

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. YVES COCHET

1. Rappel au règlement (p. 2).

M. Pierre Mazeaud.

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 2)

2. Réforme du fonctionnement des conseils régionaux.

– Discussion d'une proposition de loi (p. 2).

M. René Dosière, rapporteur de la commission des lois.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6)

MM. Jean-Marc Ayrault,
Christian Estrosi,
Jacques Brunhes,
José Rossi, Pierre Mazeaud,
Guy Hascoët,
Bernard Derosier, Pierre Mazeaud, Robert Pandraud ;
Jean-Louis Masson, Jacques Blanc,
Adrien Zeller.

MM. le rapporteur, Daniel Vaillant, ministre des relations avec le Parlement.

Rappel au règlement (p. 22)

MM. Pierre Mazeaud, le président.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 23)

Motion de renvoi en commission de M. François Bayrou :
M. Jacques Blanc.

Rappel au règlement (p. 25)

M. Jacques Brunhes.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (*suite*) (p. 25)

MM. le ministre des relations avec le Parlement, Pierre Mazeaud, Bernard Derosier, Guy Hascoët, Jacques Brunhes, Adrien Zeller. – Rejet de la motion de renvoi en commission.

Rappel au règlement (p. 28)

M. José Rossi.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 29)

Article 1 (p. 29)

M. Jean-Pierre Soisson.

Adoption de l'article 1.

Article 2. – Adoption (p. 29)

Article 3 (p. 29)

Amendements de suppression n^{os} 15 de M. Rossi et 25 de M. Estrosi : MM. José Rossi, Pierre Mazeaud, le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement, Robert Pandraud, Jean-Louis Masson. – Rejet.

Amendement n^o 12 de M. Blanc : M. Jacques Blanc. – Retrait.

Amendements n^{os} 23 corrigé de M. Hascoët et 39 de M. Derosier : MM. Guy Hascoët, Bernard Derosier, le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement, Robert Pandraud, Pierre Mazeaud, Jean-Louis Masson. – Rejet de l'amendement n^o 23 corrigé ; adoption de l'amendement n^o 39.

Amendement n^o 7 de M. Masson : MM. Jean-Louis Masson, le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement. – Rejet.

Amendement n^o 30 de M. Estrosi : MM. Pierre Mazeaud, le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement. – Rejet.

Amendement n^o 22 corrigé de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement. – Adoption.

Amendement n^o 9 de M. Loos : MM. François Loos, Bernard Derosier, le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement, Pierre Mazeaud, Robert Pandraud, Mme Catherine Tasca, présidente de la commission des lois. – Rejet.

Amendement n^o 14 de M. Blanc : MM. Jacques Blanc, le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement, Jean-Louis Masson.

Sous-amendement oral de M. Masson : MM. Christophe Caresche, Pierre Mazeaud, Guy Hascoët, José Rossi, Jacques Brunhes, le rapporteur, le ministre des relations avec le Parlement.

Rejet du sous-amendement oral et de l'amendement.

Adoption de l'article 3 modifié.

3. Modification de l'ordre du jour prioritaire (p. 38).

M. Daniel Vaillant, ministre des relations avec le Parlement.

4. Ordre du jour (p. 38).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. YVES COCHET, vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à neuf heures.*)

1

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour un rappel au règlement.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le ministre des relations avec le Parlement, je me permets d'intervenir pour faire un rappel au règlement dans le mesure où, ce matin, alors que nous devons délibérer sur un texte très important pour ceux qui se trouvent à la tête d'une région ceux-là même qui devraient s'y intéresser au plus haut point ne sont pas là. Je note que, une fois de plus, l'absentéisme est la règle.

Je souhaiterais donc, monsieur le président, que vous fussiez savoir à la présidence de l'Assemblée nationale qu'il serait tout de même important de rappeler quelles sont nos obligations !

M. François Guillaume. Très bien !

M. le président. Je vous remercie de cette intervention, monsieur le député.

Je ne manquerai pas d'en faire part au Bureau de cette assemblée lors de sa prochaine réunion. Vous aussi, peut-être.

M. Pierre Mazeaud. J'y compte bien, monsieur le président !

On ne parle que de ce texte. On dit qu'il est très important. Des élus cumulent une présidence de région avec un mandat national, et, bien entendu, ils ne sont pas là aujourd'hui !

M. le président. Mes chers collègues, la commission des lois vient de me faire savoir qu'elle n'avait pas encore tout à fait terminé ses travaux sur le texte inscrit à l'ordre du jour.

Je vais donc suspendre la séance quelques instants.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.
(*La séance, suspendue à neuf heures cinq, est reprise à neuf heures dix.*)

2

RÉFORME DU FONCTIONNEMENT DES CONSEILS RÉGIONAUX

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues, portant réforme du mode de vote des budgets régionaux (nos 216 et 299).

Le rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République porte également sur trois propositions de loi :

– de MM. Pierre Mazeaud et Robert Pandraud relative au fonctionnement des conseils régionaux (n° 106) ;

– de M. Jacques Blanc relative au mode d'élection du président du conseil régional et au fonctionnement des conseils régionaux (n° 217) ;

– et de Mme Marie-Hélène Aubert et plusieurs de ses collègues portant réforme du mode de vote des budgets régionaux (n° 285).

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

M. René Dosièrè, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le ministre des relations avec le Parlement, mes chers collègues, la région est la seule collectivité locale française dont l'assemblée est élue au scrutin proportionnel. Compte tenu de notre histoire et de notre culture politique, il en résulte une multiplicité des groupes politiques, qui, elle-même, rend difficile la constitution d'une majorité stable dans les conseils régionaux.

Cette difficulté peut, bien sûr, être surmontée par une réforme du mode de scrutin et, de ce point de vue, les idées ne manquent pas,...

M. Pierre Mazeaud. Il y a autant de solutions que de groupes !

M. René Dosièrè, rapporteur. ... au point d'ailleurs que toute modification de ce mode de scrutin semble impossible à réaliser, comme on a pu le constater lors des précédentes législatures.

En réalité, c'est peut-être aussi parce que cette modification électorale cache un débat plus profond sur la place des régions dans notre système institutionnel. C'est dire qu'une réforme de ce mode de scrutin ne saurait se réaliser dans la précipitation et, en tout cas, pas à quelques mois, voire à quelques semaines, des échéances électorales.

Bien sûr, le débat a nécessairement et légitimement resurgi, dès lors qu'une nouvelle majorité est arrivée au pouvoir neuf mois avant la date prévue pour les élections régionales.

Après avoir pris acte de la diversité des points de vue, le Premier ministre a décidé de repousser cette réforme à une période plus adaptée. Je considère, pour ma part, que c'est une sage décision.

Dès lors le risque de blocage de l'institution régionale subsiste, notamment en ce qui concerne l'acte majeur que constitue le vote du budget. On a pu constater, ces dernières années, qu'une simple juxtaposition des voix « contre » permettait de repousser un budget.

D'où la proposition de loi présentée par M. Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste, dont la finalité est simple. Je la résume. Après que son budget a été repoussé par un front du refus, le président du conseil régional élabore un nouveau budget. Dès lors qu'aucune majorité ne se dégage pour proposer et voter un budget alternatif, ce second projet de budget du président est considéré comme adopté. Inversement, si une majorité absolue du conseil régional est capable d'élaborer et de voter un budget alternatif, c'est celui-ci qui entrera en application après, bien sûr, avoir été soumis au contrôle de légalité.

Ce faisant, la proposition du président du groupe socialiste n'innove pas. Depuis longtemps, une procédure de ce type était suggérée, voire réclamée, comme en témoignent les multiples propositions de loi émanant des divers groupes de cette assemblée, propositions que j'ai analysées dans mon rapport écrit. L'originalité de la proposition socialiste n'est donc pas, dans son contenu, mais dans le fait qu'elle vient, ce matin, en discussion dans notre assemblée, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution. Ainsi, notre proposition ne sera pas qu'une simple déclaration d'intention. Voilà bien la nouveauté : faire ce que l'on dit.

En outre, la commission des lois m'avait confié la responsabilité d'analyser les autres propositions déposées ou redéposées depuis le début de cette législature. Pour faciliter le travail de l'Assemblée, j'ai donc procédé à une réécriture de la proposition de loi de M. Ayrault, afin de tenir compte des auditions, des points de vue recueillis et, dans la mesure où c'était possible, des autres propositions.

Malgré l'expérience acquise avec mes camarades socialistes...

M. Pierre Mazeaud. Collègues !

M. Bernard Roman. Et néanmoins camarades !

M. René Dosière, rapporteur. ... dans l'art d'élaborer une synthèse – mais sans doute est-elle encore insuffisante –, j'avoue cependant mon incapacité à avoir pu réaliser cette synthèse avec la proposition de loi des Verts qui procède d'une logique différente, comme M. Hascoët le rappellera vraisemblablement, et qui suggère de tirer toutes les conséquences du scrutin proportionnel dans le cadre du fonctionnement du conseil régional.

La commission des lois, après un débat constructif et approfondi – il m'a même semblé que, pour certains collègues, il était un peu long –, a modifié ce texte pour aboutir à une rédaction encore plus synthétique, qui est celle qui est soumise à notre discussion d'aujourd'hui.

Bien entendu, le cœur de cette proposition reste la procédure que j'ai décrite tout à l'heure. Cependant, la commission a apporté trois modifications significatives que je vais vous résumer.

Première modification : le nouveau projet de budget du président devra, en premier lieu, être validé par le bureau, c'est-à-dire par l'exécutif. Il ne faut pas se cacher que la procédure qui est envisagée peut se traduire par

une accentuation forte des prérogatives du président, au risque même de dériver vers l'exercice d'un pouvoir personnel, voire solitaire.

Pour prévenir cette tentation, il m'a semblé utile d'associer à ce nouveau budget l'ensemble des forces qui constituent la majorité du président. En effet, selon les modifications proposées par la commission, le bureau pourra modifier ce projet, voire refuser le recours à cette procédure exceptionnelle.

Deuxième modification apportée par la commission : pour présenter un budget alternatif, il faudra réunir la majorité absolue du conseil régional et publier la liste des signataires qui proposent ce nouveau projet. Ce ne sera plus, comme dans les propositions initiales, seulement une possibilité ouverte à un tiers des membres de l'assemblée. En effet, la procédure budgétaire est trop lourde de conséquences pour qu'on accepte qu'elle serve les manœuvres politiciennes suscitées par une des minirotés agissantes. C'est pourquoi il est en même temps exigé qu'une déclaration politique exprimant les orientations de cette nouvelle majorité soit jointe à ce projet de budget alternatif.

En revanche, la commission a estimé, avec une unanimité dont votre rapporteur n'a pu que prendre acte,...

M. Pierre Mazeaud. Se réjouir !

M. René Dosière, rapporteur. ... qu'il ne fallait pas, à cette occasion, remettre en jeu le mandat du président du conseil régional.

M. Bernard Roman. Très bien !

M. René Dosière, rapporteur. Je continue néanmoins à penser que le fait pour un président d'exécuter un budget élaboré par une autre majorité politique que celle à laquelle il appartient n'est pas tout à fait satisfaisant ni du point de vue de la raison ni sous l'angle de la morale politique.

Troisième modification significative proposée par la commission : pour rendre plus transparente l'élection du conseil régional en début de mandature, il est fait obligation aux candidats à la présidence d'annoncer, préalablement au vote, leurs orientations et leurs alliances, ces dernières étant connues par le biais de la présentation des bureaux c'est-à-dire par la présentation de la liste de ceux qui disposeront d'une délégation du président et donc qui constituent ce que l'on pourrait appeler l'exécutif.

M. Robert Pandraud. Là-dessus, il n'y avait pas unanimité !

M. René Dosière, rapporteur. Telles sont, mes chers collègues, les caractéristiques essentielles de cette procédure exceptionnelle dans le fonctionnement de nos collectivités et qui devrait le rester.

Faute d'une telle procédure, le risque, qui existe déjà, serait encore plus grand de voir se multiplier les budgets régionaux réglés d'office par le préfet après avis de la chambre régionale des comptes. On me répondra que c'est le cas dans certaines communes et qu'après tout celles-ci ne s'en portent pas plus mal. Mais c'est oublier que les budgets municipaux et régionaux ont une nature différente.

Le budget communal, c'est d'abord un budget de fonctionnement avec des dépenses de personnel importantes. Quant aux investissements communaux, ils ne concernent, pour l'essentiel, que le patrimoine communal.

Les budgets régionaux sont d'une autre nature. Ce sont d'abord des budgets d'investissement, constitués en majorité de subventions d'équipement accordées aux entre-

prises, aux associations, à l'Etat, aux communes, aux communautés de communes, aux départements. Au total, 20 milliards de francs de subventions sont accordées en 1996, contre 13 milliards pour les dépenses propres aux régions, qui profitent essentiellement aux lycées. Ces subventions constituent un levier qui permet de réaliser d'autres équipements beaucoup plus importants, disséminés, quelquefois trop, d'ailleurs, sur l'ensemble du territoire régional. Accepter que le représentant de l'Etat puisse déterminer lui-même ces financements reviendrait à nier tout simplement la décentralisation.

En outre, la procédure de règlement d'office du budget retarde de plusieurs mois l'engagement de ces dépenses qui servent au développement de nos régions. Cette particularité du budget régional justifie qu'une procédure particulière soit prévue pour son adoption.

C'est la raison pour laquelle je vous propose d'adopter la proposition de loi telle qu'elle résulte des travaux de la commission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Pierre Mazeaud. Monsieur Dosière, vous avez justifié la décentralisation ! C'est ce que je retiendrai de vos propos !

M. René Dosière, *rapporteur.* Mes propos forment un tout !

M. Jean Le Garrec. Vous êtes un jacobin, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud. Il en faut ! L'Etat sert encore à quelque chose ! Demandez à M. le ministre !

M. Jacques Blanc. La décentralisation ne remet pas l'Etat en cause ! C'est une vision archaïque !

M. Pierre Mazeaud. Taisez-vous, président de région !

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

M. Jean-Pierre Chevènement, *ministre de l'intérieur.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, vous connaissez les raisons qui ont conduit le Gouvernement à ne pas envisager de modification du mode de scrutin régional à six mois des élections qui verront le renouvellement des conseils régionaux. Ce débat arrive trop tard pour être envisagé sereinement et être compris de l'opinion publique, qui y verra je ne sais quelle manœuvre engagée à la va-vite. La voix de la sagesse a donc prévalu.

La démocratie exige la transparence. Elle requiert un effort permanent d'explication. Elle ne s'accommode pas de modifications des règles du jeu à la veille des échéances. Comme l'a noté votre rapporteur, ce qui n'a pu être fait « à froid » devient une mission impossible « à chaud ».

M. Jacques Blanc. Et que s'est-il passé pour les élections législatives de 1986 ?

M. le ministre de l'intérieur. Pour autant, peut-on ignorer les difficultés de fonctionnement des conseils régionaux, qui se manifestent notamment au moment de l'élection du président et du vote du budget ?

Qu'on me comprenne bien : le principe posé par l'article 72 de la Constitution, aux termes duquel les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi suppose débat au sein de ces assemblées, et je suis le premier à me réjouir que ces débats aient lieu, même s'ils sont vifs et font par-

fois apparaître des contradictions. Le mode de scrutin proportionnel le permet tout particulièrement dans la mesure où il autorise la représentation de toutes les nuances de l'opinion.

Mais quand, dans le même temps, monte le risque de la multiplication des blocages pour la prise de grandes décisions comme le vote du budget, et qu'il arrive que l'Etat soit conduit à régler lui-même le budget, donc à arbitrer les conflits, on peut légitimement se poser la question de savoir si ces collectivités ont encore la capacité de s'administrer librement par leurs conseils élus.

Peut-on pour autant renoncer soit à la représentation proportionnelle soit à une représentation propre aux départements au sein des conseils régionaux sans remettre en cause un élément essentiel de l'organisation administrative française depuis la Révolution ? Telles sont les questions que nous devons nous poser.

