'emploi, des routes ou des équipements dans sa circonscription. Ne s'y prêterait-il pas que les citoyens ne pourraient plus le considérer véritablement comme leur représentant et le lui feraient rapidement sentir !

Or, une part grandissante des décisions concernant l'équipement, et donc l'avenir quotidien des Français, est prise par la région. Que le parlementaire soit exclu d'une participation à l'action régionale, et il sera très rapidement hors du jeu de la vie politique et économique locale. La participation aux délibérations des assemblées régionales est le prolongement normal de la fonction parlementaire. Je suis, pour ma part, profondément convaincu que si les députés et les sénateurs devaient être exclus des assemblées régionales, c'est à terme le régime parlementaire lui-même, la fonction parlementaire elle-même qui, aux yeux des citoyens, perdrait une certaine part, et peut-être pas la moins importante, de leur sens et de leur raison d'être. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

Or ce n'est absolument pas ce que nous voulons.

Mais il va de soi que les parlementaires n'ont pas vocation à fonder à eux seuls la région, même si la très grande majorité d'entre eux détiennent parallèlement des mandats locaux. Aussi avons-nous estimé indispensable que la moitié des mandats au moins au sein des conseils régionaux soit réservée à des élus locaux non parlementaires. Et c'est bien ce que nous prévoyons puisque nous assurons aux conseils généraux 30 p. 100 au moins des sièges.

Mais en fait, si l'on tient compte de ce que plus de quatre cents parlementaires, députés et sénateurs, sont également conseillers généraux, on peut assurer que près de 70 p. 100 des membres des conseils régionaux appartiendront en même temps aux assemblées départementales.

M. Pierre Dumas a présenté quelques critiques qui ont porté sur la place insuffisante que nous avons faite aux maires et, en particulier, aux maires des petites communes.

Je lui réponds très simplement qu'en fait nous n'avons pas du tout cherché, dans le projet de loi, à assurer une représentation systématique des communes car, dans ce cas, il va de soi que les villes les plus importantes n'ont aucun droit à une quelconque exclusivité. Mais nous nous sommes rapidement rendu compte que la composition du conseil régional, fondée sur les représentants des conseils généraux et sur les parlementaires, installait évidemment de très nombreux maires et élus locaux dans les assemblées régionales, dans des conditions qui étaient, incontestablement, déséquilibrées au détriment du milieu urbain.

Il était, bien sûr, indispensable que les petites communes aient, au sein de l'institution régionale, la possibilité de faire entendre leur voix. Mais qui nierait que les conseils généraux assurent une représentation efficace et solide au milieu rural, que les sénateurs sont souvent les élus privilégiés des petites communes et que les parlementaires, dans leur ensemble, sont, à plus de 50 p. 100, maires ou conseillers municipaux de petites communes ?

Si donc nous avons prévu une représentation pour les villes de plus de 30.000 habitants, ce n'est pas pour avantager celles-ci, encore que l'urbanisation de notre pays s'accélère et sera l'élément dominant des années à venir, mais uniquement pour corriger partiellement ce que la représentation primitivement prévue avait d'exagérément faussé.

Dans la formule que nous proposons, précisée et aménagée par l'amendement de M. Dumas, que je suis tout prêt à accepter...

M. Pierre Dumas. Je vous remercie, monsieur le ministre.

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. ... le milieu rural jouira d'une représentation peut-être plus importante que la démographie ne le commanderait, mais cela, nous pouvons l'accepter en toute connaissance de cause, pensant que, si les institutions régionales ne prennent pas suffisamment en compte les difficultés que suscite la mutation du monde rural, elles passeront à côté d'un de leurs objectifs les plus importants, surtout à l'heure où les impératifs de l'environnement prennent, dans la conscience nationale, l'importance qu'ils méritent et qu'a soulignée d'ailleurs, à juste titre, M. Royer.

Ainsi constitué d'hommes qui sont tous les élus du suffrage universel, le conseil régional sera vraiment représentatif de la population, tout en étant l'émanation des assemblées locales, départementales et nationales, qui gèrent les intérêts qu'il s'agit en l'occurrence de faire avant tout coopérer.

Mais il était aussi important de retenir de l'expérience des Coder et des comités d'expansion le rôle important que peuvent jouer dans la vie régionale, à côté des élus, les représentants des milieux socio-professionnels. M. d'Ornano a appelé mon attention sur ce point. Je lui répondrai dans quelques instants.

C'est pourquoi le comité économique, social et culturel, même s'il n'a pas les attributions délibératives du conseil régional, ne peut nullement être considéré comme une assemblée secondaire.

Le décret qui établira les règles générales de sa composition assurera aux principaux partenaires économiques et sociaux — chambres consulaires, syndicats représentatifs des employeurs et des salariés, syndicats agricoles — une large majorité. Il va également de soi que, pour ces organismes très représentatifs, la désignation sera effectuée par leurs instances qualifiées. A leurs côtés siègeront les représentants des familles, des professions libérales, de l'enseignement, de la recherche, des activités sociales, etc.

On a veillé à ce que le projet organise une collaboration active, confiante et constante des comités à la vie régionale. Je peux même préciser que le décret d'application qui aura à fixer les règles de fonctionnement du comité organisera de façon très claire les rapports entre les deux assemblées. Le travail en commun y sera notamment encouragé au niveau des commissions, et toutes dispositions seront prises pour que l'avis du comité puisse être pris en considération par le conseil régional et puisse être défendu devant lui, comme l'a demandé M. Pierre Dumas.

Ces assemblées ne devront d'ailleurs nullement être fermées sur elles-mêmes. Il conviendra — et je réponds par là même à M. d'Ornano — selon des modalités qu'il faudra étudier de très près avec les intéressés, que les comités régionaux d'expansion poursuivent leur action en liaison aussi étroite que possible avec les nouvelles institutions régionales et cela fera l'objet, bien entendu, des prises de contact nécessaires et d'une très large collaboration.

D'une façon plus générale, le fonctionnement des assemblées, qu'il s'agisse du conseil ou du comité, doit être régi par les principes de libéralisme et de pragmatisme qui sont la marque essentielle du projet. Il va de soi — je n'aurais même pas besoin de le dire mais je préfère l'indiquer parce qu'on s'est interrogé sur ce point — qu'il appartiendra aux deux assemblées d'élire leur président et leur bureau, qu'il leur appartiendra de désigner en leur sein les commissions nécessaires à l'instruction des affaires et de déterminer tout à fait librement leur règlement intérieur.

Mais faut-il donc vouloir aujourd'hui tout enfermer dans un cadre rigide ? Faut-il dès maintenant prévoir de façon absolue la même formule dans la région Rhône-Alpes et dans la région du Limousin, par exemple, alors que ni les problèmes, ni la taille des assemblées, ni même, dirai-je, le comportement des hommes ne seront en aucune façon identiques ?

Je demande que, là encore, on fasse confiance aux hommes, à ceux qui animeront les régions et à leur sens des responsabilités.

Mais il est une limite qui doit être tracée avec beaucoup de clarté si l'on veut éviter aux régions une politisation qui leur

serait fatale. L'exécution des décisions régionales doit revenir au préfet de région, et non pas à l'assemblée et à son président, comme le demande M. Boulay.

Je voudrais que l'on n'oublie pas que certaines régions — cette discussion et tous les contacts que j'ai pris me l'ont prouvé — sont encore loin d'avoir trouvé leur cohérence et que peuvent s'y développer des rivalités, regrettables certes, mais qui existent, entre villes ou entre départements. Que se passerait-il si la désignation d'un exécutif élu traduisait la victoire d'une ville sur une autre, d'un département sur un autre, sans parler des conflits proprement politiques qui empoisonneraient la vie régionale ?

M. Pierre Dumas. Très bien !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Nous avons tous dans l'esprit des exemples géographiques précis de concurrences locales qui pourraient rapidement s'exacerber.

Je rappelle pour mémoire à M. Boulay que la IV^e République, après avoir établi dans sa Constitution que le président du conseil régional devait être l'exécutif de l'assemblée départementale, s'est bien gardée dans sa haute sagesse de donner quelque portée que ce soit à cette disposition.

M. Pierre Dumas. Très bien !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Et en entendant plaider pour une telle formule, j'étais tenté de rappeler M. Boulay, malgré quelques scrupules, au respect des principes de l'Evangile et de lui demander : « Ne faites pas aux autres... ce que vous n'avez pas voulu vous faire à vous-même ». (*Sourires et applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Hervé Laudrin. Ils ne lisent pas ce petit livre ! (*Sourires.*)

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Les relations des conseils généraux et des préfets s'établissent d'une façon générale dans des conditions qui n'entravent nullement les libertés de l'assemblée départementale. Les relations du préfet et du conseil régional seront à tous égards analogues — j'insiste bien sur ce point.

Cela m'amène à évoquer le problème qui a été fréquemment soulevé, et que MM. Arnaud, Soisson, Valleix et Dumas ont évoqué, des inconvénients du cumul des fonctions de préfet de région et de préfet de département.

Il s'agit là d'un aspect purement réglementaire qu'il n'appartient pas à la loi de régler, mais que je ne veux pas esquiver.

Le problème se pose effectivement, mais sans doute pas dans les termes où il a été abordé parfois : il est fréquent, en effet, de faire un procès d'intention au préfet de région, en assurant que ses fonctions départementales l'amèneraient à avantager son propre département.

M. Xavier Deniau. C'est tout le contraire !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Il se trouve en effet que les élus du département chef-lieu font souvent le reproche inverse et craignent que le préfet de région ne soit tenté de céder aux demandes pressantes de ses collègues au détriment de son département.

M. Xavier Deniau. Ce n'est pas mieux, monsieur le ministre !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Cela est une mauvaise querelle : le sens de l'Etat, l'objectivité et le dévouement à l'intérêt général que manifeste l'administration préfectorale — à laquelle je tiens à rendre hommage — me paraissent faire dans une très large mesure justice de ces appréhensions.

Mais le problème est autre. La charge écrasante que constitue la fonction de préfet de région, l'attention dominante à l'activité économique et sociale et aux problèmes d'équipements qu'elle requiert est-elle humainement compatible avec la tâche déjà très lourde du préfet de département, représentant du Gouvernement ?

M. Pierre Dumas. Voilà la question.

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. M. le président de la République, dans le discours qu'il a prononcé à Nancy, a invité à cet égard le Gouvernement à une

réflexion approfondie sur le point de savoir s'il ne convenait pas « de repenser un jour la fonction de préfet de région et sans doute de la séparer de toute responsabilité départementale. » (*Applaudissements sur quelques bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Dans cette perspective évoquée par le chef de l'Etat, le Gouvernement a déjà entrepris les études, nécessaires, et il tiendra compte, très largement, j'en donne l'assurance à l'Assemblée, des observations et des suggestions qui ont été présentées au cours de ce débat et qui le seront ultérieurement.

M. Pierre Dumas. Très bien !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Il est vrai par ailleurs — je suis tout à fait d'accord avec M. d'Ornano et avec M. Dumas — que l'Etat devra assurer une mobilité meilleure des fonctionnaires entre Paris et les régions. Le Premier ministre m'a demandé de procéder à une étude visant à chercher le moyen d'assurer cette mobilité et le renforcement des moyens de l'Etat dans la région, moyens mis à la disposition du préfet de région.

Mesdames, messieurs, après avoir examiné les différents problèmes posés par l'existence des institutions régionales que nous vous proposons de créer, je voudrais répondre aux questions posées par plusieurs orateurs et concernant les compétences et les ressources de la région.

J'ai entendu à cet égard — j'y suis habitué — un certain nombre de critiques taxant le projet d'un excès de timidité. D'autres d'ailleurs m'ont fait le reproche contraire.

Il y a là des procès d'intention dont je voudrais faire justice.

Quand on parle de la responsabilité d'une assemblée, qu'il s'agisse par exemple, d'un conseil général ou d'un conseil municipal, l'entend-on par là ? D'abord que cette assemblée a un domaine d'action dans lequel elle a le choix des objectifs et le choix des moyens. Elle est responsable parce qu'elle a le droit et la possibilité de choisir.

Il y a donc essentiellement compétence et responsabilité régionales si une assemblée d'élus peut prendre en ce domaine des décisions exécutoires, en ayant la maîtrise d'un budget dont elle détermine seule dans le cadre de la loi les recettes comme les dépenses.

Or ce principe, la loi l'affirme de la manière la plus formelle. C'est le progrès essentiel sans lequel il serait purement académique de parler de région, mais grâce auquel la région est enfin amenée à l'existence et peut, à partir de là, assurer progressivement son développement.

Je sais bien que l'on objecte que le projet n'organise pas un transfert des attributions que l'Etat exerce actuellement en matière d'équipement.

En fait, deux solutions étaient possibles. Selon la première, la région se substituait purement et simplement à l'Etat pour réaliser et pour financer les équipements collectifs. Ainsi aurait-on pu fixer d'emblée, sans difficultés, une liste, plus ou moins longue, de secteurs dans lesquels la région aurait reçu la responsabilité d'assurer l'exécution des équipements collectifs. Dans ces secteurs, elle serait devenue le recours normal des collectivités et des citoyens pour obtenir plus d'écoles, plus de piscines, de meilleures routes, que sais-je encore ? Chaque année, la région aurait eu à établir ses listes d'opérations, à effectuer des arbitrages délicats : préciser si tel C. E. S., tel service supplémentaire d'hôpital devait être réalisé dès cette année dans tel ou tel département ou si sa création devait être renvoyée à plus tard.

Mais je voudrais que nous essayions de voir avec lucidité les conséquences d'une telle formule. Pressée de faire face aux répartitions nécessaires, d'accélérer les promesses du Plan, d'effectuer les ajustements les plus équitables, la région pourrait-elle, dans ces conditions, tracer de façon nette et claire les priorités sur lesquelles elle entend situer son action ? Et, devenue le point de rencontre de toutes les revendications partielles, ne serait-elle pas tentée de leur céder, plutôt que de concentrer ses moyens sur des opérations plus importantes ?

Nous aurions alors une région distributrice et non pas vraiment une région créatrice et sélective.

M. Michel Rocard. Ce ne serait pas pire au niveau régional.

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Nous avons donc préféré nous orienter vers la deuxième solution qui consiste à laisser à l'Etat l'intégralité de ses charges, avec toutefois le correctif important que les conditions d'utilisation des crédits d'Etat seront préalablement soumises au conseil régional.

C'est dire que la région a son mot à dire non seulement sur l'élaboration du Plan, mais encore sur son exécution et sur l'emploi des crédits de l'Etat.

Liberée de toute contrainte, la région n'est absolument pas limitée dans ses compétences. Il n'y a pas d'équipements présentant un intérêt direct pour la région, auxquels elle ne puisse d'une façon ou d'une autre s'intéresser, soit qu'elle les lance, soit qu'elle les favorise. A la vérité, c'est rendre service à la région, je crois, que ne pas l'enfermer dès sa naissance dans un réseau d'attributions impératives.

Mais nous ne renonçons pas, loin de là, à envisager des transferts d'attributions : cela, c'est la partie évolutive du projet telle que la prévoit formellement l'article 3 dans son alinéa 6, alinéa que beaucoup d'orateurs semblent avoir quelque peu oublié.

Au fur et à mesure que la région s'affirmera, l'Etat pourra en effet lui confier, cas par cas, certaines des compétences qu'il exerce actuellement. Mais cette méthode garantit, et c'est l'essentiel — je le dis à M. Westphal qui m'a interrogé à ce sujet — que la région recevra chaque fois et parallèlement le droit de disposer des ressources correspondantes et nécessaires. Ainsi est assuré le développement des compétences régionales, non pas dans la perspective d'un alourdissement de charges absolument insupportables, mais d'une affirmation progressive d'une véritable liberté d'agir.

Depuis l'ouverture de ce débat, j'ai entendu parler d'une « régionalisation trop timide », de « régions sans compétences ». C'est ne tenir aucun compte de la dynamique qu'implique une formule qui prévoit dans chaque région une assemblée composée uniquement d'élus, tous parfaitement représentatifs, souvent très éminents et qui seront en mesure d'obtenir de l'Etat que des attributions nouvelles leur soient données avec des moyens nouveaux.