Ce sujet – ne nous y trompons pas – est au cœur du thème de la place de la région au sein de nos institutions territoriales.

M. Adrien Zeller. Tout à fait !

M. Jacques Blanc. Et c'est pour cette raison que nous sommes là !

M. le ministre de l'intérieur. La région, comme l'a noté la commission, a un budget qui trace l'avenir puisque, à la différence des budgets des autres collectivités, c'est essentiellement un budget d'investissement. Il soutient un programme. Il implique une vision à long terme de l'aménagement de la région et du territoire. Il entraîne par conséquent des engagements à l'égard d'autres collectivités et de l'Etat, notamment au travers de la procédure des contrats de plan.

Les régions ont donc, presque par définition, étant donné le rôle que les lois de décentralisation leur ont confié, besoin d'une vision à long terme et d'une certaine stabilité tenant compte de leurs équilibres internes et associant autant que possible toutes leurs forces vives.

Ainsi, le diagnostic et le souhait de doter l'institution régionale d'une plus grande stabilité sont, je le crois, partagés par toutes les composantes politiques républicaines. C'est ce qui explique que plusieurs propositions de loi aient été déposées pour tenter de résoudre ces difficultés, à l'initiative de M. Mazeaud...

M. Adrien Zeller. Grand régionaliste devant l'Eternel ! (*Sourires.*)

M. le ministre de l'intérieur. ... de M. Ayrault, de M. Blanc...

M. Jacques Blanc. Régionaliste convaincu !

M. le ministre de l'intérieur. ... ou de Mme Aubert. Je sais que vous ne manquez pas d'idées car certains d'entre vous m'entretiennent fréquemment de ce sujet.

La proposition issue des travaux de la commission tend à instaurer, au moment de l'élection, une plus grande transparence dans les choix proposés à l'assemblée régionale, qu'il s'agisse du programme envisagé par le président ou de l'équipe dont il va s'entourer.

Je dois vous indiquer ce qu'en pense le Gouvernement. Il partage cette démarche.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, la région agit dans le moyen terme. Il est donc légitime et souhaitable que le candidat à la présidence accompagne sa candidature, vous l'avez prévu, d'une déclaration quant à la vision qu'il a de l'action de la région, de ses priorités, et que l'assemblée

puisse être informée de la composition de l'équipe dont il envisage de s'entourer pour conduire ce programme. Il n'y a rien là que de très normal.

Bien entendu, la signification d'une telle disposition ne peut être que politique c'est déjà beaucoup. Il s'agit de savoir qui on élit et pour quelles orientations.

Je le rappelle, ni les pouvoirs du président, au regard des délégations qu'il peut ou non accorder, ni le mode de désignation des membres de la commission permanente ou du bureau ne sont remis en cause par la proposition.

L'article vise bien à afficher les raisons d'une candidature et à contribuer, lors du renouvellement des assemblées régionales, à clarifier les données politiques au sein de l'assemblée issue du scrutin – proportionnel, je le rappelle –, à charge pour le président de s'expliquer ultérieurement sur la conduite de son action au regard de cette déclaration.

Sous le bénéfice de ces observations, j'estime que cette disposition facilitera le fonctionnement de l'assemblée régionale, et la démocratie devrait en sortir confortée.

M. René Dosière. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. L'autre innovation importante de la proposition, qu'a rapportée M. Dosière, est l'instauration d'une motion de défiance, qui peut être présentée à l'occasion de difficultés rencontrées au moment du vote du budget.

A l'évidence, celui-ci est l'acte politique annuel essentiel dans la vie de la collectivité. C'est le budget qui traduit concrètement les choix proposés par le président à l'assemblée régionale et qui permet d'apprécier s'il conduit le programme sur lequel il s'est fait élire.

C'est en réalité sur le budget, parce qu'il le prépare en fonction des options et du programme de sa majorité, que le président s'engage le plus politiquement. Cela est vrai dans la région comme dans toute collectivité locale, mais à plus forte raison au sein du conseil régional étant donné les attributions propres de cette collectivité.

J'ajoute que le budget est l'un des actes obligatoirement soumis au vote de l'assemblée régionale, la commission permanente ne pouvant bénéficier de délégation en la matière. Nous sommes donc bien devant l'acte majeur préparé par le président et soumis à l'assemblée régionale plénière.

Il est donc compréhensible et logique que les dysfonctionnements de l'assemblée soient exacerbés à ce moment de la vie de la collectivité et que la motion de défiance porte sur cet acte parce que c'est à ce moment-là qu'en général les choses se passent.

Je m'associe donc totalement, au nom du Gouvernement, à la démarche proposée par la commission. Elle correspond, si l'on voulait faire des comparaisons, à l'esprit de ce qu'on appelait naguère « le parlementarisme rationalisé ». Je sais qu'on a pu critiquer ce concept, qui vise à mettre un peu d'ordre – pas trop, mais un peu – dans les assemblées, et notamment à l'Assemblée nationale. C'est l'une des caractéristiques de la Constitution de la V^e République, dont je rappelle que l'esprit reste parlementaire.

Peut-on transposer cette théorie, cette volonté de renforcer la stabilité de l'exécutif face à des changements de majorité éventuels au niveau de la région ?

C'est ce que vous tentez de faire dans une certaine mesure, et c'est sans doute judicieux pour la raison très simple qu'il n'y a pas, au niveau régional, l'équivalent des dispositifs constitutionnels qui établissent dans la

République une prépondérance gouvernementale que chacun s'accorde à reconnaître pour s'en réjouir ou pour la déplorer.

Au niveau de la région, et votre proposition ne va pas jusque là. La motion de défiance, comme la commission le propose, ne doit être présentée que s'il y a une majorité absolue des membres composant le conseil régional pour la signer, ce qui est déjà un sérieux tempérament.

Il serait en effet tout à fait paradoxal qu'un groupe minoritaire puisse déstabiliser la vie de la région par des manœuvres dilatoires, empêchant le vote du budget dans les délais normaux à seule fin de montrer son existence ou, pire encore, de discréditer l'institution régionale, ou plus simplement à seule fin d'exister. Car, nous le savons, aller jusqu'au bout de leur être est dans la nature non seulement des institutions mais aussi des hommes. (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud. Eh oui !

M. le ministre de l'intérieur. La motion de défiance signée dans ces conditions par une majorité de conseillers régionaux serait forcément un acte grave. Dans l'esprit de la commission, elle traduirait un échec de la procédure d'amendement que vous avez judicieusement prévue d'instaurer au préalable, procédure d'amendement et de débat qui intervient à un moment où le budget a été repoussé une première fois et où la nouvelle proposition, tenant compte, le cas échéant, des amendements issus du débat, suscite une nouvelle opposition.

De la même manière, la gravité de cet acte doit placer chacun en face de ses responsabilités. Je souscris au projet de la commission, qui exige que la motion comporte obligatoirement, sous peine d'irrecevabilité, la liste de ses signataires, c'est-à-dire la liste de tous ceux qui non seulement s'opposent au projet du président, mais aussi et surtout adhèrent au contre-projet annexé à la motion et font alliance autour de ce contre-projet ; il y a là un souci de clarté méritoire.

Au total, la proposition répond bien, me semble-t-il, aux objectifs de clarification et de transparence que vous souhaitez faire prévaloir dans la vie de nos régions. Elle responsabilise les assemblées et leur exécutif et devrait contribuer à introduire une plus grande stabilité et une réelle continuité dans l'action, sans préjudice de la représentation d'une réalité que je qualifierai de plurielle à l'échelon régional.

Cependant, la proposition que nous examinons peut aboutir à ce qu'un budget adopté à l'occasion d'une motion de défiance déposée à la majorité des membres du conseil doive être exécuté par un exécutif qui a été battu sur son projet. Voilà qui mérite que nous y réfléchissions une dernière fois. A l'évidence, le président qui a conduit avec le bureau la procédure jusqu'au bout a choisi d'engager sa responsabilité sur ce projet. Dès lors, les conséquences d'un échec devraient sans doute être plus nettement tirées. C'est la seule réserve – elle n'est pas de pure forme – que je prends la liberté de faire, monsieur le rapporteur, sur le texte de votre proposition.

M. René Dosière, rapporteur. Votre remarque s'adresse à tous les membres de la commission !

M. le ministre de l'intérieur. Je souhaitais vous en faire part alors que va débiter la discussion générale, à laquelle je ne pourrai malheureusement pas assister jusqu'à la fin car je dois participer à Luxembourg à un sommet des ministres de l'intérieur et des ministres de la justice de l'Union européenne.

Le Gouvernement considère que ce dispositif va dans le bon sens, qu'il est de nature à clarifier la vie de l'institution régionale et à donner une certaine stabilité à cette institution, qui le mérite. Mais peut-on imaginer un système parfait ? J'ai souvent dit que bâtir la cité terrestre, ce n'était déjà pas si mal, et qu'il fallait laisser à d'autres le soin de bâtir la cité de Dieu.

M. René Dosière, rapporteur. Mais le spirituel couche dans le lit de camp du temporel, comme l'a dit Péguy !

M. le ministre de l'intérieur. Je faisais référence à *La Cité de Dieu* de saint Augustin.

M. Adrien Zeller. Vous avez d'excellentes références !

M. le ministre de l'intérieur. Venant de vous, monsieur Zeller, ce compliment ne saurait que me toucher !

L'enjeu est important. Il s'agit d'écarter, vous le sentez bien, le risque d'alliance de circonstance, de conforter la région dans son rôle d'orientation et de préparation de l'avenir, en permettant le rassemblement de tous ceux pour qui l'intérêt général – notion fondamentale, au cœur de la République, mais il y a aussi un intérêt régional sur lequel on doit pouvoir se mettre d'accord – peut prendre corps.

Cette proposition permettra, j'en suis sûr, de dépasser des oppositions stériles ou stéréotypées et d'ouvrir la voie, à travers le dialogue républicain, aux bâtisseurs de l'avenir de nos régions et à tous ceux qui voudront faire de l'aménagement du territoire national un grand dessein partagé.

Le Gouvernement apprécie très favorablement l'esprit dans lequel est présentée cette proposition. Je rends hommage au rapporteur qui, à partir de la proposition de loi de M. Ayrault et du groupe socialiste, a accompli un important travail, dans des circonstances difficiles, pour permettre à l'Assemblée nationale de délibérer valablement ce matin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Marc Ayrault.

M. Jean-Marc Ayrault. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je voudrais en quelques mots vous rappeler pourquoi le groupe socialiste a décidé de déposer la proposition de loi qui a fait l'objet d'un examen à la commission des lois et dont l'économie vient de vous être exposée par le rapporteur, René Dosière.

Depuis plusieurs années, certains conseils régionaux connaissent des difficultés pour se gouverner et surtout pour élaborer leur budget. Cette situation est due à l'absence de majorité claire et tous les groupes politiques représentés dans cet hémicycle sont conscients que le mode d'élection des conseillers régionaux doit être revu.

M. Gérard Gouzes. Très bien !

M. Adrien Zeller. Oui !

M. Jean-Marc Ayrault. Chacun reconnaîtra qu'après les élections régionales de 1992 l'actuelle opposition a eu plus de temps que nous pour réformer ce mode de scrutin.

M. José Rossi. On aurait pu le faire, c'est sûr !

M. Jacques Blanc. On a fait une erreur et vous faites pareil !

M. Adrien Zeller. Il ne faut pas persévérer dans l'erreur !

M. Pierre Mazeaud. On ne modifie pas le mode de scrutin à moins d'un an de l'élection !

M. Jacques Blanc. Qu'est-ce que vous avez fait pour les élections législatives de 1986 ? On a changé le mode de scrutin quatre mois avant ! On se moque de nous !

M. Jean-Marc Ayrault. Et pourtant, les deux gouvernements qui ont géré notre pays de 1993 à 1997 n'ont pas réussi – c'est un simple constat – à trouver un système nouveau recueillant une adhésion suffisamment large pour qu'ils se risquent à le soumettre à l'approbation du Parlement.

M. Pierre Mazeaud. Voilà ! C'est cela !

M. Jacques Blanc. Et la proportionnelle pour les législatives ! Quelle malhonnêteté !

M. Jean-Marc Ayrault. C'est cette situation qu'a trouvée le gouvernement de Lionel Jospin lorsqu'il a été mis en place après les résultats des élections législatives qui ont suivi la dissolution de l'Assemblée décidée par le Président de la République. A moins d'un an des élections régionales, le problème du consensus, souhaitable autour d'une réforme de scrutin régional, s'est trouvé aggravé du fait même de ce court délai.

M. René Dosière, rapporteur. Bien sûr !

M. Jean-Marc Ayrault. En effet, il s'agissait non seulement de s'accorder entre formations de la majorité mais également de trouver un accord avec les formations de l'opposition. Sinon le risque aurait été grand, et j'ajouterais même inéluctable, de voir la nouvelle majorité être accusée des plus noirs desseins, c'est-à-dire de changer les règles du jeu quelques mois avant un scrutin. Cependant, le Premier ministre a tenté de trouver un terrain d'entente. J'ai moi-même participé à des réunions exploratoires sur ce sujet avec tous les groupes de cette assemblée. Il est apparu très vite qu'aucune issue efficace et consensuelle ne pouvait être espérée. Ainsi, comme c'est souvent le cas en France, faute de réformer à temps on en arrive à ne plus pouvoir réformer du tout.

M. Adrien Zeller. Eh oui !

M. Jean-Marc Ayrault. Dans ces conditions, il aurait été simple de ne rien proposer, mais nous avons considéré qu'au moins une initiative devait être prise. En effet, le risque perdure – vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, – de voir certaines régions, sans doute plus nombreuses encore qu'actuellement, se trouver devant la situation où n'existent en leur sein que des majorités composites et relatives. Elles se trouveraient donc dans l'incapacité de réunir une majorité pour voter leurs budgets qui seraient alors élaborés par les autorités déconcentrées de l'Etat.

Vous le savez, je suis un partisan résolu de la décentralisation – nous sommes nombreux dans ce cas – et j'espère d'ailleurs qu'elle sera renforcée dans les années qui viennent.

M. Adrien Zeller. Nous aussi !

M. Jean-Marc Ayrault. Il m'était donc particulièrement désagréable de me résigner à ce que de grandes collectivités territoriales démontrent, année après année, leur incapacité à se gérer elles-mêmes, contrairement d'ailleurs à l'esprit de la loi sur l'administration territoriale de la République. Nous aurions même pu être placés un jour

devant une situation ubuesque au moment de la négociation des contrats de plan Etat-région dans le cas de budgets exécutés par le préfet. Celui-ci serait alors chargé de négocier avec lui-même ces contrats de plan !

M. Pierre Mazeaud et M. Jean Le Garrec. Exactement !

M. Jean-Marc Ayrault. C'est pourquoi, m'inspirant de travaux anciens de la direction générale des collectivités locales, travaux qui d'ailleurs avaient été le soubassement de certaines autres initiatives parlementaires, j'ai proposé au groupe socialiste, qui a suivi mon initiative, le dépôt d'un texte...

M. Robert Pandraud. Nous copiant quelque peu !

M. Jean-Marc Ayrault. ... dont nous discutons aujourd'hui la trame telle qu'elle est issue des travaux de la commission des lois. Ce texte vous a été présenté avec les modifications et les enrichissements que la commission a souhaité lui apporter.

Le dispositif qui vous est proposé devrait permettre aux régions, dans toutes les hypothèses, de disposer d'un budget qu'elles auront déterminé elles-mêmes. Bien sûr, je le rappelle ici devant vous, une réforme en profondeur du mode de scrutin régional reste nécessaire. Il faudra y venir dans la sérénité.

M. Gérard Gouzes. Bien sûr !

M. Jean-Marc Ayrault. Avant de conclure ce propos à la fois pragmatique et lapidaire, je ne cacherai pas à l'Assemblée que le groupe socialiste attend des formations politiques républicaines, c'est-à-dire en clair celles qui récusent l'idéologie du Front national et qui s'interdisent avec cette formation politique toute alliance, même fugitive, même uniquement le temps d'un scrutin – l'élection du président, par exemple, ou l'adoption du budget –, qu'elles mettent en conformité leurs paroles et leurs actes. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jacques Blanc. Quel aveu ! Voilà le seul objectif du texte ! Les régions, vous vous en moquez !

M. Jean-Marc Ayrault. Mais aucun texte ne met à l'abri des tentations les plus aventureuses. En d'autres termes, un texte, quel qu'il soit, ne peut résoudre un problème de responsabilité politique. C'est donc à elle que je fais appel pour conclure mon propos. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jacques Blanc. C'est leur seule stratégie ! C'est l'hypocrisie la plus totale des socialistes !

M. le président. La parole est à M. Christian Estrosi.

M. Christian Estrosi. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la région est la plus jeune collectivité élue au suffrage universel dans notre pays.

M. Pierre Mazeaud. Voilà une évidence !

M. Christian Estrosi. Il est vrai que, lorsque le législateur a lancé cette affaire, en 1986, quelques compétences minimales étaient confiées aux régions, qui ont démarré avec des budgets plutôt modestes et raisonnables. Il fallait alors qu'elles fassent leur apprentissage, l'apprentissage de la démocratie régionale. Il fallait apprendre à nos électeurs à se sentir eux-mêmes citoyens appartenant à une région et à avoir envie d'en défendre les valeurs, l'identité, le particularisme. Et puis, au fil des décisions prises par les gouvernements successifs, par le Parlement, décret en Conseil d'Etat après décret en Conseil d'Etat, les

régions ont petit à petit vu se compléter leurs compétences, leurs responsabilités ainsi que leurs moyens budgétaires et financiers. A mes yeux, être conseiller régional, c'est exercer l'une des missions locales les plus enthousiasmantes, parce qu'on a une vision un peu au-dessus de la mêlée, parce qu'on fait un véritable aménagement du territoire au service de l'emploi, de la formation, du développement économique, parce que l'on peut s'en donner les moyens dès lors qu'on en a la volonté. Mais il ne faut pas qu'à un moment ou à un autre l'institution régionale se trouve en situation de déséquilibre. L'objectif du texte qui nous est présenté aujourd'hui est donc de permettre à un exécutif régional de disposer finalement d'une certaine stabilité.

Je ne vous cacherai pas que, personnellement, l'esprit proportionnel au sein des conseils régionaux ne me déplaît pas. Je considère en effet que, sur l'essentiel, les hommes et les femmes qui ont été désignés pour exercer ces responsabilités peuvent parfaitement s'entendre...

M. Jacques Blanc. Tout à fait ! Il a raison !

M. Christian Estrosi. ... pour assurer de meilleures conditions d'accueil dans les lycées à nos enfants, une formation plus adaptée à la réalité du tissu économique et social local, pour définir une politique d'assainissement des cours d'eau ou du littoral ou pour déterminer les moyens à mettre à disposition des communes, grandes ou petites, en fonction de la spécificité de leur territoire, urbain ou rural, afin qu'elles aient les moyens de mettre en œuvre leur propre politique.

Vous nous avez dit tout à l'heure, monsieur le rapporteur, que l'essentiel des budgets des régions était des budgets d'investissement. C'est faux !

M. Pierre Mazeaud. On y distribue du pognon à des associations !

M. Christian Estrosi. Ce sont des budgets d'intervention.

Comment peut-on considérer que le budget de la formation professionnelle ou initiale qualifiante, qui est aujourd'hui l'une des principales missions confiées aux régions, soit un budget d'investissement ?

M. Gérard Gouzes. C'est de l'investissement intellectuel !

M. Christian Estrosi. Comment peut-on considérer que les six régions de France qui viennent de se voir confier l'expérimentation de la gestion des transports ferroviaires locaux effectuent des investissements ? Certes, elles ont la possibilité d'investir dans du matériel nouveau mais, pour l'essentiel, il s'agit d'améliorer les fréquences, les dessertes, tout ce qui fait la qualité d'accueil des usagers dans nos gares et dans nos trains. Globalement, ces régions agissent plus dans un esprit d'intervention. De même, lorsqu'un soutien est apporté à telle ou telle collectivité, à une commune qui prend l'initiative d'organiser un événement de dimension internationale, un congrès par exemple, qui contribuera à l'essor économique et au rayonnement de la région, ce n'est, bien sûr, pas essentiellement d'investissement qu'il s'agit. Pour toutes ces actions un système proportionnel peut parfaitement permettre, me semble-t-il, à des hommes et à des femmes de s'entendre entre eux. Mais – hélas ! – il y a toujours ce petit jeu subtil...

M. Jean Le Garrec. Subtil, le mot est fort !

M. Christian Estrosi. ... qui, lors du dernier scrutin régional de 1992, a eu pour résultat de faire sortir des urnes, à l'issue de troisièmes tours, des présidences et des

exécutifs que l'on n'attendait pas – la plupart d'ailleurs issus de vos rangs, messieurs de la majorité ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Je pourrais faire référence à la région Bourgogne, par exemple.

M. Bernard Roman. Il y a des contre-exemples !

M. Christian Estrosi. Mais nous avons connu d'autres situations !

M. Pierre Mazeaud. Il vaut mieux s'éloigner de ce terrain !

M. Bernard Derosier. Oui, il est miné !

M. Jean Le Garrec. M. Giraud va arriver !

M. Christian Estrosi. En région Provence - Alpes - Côte d'Azur, par exemple, toutes les présidences de commission, car il ne s'agit pas que de l'exécutif, ont été attribuées à des personnes issues de vos rangs, messieurs, au lendemain des élections de 1992. Et avec l'apport de qui ? J'en tairai le nom ici, mais vous savez tous de qui il s'agit.

Certes, chacun a alors pris ses responsabilités avec honneur et dignité, remettant systématiquement son mandat en jeu. Ce qui démontre bien, encore une fois, qu'à partir du moment où les élus ont un peu de dignité le système proportionnel peut parfaitement fonctionner.

M. Bernard Derosier. Voilà un RPR qui soutient la proportionnelle maintenant !

M. Gérard Gouzes. Il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis !

M. Christian Estrosi. Mais nous ne pouvons quand même pas vivre sous la menace permanente. Aujourd'hui, le pari du législateur, de notre pays tout entier est en train de réussir puisque toutes les enquêtes d'opinion démontrent que nos concitoyens, plus de dix ans plus tard, commencent à avoir un sentiment d'appartenance régionale.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. Christian Estrosi. Comment pourrait-on dès lors les tromper en leur prouvant que la région ne peut pas fonctionner correctement ? Comment pourraient-ils comprendre que nous soyons être mis en cause pendant l'exercice de notre mandat alors qu'ils attendent beaucoup de nous pour faire fonctionner les lycées de leurs enfants et tout ce qui joue aujourd'hui un rôle considérable dans leur vie quotidienne ? Une modification de mode de scrutin s'imposait donc, mais ni le gouvernement d'Alain Juppé, ni votre gouvernement, monsieur le ministre, n'ont souhaité y procéder.

M. Pierre Mazeaud. Pour les mêmes raisons !

M. Christian Estrosi. En effet, et je pense que cela est parfaitement justifié, car il ne faut pas modifier les règles du jeu quelques mois avant une élection.

M. Pierre Mazeaud. Exact !

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. Christian Estrosi. La proposition de M. Mazeaud et de M. Pandraud, suggérée d'ailleurs par le premier ministre Alain Juppé, la proposition de M. Ayrault et celle de M. Blanc sont reprises dans le texte proposé aujourd'hui par la commission. Celui-ci, même s'il est modeste en termes d'avancées – c'est vrai –, permettra d'éviter ces petits jeux subtils, qui risquent de devenir nocifs lors des prochaines mandatures régionales. C'est la

raison pour laquelle le RPR ne peut que regarder favorablement ce texte dont l'esprit respecte celui que M. Mazeaud et M. Pandraud ont déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

M. René Dosière, rapporteur. On en a même repris le titre !

M. Christian Estrosi. Vous m'autoriserez toutefois à faire quelques observations sur son contenu et sur les modifications que vous avez souhaité y apporter.

M. René Dosière, rapporteur. Sur les améliorations !

M. Christian Estrosi. Lier à un budget le sort d'un président alors que le code général des collectivités territoriales prévoit que celui-ci est élu pour une durée de six ans me paraissait dangereux. La commission, dans sa grande sagesse, a souhaité revenir sur le fait que le nom d'un candidat à la présidence puisse être lié à une motion de défiance et à un budget alternatif. Nous avons tous bien compris le danger d'une telle mesure car, après tout, s'associer à un budget alternatif n'a rien de spectaculaire mais changer chaque année de président et se payer le luxe d'avoir six présidents différents pendant six années d'affilée pourrait constituer une véritable tentation pour certains auxquels nous pensons tous. C'est la raison pour laquelle je ne peux que donner raison à la commission de ne pas avoir lié ces deux affaires afin de respecter la volonté exprimée dans le code général des collectivités territoriales, lequel stipule bien que le président est élu pour six ans. Il appartiendra dès lors au président désavoué par l'adoption d'un budget alternatif d'en tirer ou non les conclusions.

Je regrette également, monsieur le rapporteur, que vous ayez introduit un article 3 qui me paraît ne pas correspondre à l'esprit de ce que nous avons voulu défendre ensemble, avec MM. Mazeaud, Pandraud, Ayrault et Blanc. Il est en effet dommage de jeter le trouble sur le seul objectif que nous souhaitions atteindre, d'autant que vous l'atténuez un peu. Si l'on y regarde de près, que dit l'article L. 4133-8 du code général des collectivités territoriales à propos des bureaux ? « Le président et les membres de la commission permanente ayant reçu délégation en application de l'article L. 4231-3 forment le bureau. » C'est-à-dire que le processus passe d'abord par l'élection du président – deux tours à la majorité absolue, un troisième tour à la majorité relative – ensuite par l'élection des membres de la commission permanente, y compris les vice-présidents, par le même mode d'élection, à savoir deux tours à la majorité absolue et un troisième tour à la majorité relative. Et, d'après le CGCT, ce n'est qu'après que le président accorde les délégations à certains membres de la commission permanente élue. Dans le cadre d'un scrutin proportionnel, que nous voulons corriger pour de simples raisons budgétaires, comment un candidat à la présidence pourrait-il préjuger, avant sa propre élection, de ceux des candidats qui seront élus à la commission permanente, pour pouvoir leur accorder, ensuite, une délégation ? (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Comment pourrait-il présenter les noms de ceux qui constitueront ensuite le bureau ?

M. José Rossi. C'est une aberration.

M. Christian Estrosi. Je relève au passage que le bureau n'apparaît dans le code général des collectivités territoriales que comme facultatif,...

M. Jacques Blanc. On le change comme on veut !

M. Christian Estrosi. ... et qu'un certain nombre de régions n'en ont pas.

M. Jacques Blanc. Bien sûr !

M. Bernard Derosier. L'exercice solitaire du pouvoir !

M. Christian Estrosi. En d'autres termes, le bureau peut être réduit au président, puisque, disons-le encore une fois, la loi dispose : « Le président et les membres de la commission permanente ayant reçu délégation... forment le bureau ».

Mais si le président décide de conserver l'ensemble de ces délégations, ce qui arrive bien souvent ? Non pas pour les raisons que vous avez insinuées, mais tout simplement parce que, dans un grand esprit de démocratie régionale, beaucoup de présidents ont choisi de s'appuyer sur les travaux en commission pour exercer leurs pouvoirs. Dans ce cas, les commissions étant elles-mêmes élues à la proportionnelle, le budget ainsi que les principaux actes sont bien souvent l'émanation des décisions qu'elles ont prises. C'est pourquoi elles ne sont pas si nombreuses, les régions dans lesquelles les présidents, dans leur recherche de plus de démocratie dans le fonctionnement de l'institution, ont choisi de s'appuyer exclusivement sur leur bureau.

M. Jacques Blanc et M. Robert Pandraud. Très bien !

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Estrosi.

M. Christian Estrosi. Je conclus, monsieur le président.

Il serait donc dommage de ternir l'esprit de ce texte, en exigeant que, désormais, un président présente pour le bureau le nom de candidats dont il n'a pas la certitude...

M. René Dosièrè, rapporteur. Mais si !

M. Christian Estrosi. ... qu'ils seront élus dans le cadre de l'élection de la commission permanente. C'est pourquoi, dans un esprit de clarté, et tout en étant globalement favorable à ce texte, j'ose espérer que notre discussion conduira à écarter cette disposition. En tout cas, au lendemain du mois de mars prochain, ce texte devrait donner à l'ensemble des institutions régionales une plus grande stabilité. Finalement, nous aurons bien servi la démocratie en général. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Robert Pandraud. C'était vraiment très bien !

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. La proposition de loi que nous examinons pose plusieurs questions de fond relatives à la démocratie.

C'est en 1982, avec la décentralisation, que les régions ont accédé à leur statut actuel. Depuis cette date, les régions françaises, dotées d'une assemblée élue au suffrage universel direct, à la proportionnelle, et d'un exécutif propre, ont fonctionné normalement, en dégageant des majorités stables, homogènes, en mesure d'élaborer et d'adopter leurs budgets dans des conditions qui respectent le choix des électeurs et la responsabilité des élus.

Cette remarque est d'importance. Les dysfonctionnements qui sont apparus dans la bonne marche de quelques conseils régionaux lors de la procédure d'adoption de leurs budgets ont été exceptionnels. Sur vingt-deux régions, deux, en quinze ans d'application de la loi, ont fait l'objet d'interventions de l'Etat et des chambres régionales des comptes dans la procédure budgétaire. Pourquoi ? Dans l'impossibilité où elles étaient de dégager une majorité ? Sans aucun doute. Mais, si l'on prend l'exemple de la région Ile-de-France, les difficultés inter-

venues sont-elles à mettre seulement au compte du mode de scrutin, ou bien aussi à celui de la gestion désastreuse de l'équipe en place ? La question mérite au moins d'être posée.

M. Robert Pandraud. Renoncez donc aux attaques !

M. Jacques Brunhes. Rien ne justifie donc un bouleversement de notre appareil législatif en ce domaine, si ce n'est la nécessité d'un aménagement fonctionnel pour éviter les difficultés repérées et pour prévenir les problèmes de vote des budgets dans les régions où la majorité en mars 1998 pourrait être très relative : il s'agit, en quelque sorte, d'appliquer, au vote du budget régional, l'article 49-3 de la Constitution qui s'applique à l'Assemblée nationale, corrigé par une disposition du statut de la Corse et de la constitution allemande.

La proposition n'est pas inintéressante, mais elle nous semble comporter un trop grand nombre de verrous.

Concrètement, si le projet de budget présenté par le président du conseil régional n'est pas adopté à la date limite, celui-ci peut présenter un nouveau projet, c'est-à-dire le projet initial modifié, le cas échéant, par des amendements venus dans le débat.

Le budget est alors considéré comme adopté, sauf dépôt d'une motion de renvoi, autrement dit une motion de censure, présentée par un tiers des membres du conseil régional. A l'Assemblée nationale, il faut le dixième des députés pour déposer une motion de censure.

La proposition de loi introduit un verrou supplémentaire qui est le plus important. La motion de renvoi doit aussi présenter un contre-budget et le nom du candidat successeur aux fonctions de président. On voit bien que cette condition pourra empêcher en pratique de faire l'addition des opposants. Cela facilitera incontestablement le vote du budget par une majorité relative, mais ce verrou supplémentaire appelle une réserve certaine de notre part, le système proposé restreignant les pouvoirs du conseil régional qui pourra être gouverné, en définitive, par une minorité. La commission, nous l'avons noté, a relevé le problème.

Nous voterons donc l'amendement de notre collègue Derosier supprimant cette disposition, mais nous restons réservés sur sa proposition d'une motion de défiance qui doit comporter une déclaration politique.

Cette réserve exprimée, les députés communistes ne s'opposeront pas à cette proposition de loi.