Dans ce cas, comment peut-on comparer avec la Coder une telle assemblée, dotée d'un budget et dont le pouvoir de discussion, de négociation, de délibération et de décision vis-à-vis de l'administration sera sans aucune commune mesure avec ce qui existe déjà ?

M. Sudreau n'a peut-être pas eu le sentiment de ce grand dessein, qu'il demandait hier avec une grande conviction. Or je crois que ce grand dessein est réalisable, que nous nous y engageons peut-être modestement, mais que la région, à partir du moment où elle existera, prendra peu à peu corps et verra ses compétences s'affirmer et se développer. Je souhaite que M. Sudreau soit de ceux qui permettront de réaliser une telle espérance.

Il reste — j'en suis bien conscient — que l'efficacité des régions demeure tributaire des moyens financiers dont elles disposeront.

Il faut poser le problème dans des termes sérieux. J'ai dit tout à l'heure pourquoi il n'a pas paru souhaitable d'engager la régionalisation dans la voie du transfert des charges.

Nous maintenons à l'Etat l'intégralité de ses charges et donc l'intégralité de ses ressources. Mais il reste que la région — c'est l'essentiel — pourra elle-même disposer de moyens supplémentaires, si elle le veut.

Le transfert d'impôt qui, dans ces conditions, était envisageable n'a d'autre but que de couvrir les frais d'installation des assemblées et la mise en route des institutions régionales.

Les 50 millions de francs annuels provenant du permis de conduire réalisent incontestablement cet objectif, et même s'ils ont fait sourire M. Maurice Faure, il ne me semble pas que 5 milliards d'anciens francs pour faire fonctionner des assemblées — environ 300 millions pour la sienne — soient une bagatelle. Comme il m'a dit que les collectivités étaient fort raisonnables, je suis certain que celle de Toulouse le sera tout autant que les autres.

Mais l'essentiel, c'est surtout de pouvoir mobiliser à 100 p. 100, pour des équipements qui seront toujours supplémentaires et qui ne correspondront jamais à des charges obligatoires, les prélèvements fiscaux toujours facultatifs que le conseil régional aura le droit de percevoir, et bien évidemment le droit et la possibilité, s'il ne le veut pas, de ne pas percevoir.

Le choix de ces impôts sur lesquels autoriser des prélèvements supplémentaires était évidemment très difficile à déterminer, je ne le cache pas, car il fallait qu'un certain nombre de conditions soient remplies : élasticité minimale de l'impôt choisi, mais aussi impératif d'égalité relative de rendement entre les régions, ce qui était l'essentiel ; enfin possibilité de localiser clairement cet impôt.

Bien des ressources ont été ainsi passées en revue, et je dois dire qu'aucune des suggestions que j'ai entendues, y compris au cours de ce débat, n'a été pour moi tout à fait nouvelle. Car je vous demande, mesdames et messieurs, de faire au Gouvernement la grâce de penser qu'il n'a pas moins d'imagination que certains des orateurs que j'ai entendus. Nous avons examiné en fait très minutieusement et très soigneusement toutes les formules qui pouvaient être envisagées et si le Gouvernement a écarté un certain nombre d'entre elles, ce n'est pas du tout par insuffisance d'imagination ou par manque de volonté de trouver des solutions originales, mais simplement parce que des obstacles pratiques très difficiles à surmonter se sont présentés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet.

Mais enfin, sur les trois ressources qui vous sont finalement proposées, et sans compter le permis de conduire qui est un transfert pur et simple de ressources de l'Etat à la région, deux appartiennent à la fiscalité d'Etat, la troisième à la fiscalité locale. Cette dernière, la taxe régionale d'équipement que les habitants de la région connaissent bien puisqu'ils la paient depuis plus de dix ans, est celle qui a suscité le plus d'observations au cours de ce débat.

Nous sommes bien conscients que le recours à un supplément de fiscalité locale ne pourra être que très modéré. Comment peut-on imaginer d'ailleurs qu'une assemblée composée en grande partie d'élus locaux et disposant d'un éventail de quatre ressources, demande une contribution massive et immédiate à la seule fiscalité locale ? Il serait tout à fait absurde de le croire.

M. Guy Ducloné. Ce qu'on peut être absurde dans les communautés urbaines !

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. J'insiste surtout sur le fait qu'en ce domaine aucune contrainte ne pèsera sur la région. Si une région décidait de ne prélever aucun impôt, les crédits d'équipement de cette région, tels qu'ils sont prévus par le Plan, n'en seraient pas diminués d'un seul centime.

Mais si une région décide, de façon d'ailleurs très progressive, très modérée et très prudente, d'utiliser les possibilités que nous mettons à sa disposition, alors elle pourra effectivement lancer les actions d'entraînement qui doivent être son objectif.

M. Waldeck L'Huillier. Et les régions pauvres ?

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. J'y arrive.

Car enfin, lancer dans une région importante dix milliards d'anciens francs d'équipements supplémentaires et dans une région moyenne cinq milliards, est-ce vraiment négligeable ?

Permettre aux régions de disposer de 100 milliards, soit quatre fois les dotations annuelles du F. I. A. T., sera-t-il d'un effet nul sur notre économie et sur l'équipement du pays ? A ces chiffres s'ajouteront éventuellement les possibilités d'emprunts expressément prévues par le projet.

Ces moyens financiers sont ceux dont pourront disposer des régions qui ont d'abord à s'installer, à s'organiser, à prendre conscience d'elles-mêmes, à définir leurs vocations. Pour la suite, il va de soi que le caractère évolutif de la réforme doit s'appliquer aussi aux ressources.

Mais il y a en ce domaine un principe essentiel auquel nous tenons : pour qu'il y ait conscience régionale, il faut que l'effort fiscal soit décidé par la région au profit de la région et de ses habitants, que le produit en soit prélevé sur son territoire et à son seul profit.

Si l'on demande à un Breton, à un Picard ou à un Alsacien des ressources nouvelles, il faut que chacun sache ce est pour son compte et à son seul profit qu'il consentira l'effort demandé. Agir autrement, ce serait faire des régions assistées, non des régions responsables.

C'est pourquoi nous avons choisi clairement au départ de renoncer à toute formule de subvention globale par région. Certes la péréquation est indispensable, mais c'est à l'Etat, c'est au budget de la nation qu'il revient de l'opérer.

Ce principe n'empêche évidemment pas que des transferts de ressources de l'Etat puissent être envisagés en fonction des compétences nouvelles de la région. Mais dans ce cas, ce n'est pas le produit d'un impôt qui doit être transféré, c'est le droit même de lever cet impôt et d'en fixer le taux.

Ainsi c'est l'effort propre de la région qui contribuera directement à son progrès et à son développement.

J'ai d'ailleurs été à ce sujet très sensible aux propos qui ont évoqué de façon plus particulière le problème des finances locales. M. Royer a bien voulu m'en parler, ainsi que M. Pierre Sudreau, hier soir. Le projet ne réalise pas, c'est vrai, une réelle redistribution des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Les solutions que nous avons choisies, les moyens financiers que nous créons, le plafonnement que nous avons institué, s'expliquent précisément par la volonté de ne pas gêner les conditions de cette redistribution.

A cet égard, si le projet ne réalise pas et ne pouvait pas, bien sûr, avoir l'ambition de réaliser en lui-même cette réforme qui dépasse le cadre régional, du moins il ne l'obère absolument pas, et il est très important que la région existe et soit présente quand ce problème sera abordé. Là encore, je considère que la réforme des finances locales n'est pas un préalable à la création des régions. C'est la réforme régionale qui est le prélude à cette nouvelle et nécessaire redistribution.

Je ne voudrais pas terminer mon propos sans évoquer deux problèmes profondément différents: celui de la région parisienne et celui des départements d'outre-mer que MM. de la Malène et Waldeck L'Huillier ont évoqués hier soir.

Le texte de loi, tel qu'il vous est proposé, ne peut pas pratiquement s'appliquer à la région parisienne. Les dispositions du projet conduiraient, entre autres, à créer des assemblées disproportionnées, un conseil régional plus important que le Sénat lui-même. Une adaptation de la réforme au cas parisien aurait donc été de toute façon absolument nécessaire. Fallait-il dès maintenant proposer cette solution ?