M. Jean Le Garrec. Très bien !

M. Jacques Brunhes. Mais je voudrais, messieurs les ministres et chers collègues, saisir l'occasion de ce débat pour évoquer la question de fond : la proportionnelle est-elle un système électoral fiable et efficace ?

M. Pierre Mazeaud. Voilà !

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Jacques Brunhes. Sous la précédente législature, la droite, confrontée aussi au problème de la montée du Front national, avait utilisé cet argument d'un risque de blocage pour tenter de remettre en cause l'élection des conseils régionaux à la proportionnelle.

Pour beaucoup ici, c'est la proximité de l'échéance électorale qui justifie de conserver la proportionnelle pour les élections régionales de 1998. Nous ne nous arrêtons pas à cet argument d'opportunité, d'autant que certains pensent tout haut à modifier le mode de scrutin dès après l'élection prochaine.

J'ai bien entendu avec regret, que dis-je ? avec inquiétude, Jean-Marc Ayrault le confirmer à l'instant à cette tribune, et j'ai bien remarqué les approbations sur de nombreux blancs... *(Rires.)*

M. Jean-Marc Ayrault. Il n'y a qu'un seul « Blanc » ici !

M. Bernard Derosier. Qui est contre ! Heureusement ! *(Sourires.)*

M. Pierre Mazeaud. Moi aussi, je suis opposé à toute modification !

M. Jacques Brunhes. ... sur certains bancs, voulais-je dire, de cette assemblée.

Certains avaient envisagé d'appliquer aux régions le mode de scrutin des municipales, avec donc l'introduction d'une prime majoritaire, ce qui d'ailleurs, sauf à remplacer les listes départementales par une seule liste régionale, ne garantirait en rien la majorité existant dans les communes.

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Jacques Brunhes. Mais un mode de scrutin doit-il avoir pour finalité de dégager une majorité ?

Plusieurs députés du groupe socialiste. Quand même !

M. Robert Pandraud. Cela peut être utile ! *(Sourires.)*

M. Jacques Brunhes. A la commission Vedel d'octobre 1992 sur la réforme du mode de scrutin à laquelle j'avais l'honneur d'appartenir, je disais : « Le mode de scrutin ne peut ni ne doit avoir pour objet de créer artificiellement une majorité pour maintenir la stabilité gouvernementale, mais seulement amener à l'ensemble des citoyens une exacte représentation ». Je reprenais là, les propos du rapporteur d'une proposition de loi sur la proportionnelle du 16 mars 1911 !

L'on ne peut opposer la justice à l'efficacité. Il est au demeurant impossible de garantir qu'un mode de scrutin dégage à coup sûr une majorité. En France, en 1988, le scrutin uninominal a dégagé une majorité relative alors qu'en Allemagne la proportionnelle a donné une majorité stable : l'efficacité est donc toute relative et dépend avant tout d'un contexte politique.

En revanche, la Constitution rappelle que le suffrage doit être toujours égal. Tel est le principe fondamental de notre édifice institutionnel et normatif. En clair, cela devrait signifier que la voix de chaque électeur compte autant qu'une autre, et que chaque élu devrait représenter le même nombre d'électeurs.

A l'évidence, tel n'est pas le cas pour tous nos scrutins. Mais le mode d'élection choisi par la représentation nationale pour les conseils régionaux est en définitive celui qui est le plus en phase avec l'esprit de notre constitution.

J'entends que l'on reproche à la proportionnelle de ne pas dégager de majorité ou de favoriser l'émiettement des partis. Mais – et là encore je cite ma contribution à la commission Vedel – « pas plus qu'on ne peut reprocher au baromètre le temps qu'il fait, on ne peut reprocher à la proportionnelle le baromètre électoral des résultats ». Comme si un mode de scrutin pouvait en lui-même résoudre les problèmes d'équilibre politique qui peuvent se poser à tel moment de notre histoire !

De la même façon, on ne peut demander à un mode d'élection de résoudre les problèmes qui relèvent des alliances politiques. Chacun sait qu'en France aucun parti n'a la possibilité de diriger une collectivité ou l'Etat, sans alliances.

M. Robert Pandraud. Si, le RPR !

M. Jacques Brunhes. Celles-ci demandent, indépendamment du système d'élection, de la clarté et, disons-le, de la morale politique. L'expérience a montré que la droite en avait une conception à géométrie variable, puisque certains de ses représentants ont conclu, dans le passé, des accords avec le Front national, dans quelques régions, et d'autres ne l'excluent pas pour l'avenir, y compris au plan national.

M. Pierre Mazeaud. N'anticipez pas, mon cher collègue ! *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jacques Brunhes. N'accusons donc pas le scrutin régional de maux qui relèvent de choix politiques conscients de certaines formations, et préservons un système qui, j'y insiste, respecte les fondements de notre constitution.

Depuis quinze ans, l'instauration de la proportionnelle aux élections régionales a donné à nos régions une représentation juste et équitable du corps électoral. Elle a permis que des minorités, étouffées par le scrutin majoritaire, puissent enfin accéder à des fonctions électives. Et elle l'a fait dans un cadre départemental, le meilleur, car il préserve à la fois la proximité de l'élu avec le terrain, et la possibilité du contrôle de l'action accomplie par l'électeur.

Aujourd'hui, la proposition de loi préserve ce mode de scrutin pour la région, qui a pris et prendra une importance croissante dans la vie nationale. Les adaptations fonctionnelles proposées permettront l'intervention des élus lors du vote du budget qui est un moment majeur pour la conduite de la politique de la région. Nous ne nous opposerons donc pas à cette proposition.

Reste un sujet de préoccupation important pour notre groupe. Nos institutions sont en crise. L'urgence, c'est de donner « au Parlement une place et un rôle qui doivent être les siens dans une démocratie », pour reprendre la formulation de la commission Vedel de 1993. Le problème posé par nos institutions est d'abord celui des pouvoirs du Parlement.

Le groupe communiste est disponible à toute réflexion de fond sur ce sujet essentiel, mais j'émetts le vœu que nous n'abordions pas la révision de nos institutions par le biais de simples aménagements fonctionnels ou de circonstance. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. José Rossi.

M. José Rossi. Monsieur le président, monsieur le ministre des relations avec le Parlement, mes chers collègues, je tiens d'abord à remercier le rapporteur pour la qualité des travaux qui se sont déroulés en commission des lois et qui ont permis d'avancer sur un texte plus important qu'il n'y paraît, même si l'on a pu constater des désaccords non négligeables sur certains sujets.

C'est peut-être précisément parce que ce texte est plus important qu'il n'y paraît qu'il faut y regarder à deux fois avant de le voter dans un relatif œcuménisme. Avec Jean-Claude Gaudin qui a été l'un des initiateurs d'une réflexion de même nature, j'avais déposé une proposition de loi reprenant à peu de choses près celle que nous allons voter, à l'exception des amendements relatifs au bureau et aux adjonctions qui ont été faites en commission. A la suite d'une délibération approfondie du groupe UDF, j'avais été amené à retirer cette proposition car il lui était apparu à l'unanimité qu'elle conduisait à la résignation et à l'inefficacité. Pourquoi ? Parce que c'était

prendre acte à l'avance de l'impossibilité pour les futurs conseils régionaux qui seront issus des élections de mars prochain de fonctionner dans des conditions normales, alors que jusqu'à présent ils l'ont plutôt bien fait, à quelques exceptions près. Arguant d'un éclatement de la représentation politique et de l'improbabilité de dégager des majorités stables, on nous propose un texte de circonstance qui permettra de continuer à avancer cahin-caha. Or, pour ceux qui ont une volonté forte en matière de décentralisation – et dans notre groupe nous l'avons –,...

M. Pierre Mazeaud. Ah, ah !

M. José Rossi. ... pour ceux qui souhaitent voir reconnaître l'échelon régional comme un échelon majeur, responsable et beaucoup plus fort encore qu'il ne l'est aujourd'hui,...

M. Jean Le Garrec. Sur ce point, nous sommes d'accord !

M. Pierre Mazeaud. Non, monsieur Le Garrec !

M. Jean Le Garrec. Nous sommes d'accord sur l'échelon fort !

M. René Dosière, rapporteur. M. Mazeaud reste jacobin !

M. José Rossi. ... l'enjeu de cette discussion doit se poser dans ces termes : après les lois Defferre...

M. Pierre Mazeaud. Ah, les lois Defferre !

M. José Rossi. ... qui ont permis de faire un bond en avant considérable en matière de décentralisation, bond qu'aucun autre gouvernement, qu'il soit de droite ou de gauche, n'a fait depuis, convient-il ou non de continuer le mouvement de resserrement qui s'est opéré visant à reconstituer le pouvoir de l'Etat par l'intermédiaire de la déconcentration ?

M. Jacques Blanc. C'est vrai !

M. Robert Pandraud. Très bien ! Très bonne politique !

M. Pierre Mazeaud. Absolument ! C'est très bien ! Sinon c'est l'éclatement !

M. Jean Le Garrec. M. Mazeaud est un jacobin pas-séiste !

M. Jacques Blanc. Nous sommes fidèles à l'esprit de Pompidou !

M. Robert Pandraud. Nous sommes fidèles à la France !

M. José Rossi. Voilà donc notre point de désaccord clairement exprimé sur ce point ! En tout cas, ce débat doit être tranché, car, s'il ne l'est pas, nous en serons réduits à des compromis permanents qui aboutiront en définitive à des textes qui pécheront par leur incohérence.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Eh ! voilà. On crée des féodalités ! Allons-y !

M. Jean Le Garrec. Mais non !

M. Pierre Mazeaud. Bravo, voilà les féodaux !

M. Jacques Blanc. Et voilà les jacobins !

M. Bernard Roman. Arrêtez de vous disputer ! (*Sourires*).

M. Pierre Mazeaud. Oh vous, de tout ça, vous en vivez : vous êtes administrateur territorial !

M. Bernard Roman. Détaché !

M. José Rossi. Vous voudrez bien défalquer tout cela de mon temps de parole, monsieur le président !

M. le président. S'il vous plaît, chers collègues.

Monsieur Mazeaud, vous aurez certainement l'occasion d'intervenir au cours de l'examen des amendements. Monsieur Rossi, poursuivez.

M. José Rossi. Pour le groupe UDF, les choses sont claires. Nous voulons des régions fortes. Nous voulons aller plus avant que les textes actuels, nous voulons que soit marquée l'identité régionale, que des compétences plus fortes soient données aux régions, grâce à de nouveaux transferts de compétences. Un pouvoir régional plus fort et plus responsable garantira l'efficacité et la stabilité.

Je suis au regret de le dire à M. Brunhes, l'un des objectifs des élections est de dégager des majorités stables. Par l'intermédiaire d'alliances ? Certes, mais toute majorité durable et stable est un facteur d'efficacité et permet de mieux assumer les responsabilités confiées par le corps électoral.

C'est pourquoi nous sommes favorables à un mode de scrutin du type de celui que nous avons adopté pour les villes de plus de 3 500 habitants, qui maintient le principe proportionnel mais qui, en même temps, donne une prime majoritaire suffisamment forte pour garantir l'existence d'une majorité et permettre à l'électeur de faire un choix clair qui n'exclut pas les alliances, car elles sont faites face à l'électeur avant l'élection.

Voilà ce que nous souhaitons pour la région : que l'on poursuive dans la voie de la décentralisation, que l'on renforce ses compétences et son identité. Des amendements de nos collègues Zeller et Jacques Blanc vont dans ce sens. Enfin, évidemment, nous souhaitons qu'elle dispose d'une majorité stable et responsable.

Au lieu de cela, vous nous proposez un texte marqué par diverses incohérences juridiques. Vous dites que vous introduisez le 49-3.

M. Philippe Vuilque. Nous n'avons jamais dit cela !

M. José Rossi. Enfin, c'est le commentaire que fait la presse, en général,...

M. Philippe Vuilque. Pas nous !

M. Bernard Derosier. Nous sommes contre le 49-3 !

M. José Rossi. ... et, quand nous nous exprimons les uns ou les autres dans les couloirs, nous parlons bien du 49-3, parce que cela y ressemble.

M. René Dosière, rapporteur. Je n'ai pas utilisé ce terme.

M. José Rossi. Il a été employé largement.

M. René Dosière, rapporteur. Les commentaires de la presse sont libre.

M. José Rossi. Je le retire puisque vous ne l'avez pas dit, monsieur le rapporteur, et que je vous ai rendu hommage il y a un instant ! Je veux dire simplement qu'il y a une confusion dans les esprits.

M. Pierre Mazeaud. En tout cas, chers collègues de la majorité, le 49-3 va sans doute vous servir bientôt. Peut-être pour l'immigration...

M. Philippe Vuilque. Ce n'est pas le sujet !

M. le président. Monsieur Mazeaud, s'il vous plaît, laissez parler l'orateur !

M. Pierre Mazeaud. On m'interpelle, monsieur le président !

M. le président. Je ne peux le croire. (*Sourire.*)

M. Robert Pandraud. C'est de la légitime défense, monsieur le président ! (*Sourires.*)

M. le président. Seul M. Rossi a la parole !

M. José Rossi. Quel est l'esprit de l'article 49-3 de notre constitution ? Il s'agit de permettre au Gouvernement, lorsqu'il n'y a pas de majorité pour faire voter un texte ou le budget, d'engager sa responsabilité pour en obtenir l'adoption. En effet, si aucune défiance ne se manifeste par le vote d'une motion de censure, le budget ou le texte est considéré comme adopté. Mais le système ne tient plus dès lors que la présidence de l'assemblée et celle de l'exécutif sont confondues en une seule et même personne.

L'engagement de responsabilité ne peut être envisagé que si l'on sépare l'exécutif de la présidence de l'assemblée.

M. Jean-Louis Masson. Et pourquoi ?

M. José Rossi. C'est bien pour cela d'ailleurs que, dans un souci de cohérence, vous avez accepté, monsieur le rapporteur, et je vous en remercie, les amendements de suppression de cette responsabilité.

M. René Dosière, rapporteur. J'étais minoritaire !

M. José Rossi. C'était la bonne direction.

En tout état de cause, il reste une autre incohérence : on pourra faire adopter un budget sans majorité tout simplement parce qu'un budget alternatif n'aura pas été présenté. Or présenter un budget alternatif n'est pas le rôle d'un groupe de conseillers régionaux. Le pouvoir de proposition du budget relève bien de l'exécutif, du président.

Avec votre texte, ce sont des conseillers régionaux qui présenteront le budget, et peut-être le feront voter, sans mettre en jeu leur responsabilité.

M. René Dosière, rapporteur. Mais c'est ce que vous avez voulu !

M. José Rossi. Non ! Ce que j'aurais souhaité, c'est qu'on ne vote pas de telles dispositions !

M. Jacques Blanc. Exactement !

M. José Rossi. C'est la raison pour laquelle le groupe UDF ne votera pas le texte qui nous est proposé. (« Ah ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

Seule une réforme de l'architecture des institutions régionales, dans le cadre d'une réflexion plus ambitieuse, plus globale, qui peut-être aurait débouché sur une séparation de l'exécutif et de la présidence de l'assemblée régionale, aurait permis d'éviter les deux incohérences que je viens de dénoncer.

Que je sache, si d'aventure une motion de censure déposée par l'opposition était adoptée, M. Fabius, qui préside l'Assemblée nationale, ne serait pas renversé en même temps que M. Jospin.

M. Bernard Derosier. C'est M. Juppé qui a été renversé par M. Chirac ! Il ne faut pas se tromper de débat !

M. Pierre Mazeaud. Mais, ici, il y a séparation des pouvoirs !

M. José Rossi. Certes ! Mais regardez comment fonctionnent toutes les grandes collectivités décentralisées...

M. Pierre Mazeaud. Parce qu'il n'y a pas séparation des pouvoirs ! C'est le fond du problème !

M. Jean-Louis Masson. A entendre certains de mes collègues, j'ai l'impression que c'est le syndicat des présidents de conseils régionaux qui parlent par leur bouche...

M. le président. S'il vous plaît, chers collègues, seul M. Rossi a la parole !

M. José Rossi. Je vais poursuivre, monsieur le président.

M. Pierre Mazeaud. Vous ne pouvez nier que tout le problème est là, monsieur Rossi !

M. Jean Le Garrec. Chers collègues de l'opposition, on va vous laisser vous expliquer entre vous ! (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Pierre Mazeaud. Monsieur Rossi, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. José Rossi. Bien sûr !

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur Rossi, votre démonstration n'est pas fondée dans la mesure où il n'y a pas séparation des pouvoirs dans les collectivités. Voilà le fond du débat. Au niveau national, il y a un exécutif et un législatif. Le Gouvernement prépare son budget, et il nous revient de le voter ou de le repousser. Puis il appartient à l'exécutif d'exécuter le budget s'il est voté. Mais dans les collectivités décentralisées, où il n'y a pas de séparation des pouvoirs, le président prépare son budget, le vote et l'exécute.

M. René Dosière, rapporteur. Pas en Corse !

M. Pierre Mazeaud. La Corse est un problème différent.

M. le président. Reprenez, monsieur Rossi.

M. José Rossi. Monsieur Mazeaud, vous ne m'avez pas convaincu. C'est vrai, il n'y a pas de séparation des pouvoirs aujourd'hui.

M. Pierre Mazeaud. Changeons la loi !

M. José Rossi. C'est exactement, cher collègue, ce que j'allais dire...

M. Jacques Blanc. C'est ce que nous demandons !

M. Robert Pandraud. Non, vous demandez à être élus à vie ! (*Rires.*)

M. Jacques Blanc. Monsieur Pandraud, vous allez trop loin !

M. le président. Chers collègues, s'il vous plaît !

Nous allons essayer de parvenir à la fin de la discussion générale et, pourquoi pas, à l'adoption de cette proposition de loi ce matin. Je vous prie donc de bien vouloir laisser parler les orateurs, notamment M. Rossi, qui va bientôt conclure.

M. José Rossi. Monsieur Mazeaud, je reconnais volontiers, je le répète, qu'il n'y a pas de séparation des pouvoirs au niveau régional. Et c'est précisément ce que je

regrette dès lors qu'il peut y avoir mise en cause, de quelque manière que ce soit, de la responsabilité de l'exécutif régional. Selon moi, pour éviter toute incohérence, on ne peut pas mettre en cause la responsabilité de l'exécutif régional si on ne sépare pas la fonction de président de l'assemblée de celle de président d'un exécutif, quelle qu'en soit la forme. Dans ce cadre-là, en effet, on aurait pu envisager que l'exécutif mette en jeu sa responsabilité devant l'assemblée régionale.

Très sagement, la commission a donc retiré une proposition visant à mettre en cause la responsabilité de l'exécutif. Mais, dès lors, et c'est l'autre incohérence que je dénonce, on va permettre l'adoption d'un budget sans que la responsabilité de l'exécutif puisse être mise en cause, alors que ce budget, comme le veut la procédure, doit être présenté par cet exécutif, en l'occurrence le président de l'assemblée régionale. On aura donc, d'un côté, lorsque la majorité sera stable, des budgets votés à l'initiative de l'exécutif et exécutés par l'exécutif et, de l'autre, des budgets émanant de conseillers régionaux et qui seront exécutés par un exécutif qui n'en aura pas voulu.

Il y a là un risque d'incohérence.

Voilà pourquoi je souhaiterais qu'à partir de ce texte, qui est un stimulant pour l'architecture régionale, on engage une réflexion visant à élargir les compétences des régions,...

M. Jacques Blanc. Voilà !

M. José Rossi. ... à marquer l'identité régionale et, pourquoi pas, lorsqu'on aura fait ce premier pas, à évoluer vers une séparation entre l'exécutif régional et la présidence de l'assemblée régionale.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. José Rossi. L'UDF ne votera donc pas cette proposition pour les raisons que je viens de vous indiquer, mais aussi parce que vous y avez ajouté des mesures qui n'ont rien à voir avec l'objet même du texte. Sans doute vous ont-elles été imposées par votre majorité plurielle. Pour une part par le Parti communiste, pour l'autre par les Verts.

M. Adrien Zeller. Très juste !

M. René Dosière, rapporteur. C'est un procès d'intention !

M. José Rossi. Ils ont souhaité que soit marquée dans le mode d'élection des présidents de conseils régionaux la coalition visible qui permettra de diriger ensuite la région. Certes, ce sont là vos choix politiques et vous en êtes libres. Mais vous n'aviez pas à les faire apparaître dans ce texte. Elle trouverait d'ailleurs bien plus sa place dans une démarche plus globale lorsque la réflexion sur l'architecture régionale sera engagée. Je serai alors tout prêt à en discuter de manière beaucoup plus ouverte.

Pour l'heure, il serait sage, si vous maintenez ce texte, puisque en tout état de cause vous avez une majorité pour le faire voter, que vous retiriez ce dispositif. Sinon, j'espère que la commission paritaire, le moment venu, fera le nécessaire pour que cette proposition de loi s'en tienne à son objet initial.

En conclusion, et même si nous ne voterons pas ce texte, nous reconnaissons que cette discussion est utile et importante. Peut-être permettra-t-il dans un premier temps de faire fonctionner un peu mieux nos conseils régionaux, dans l'attente de la grande réforme qu'attendent tous les élus responsables de ce pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Hascoët.

M. Guy Hascoët. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux d'abord vous dire en préalable que je parle au nom du V du groupe RCV, et je commencerai par expliquer pourquoi nous sommes à la fois régionalistes et proportionnalistes.

Dans mon esprit, être régionaliste ne signifie pas être contre l'Etat ou contre l'Etat-nation. C'est simplement constater qu'à mesure qu'on fait grandir la capacité d'initiative et d'espace d'initiative des pouvoirs régionaux, on voit se débloquer un certain nombre de dossiers qui, sinon, restent figés pendant dix, vingt ou trente ans. Le poids des habitudes sclérose tout et les élites nationales empêchent toute évolution sur le terrain.

M. Robert Pandraud. C'est absolument faux !

M. Guy Hascoët. Je peux vous citer des exemples vécus très concrets, monsieur Pandraud. Pourquoi a-t-il fallu attendre quinze ans en France et l'arrivée d'écologistes dans des conseils régionaux pour se lancer dans la filière éolienne contre des grands appareils d'Etat ? Pourquoi me faut-il quatre ans pour créer une caisse solidaire avec quinze millions de francs de capital quand, au cours de la même période, lesdites élites peuvent laisser filer plus de 100 milliards dans un grand organisme financier ? Et trop longue serait la liste de toutes ces approches et filières nouvelles qui trouvent leur place dans l'espace régional, alors qu'elles sont empêchées par les pratiques et les habitudes des niveaux concentrés !

Oui, nous sommes profondément convaincus que la région est une entité forte qui peut prendre sa place à côté de l'Etat et l'aider à assumer certaines évolutions nécessaires. Sur la proportionnelle, il y a un débat de fond que je sou mets à votre sagacité pour l'avenir – et c'est un avenir proche puisque nous serons amenés à en débattre. Nous considérons, quant à nous, que la proportionnelle est la plus forte garantie pour la démocratie. Et ne voyez pas là un propos de salon. Ces propos ne se veulent pas légers. Alors que le système majoritaire permet à certains, affleurant les 30 à 33 %, de prendre la majorité, le seul vrai rempart, c'est la proportionnelle. Vous pouvez le vérifier ??? l'histoire. Comment des systèmes totalitaires ou fascistes ont-ils pu prendre le pouvoir ? Toujours dans des systèmes de scrutin majoritaire où un tiers pouvait égarer 50 %, devenant très vite 100 % . La proportionnelle a protégé.

M. Robert Pandraud. C'est faux !

M. Guy Hascoët. Je vous trouverai des exemples, monsieur Pandraud. Pour le moment, laissez-moi poursuivre mon propos.

Je suis persuadé que les mouvements républicains quels qu'ils soient, sont capables de se regrouper à certains moments pour empêcher que d'autres, ennemis de la République et de la démocratie, puissent à n'importe quel moment prendre le pouvoir. Mais c'était un préalable.

S'agissant du texte qui nous est proposé aujourd'hui, nous avons été surpris par la méthode. En effet, nous avons découvert, un jeudi, qu'un texte portant sur le fonctionnement des collectivités territoriales – et pas la moindre – serait débattu le jeudi suivant et qu'il était trop tard pour apporter notre point de vue dans ce débat, sauf à déposer un autre texte. Ce qui fut fait trente-six heures plus tard.

Cela a entraîné un retard pour la commission, qui, confrontée à un nouveau texte, a dû reporter ses travaux. Nous avons donc travaillé sur un texte, j'allais dire *in*

vivo, synthèse que nous avons trouvé sur table en commission. Ce n'est que hier soir que nous avons eu le texte définitif dont nous débattons ce matin.

Je le dis avec un peu d'humour mais, si la discussion avait été prise en amont, la méthode aurait été plus satisfaisante. Certains collègues du Nord ici présents pourraient attester auprès d'autres collègues du Parti socialiste que nous gagnons à être fréquentés, il suffit pour cela de nous le demander. (*Sourires.*)

S'agissant maintenant du problème censé être traité par ce texte, à savoir les risques de blocage pour le vote du budget dans les conseils régionaux, une remarque s'impose. On a sans doute l'habitude ici de s'autoflageller et de considérer qu'il faut élaborer un texte pour résoudre un problème marginal. Comme s'il fallait se concentrer sur la petite partie qui ne marche pas, au lieu de regarder ce qui marche bien, voire très bien à 90, 95 ou 99 %.

En l'occurrence, alors qu'à 80 % les conseils régionaux ont des majorités relatives...

M. Jacques Brunhes. Plus que ça !

M. Guy Hascoët. Je minimise pour ne pas être pris en défaut de ce côté-là, monsieur Brunhes ! (*Sourires.*)

En tout cas, seuls quatre budgets sur plus d'une centaine ont été effectivement bloqués. Sans entrer dans le détail, je dirai simplement qu'un peu plus de souplesse dans le débat démocratique dans certaines régions aurait permis d'éviter le blocage. Dans une des deux autres régions concernées, le blocage est plus à mettre sur le compte de la situation politique interne et de l'ambiance de l'assemblée régionale, qui ont rendu difficiles les relations entre les familles politiques – je pense à la situation francilienne.

Sur le fond, nous avons, quant à nous, essayé de réfléchir sur un texte qui puisse garantir l'esprit proportionnel, le vote des budgets et une stabilité aux exécutifs régionaux leur permettant de développer des actions.

Et là, j'ouvrirai une petite parenthèse. Notre expérience d'élu local nous a montré à quoi pouvait conduire le système majoritaire. Quand le maire a un pouvoir très fort, avec une majorité qui lui, doit, une certaine fidélité, pour ne pas dire qu'elle fonctionne comme un seul homme ou comme une seule femme, il n'est pas rare que des programmes d'aménagement parfois colossaux et souvent désastreux voient le jour. Qui n'a pas un exemple à citer ?

Par contre, je n'ai pas encore rencontré d'exemple de bon dossier proposé au sein d'une assemblée régionale qui n'ait pas su trouver une majorité, indépendamment des sensibilités des gens. Je veux dire par là que le fait d'avoir une majorité absolue, – quelquefois même menée à la baguette – n'est pas forcément la garantie que les décisions sont intelligentes, et cela quelle que soit l'assemblée.

Le premier problème était donc : comment faire pour garder la proportionnelle ? Je crois qu'il y a aujourd'hui une erreur de sujet. C'est-à-dire que l'on essaie de faire une modification dans le cadre d'une culture majoritaire sur un scrutin qui reste proportionnel.

Nous, nous avons tenté, dans notre texte, de regarder comment l'assemblée pouvait retrouver en deuxième lecture, s'il n'y avait pas eu de majorité absolue en première lecture, un système qui, soit oblige ceux qui voudraient renverser l'exécutif régional à décrire leurs alliances et le budget alternatif qu'ils proposent, soit permette de revenir dans un débat d'amendements sur le deuxième budget proposé par l'exécutif, en acceptant l'idée que la majorité relative la plus importante, à l'issue

de ces travaux, pouvait faire adopter son budget. C'est simplement faire confiance à la démocratie et aux assemblées.

Quand je pense que certains parlent de changement de président tous les ans ! Mais a-t-on si peu confiance en nos collègues, dans toutes les assemblées territoriales de France, pour croire qu'ils vont s'amuser, de manière quotidienne quasiment, à changer de président, d'exécutif et, finalement, se comporter en êtres légers et non pas en représentants dignes du mandat qui leur a été confié ?

Moi, j'ai plutôt tendance à faire confiance à la démocratie, à croire que, de ce point de vue-là, elle saura fonctionner exactement comme elle l'a fait jusqu'à présent : plus de 120 budgets ont été adoptés en cinq ans sans difficulté, malgré les situations de majorité relative.

Venons-en maintenant à ce qui va dans le texte qui nous est proposé et à ce qui ne va pas. Il y a un point au moins qui nous va, et je l'avais dit à M. le rapporteur. Ainsi, que l'on parle de majorité absolue ou de majorité relative pour constituer une majorité de défiance ne nous pose pas de problème puisque cela revient au même. De fait, les personnes qui ont été élues en situation de majorité relative avaient forcément la majorité relative la plus importante pour pouvoir l'être. Dès lors, si elles s'allient avec une autre composante pour essayer de la renverser, cela signifie, en général, qu'elles vont chercher des alliés qui leur permettent d'être en situation de majorité absolue. Cela ne fait que décrire la réalité.

En revanche, ce qui ne nous va pas du tout, et je pense que ce principe de fond est partagé sur les bancs de la gauche, c'est de prévoir un texte qui enlève à l'assemblée élue son pouvoir réel. Car, au bout du compte, que dit le texte ? Article 1^{er} : le président devrait être en situation d'avoir toujours raison. Article 2 : s'il n'a pas eu raison en première lecture, il aura raison en seconde lecture. Et, finalement, s'il n'y a pas une majorité de défiance, le budget sera celui proposé par le président, avec une petite marge de consultation pour les éventuels membres d'un bureau auquel il aurait confié quelques délégations, ce qui n'est pas une obligation mais une possibilité offerte par la loi.

On aboutit à un système tel que, au second tour, le président décide seul du budget, l'assemblée ne participant plus à la décision. Cela pose un problème de fond, sur lequel nous ne pouvons pas nous engager aujourd'hui. Si la majorité actuelle avait essayé de voir comment mettre en synergie les diversités, cette proposition devenait inutile car le problème est marginal. De toute façon, elle ne réforme pas le mode de scrutin ce n'est pas à l'ordre du jour et elle va peut-être rendre les choses encore plus complexes, sauf à enlever ses pouvoirs à l'Assemblée, ce que nous ne saurions accepter.

C'est pourquoi, sans nous prononcer contre ce texte, nous ne participerons pas au vote, considérant que, dans les délais et dans la forme, le sujet a été insuffisamment traité. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Pierre Mazeaud. Il y a un petit problème au sein de la majorité plurielle !

M. Bernard Derosier. Balayez devant votre porte !

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, chacun mesure bien, ce matin, qu'à partir d'un texte d'importance relative en apparence pourraient être abordés bien des sujets, bien des questions dont certains collègues, de droite notamment, voudraient traiter.

Je commencerai donc par replacer le débat dans son contexte, en particulier par rapport aux travaux de la commission des lois dont le rapporteur a eu à examiner plusieurs propositions de loi ayant le même objet.

Ce matin, mes chers collègues, nous sommes donc dans une niche,...

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Bernard Derosier. ... pour reprendre le vocabulaire utilisé par le président Séguin au cours de la précédente législature. Une fois par mois, en effet, l'Assemblée nationale doit examiner une proposition d'origine parlementaire. Il a même été établi que les propositions de loi à discuter seraient présentées alternativement par chacun des groupes.