La région parisienne bénéficie, depuis maintenant onze ans, d'une expérience — la première — de régionalisation; quoi qu'on dise et quoi qu'on puisse prétendre, les résultats ont été bons, et je pense qu'avant de l'interrompre ou de la transformer, il serait réaliste de tenir compte des premiers enseignements de l'application de la réforme dans les autres régions.

Mais il me paraît logique qu'au bout de quelques années on confronte les résultats des deux expériences pour les rapprocher et pour adapter la région parisienne à la situation de droit commun. D'ailleurs, sans même attendre ce délai, des dispositions pourront être prises dans le cadre des lois de finances pour faire bénéficier le district de certaines des dispositions financières prévues dans le projet que vous discutez aujourd'hui.

Enfin, M. Fontaine, M. Hélène, M. Cerneau et M. Lacavé ont évoqué le cas particulier des départements d'outre-mer.

Sur le plan du droit, la situation est simple. L'article 17 du projet, qui règle la situation des circonscriptions d'action régionale, peut s'appliquer immédiatement aux départements d'outre-mer, à partir du moment où ils sont érigés en circonscriptions.

Compte tenu des avis favorables exprimés en application de l'article 73 de la Constitution, M. le ministre d'Etat chargé des départements et territoires d'outre-mer compte proposer au Gouvernement d'ériger les départements de la Martinique et de la Réunion en circonscriptions d'action régionale; je suis heureux de pouvoir en donner l'assurance à ceux de mes interlocuteurs qui m'avaient posé la question, particulièrement à M. Fontaine et à M. Cerneau.

En ce qui concerne la Guadeloupe, qu'a évoquée avec beaucoup d'émotion M. Hélène, et la Guyane, compte tenu des avis contradictoires qui ont été recueillis, la situation est pour le moment réservée. Mais j'espère, lorsque la réforme sera mise en application, que ces départements seront en mesure de déterminer une position que le Gouvernement pourra lui-même adopter.

Mesdames, messieurs, j'en viens au bout de mon propos. L'Assemblée nationale est aujourd'hui appelée à donner naissance à une réforme régionale. Il est vrai que la région a déjà affirmé sa place dans nos institutions administratives, mais nous n'en sommes — et seulement si vous le décidez — qu'à l'an 1 de la décentralisation régionale.

Alors, de grâce, qu'on ne demande pas que déjà l'œuvre soit achevée avant que d'être commencée.

Il s'agit tout d'abord de prendre le départ: en assurant la région du concours de toutes les forces responsables de l'activité économique, et en l'étayant, sans esprit de concurrence, sur nos départements et sur nos communes.

M. Michel Durafour m'a demandé si j'étais de ceux qui croient à la région.

Je crois à la région; je crois à son évolution progressive dans le strict respect de notre unité nationale, car je récusé de la

façon la plus formelle un pouvoir dont on ne sait à quelle aventure il pourrait conduire. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Je crois à l'avenir de la région, élément moteur et accélérateur de l'expansion économique et sociale. Mais je refuse tout ce qui, de près ou de loin, apparaîtrait comme un effacement des droits des collectivités locales.

Je crois à la région en ce qu'elle permettra de développer les relations entre les hommes, la simplification des rapports administratifs, le rapprochement des décisions, mais nous ne pouvons pas accepter que la France puisse se subdiviser en fœdalités concurrentes et agressives. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et des républicains indépendants.*)

M. le président de la commission des lois. Très bien.

M. le ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Je demande à l'Assemblée nationale un choix clair et sans ambiguïté pour une conception de la région qui laisse à l'action toutes ses virtualités, mais qui n'en abandonne aucune à l'avenir.

Si, comme je l'espère et comme je le crois, votre vote est positif, la région sortira enfin du domaine des aspirations confuses et des idées vagues. Elle existera; elle aura les moyens et les possibilités de se façonner pas à pas, elle évoluera comme la vie évolue elle-même, œuvre qui échappe à la démesure, mais ne se refuse certainement pas à l'ambition.

J'ai, pour ma part, la confiance et la conviction que le vote qui interviendra à l'issue de ces débats sera porteur à la fois d'un message d'espérance pour les fervents de la cause régionale, d'une affirmation d'unité pour ceux qui sont attachés comme moi-même à la tradition de la République, et pour tous d'un acte de foi dans la construction patiente et raisonnée d'une œuvre nouvelle d'adaptation et de rejuvenissement des structures de notre pays. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et sur divers bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. Mes chers collègues, à ce moment du débat, je devrais déclarer close la discussion générale.

Je rappelle en effet que celle-ci a été organisée à la suite d'une décision prise le 5 avril dernier, à l'unanimité, par la conférence des présidents. L'horaire des séances a été fixé conformément au règlement; le temps de parole a été réparti entre les groupes politiques et chacun d'eux a dressé à son tour la liste de ses orateurs en indiquant le temps qui leur était attribué et leur ordre d'intervention. La liste des orateurs inscrits a pu être ainsi établie, distribuée et affichée.

Certes, des permutations, soit entre membres d'un même groupe, soit même entre membres de groupes différents ont toujours été admises et doivent continuer à l'être. De la même façon, il est toujours possible à un orateur inscrit de renoncer à la parole. Mais ces modifications de l'ordre des orateurs ou de l'horaire prévisible ne peuvent dispenser les orateurs inscrits de suivre le déroulement du débat afin d'être présents, à tout le moins, au moment où ils sont appelés à prendre la parole.

S'ils ne répondent pas à l'appel de leur nom, ils doivent perdre la possibilité qui leur était donnée d'intervenir dans cette phase du débat.

M. Bertrand Denis. Très bien !

M. le président. M. le président de l'Assemblée m'a fait savoir qu'il était décidé à faire respecter ces règles sans lesquelles aucun débat ne peut être sérieusement organisé. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

Il évoquera d'ailleurs ce problème tout à l'heure devant la conférence des présidents.

C'est donc pour la dernière fois (*Sourires*) qu'en de telles circonstances je vais donner la parole à ceux dont, hier soir, l'absence a été constatée. (*Applaudissements sur de nombreux bancs.*)

M. Guy Ducoloné. C'est une prime à l'absentéisme !

La parole est à M. Triboulet. (*Rires.*)

M. Raymond Triboulet. Monsieur le président, j'ai le sentiment que vous m'appellez moins à la tribune qu'au banc d'infamie. (*Sourires.*)

Mais je plaiderai coupable devant l'Assemblée nationale en faisant valoir cependant qu'hier soir, en tant que président de la commission des finances de mon conseil général...

M. Michel d'Ornano. Voilà le cumul des mandats ! (Rires.)

M. Raymond Triboulet. En effet ! J'avais, dis-je, à traiter un problème de finances locales extrêmement important qui exigeait ma présence.

Et comme précisément nous parlons aujourd'hui des collectivités locales et de la réforme régionale, j'espère que l'expérience acquise dans l'assemblée départementale et hier soir encore me permettra de faire une meilleure intervention.

Mon discours sera favorable à ce projet, mon cher ministre. Une fois n'est pas coutume ! Depuis de longues années, en effet je suis plutôt monté à cette tribune pour critiquer un certain nombre de dispositions que pour approuver même les projets du Gouvernement. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

Il s'agit communément, dit-on, de la réforme régionale. Or, le mot « réforme » me paraît dangereux. Je le dis à l'intention de ceux qui s'intitulent des réformateurs. Il faut, certes, réformer, mais mieux vaut le faire qu'en parler.

M. Jacques Bouchacourt. Très bien !

M. Raymond Triboulet. Or, votre projet, monsieur le ministre, me semble apporter une réforme véritable sur le plan régional. Il s'agit d'une réforme, non pas solennelle, hâtive, qui risquerait de causer plus de mal que de bien, mais qui permet de faire un pas en avant, peut-être pas décisif ou immense, mais du moins dans la bonne direction.

Comme M. Lecat a eu raison de rappeler dans son excellent rapport que le chef de l'Etat avait demandé que l'on crée sans détruire, que l'on rénove en parlant de ce qui existe. Dans ce domaine des collectivités locales, vous êtes donc parti de la réalité. Or, mes chers collègues, la réalité c'est le département. M. Lecat lui-même n'a pas manqué de dire que la vitalité du département expliquait peut-être la timidité de la région.

Cette vitalité du département repose sur un équilibre des pouvoirs qui me paraît aussi bon que possible. Nous recevons dans les départements des stagiaires des administrations étrangères. Tous, et de quelque pays qu'ils viennent, reconnaissent que l'équilibre des pouvoirs locaux en France, au sein du département, est un des meilleurs qu'on puisse réaliser.

Le préfet est proche des administrés. Il fait, comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, de la participation depuis de longues années, avant même que le mot n'ait été à la mode.

Quant à l'assemblée départementale, on la méconnaît très souvent et on en parle rarement. Et pourtant, sans mettre en cause sa représentativité, son mode d'élection, il faut reconnaître que l'assemblée départementale est en France l'une des assemblées les plus compétentes, et d'ailleurs dotée de beaucoup plus de pouvoirs, actuellement, que les assemblées législatives.

En matière budgétaire, le conseil général reçoit du préfet un projet de budget comme nous en recevons un du ministre des finances. Mais, mes chers collègues, ce n'est un secret pour personne, que ce soit sous la IV^e ou sous la V^e République, les députés ne peuvent que très difficilement le modifier.

M. Gilbert Faure. Surtout sous la V^e République !

M. Raymond Triboulet. Sous la IV^e également où, comme sous la V^e République, toutes les augmentations de dépenses étaient réglementairement impossibles.

En revanche, l'assemblée départementale peut modifier profondément le projet de budget qui lui est soumis par le préfet. Elle peut non seulement changer l'équilibre respectif des grandes masses budgétaires — sous réserve des dépenses obligatoires — mais également augmenter les dépenses, en accroissant d'autant, bien entendu, la charge fiscale.

Voilà donc, mes chers collègues, l'exemple dont il fallait partir. Je sais bien que M. Jean-Claude Petit a déclaré qu'il ne fallait pas calquer la région sur le département. Mais je crois que vous avez voulu, monsieur le ministre — si j'en juge par les longues consultations que vous avez entreprises avant de déposer ce projet — partir de cet équilibre départemental pour essayer d'en transférer les vertus à la région.

Il fallait essayer de retrouver la force des institutions départementales au niveau de la région.

Or il faut bien le reconnaître, la région, dans l'état où elle se trouve, n'est qu'une ébauche dont l'équilibre n'est pas bon.

Vous avez eu tout à fait raison d'en rester aux vingt et une régions qui commençaient à prendre corps, donc de leur garder leurs dimensions actuelles qui ne sont pas gigantesques, sauf exceptions. Cela me paraît très sage, au moins pour la période présente.

Mais face au préfet de région, qui peut ainsi rester encore au contact des réalités régionales, ce qui me semble essentiel, et qui a pris consistance et autorité, n'existe aucune assemblée d'élus pour le contrôler.

Je ne ferai pas le procès des Coder, ne serait-ce que pour ne pas désobliger M. d'Ornano, président de celle de notre région. Je crois qu'il est au fond d'accord avec moi pour penser que les Coder sont fort démunies de moyens pour choisir vraiment et pour appliquer leurs choix. Dans ces conditions on ne peut pas dire qu'il y ait un contrepois aux pouvoirs croissants du préfet de région.

Il me paraît indispensable que, maintenant, une assemblée d'élus joue le même rôle équilibrant que le conseil régional en face du préfet de département. Il est indispensable de lui donner des pouvoirs budgétaires — et cela vous l'avez parfaitement compris — qui lui permettront, si elle le désire, de participer au financement des équipements publics ; c'est la source de son autorité future qui, seule, peut contrebalancer et contrôler les pouvoirs du préfet de région.

Je termine, de façon à donner au moins l'exemple du respect, de mon temps de parole si je n'ai pas pu donner hier soir celui de la présence, ce qui est contraire à mes habitudes, vous le savez.

Je tiens à déclarer que tout, dans cette réforme, dépendra de l'esprit dans lequel vous l'accomplirez. Je vous ai entendu il y a un instant, mon cher ministre, nous dire : cela dépendra essentiellement de ces assemblées, de ces conseils régionaux que l'on va mettre en place.

Non, ne le croyez pas ! Cela dépendra essentiellement des fonctionnaires de l'Etat car les choix des Coder, si modestes qu'ils aient été, il faut bien dire qu'ils ont été très rarement suivis d'effets.

Je connais une région économique qui avait mis en priorité les routes et les moyens de communication. Eh bien ! à la fin du V^e Plan c'était l'un des secteurs où le taux de réalisation était le plus faible. L'administration de l'Etat n'avait pas donné suite au choix de la Coder. C'est très bien de prévoir un conseil régional, mais encore faut-il que ses choix, ses priorités soient respectés par les fonctionnaires centraux et régionaux.

Il y a actuellement, avouons-le, certaines préventions à l'égard des fonctionnaires régionaux car ils ont pris de mauvaises habitudes. N'étant soumis à aucun contrôle, ils sont accoutumés à décider de nos crédits régionaux en toute liberté, sans tenir compte, la plupart du temps, des avis des élus. Il faudra qu'ils changent d'état d'esprit.

Nous voulons bien vous faire confiance non seulement pour voter votre texte — que je voterai avec grand plaisir — mais ensuite pour l'appliquer dans le seul esprit qui puisse en faire un instrument de réforme véritable, c'est-à-dire en vous assurant que les fonctionnaires de l'Etat, de la région et du département tiennent compte des assemblées délibérantes.

Par là, si vous y réussissez, vous aurez contribué à donner au peuple de France ce dont il a le plus besoin ; c'est le grand problème politique de l'heure actuelle : le sentiment qu'il n'y a pas de passe-droit dans notre pays mais qu'y prévaut au contraire un véritable souci de justice. (*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. Cornet.

M. Pierre Cornet. Convenons, volontiers, monsieur le ministre, que vous avez su éviter le pire. Autant que faire se peut, vous avez limité les dégâts.

M. Jean Foyer, président de la commission. C'est un grand compliment !

M. Pierre Cornet. Attendez la suite, mon cher président !

En refusant de confier des tâches de gestion à l'échelon régional, vous avez maintenu, monsieur le ministre, la structure

habituelle de l'administration française à trois étages : l'administration centrale, le département, les communes.

Les menaces sur les départements et les préfectures ont disparu. A certaines étapes de la réforme, n'avait-on pas pu craindre que les préfectures ne soient réduites au niveau de sous-préfectures fonctionnant alors comme de simples boîtes à lettres ?

En refusant d'écouter les sirènes clamant le pouvoir régional, vous avez éloigné toute menace de destruction de l'Etat : même dans un pays de vieille centralisation, l'émiettement féodal qui aurait miné tout le long et pénible travail d'unification de la monarchie comme de la République est un risque permanent. Il est facile de se moquer des graffiti vantant l'Occitanie libre ou tout autre provincialisme. Jeu de l'esprit, mythe politique ou slogan d'intellectuels, même si les forces centripètes sont très puissantes, on ne sait jamais où peut aller le fédéralisme, qui cotoie parfois l'autonomie.

Vous avez clairement indiqué qu'après la déconcentration est venue la décentralisation, encore plus nécessaire. Sans nous montrer trop pointilleux, observons toutefois que le succès de la décentralisation n'est pas lié à la régionalisation : la décentralisation par les départements est une réforme très abordable et très rentable.

Sur un autre point encore, vous avez tenu à nous rassurer, sur celui des dépenses de fonctionnement ou tout au moins de certaines dépenses de fonctionnement : pour que la région puisse fonctionner, une armature mineure est indispensable. Les actuelles missions régionales ne sont pas suffisamment étoffées. Elles devront donc être renforcées. Par des fonctionnaires venant de Paris, répondrez-vous ? Votre propos était catégorique à cet égard, et nous l'approuvons. De tels transferts supposent une grande énergie, voire de la férocité. Des hommes de qualité, voulant faire carrière, ce qui est légitime, accepteront-ils de s'expatrier loin des bords de la Seine ?