Aujourd'hui l'Assemblée est donc saisie d'une proposition de loi émanant du groupe socialiste et non d'un ensemble de propositions ayant le même objet. Cela étant, rien n'interdit, mes chers collègues – et vous ne vous en êtes pas privés – que soient, comme sur tout projet, déposés des amendements de toutes origines politiques.

M. Pierre Mazeaud. C'est vous qui l'avez voulu.

M. Bernard Derosier. Sans doute avec votre approbation, monsieur Mazeaud, je veux cependant rappeler, devant M. le ministre chargé des relations avec le Parlement, la volonté des parlementaires de disposer d'un peu plus de pouvoirs.

M. Pierre Mazeaud. Vous savez que j'ai fait une proposition en ce sens au président de l'Assemblée nationale. Qu'il l'accepte !

M. Bernard Derosier. Pourquoi n'avez-vous pas fait en sorte que l'on aille plus loin au cours de la précédente législature ?

M. Pierre Mazeaud. Je n'admets pas cette remarque.

M. Bernard Derosier. Mais si, il faut l'admettre !

M. Pierre Mazeaud. Puis-je interrompre M. Derosier, monsieur le président ?

M. le président. Monsieur Derosier, autorisez-vous M. Mazeaud à vous interrompre ?

M. Bernard Derosier. Bien volontiers.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre Mazeaud. Mon cher collègue, je vous remercie d'avoir reconnu que j'ai été un peu à l'origine de ce que vous appelez cette « niche ». J'ai, en effet, toujours estimé qu'il fallait accorder le plus possible de droits aux parlementaires. En l'occurrence il convient que, au-delà de la possibilité de déposer des propositions de loi, il soit fait en sorte qu'elles puissent venir en discussion.

M. René Dosière, rapporteur. Passer du virtuel au réel !

M. Pierre Mazeaud. Ceux qui participent à la conférence des présidents savent très bien que le président de l'Assemblée nationale lui-même a indiqué que, à la suite d'une discussion qu'il avait eue avec moi, il étudiait la possibilité de développer l'examen des propositions de loi sans modifier la Constitution. Ainsi, à l'instar d'ailleurs de ce qui se fait au Sénat, car je n'ai rien inventé, nous aurons la possibilité d'examiner davantage de propositions de loi.

Vous ne pouvez donc pas m'adresser de reproche en la matière, mon cher collègue, alors que je ne souhaite que la reconnaissance des droits du Parlement.

M. José Rossi. Très bien !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur Mazeaud, vous ne m'avez probablement pas bien compris car j'ai indiqué que vous seriez sûrement d'accord avec moi pour réclamer davantage de droits pour le Parlement.

M. Pierre Mazeaud. Certes, mais je tenais à apporter cette précision quant à l'examen des propositions de loi.

M. Jean-Louis Masson. Tout le monde est d'accord.

M. Bernard Derosier. Dont acte.

Par ailleurs, je tiens à souligner que, contrairement à ce que vient de dire notre collègue Guy Hascoët, il n'y a pas eu précipitation dans l'organisation de ce débat. En effet, notre proposition de loi a été déposée le 11 septembre sur le bureau de l'Assemblée. Celles et ceux qui étaient intéressés par cette question ont eu tout le temps nécessaire pour préparer leurs observations.

Mon collègue Jean-Marc Ayrault, président du groupe socialiste, a exposé les raisons qui ont conduit notre groupe à déposer cette proposition qui a suscité tant d'intérêt. Je suis d'ailleurs persuadé que, au moment où il tenait la plume, il n'imaginait pas qu'elle provoquerait tant de remous. Tel a été le cas en commission des lois où M. Blanc et M. Zeller ont essayé de nous faire partager leur très vive émotion. De même, depuis le début de cette séance M. Mazeaud ne cesse d'interpeller les orateurs sur tel ou tel aspect de l'organisation de nos collectivités territoriales, quand cela ne correspond pas tout à fait à ce qu'il souhaite.

M. Robert Pandraud. On anime le débat, monsieur Derosier.

M. Pierre Mazeaud. Nous lui donnons de l'intérêt !

M. Jean-Louis Masson. On veut faire avancer le schmilblick !

M. Bernard Derosier. Cette proposition a suscité tellement d'intérêt qu'elle a provoqué le dépôt de nombreux amendements abordant les sujets les plus divers.

Il semble d'ailleurs – M. le Premier ministre en sera certainement satisfait – que nous ayons fait des adeptes pour lutter contre le cumul des mandats dans les rangs de la droite parmi certains de nos collègues qui, auparavant, étaient plutôt attachés à cette particularité de nos institutions.

M. Robert Pandraud. Cela fait des années qu'on le demande, monsieur Derosier ! Vous n'avez jamais voté avec nous. La première fois, nous n'avons été que deux à voter pour une telle proposition !

M. Pierre Mazeaud. Nous attendons le texte de M. Jospin sur le cumul !

M. Bernard Derosier. Mes chers collègues, il ne faudrait donc pas dénaturer l'objet de notre proposition. Il s'agit tout simplement d'atténuer les conséquences négatives d'un système électoral imparfait, malgré la démonstration qu'a essayé de faire M. Hascoët.

Convenons, en effet, que cette proportionnelle intégrale n'est pas aussi parfaite qu'on aurait pu le penser quand nous l'avons mise en place.

M. Estrosi a rappelé la jeunesse des régions, et je suis certain que M. Mazeaud va encore m'approuver, comme il a approuvé M. Estrosi à ce propos, si je souligne à mon

tour que les régions sont de jeunes collectivités territoriales. On oublie d'ailleurs souvent que, entre 1974 et 1986, elles ont eu une existence hybride d'établissements publics régionaux même si elles préfiguraient les collectivités territoriales de plein exercice mises en place par le gouvernement de Pierre Mauroy.

L'histoire des autres collectivités territoriales – communes et départements – qui ont plus de deux siècles d'histoire, montre qu'elles ont connu bien des changements, notamment dans les modes de scrutin. Ainsi, les conseillers généraux ont d'abord été nommés avant d'être élus et n'ont eu aucun pouvoir avant d'en obtenir.

Pour les municipalités, nous avons encore connu, il n'y a pas très longtemps, cette loi scélérate qui, défendue par Roger Frey, alors ministre de l'intérieur, devant l'Assemblée priva l'opposition, quelle qu'elle soit, de droite ou de gauche, de présence dans les villes de plus de 30 000 habitants. Il aura fallu attendre 1982 pour que Pierre Mauroy et Gaston Defferre permettent à l'opposition d'être enfin représentée dans ces conseils municipaux. Cela nous paraît indispensable, car il est évident que la démocratie est mieux assurée – M. Mazeaud sera sans doute encore d'accord avec moi – lorsque l'opposition est représentée.

L'histoire démontre que les socialistes ont toujours témoigné beaucoup d'attachement à la représentation des minorités. Qu'on ne nous fasse donc pas de mauvais procès en la matière. A ce point de mon intervention, mes chers collègues, je serais tenté de dire qu'il n'est pas de bon mode de scrutin. On peut seulement affirmer que certains sont moins mauvais que d'autres et qu'il est parfois nécessaire – notre histoire démocratique le montre – de les adapter pour tenir compte des évolutions de la société.

M. Robert Pandraud. C'est vrai !

M. Pierre Mazeaud. C'est pour cela que les modes de scrutin ne sont pas précisés dans la Constitution !

M. Bernard Derosier. C'est la raison pour laquelle nous avons inscrit dans notre programme – sur lequel nous avons été élus majoritairement – la modification des modes de scrutin, en particulier de celui des conseils régionaux et de celui des conseils généraux. En effet, il n'est pas normal qu'un conseiller général ne soit élu que par une centaine d'habitants alors que d'autres en représentent plusieurs milliers, voire des dizaines de milliers.

M. Jean Le Garrec. Très juste !

M. Christian Estrosi. Exact !

M. Pierre Mazeaud. Et ils sont renouvelés par moitié !

M. Robert Pandraud. C'est un syndicat de sortants !

M. René Dosièrè, rapporteur. Et le Sénat ?

M. Bernard Derosier. Les socialistes souhaitent donc que, le moment venu, au cours de cette législature, nous puissions toiletter notre organisation administrative et politique, qu'il s'agisse du mode d'élection ou de la concomitance que nous avons voulue récemment, mais qui a le défaut, monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement, de faire se dérouler en même temps des élections ayant des modes de scrutin différents.

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Pierre Mazeaud. C'est vrai !

M. Bernard Derosier. L'année prochaine, il y aura concomitance des régionales et des cantonales, puis, M. Pasqua ayant rétabli l'élection des conseils généraux

par moitié, la prochaine fois, en 2001, ce seront des municipales et des cantonales, mais, là, les modes de scrutin sont voisins.

Ainsi que le prévoit notre programme, il faudra toiletter tout cela.

M. Pierre Mazeaud. Quand vous aurez réglé le problème des cumuls, ce sera terminé ! (*Sourires.*) Monsieur Jospin, dépêchons-nous ! (*Sourires.*)

M. Bernard Derosier. Ce toilettage doit aussi porter sur la durée des mandats, monsieur Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. Oui !

M. Robert Pandraud. Dépêchez-vous, car il vous reste très peu de temps !

M. René Dosièrè, rapporteur. Et le Sénat ?

M. le président. Absolument, mes chers collègues, il faut se dépêcher ! M. Derosier devrait d'ailleurs bientôt conclure ! (*Sourires.*)

M. Bernard Derosier. M. Derosier, s'il n'était pas constamment interrompu, monsieur le président, aurait terminé depuis longtemps ! Il n'en a plus que pour quelques instants !

Il s'agira donc de toiletter nos textes en matière de décentralisation, y compris en tenant compte des observations formulées par l'un de nos éminents collègues, M. Mazeaud, quant à la nouvelle séparation des pouvoirs que l'on pourrait imaginer.

M. Pierre Mazeaud. Là est le fond du problème !

M. Bernard Derosier. J'entends même certains bons esprits dire qu'il faudrait aussi regarder de plus près le nombre de niveaux de nos collectivités territoriales.

M. Pierre Mazeaud. Excellent !

M. Bernard Derosier. On pourrait, en effet, imaginer, monsieur Mazeaud, un Etat unique sans aucune instance intermédiaire, mais, en plus de deux siècles d'histoire, notre pays s'est doté d'institutions faisant vivre la démocratie à plusieurs échelons, surtout à celui de plus de 36 000 communes !

M. Pierre Mazeaud. Il faut les garder ! Je les ai toujours défendues !

M. Bernard Derosier. Tant que l'on ne reconsidérera pas cette donnée de départ, tant que l'on n'ira pas plus loin en matière de coopération intercommunale, le désir de supprimer tel ou tel niveau ne sera qu'un combat à la Don Quichotte.

M. Christian Estrosi. La coopération intercommunale, oui ! Toucher aux communes, non !

M. Bernard Derosier. Il est donc indispensable de remettre tout cela à plat, et je demande au Gouvernement d'y réfléchir sérieusement.

Enfin, je veux revenir sur l'intervention de M. Rossi, qui a comparé la disposition proposée au recours à l'article 49-3 de la Constitution. Certains, en effet, à l'extérieur et même sur ces bancs, essaient de faire croire que nous voudrions instaurer dans les régions un système comparable à celui qui prive, au bout du compte, le Parlement de sa capacité à se prononcer.

M. Pierre Mazeaud. Vous allez vous en servir pour l'immigration ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Derosier. Je sais bien qu'en parlant ainsi je choque les gaullistes authentiques qui, au sortir de la IV^e République, ont voulu amoindrir l'Assemblée nationale pour renforcer l'exécutif.

M. Pierre Mazeaud. Nous verrons, monsieur Derosier, si le Gouvernement ne va pas s'en servir bientôt.

M. Bernard Derosier. Malgré des réformes qu'ils ont essayé de présenter comme des améliorations et un renforcement des pouvoirs du Parlement, ils n'ont eu de cesse de renforcer encore ceux de l'exécutif.

Nous serions donc quelque peu masochistes (*Sourires.*) si nous agissions pour transposer dans les régions ce que nous combattons ici !

M. Robert Pandraud. Puis-je vous interroger, monsieur Derosier ?

M. Pierre Mazeaud. Il termine.

M. Bernard Derosier. Telles sont, mes chers collègues, les raisons qui nous amèneront à soutenir notre proposition de loi dans l'esprit où nous l'avons présentée, afin de permettre aux conseils régionaux de fonctionner dans de bonnes conditions pendant les six années du mandat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Robert Pandraud. Puis-je formuler une brève remarque, monsieur le président ?

M. le président. Rapidement monsieur Pandraud.

M. Robert Pandraud. Monsieur Derosier, votre remarque sur la concomitance des modes de scrutin cantonaux et régionaux est fort intéressante, mais j'aimerais que vous alliez plus loin.

M. le ministre de l'intérieur que j'ai interrogé hier sur ce sujet, m'a répondu qu'il soumettrait la question au conseil des ministres, mercredi prochain. J'en ai pris acte, mais je persiste à penser qu'il est totalement stupide de faire se dérouler le même jour deux élections avec deux modes de scrutin différents. Qui ira voter au deuxième tour des élections cantonales, alors que les neuf dixièmes des populations, au moins urbaines, ne savent absolument pas ce qu'est le canton ?

Il aurait été très facile, par un texte parlementaire ou gouvernemental, de reporter les unes ou les autres à l'automne.

M. Bernard Derosier. Utilisez votre niche, mon cher collègue ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud. C'est presque désobligeant !

M. Robert Pandraud. Vous allez nous forcer à intervenir sans cesse dans le débat !

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Monsieur le président, mes chers collègues, force est de constater que, dans le système actuel, les conseils régionaux fonctionnent difficilement et qu'il convient d'apporter des modifications. Deux solutions s'offrent à nous : modifier le mode de scrutin pour dégager des majorités ou changer les modalités de vote des budgets en instaurant une sorte de 49-3 ou de question de confiance posée par le président.

Si chacun reconnaît la nécessité d'apporter des modifications au mode de scrutin, personne n'est d'accord sur le choix à opérer. Personnellement je considère que, aussi bien pour l'Assemblée nationale que pour les conseils

généraux, le scrutin uninominal majoritaire à deux tours est particulièrement démocratique, car il permet aux électeurs de vraiment choisir. Si l'on avait adopté ce mode de scrutin pour les conseils régionaux nous ne connaîtrions pas la situation actuelle et ces instances auraient une véritable représentativité dans les régions.

Actuellement, au terme de leur mandat de six ans, dans ma région, sans doute comme dans toutes les autres, la plupart des conseillers régionaux demeurent d'illustres inconnus pour les électeurs. Avec un scrutin à la proportionnelle, en effet, on connaît à la limite les têtes de liste, mais tout le monde ignore qui est le cinquième de liste, même quand il est élu. Lui-même se moque d'ailleurs complètement de ce que peut penser son électeur.

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Jean-Louis Masson. Le plus important, à ses yeux, est d'être bien vu par les états-majors des partis afin d'être bien placé dans la liste pour la prochaine élection.

M. Robert Pandraud. La véritable campagne se déroule auprès de la commission des investitures pas devant les électeurs !

M. Jean-Louis Masson. J'estime que le meilleur scrutin est celui qui permet à l'électeur de choisir directement son représentant et non pas celui dans lequel les élus du peuple sont, en fait, choisis par les partis.

M. René Dosièrè, rapporteur. A quoi servent alors les partis, monsieur Masson ?

M. Jean-Louis Masson. Certains ont envisagé de conserver le système actuel des listes départementales, mais en donnant une prime majoritaire à celle qui arrive en tête. Cela serait concevable, puisque l'on assurerait ainsi l'existence d'une majorité.

En revanche, il est une autre solution à laquelle je suis radicalement hostile, c'est celle qui préconise la constitution de grandes listes régionales ou de listes départementales mais avec apparemment régional obligatoire, ce qui revient au même, dénotant seulement une certaine hypocrisie de la part de ceux qui préconisent cette formule.