De toute façon, le fonctionnement des régions, même conçues comme de simples carrefours d'études et de décisions économiques — point de vue parfaitement défendable — entraînera inévitablement des dépenses. Pourquoi se bander les yeux et ne pas admettre qu'une nouvelle colonne se profile sur les feuilles d'impôts ? Convient-il d'alourdir notre économie de charges improductives, alors que le fardeau fiscal est près d'atteindre la cote d'alerte ?

La réforme qui nous est proposée est prudente, limitée. Il serait donc contraire à la logique ou même à la bonne foi de vous reprocher de n'avoir pas, à l'occasion de cette réforme, procédé à certaines simplifications. Si elle est votée, nous continuerons à aller quérir les services du rectorat ou nous approcher, quand c'est autorisé, de la cour d'appel, en dehors du périmètre de la région.

Le parallélisme ne sera pas plus complet du côté des administrations, même nationalisées, comme les banques ou les assurances, que la puissance publique ne peut obliger à s'harmoniser avec les régions.

Dans cette enceinte on vous fit reproche d'avoir inclus dans le conseil régional les élus nationaux qui sont souvent des élus locaux. Il serait sans doute grave d'établir des incompatibilités, mais les difficultés pratiques sont considérables. Comment, en effet, à moins d'être doté d'un hélicoptère, l'élu d'une circonscription excentrique pourra-t-il accomplir sa tâche sur place à Paris et dans la métropole régionale ? Chacun devra donc établir une hiérarchie entre les mandats et choisir en fonction des éléments qu'il est seul à détenir.

Le trouble, monsieur le ministre, ne vient pas de ce qui se passera au jour J de l'an I, pour reprendre votre expression, mais après. Bien sûr la région devra évoluer. La souplesse et le pragmatisme sont à porter au crédit du texte mais cette évolution, par une pente naturelle, ne s'orientera-t-elle pas vers un nouveau pullulement bureaucratique, vers une prolifération administrative tentaculaire ? Quand on sait que le moindre bureau secrète une direction, une vigilance permanente pourra seule éviter l'alourdissement de la chape administrative qui freine déjà trop d'initiatives courageuses et rend souvent ingrate la besogne des élus locaux.

La normalisation de ce qui existe déjà au niveau de la région, la Coder, la mission régionale, la conférence administrative régionale dont la puissance est trop souvent occultée, autant d'institutions inachevées. Cette normalisation va-t-elle mettre un terme à l'inégalité dont souffrent les départements et les arrondissements excentriques par rapport à la métropole régionale ? On a le droit d'être quelque peu sceptique. La régionalisation ne pourra qu'accroître le difficile problème des limites, le fait que telle partie d'un département soit tournée vers

une autre région, par exemple pour le département que je représente vers la Méditerranée pour sa partie Sud alors que le Nord se trouve dans l'orbite lyonnaise ou stéphanoise, le Centre parfois dans l'orbite grenobloise. La discordance sera alors frappante entre les liens administratifs que nous allons créer et les impératifs économiques. Jusqu'à présent, les manifestations sans doute incomplètes de la régionalisation se sont traduites, pour les secteurs géographiques éloignés de la métropole régionale, par un solde négatif, par des subventions et des dotations moins élevées, surtout pour les équipements ruraux.

Ces traitements différents et ces discriminations, que l'on nous assure être temporaires, ces privilèges ne vont-ils pas être institutionnalisés par la mise en place des régions et de leurs assemblées, et les zones géographiques lointaines ne seront-elles pas définitivement minoritaires ? Le préfet de région, cantonné dans sa nouvelle tâche de coordonnateur, se détachera-t-il suffisamment de l'emprise des mastodontes que sont, dans la région Rhône-Alpes, Lyon, Saint-Etienne et Grenoble ?

Faites en sorte, monsieur le ministre d'Etat, que les représentants des secteurs les moins fortunés n'aient jamais à regretter jusqu'aux lenteurs des administrations centrales qui ont parfois apporté quelques satisfactions aux pays lointains et assurent, malgré leurs tares, un minimum vital aux secteurs les plus faibles, se comportant souvent comme leur tutrice et leur ultime recours. (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. Rocard.

M. Michel Rocard. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le projet de loi présenté par le Gouvernement exprime bien, sur un problème fondamental, toute une attitude politique et toute une vision de la réalité sociale qui sont celles de nos gouvernants depuis 1969.

M. Jean Foyer, président de la commission. C'est une chance !

M. Michel Rocard. Mais je n'en disconviens pas, car il y a continuité sur ce point.

Une tactique politique se révèle, en effet, claire et nette dans la liste, à la vérité bien courte, des innovations que contient ce projet. Cette tactique, qui peut s'exprimer simplement dans le précepte : « surtout, pas de vagues », inspire toutes les tentatives ou toutes les apparences de votre initiative ; c'est celle de la prudence roublarde, baptisée pragmatisme par ceux qui s'en contentent. La mésaventure référendaire récente nous laisse craindre d'ailleurs une aggravation de cette tendance.

Prudence roublarde dans les conditions d'élaboration qui jamais n'ont placé le problème au centre d'un large débat collectif ! On a conjugué des temps forts, les interventions présidentielles annoncées avec solennité, entourées d'un murmure de commentaires impressionnés, qui aboutissaient à des proclamations d'un immobilisme lyrique...

M. Christian de la Malène. C'est plutôt vous qui êtes lyrique !

M. Michel Rocard. ... et des temps mineurs constitués par les nombreuses et discrètes démarches des ministres et des fonctionnaires d'Etat ou de parti auprès de tout ce qui compte de coteries, de groupes d'intérêts et de notabilités.

M. Christian de la Malène. Quelle littérature !

M. Michel Rocard. Prudence aussi dans l'organisation politique régionale qui, comme le dit joliment l'exposé des motifs, est composée uniquement d'élus ! Le seul ennui, c'est qu'ils auront tous été élus pour autre chose.

Un peu inquiet devant ce qu'auraient pu être des campagnes électorales pour la désignation de conseils régionaux où, à côté de batailles de type mythologique, auraient pu apparaître des critiques ou des revendications fort précises quant à la défense de l'emploi, quant à l'éloignement progressif des centres de décision économique, quant aux phénomènes de domination monopoliste auxquels donne lieu la concentration de l'industrie, le pouvoir a préféré que de telles élections n'aient pas lieu.

On aura donc des conseils régionaux composés de personnages déjà responsables ailleurs, filtrés par deux, trois ou quatre étages de scrutin majoritaire, renouvelés par petits paquets. Tout est prévu pour qu'aucune dynamique politique, aucune

capacité réelle d'initiative n'apparaisse dans ces conseils régionaux. Nous venons d'ailleurs d'en entendre à l'instant la confirmation.

On a été, bien sûr, plus prudent encore dans la distribution du pouvoir économique. L'énumération des ressources fiscales que les régions percevront de plein droit est remarquable par sa brièveté : il y en a une. Les trois autres que le conseil régional sera autorisé à lever pourraient avoir des effets plus sensibles et servir une politique d'équipement ou d'intervention un peu sérieuse, aussi inéquitables que soient leurs modes d'établissement. Mais, prudence suprême, on a pris soin d'en limiter le montant final par habitant, ce qui me paraît sans précédent dans l'histoire de la décentralisation en droit français.

Les régions ne pourront percevoir que vingt-cinq francs par habitant en régime de croisière. c'est-à-dire, pour les plus grosses régions, cent millions par an, soit six à dix fois moins que les départements qui les composent. Votre projet de loi, monsieur le ministre, se juge là !

Pour faire bonne mesure, on a dressé la liste des interventions que la région était susceptible d'entreprendre. On se prémunit ainsi contre les effets fâcheux qu'aurait une formule large et inconditionnée du type de celle du code de l'administration communale : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »

On dit bien précisément aux régions ce qu'elles vont faire, en ajoutant qu'on leur en donnera peut-être plus, mais que ce sera alors par décret, aux termes d'un alinéa que j'ai pris garde d'oublier en lisant le texte du projet de loi.

Des juristes plus rigoureux que moi s'interrogeront peut-être sur la constitutionnalité d'une telle disposition, qui n'est d'ailleurs pas évidente. Mais, en tout cas, il n'est confié à la région aucune attribution réglementaire — alors que les communautés urbaines, établissements de même nature, en ont — aucune attribution autre que consultative en matière de planification économique, aucune possibilité de créer des entreprises et des services régionaux.

On a parfois eu des inquiétudes devant l'interventionnisme économique de collectivités locales mal orientées ; alors on prend ses précautions.

L'autre grand aspect de cette réforme régionale, outre sa timidité pathologique, est incontestablement son orientation vers une forme particulièrement atrophiée de ce qu'on appelait dans vos temps héroïques, messieurs, la « participation ».

Les relations sociales et les formes d'organisation de la décision politique sont pensées dans ce projet d'une manière qui me paraît fort significative et, bien entendu, aucune région ne pourra voir exprimer son identité culturelle à travers ces institutions croupions.

On a, bien sûr, conformément à une vieille tradition, réservé une place fortement protocolaire à ce qu'on appelle les représentants socio-professionnels, c'est-à-dire ceux qu'on autorise à faire entendre la voix d'autres classes sociales que celles qui détiennent directement le pouvoir. On les consulte abondamment sur les affaires de ceci et les projets de cela ; on les désigne par décret et on les éloigne soigneusement de tout pouvoir pour gérer quelques millions de francs, alors que les groupes sociaux qu'ils représentent sont ceux qui produisent toutes les ressources dont dispose ensuite la collectivité.

Ce qui est peut-être encore plus typique de ce que devient la participation dans votre affaire, c'est le mode de relations qui s'établit entre les départements et les nouvelles régions.

Comme l'a voulu le Président de la République, la région est d'abord une union de départements et, sous de multiples aspects, elle apparaît comme dépendante d'eux. Le personnel qui l'animerait sera composé de cadres politiques départementaux. Un éventuel élargissement de ses attributions et de ses ressources dépendra du bon vouloir des départements, et les équipements que contribuera à financer la région auront souvent comme maîtres d'œuvre les départements.

Ce n'est pas un hasard si l'on organise une telle dépendance. On ne peut pas ne pas la relier avec l'évolution suivie par la politique d'aménagement du territoire et de développement régional dans les derniers mois. La priorité donnée aux villes moyennes plutôt qu'aux métropoles, le maintien de larges pouvoirs de gestion et de financement aux mains des conseils généraux, que le ministre de l'intérieur assure d'un brillant avenir, tout cela suit une même logique qui est de limiter au maximum la vie autonome de l'entité régionale.

Les craintes pour l'unité nationale qu'on feint de nourrir çà et là sont un pieux paravent pour des craintes plus réelles.

Ce qui est dangereux pour le pouvoir — et il le sait bien — c'est la constitution de pôles économiques et humains puissants qui ne peuvent plus être dominés politiquement par le régime des comités et par l'esprit de clocher : Lille et le bassin minier, Lyon et son agglomération, Grenoble, Nantes, Saint-Nazaire, tout cela vous inquiète et représente une province que vous n'aimez pas. Dinan, Vannes, Libourne, voilà qui est à votre mesure. (*Murmures sur les bancs de l'union des démocrates pour la République*), voilà sur quoi vous voulez vous appuyer !

M. Hervé Laudrin. Merci pour la Bretagne !

M. Michel Rocard. Avec cette réforme, ce n'est pas un progrès de la démocratie, ni même une amélioration des conditions de gestion de votre société que vous visez : vous y cherchez seulement — et comme cela, tout s'éclaire — un instrument supplémentaire de votre survie politique.

Enfin, s'agissant de la caricature d'application envisagée pour les départements et territoires d'outre-mer, ou plutôt ce qu'on appelle ainsi, laissez-moi vous dire sobrement, pour me résumer et ne pas dépasser mon temps de parole, qu'ici l'inadaptation est totale, que l'assimilation depuis quinze ans n'a donné aucun résultat, que la crise économique et sociale de ces pays s'aggrave.

Leur destin ne se retrouvera en rien dans cette formule désuète, et les formes que prendra leur volonté de choisir eux-mêmes leur destin risquent fort de les déterminer ensemble, à travers toutes les luttes qui meurent, aussi bien dans les Caraïbes que dans l'océan Indien, contre l'impérialisme dont vous êtes complices. (*Mouvements divers*.)

M. le président. La parole est à M. Deniau.

M. Xavier Deniau. Monsieur le ministre, l'honneur me revient de clore un débat qui s'est déroulé à un haut niveau par les sujets évoqués aussi bien que par les préoccupations des orateurs qui m'ont précédé. Plutôt que de revenir sur ce qui a été dit, je préfère insister sur quelques points particuliers.

Dans son remarquable exposé liminaire, notre rapporteur a cité Michelet qui fut, avant le général de Gaulle, l'écrivain français qui sut le mieux évoquer une certaine idée de la France et de l'unité nationale. A mon tour, je citerai Michelet pour bien définir le contexte de mes préoccupations : « C'est entre l'Orléanais et le Vermandois, entre le coude de la Loire et les sources de l'Oise, entre Orléans et Saint-Quentin que la France a enfin trouvé son centre, son assiette et son point de repos ».

C'est là, entre Loire et Seine, qu'est située la région de France que je représente. Cette brève citation explique peut-être la raison pour laquelle, dans « ce point de repos », nous entretenons une certaine défiance à l'égard du provincialisme et du régionalisme. Parce que nous avons été à la source de l'unité nationale, peut-être sommes-nous plus satisfaits que d'autres de nous trouver dans la situation actuelle.

Au temps où la première réforme régionale qui ait abouti avait installé des assemblées en France, c'est-à-dire au temps de Necker et de Turgot, entre 1777 et 1788, les habitants de l'Orléanais disaient, rapporte-t-on, parlant des nouvelles institutions : « Ce sont encore des mangeries ». En la circonstance, ils avaient le sentiment qu'on voulait leur imposer de nouvelles administrations et de nouveaux notables, et non assurer l'expression d'une vie et d'aspirations locales particulières. Je voudrais rappeler en effet, dussé-je être à contre-courant, qu'en France, tous les progrès sociaux et politiques, l'esprit d'imagination et de générosité dans le domaine social comme dans le domaine de la réflexion institutionnelle sont toujours passés par l'unité nationale.

M. Christian de la Malène. Très bien !

M. Xavier Deniau. Au contraire, les particularismes provinciaux, s'ils ont été d'excellents agents de transmission de vertus et de traditions précieuses, ont été aussi le conservatoire d'habitudes, d'hégémonies et d'oppositions sans ouverture sur l'avenir.

M. Christian de la Malène. Très bien !

M. Xavier Deniau. Nous devons nous en souvenir au moment où nous allons voter ce projet.

Monsieur le ministre, si j'ai des félicitations à vous adresser, c'est d'abord pour cette prudence, pour ce pragmatisme que vous avez soulignés à propos de ce texte, qui ne met pas en cause l'unité nationale. Vous l'avez déclaré dans votre péroraison : ce fut là l'un des principaux soucis du Gouvernement.

Je vous félicite après toutes les hâbleries, toutes les « matamories » que nous avons entendues sur le thème régional et régionaliste, de la bouche de ceux qui voulaient découper la France en rondelles pour mieux la faire entrer dans un magma d'ailleurs non dénommé...

M. Michel de Grailly. Refrain connu !

M. Xavier Deniau. ... dans cette espèce de Saint-Empire romain germanique étendu...

M. Michel de Grailly. Dites plutôt américano-germanique.

M. Xavier Deniau. ... qu'on nous a proposé ces dernières années.

Mais ce texte a suscité un second souci dont bon nombre de mes collègues se sont fait l'écho, c'est celui d'une toute puissance administrative accrue. Le rapporteur lui-même a fort bien dit les choses, et je le citerai, car cela en vaut la peine : « La toute puissance de l'administration est amèrement ressentie par les gouvernés. Abusivement qualifiée de parisienne, parce qu'elle est établie à Paris, mais nos collègues de la région parisienne savent qu'elle n'est pas moins éloignée de leurs préoccupations... » — je n'en sais rien et lui laisse la responsabilité de cette affirmation là — « ... cette administration qui s'est érigée depuis la guerre en pouvoir autonome irrite plus qu'elle ne convainc. Elus locaux, responsables professionnels, animateurs de la vie économique ne sont pas loin de porter le jugement de Saint-Just : « Où est la cité ? Elle est tout entière usurpée par les fonctionnaires ».