M. Jacques Blanc. Nous ne sommes pas hostiles à des listes régionales !

M. Jean-Louis Masson. Avec un scrutin proportionnel départemental, il est déjà difficile aux électeurs d'influer véritablement sur le choix des élus, car les partis ont un rôle déterminant dans la constitution des listes. Il est donc évident que, si l'on avait des listes régionales ou départementales avec apparemment régional obligatoire, les seuls qui décideraient vraiment des élus seraient les féodaux locaux, en particulier les présidents de conseil régional sortants ou, éventuellement, les partis.

M. Jacques Blanc. Pourquoi les traiter de féodaux ? Ils sont élus et ils travaillent bien ! Assez de démagogie !

M. Jean-Louis Masson. Mon cher collègue, force est tout de même de constater que, parmi ceux qui militent le plus en faveur de listes régionales, figure le lobby des présidents de conseils régionaux sortants ! Il faut le dire !

M. Robert Pandraud et M. Pierre Mazeaud. Très bien !

M. Jean-Marc Ayrault. Ce sont de petits rois !

M. Jean-Louis Masson. Ils pourraient quasiment monter un syndicat des présidents sortants...

M. Pierre Mazeaud. Absolument !

M. Jean-Louis Masson. ... défendant un système électoral qui leur donne une protection totale et assurant leur réélection. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jacques Blanc. C'est honteux !

M. le président. S'il vous plaît ! L'orateur continue.

M. Jean-Louis Masson. Je crois qu'il y a là un véritable scandale, car le but d'un scrutin n'est pas de faciliter indéfiniment...

M. Pierre Mazeaud. A vie !

M. Jean-Louis Masson. ... à vie, comme le dit M. Mazeaud, la réélection de personnes qui, pour diverses raisons, sont en position de dominer la constitution des listes. (*Exclamations sur divers bancs.*)

M. Jacques Blanc. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Masson ?

M. Jean-Louis Masson. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Jacques Blanc, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jacques Blanc. Monsieur Masson, votre passion antirégionale ne peut vous pousser à ces jugements indignes sur les présidents de région. (*Exclamations sur plusieurs bancs.*) Tous, quelle que soit leur étiquette politique, en exerçant leur mandat dans des conditions parfois difficiles, auront permis de préparer les jeunes ou d'offrir de nouvelles chances d'aménagement du territoire. Lorsque les présidents de région, forts de leur expérience, font des propositions...

M. Jean-Louis Masson. Et les autres ?

M. Jacques Blanc. ... vous n'avez pas le droit de les qualifier de féodaux !

M. Jean-Louis Masson et M. Pierre Mazeaud. Si !

M. Jacques Blanc. Ils sont démocratiquement élus !

M. Jean-Louis Masson. Je n'ai pas dit le contraire !

M. Jacques Blanc. Seuls des jacobins, enfermés dans leur système, peuvent tenir de tels propos. (*Exclamations sur plusieurs bancs.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Masson.

M. Jean-Louis Masson. L'un des handicaps de la loi de décentralisation de 1982 est d'avoir créé, au niveau des départements et des régions, de véritables féodalités.

M. Albert Facon. Très bien !

M. Jacques Blanc. C'est intolérable, on ne peut pas entendre des choses pareilles !

M. Jean-Louis Masson. Il faut quand même le dire !

M. Jacques Blanc. C'est scandaleux !

M. Jean-Louis Masson. Je suis respectueux de la notion de région, mais n'allons pas confondre région et intérêts des présidents de conseils régionaux sortants !

M. Jacques Blanc. C'est honteux !

M. le président. Monsieur Blanc, je vous en prie !

M. Jacques Blanc. En tant que président de région, je m'indigne ! C'est une insulte ! Quelle marque de mépris à l'égard de tous les politiques, quels qu'ils soient ! On ne peut tolérer pareil langage !

M. le président. Monsieur Blanc, vous aurez l'occasion de vous exprimer dans quelques instants. Laissez l'orateur conclure.

Poursuivez, monsieur Masson.

M. Jacques Blanc. C'est intolérable !

M. Jean-Louis Masson. On voudrait nous faire croire que seuls les présidents de conseil régional sortants sont capables de gérer un conseil régional. Je dis non ! Il faut permettre l'émergence de nouveaux élus, de nouvelles majorités et de fonctionnements peut-être plus démocratiques dans les régions.

M. Jacques Blanc. Vous n'avez qu'à vous présenter, on verra si vous êtes capable ! Technocrate !

M. Pierre Mazeaud. Tout ça, c'est le cumul !

M. le président. Je vous en prie, chers collègues !

M. Jacques Blanc. On ne peut pas laisser passer de telles insultes !

M. le président. Monsieur Mazeaud, monsieur Blanc, je vous demande le silence !

M. Pierre Mazeaud. M. Jospin a raison ! Mais il restera les féodaux !

M. Bernard Roman. Très bien !

M. Jacques Blanc. Nous ne pouvons accepter cela ! C'est intolérable !

M. le président. Mes chers collègues, M. Masson va terminer son propos. Il restera un orateur dans la discussion générale. Nous en viendrons ensuite à la motion de renvoi en commission.

Poursuivez, monsieur Masson.

M. Jean-Louis Masson. L'initiative de la majorité parlementaire, compte tenu des divergences sur les modes de scrutin, recueille mon assentiment. Tout le monde s'accorde à dire qu'il ne faut pas bouleverser un mode de scrutin un an avant les élections, il aurait été tout à fait scandaleux de vouloir modifier le code électoral à moins de six mois des élections.

M. Pierre Mazeaud, M. Robert Pandraud et M. Bernard Roman. Très bien !

M. Jean-Louis Masson. Autre intérêt de cette proposition : après avoir appliqué cette modalité, inspirée de celle de l'article 49-3 de la Constitution, pendant quelques années, on pourra voir si éventuellement d'autres modifications peuvent être apportées et s'il y a lieu de modifier le mode de scrutin.

Cela étant, il est un point sur lequel je rejoins certains orateurs : il serait judicieux de séparer, aussi bien dans les départements que dans les régions, la notion d'exécutif de la notion de président de l'assemblée. Je parlais tout à l'heure de féodaux régionaux...

M. Jacques Blanc. Nous ne l'acceptons pas ! C'est intolérable !

M. Jean-Louis Masson. Si justement l'on avait séparé la notion d'exécutif et celle de présidence de l'assemblée, on n'aurait pas abouti à cette concentration des pouvoirs de décision et des pouvoirs financiers notamment entre les mains de quelques personnes. La démocratie y aurait beaucoup gagné.

M. José Rossi. Voilà une bonne orientation !

M. Jean-Louis Masson. Voilà ce que je voulais dire sur les aspects généraux du texte. Un point cependant me paraît totalement inapplicable : celui qui vise à demander à un candidat, avant le premier tour de l'élection du président, de dire à qui il donnera des délégations.

M. Robert Pandraud. Très juste !

M. Jean-Louis Masson. Chacun sait qu'entre le premier et le deuxième tour il peut se nouer, entre un candidat socialiste et un candidat communiste par exemple, des ententes...

M. René Dosière, rapporteur. Des alliances, et qui peuvent changer !

M. Jean-Louis Masson. Ils peuvent décider de se soutenir mutuellement. Personne ne sait à l'avance qui sera élu vice-président, et donc quelles délégations seront données à Dupont ou Durand. Car ces délégations, on les donne aux vice-présidents ; il faut donc attendre que les gens soient élus.

Un point n'a pas été abordé, et je le regrette : les conditions de démission d'un mandat en cas de cumul de mandats. En cas d'élections régionales, et uniquement dans ce cas, on voit trop souvent des listes conduites par des gens qui savent pertinemment qu'ils démissionneront le lendemain de leur élection.

M. François Guillaume. Très bien !

M. Jean-Louis Masson. On nous dit que ce problème sera examiné plus tard, mais c'est précisément dans le cadre des élections régionales qu'il devrait être étudié : après, cela n'aurait plus aucun intérêt. J'avais présenté un amendement dans ce sens et j'ai beaucoup regretté que l'on m'ait opposé un refus. Dernier point : la sanction d'une motion de défiance. Soyons réaliste ! Si un président engage sa responsabilité et qu'une motion de défiance est votée, le président devrait remettre son mandat en jeu. Je ne dis pas qu'il faille obligatoirement désigner aussitôt son successeur ; mais la moindre des choses serait que le président désavoué remette son mandat en jeu, et qu'ensuite ait lieu une nouvelle élection du président.

M. Albert Facon. S'il est honnête, il doit démissionner !

M. Jean-Louis Masson. J'ai donc déposé un amendement en ce sens. L'expérience prouve dans des communes notamment, mais ailleurs aussi, que lorsque des maires ou des présidents mis en minorité s'accrochent au pouvoir pendant un, deux ou trois ans, plus rien n'est voté. Or le but de cette proposition de loi, c'est qu'il y ait toujours un budget voté.

M. le président. Je vous prie de conclure.

M. Jean-Louis Masson. J'ai été interrompu, monsieur le président !

Bref, si l'on permet à un président, objet d'une motion de défiance, de s'accrocher à son fauteuil pendant un an ou deux ans jusqu'à ce qu'intervienne une dissolution ou une décision gouvernementale qui poserait bien des problèmes, on met la région dans une situation impossible. Il faudra étudier cela durant le débat. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller.

M. Adrien Zeller. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous aurez tous noté que c'est un grand féodal, dictateur de sa région qui prend la parole ! (*Sourires.*)

M. Bernard Derosier. C'est le baron d'Alsace ! (*Sourires.*)

M. Adrien Zeller. Gardons-nous de tous les excès, de toutes les caricatures, quelles qu'elles soient.

M. Pierre Albertini et M. Jacques Blanc. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Le mot « dictateur » n'a pas été employé !

M. Robert Pandraud. Et « féodal » n'est pas péjoratif !

M. Albert Facon. M. Pandraud aussi a ses terres !

M. Adrien Zeller. A l'époque de la féodalité, il n'y avait pas d'élections, messieurs !

Je voudrais tenter de calmer les esprits en me faisant le porte-parole d'un régionalisme raisonnable, nécessaire à la modernisation de ce pays. Je voudrais aussi convaincre le Gouvernement qu'il aurait pu faire un pas de plus dans la mise en cohérence de nos institutions, attendue par le pays. C'est l'incohérence justement qui parfois explique les votes de défoulement auxquels les élections régionales donnent trop souvent lieu.

Voilà pourquoi je souhaite que le débat garde toute sa dignité, que nous écoutions les uns les autres. Après tout, nous ne travaillons pas pour nous-mêmes, pour nos propres intérêts, pour nos propres fonctions ; nous travaillons, je l'espère, pour nos régions et pour notre pays. Je crois que c'est tout le sens de notre discussion et jamais elle n'aurait dû sortir de ce cadre.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. Adrien Zeller. Trois certitudes à mes yeux se dégagent d'emblée du débat sur le mode d'adoption des budgets régionaux.

Premièrement, la proposition de faire adopter les budgets des régions par défaut, c'est-à-dire par défaut d'adoption d'un budget alternatif, peut s'avérer utile. Mais ce n'est là qu'un palliatif minimal, voire un bricolage institutionnel – j'en parlerai tout à l'heure – face au problème dit de la gouvernabilité des régions.

Deuxièmement, cette réforme n'est à l'évidence pas à la hauteur des enjeux ni des actuels besoins de consolidation des régions et d'amélioration de notre système institutionnel.

Troisièmement, personne ne peut mesurer avec certitude – et sûrement pas le rapporteur, dont j'apprécie la modération – les conséquences pratiques de la réforme proposée sur la stabilité des conseils régionaux, tant les cas de figure politiques abondent – et ils seront probablement encore plus nombreux demain.

Pour sa part, l'UDF est très attachée, et depuis longtemps, au renforcement de l'identité et de la gouvernabilité régionale. Et, si elle n'a pas toujours pu ou su obtenir les mises en cohérence nécessaires, elle n'en reste pas moins convaincue du rôle croissant et de la vocation éminente des régions dans la préparation de l'avenir du pays comme dans la gestion de fonctions décisives pour la vie de nos concitoyens. M. Estrosi l'a rappelé à juste titre. Il n'y a pas que l'investissement dans le travail des régions : de plus en plus, mes chers collègues, il y aura de la gestion...

M. Pierre Mazeaud. C'est vrai !

M. Adrien Zeller. Et ceux qui s'occupent du ferroviaire, de l'insertion des jeunes, ...

M. Jacques Blanc. De la formation !

M. Adrien Zeller. ...et de la formation professionnelle savent qu'il s'agit là de postes en pleine expansion dans la vie des régions. Ne parlons pas de l'apprentissage – il faut gérer les CFA – ni des missions courantes de gestion de collectivités de plus en plus nombreuses. Tous ceux qui connaissent la vie des régions sont d'accord là-dessus.

M. Pierre Mazeaud. En effet !

M. Adrien Zeller. Il faut donc agir d'urgence, car il faut sortir, à mes yeux, de deux contradictions croissantes qui affectent le fonctionnement des régions.

On confie des missions toujours plus nombreuses aux régions. Citons l'insertion des jeunes en janvier dernier, le transport ferroviaire. Et elles se verront sûrement chargées d'autres missions au cours des six ans à venir. Au demeurant, nous le souhaitons : l'Etat, tel Gulliver empêtré, a besoin des régions pour conduire plus efficacement toute une série d'actions sur le terrain, d'où cette contradiction majeure : comment, dans le même temps, peut-on les laisser dans une situation aussi précaire sur le plan de la représentation politique ?

D'autres collègues l'ont dit et j'en cite à dessein quelques-uns du RPR. On nous dit qu'il n'est pas nécessaire de modifier sensiblement le mode de scrutin ni même de sortir à tout prix du mode de scrutin proportionnel – je le dis devant un représentant des formations écologistes et vertes : il n'y a pas lieu, ce n'est pas un préalable, de changer de mode de scrutin pour progresser. En revanche, il faudra probablement changer son cadre.

Deuxième contradiction : on veut définir des politiques régionales, des fiscalités régionales à pouvoirs croissants...

M. René Dosière, rapporteur. Explosifs !

M. Adrien Zeller. ... en faisant désigner les élus régionaux dans un cadre exclusivement départemental, même si le niveau départemental restera, et pour longtemps, une réalité indéniable.

Je citerai un auteur célèbre qui fut un des acteurs de la régionalisation ; vous serez surpris de ses propos. J'ai du reste plaisir à le relire face à la majorité socialiste : « Bien qu'elle – la région – ait ouvert de nouveaux espaces considérables, elle a été minée par son mode d'élection. Ce mode d'élection et le fait que huit régions n'aient jamais pu établir de budget auraient dû amener une rectification immédiate du système. » « Il est plus pernicieux encore de maintenir un système électoral où les élus ne sont pas choisis lors d'élections vraiment régionales. Les élus régionaux doivent réellement être les élus de la région, élus par la région. Les faire élire dans le cadre départemental revenait à prendre le risque d'empêcher la région de prendre un élan mérité. »

Cet auteur dont j'ai repris les propos n'est autre que Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, ancien président de la région Nord - Pas-de-Calais. Il s'exprimait, non pas il y a quelques années, mais en février 1997 à Marseille.

M. Jacques Blanc. J'étais à ses côtés, et j'ai applaudi !

M. Adrien Zeller. Tant mieux !

M. Robert Pandraud. La vieillesse est un naufrage !

M. Bernard Derosier. Alors vous êtes coulé, monsieur Pandraud !

M. Robert Pandraud. Cela vous arrivera aussi !

M. Adrien Zeller. D'où notre proposition, devenue celle de l'UDF tout entière, de fixer un cadre régional pour les élections régionales sans abandonner l'actuel mode de décompte des voix et d'attribution des sièges.

C'était là une proposition simple, limitée, issue des travaux menés par le président Valéry Giscard d'Estaing, au-dessus des calculs politiques et capable de rassembler une majorité d'idées. Elle implique tout simplement que les élections régionales donnent lieu à des campagnes régio-

nales, à un bulletin de vote unique, à une profession de foi unique par région pour chaque famille politique ; elle signifie des listes composées de gens désireux de travailler ensemble au plan régional...