Je crois, monsieur le ministre, qu'il faut prendre garde que la réforme ne vienne aggraver cette situation. En effet, elle aboutit notamment à concentrer entre les mains d'un seul homme, le préfet de région, des pouvoirs et des possibilités de choix considérables.

Nous sommes en présence d'un véritable goulet d'étranglement, d'une taille de guêpe, puisque nous aurons en haut une trentaine de ministres et leurs administrations et, au-dessous, une douzaine de départements avec leurs conseils généraux et leurs maires, surmontés d'un conseil régional, d'un comité économique, social et culturel et de services régionaux.

Le seul organe de liaison entre ces deux centres de vie et d'activité sera le préfet de région, auquel vous accordez encore de nouveaux pouvoirs puisqu'il sera l'exécutif d'une nouvelle assemblée formée à la fois de représentants des conseils municipaux et des conseils généraux et de tous les élus parlementaires de la région.

Or, nous le savons, les élus parlementaires, tout comme les autres élus, ne sont pas toujours faciles à administrer, et vous-même, monsieur le ministre, avez dit justement que leur tâche serait inhumaine. Rappelons-nous que le préfet de région est d'ores et déjà sous-préfet du chef-lieu de son département et préfet de ce même département, qu'il est à la tête d'une région et délégué par le Gouvernement devant une multitude de commissions. Voilà qu'il sera désormais responsable de la bonne mise en œuvre de la réforme régionale.

Ne risquons-nous pas d'avoir devant nous des hommes harassés et ombrageux, se retranchant derrière les commissions et les bureaux de la planification comme dans des redoutes, sans pouvoir véritable, sur les administrations, les craignant en fait, mais cependant en droit très jaloux de leurs prérogatives ? Auront-ils les moyens matériels et moraux de faire face à une telle situation ?

Je vous ai parlé tout à l'heure de la première expérience des assemblées régionales. Qu'il me soit permis de citer, ici, Necker qui en fut l'auteur :

Cette réforme, disait-il, repose « sur la modestie nécessaire des intendants ; alors, aucun intendant ne paraîtrait jaloux d'être seul promoteur du bien qu'on peut faire dans son département... » — il employait ce mot, bien sûr, dans une autre acception — « ... alors, il n'envierait point la part que le souverain voudrait confier à des administrations provinciales ; il trouverait que c'est encore un beau rôle de suivre le développement de ces administrations, de seconder leurs travaux et d'éclairer à cet égard l'opinion du Gouvernement. »

Mais il conviendrait pour cela que ces hauts fonctionnaires — et je rends hommage à leur formation ainsi qu'à leur sens de l'Etat — soient pratiquement disponibles et puissent faire preuve d'une volonté et de possibilités de contact permanents, ainsi que le demandait à cette tribune M. Dumas, président de notre intergroupe des députés-maires. Il ne faudrait pas, affirmait-il encore, les transformer définitivement en proconsuls

ni qu'une technocratie pire que celle des administrations centrales puisse se développer.

Monsieur le ministre, il existe une réponse à ce problème : elle est dans la recherche d'un mode nouveau de représentation du Gouvernement à l'échelon de la région.

L'article 72 de la Constitution dispose : « Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

Il n'est pas dit que le délégué du Gouvernement doive avoir telle ou telle appellation ou être recruté dans tel ou tel corps. Puisque vous avez déclaré qu'à la suite de l'invite lancée par le Président de la République dans le discours qu'il a prononcé en Lorraine, et après les réflexions du Gouvernement, la question allait être remise à l'étude — et c'est nécessaire — je vous demanderai d'étudier la possibilité de remplacer les préfets de région par des commissaires du Gouvernement ou commissaires de la République. J'y verrais une réponse aux deux préoccupations que j'ai manifestées au cours de cette intervention, la première étant celle de l'unité nationale, la seconde la maîtrise de l'administration par les élus.

Quelle différence y a-t-il entre un préfet de région et un commissaire du Gouvernement, ou de la République ?

D'abord, le commissaire du Gouvernement peut être recruté dans tous les corps de l'Etat, y compris les corps techniques, ainsi que dans le secteur privé et dans toutes les familles politiques, nous l'avons vu à la Libération.

Ensuite, c'est un personnage politique, c'est-à-dire qu'il peut parler avec le Gouvernement, j'allais dire sur un pied d'égalité.

Il peut également imposer sa volonté aux services administratifs qu'il a en face de lui, ce qui n'est pas toujours aisé pour un préfet. Il peut également disposer de temps, jouir de cette disponibilité dont nous parlions tout à l'heure pour les contacts avec l'ensemble des élus et des assemblées de sa région, en étant déchargé des fonctions administratives proprement dites, sur un secrétaire général régional pour un certain nombre d'activités, sur les préfets des départements pour les autres.

Cela aurait l'avantage de ne pas vous obliger à des clivages qui seraient certainement très difficiles entre les préfets de région et les préfets de département pour l'exercice des pouvoirs actuels de ces derniers.

Monsieur le ministre d'Etat, je serais très heureux que les signes d'approbation que vous me donnez se traduisent par une étude précise de cette proposition qui, j'en suis sûr, serait de nature à satisfaire bien des préoccupations d'un grand nombre d'entre nous, sur tous les bancs de cette Assemblée.

Je voudrais, pour terminer, vous remercier de la prudence du texte que vous nous soumettez et rappeler ceci : chaque année, avec le 14 juillet, nous fêtons non seulement, comme le pensent de nombreux Français, la prise de la Bastille, mais le 14 juillet 1790, c'est-à-dire la fête de la Fédération. Le législateur de 1880 l'a voulu ainsi, et je rappellerai ce que disaient à ce sujet les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le premier déclarait : « La fête de la Fédération a fondé sur des bases indestructibles l'unité de la patrie ».

Quant au sénateur Henri Martin, qui a laissé un nom comme historien, il s'exprimait ainsi : « C'est en ce jour qu'a été enfin accomplie l'unité nationale préparée par les efforts de tant de générations ».

Je crois, monsieur le ministre d'Etat, que nous pourrions, dans le cadre du projet de loi que vous nous présentez, continuer de bon cœur à fêter notre 14 juillet républicain d'unité nationale, et c'est pourquoi je voterai votre texte (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 3 —

RENVOIS POUR AVIS

M. le président. La commission des finances, de l'économie générale et du Plan demande à donner son avis sur le projet de loi portant réforme de l'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales, industrielles et com-

merciales, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (n° 2228).

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

Le renvoi pour avis est ordonné.

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan demande à donner son avis sur le projet de loi instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission de la production et des échanges (n° 2229).

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

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 4 —

AMENAGEMENT DE L'ORDRE DU JOUR

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

M. Jean Foyer, président de la commission. Monsieur le président, depuis la séance que la commission des lois a tenue ce matin pour examiner les amendements, la pluie d'amendements nouveaux a continué pendant toute la séance publique de cet après-midi. La commission va donc être obligée de se réunir de nouveau pour examiner ces textes avant qu'ils ne soient appelés lors de la discussion des articles qu'ils concernent.

Certes, je pourrais vous demander une suspension une demi-heure après l'ouverture de la prochaine séance publique. Mais il me paraît de meilleure méthode que la commission des lois

puisse se réunir avant la reprise de la séance de ce soir, ce qui permettrait de poursuivre sans interruption l'examen des articles du projet de loi.

Dans ces conditions, la commission vous demande de fixer à vingt-deux heures l'heure de la prochaine séance, afin de lui permettre de se réunir à vingt et une heures trente.

M. le président. Cette suggestion me paraît bonne.

Le Gouvernement en sera sans doute d'accord?

M. Roger Frey, ministre d'Etat chargé des réformes administratives. Oui, monsieur le président.

M. le président. Il en est ainsi décidé.

— 5 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt-deux heures, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 2067 portant création et organisation des régions (rapport n° 2218 de M. Lecat, 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 cinq.)

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

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