M. Jean-Louis Masson. Et ceux qui ne veulent pas ?

M. Adrien Zeller. ... pour voter l'impôt régional, par exemple, et se faisant connaître comme tels à leurs électeurs.

M. Jean-Louis Masson. Et l'on peut diminuer de moitié le nombre de conseillers régionaux !

M. Adrien Zeller. C'est donc une démarche de transparence, une démarche de cohérence et de mise en évidence claire des enjeux. C'est un approfondissement de la démocratie et c'est le respect des électeurs...

M. José Rossi. Très bien !

M. Adrien Zeller. Et permettez-nous de penser qu'elle était parfaitement applicable à six mois des élections, puisqu'elle ne change pas le système, mais seulement son cadre.

M. René Dosière, rapporteur. On dit cela !

M. Adrien Zeller. Je ne puis donc suivre ni le Gouvernement, ni le rapporteur, ni le président du groupe socialiste.

M. Pierre Mazeaud. Et du RPR !

M. Adrien Zeller. Vous vous justifiez en disant que l'on fera cette réforme après les élections. Mais permettez-moi d'en douter ; un livre célèbre, fruit de l'esprit et de la plume d'un ancien Premier ministre, nous apprend que c'est ainsi que les choses vont dans ce pays : « Les réformes sont toujours différées jusqu'à la prochaine révolution ».

Mme Frédérique Bredin. Et il sait de quoi il parle !

M. Adrien Zeller. Moi, je ne participe pas de ce jeu-là. Que ce soit la gauche ou que ce soit la droite qui soit aux affaires, nous avons le devoir d'avancer et les procès d'intention n'ont pas lieu d'être.

Une telle adaptation, qui clarifierait les enjeux, serait le meilleur moyen d'éviter que le vote aux élections régionales ne devienne un vote de dévouement – nous savons tous ce qui nous attend ! Ce serait une réforme éminemment positive, qui remédierait à la crise institutionnelle évoquée sur pratiquement tous les bancs. Vous avez déjà décidé, je le sais, de rejeter même cette modeste transformation. Mais nous la maintenons.

Quant à la teneur même de la proposition du rapporteur, permettez-moi de mettre en doute, comme d'autres, l'opportunité de son article 3, c'est-à-dire de l'obligation d'afficher les délégations avant même le choix du président et la mise en place de la commission permanente. Sur ce point, je suis d'accord avec notre collègue M. Masson. La réforme pourrait utilement être votée sans cet article.

Enfin, faut-il mettre en cause la présidence, en cas de vote d'un budget alternatif ? J'ai voté contre cette idée, mais je ne suis pas certain d'avoir fait le bon choix ; je sais que d'autres, comme moi, s'interrogent.

Par ailleurs, cela n'a pas encore été dit, cette disposition ne règle pas le problème du vote d'éventuels budgets modificatifs, parfois aussi difficiles à adopter que les budgets initiaux. C'est donc, on l'a clairement illustré, M. Hascoët notamment, une réforme très partielle, d'in-

térêt limité et réellement insuffisante sur le fond. Oui ou non, voulons-nous donner sens aux élections régionales ? Voulons-nous donner plus de force et de vie aux régions et au débat démocratique ? Voulons-nous mettre de l'ordre dans nos institutions et aller de l'avant ?

Parce que ce texte nous laisse en retard par rapport aux besoins, nous ne le voterons pas. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le rapporteur.

M. René Dosière, rapporteur. Je voudrais répondre brièvement à quelques-unes des questions posées ; d'autres explications interviendront lors de l'examen des amendements.

L'évocation par M. Ayraut des contrats de plan apporte une justification supplémentaire à cette proposition de loi. En effet, nous entrerons bientôt dans la période où toutes les régions vont devoir renégocier leur contrat de plan pour cinq ans, avec l'Etat et les autres collectivités. Il serait tout à fait anormal que, durant cette procédure, qui met en jeu des sommes et des projets considérables, les budgets régionaux soient réglés par le préfet, celui-là même qui fait les propositions au nom de l'Etat pour les contrats de plan ! Ce point supplémentaire montre combien il est important que les régions aient la maîtrise de leur budget.

Monsieur Estrosi, vous avez caricaturé. Car il est bien évident que le dispositif qui vous est proposé ne permet pas de changer de président, voire de budget, tous les ans. Comment trouver, tous les ans, une majorité absolue différente pour renverser le président que l'on a mis en place quelques mois auparavant ?

Concernant le problème du bureau, je crains que vous ne confondiez délégation de fonction et délégation de signature.

Une délégation de fonction au sein d'un exécutif, telle que le code des collectivités territoriales la prévoit – sans la rendre obligatoire, hélas – correspond à un partage du pouvoir du président –, même s'il a lieu à l'initiative de ce dernier.

Lorsque ce partage n'existe pas, il y a nécessairement, pour des raisons pratiques, des délégations de signature. Mais elles sont accordées à des fonctionnaires. Et cette manière de diriger les régions est, selon moi, assez éloignée d'un modèle démocratique.

A MM. Brunhes et Hascoët, je dirai que le texte issu des travaux de la commission contient un point important, qui va dans le sens de leurs préoccupations : le nouveau projet de budget – qui pourra être adopté sans vote en cas de rejet de la motion de défiance – est nécessairement soumis pour approbation au bureau, donc à l'exécutif, donc à la majorité du président du conseil régional. Ainsi, la majorité sera associée à ce budget.

Il est même envisageable que le bureau refuse que le président puisse recourir à cette proposition. Cette hypothèse, bien qu'un peu théorique, est significative de notre souci d'éviter tout exercice solitaire du pouvoir. Il y a là un effort pour contrebalancer ce que cette proposition aurait de rigoureux.

M. Hascoët a souligné les conditions difficiles dans lesquelles nous examinons ce texte et a dénoncé un certain retard. Je me permets de lui faire remarquer que c'est un peu le fait de son groupe. D'une part, sa proposition de loi a été déposée tardivement, bien après celle des autres. Nous avons malgré tout accepté de la rapporter.

D'autre part, nous sommes dans le cadre de la procédure de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, celle qui organise une fois par mois un débat d'initiative parlementaire. L'ordre du jour est fixé par l'Assemblée elle-même et la date imposée. Ainsi, M. Hascoët ne peut pas nous reprocher de telles conditions de travail, alors qu'il les a en partie créées.

M. Rossi, M. Masson puis divers intervenants, je pense à M. Mazeaud qui a fait des remarques pertinentes, ont souligné les difficultés qui résultaient de la confusion existant entre l'exécutif et le législatif. C'est en effet le problème majeur de toutes nos collectivités locales ; on le rencontre aussi au niveau de la commune.

M. Derosier a eu raison de souligner la complexité qui résulte des différents modes d'élection et du nombre de collectivités intermédiaires. De ce fait d'ailleurs, toute modification de ces modes d'élection ou de ce mode de fonctionnement suscite tout de suite nombre de difficultés.

M. Derosier, comme M. Zeller, a évoqué les conséquences de cette situation. M. Zeller a été plus explicite sur le plan fiscal. Permettez-moi de vous dire, monsieur Zeller, que l'addition des collectivités territoriales se traduit *in fine* sur la feuille d'impôt que les contribuables sont en train de recevoir. Je me permets donc de lancer aux présidents de régions qui sont dans cette enceinte, et aux autres, un appel à la modération fiscale...

M. Adrien Zeller. C'est fait !

M. René Dosière, rapporteur. ... parce qu'entre 1986 et 1996, période pendant laquelle les compétences régionales ont eu à peu près le même périmètre, les impôts régionaux de toutes les régions de métropole ont été multipliés par 3,28 ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Christian Estrosi. Dix pour cent de baisse !

M. René Dosière, rapporteur. Ils ont augmenté à un rythme trois fois supérieur à celui de la fiscalité communale et six fois supérieur à celui de la fiscalité de l'Etat. (*Protestations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud. C'est au Gouvernement de faire cette remarque, pas au rapporteur !

M. René Dosière, rapporteur. M. Zeller a eu un discours régionaliste qu'il est naturellement plus facile de tenir en Alsace qu'en Picardie, je suis bien placé pour le dire. Mais s'il était aussi aisé de modifier le mode de scrutin, on le saurait.

J'en viens à sa remarque sur les budgets modificatifs. La question a été effectivement posée. Mais les consultations auxquelles j'ai procédé ont montré que le recours à cette procédure lourde pour tous les budgets modificatifs serait trop fréquent. Or, ce qui est essentiel, c'est le budget primitif et on peut vivre uniquement avec un budget primitif. Pour le reste, les présidents discuteront.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les précisions que je voulais apporter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre des relations avec le Parlement.

M. Daniel Vaillant, ministre des relations avec le Parlement. Monsieur le président, je serai bref. Car le rapporteur qui vient de s'exprimer a répondu à la plupart des

orateurs dans le cadre de cette discussion générale qui s'achève. Et comme une motion de renvoi en commission va être défendue par M. Blanc, j'aurais l'occasion de m'exprimer à ce sujet dans quelques instants.

M. Pierre Mazeaud. Nous combattons ensemble cette motion de renvoi !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Et puis le temps tourne, et il serait tout à fait dommage qu'une initiative parlementaire ne puisse pas déboucher sur un vote à la suite de la discussion générale et de la discussion article par article.

M. Pierre Mazeaud. On suspendra ! Et on poursuivra cet après-midi.

M. Robert Pandraud. En effet !

M. Pierre Mazeaud. Faute de quoi le texte ne serait pas adopté !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Nous verrons cela tout à l'heure, monsieur le président Mazeaud.

Je constate que des discussions ayant trait au débat de ce matin ont souvent eu lieu, mais que c'était hors de cette enceinte. C'est la première fois qu'on aborde le sujet ici à l'initiative de parlementaires et que le Gouvernement donne son accord. Je précise que la conférence des présidents a été informée très tôt – et tout le monde y était – du fait que, ce matin du 9 octobre, on discuterait d'une proposition de loi émanant d'un groupe politique et de son président.

Et cette proposition de loi, monsieur Mazeaud, a été examinée. Elle le sera le temps qu'il faudra. Vous avez parlé tout à l'heure de « niche ». Certes, il y a accord entre le président de l'Assemblée nationale, vous-même, monsieur Mazeaud... Mais je veux dire aussi que le Gouvernement, participant à cette discussion, a tout de même donné son accord.

M. Pierre Mazeaud. Non ! Vous ne pouviez pas vous y opposer !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Si ! Je vous le répète : le Gouvernement a donné son accord. Je voulais simplement le faire remarquer ici, sans insister davantage.

M. Pierre Mazeaud. Rappel au règlement !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Quant à l'opportunité de la discussion de ce matin, je crois qu'elle est réelle, tout simplement parce qu'il y avait plusieurs propositions de loi allant dans le même sens, en tout cas touchant au même sujet.

Sur le fond, de nombreux orateurs se sont exprimés et ont évoqué les modes de scrutin. Je ne crois pas que ce soit le lieu d'en débattre ce matin. On en a beaucoup parlé auparavant. Je crois que ce fut l'une des préoccupations du gouvernement précédent. Et l'on ne peut pas dire que les choses aient été suffisamment simples pour que l'Assemblée puisse en être saisie un an avant les législatives, qui étaient prévues en mars 1998. Sans doute allons-nous rediscuter de ces questions le plus rapidement possible, dès que le calendrier le permettra.

L'initiative de M. Ayrault, dont la proposition a été inscrite ce matin, a le mérite de répondre à une juste préoccupation. Divers orateurs se sont d'ailleurs exprimés ici, sur le fait qu'elle constituait une garantie pour la stabilité des régions. Dans le cadre du mode de scrutin

actuel, c'est une heureuse initiative. Lorsque cette proposition sera travaillée, adoptée, qu'elle sera passée au Sénat, elle pourra, je l'espère, entrer en application avant même la prochaine élection régionale...

M. Hascoët, enfin, a dit beaucoup de choses excellentes. Mais il a justifié sa non-acceptation par le fait que la vie d'une région se déroulait tout au long de l'année et que la disposition proposée visait uniquement le budget. Je suis d'accord avec lui. Il a même ajouté que nombre de propositions ou de projets étaient votés tout au long de l'année sans que les questions que nous évoquons ce matin soient posées dans les régions. Certes. Mais c'est justement le budget qui permet, tout au long de l'année, de pouvoir adopter des projets dans les régions et de mener une politique cohérente.

L'élément fondamental, c'est bien le budget. Il me semble donc utile que, ce matin et plus tard en deuxième lecture, l'Assemblée nationale adopte des dispositions permettant l'adoption du budget dans des conditions claires et, par là, la stabilité de la région.

Voilà, mesdames et messieurs, les députés, les quelques observations que je tenais à faire. La motion de renvoi en commission me donnera, tout comme la discussion article par article, l'occasion de m'exprimer à nouveau. En tout cas, je me réjouis de la qualité des débats et vous en remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Robert Pandraud. Le débat doit être démocratique !

Rappel au règlement

M. Pierre Mazeaud. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud pour un rappel au règlement.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Quel article ?

M. Pierre Mazeaud. 55 ! (*Rires.*)

M. le ministre était présent à la conférence des présidents. J'ai l'impression qu'il a oublié qu'à une époque, il était parlementaire. Car il a laissé entendre qu'il appartenait au Gouvernement de faire connaître son sentiment. Non ! Lorsqu'il s'agit du règlement de l'Assemblée nationale, seule celle-ci est intéressée.

M. Bernard Derosier. Eh oui !

M. Pierre Mazeaud. Et même lorsqu'on modifie notre règlement, monsieur le ministre, le Gouvernement ne peut pas être présent aux bancs du Gouvernement ! Il n'y a qu'un juge, c'est le Conseil constitutionnel, compétent en la matière.

M. Pierre Albertini. C'est vrai !

M. Pierre Mazeaud. Revenons donc à l'organisation de nos discussions d'aujourd'hui. Je sais que c'est un débat d'importance qui touche à nos institutions et que nous y apportons les uns et les autres la passion qui s'impose. Je maintiens qu'il ne convient pas de lever la séance, mais de la suspendre pour la reprendre cet après-midi. Voilà l'article 48-1.

M. Robert Pandraud. Exactement !

M. Pierre Mazeaud. Et M. Derosier, qui était présent à la conférence des présidents, sera tout à fait d'accord avec moi.

Il est bon que sur un sujet de cette importance et de cette complexité, où s'opposent les décentralisateurs à tout prix et ceux qui restent – hélas, peut-être, pour d'autres – jacobins comme je le suis, nous menions la discussion à son terme et que ce texte soit voté.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre, je vous ai dit tout à l'heure que je serai à vos côtés, m'étant inscrit effectivement contre la demande de renvoi en commission.

M. José Rossi. Les choses sont claires !

M. René Dosière, rapporteur. Avec M. Mazeaud, on est toujours sur les hauteurs !

M. le président. Monsieur Mazeaud, je vous remercie de la contribution que vous apportez au débat. C'est une opinion qui peut se discuter. Nous verrons à treize heures où nous en sommes.

M. Pierre Mazeaud. Tout à fait !

M. le président. Il y a d'autres articles que celui que vous avez évoqué, notamment l'article 50, alinéa 4 du règlement.

Motion de renvoi en commission

M. le président. J'ai reçu de M. François Bayrou et des membres du groupe de l'Union pour la démocratie française une motion de renvoi en commission, déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Jacques Blanc.

M. Bernard Derosier. C'est du blocage !

M. Jacques Blanc. Monsieur le ministre, mesdames, chers collègues, c'est en toute sérénité (*Exclamations et rires sur plusieurs bancs*)...

M. Jean Le Garrec. Enfin !

M. Laurent Cathala. Venant de Blanc, c'est un pléonasme !

M. Jacques Blanc. ... que je voudrais intervenir dans ce débat en défendant la motion de renvoi en commission. Le groupe UDF l'a déposée pour qu'on puisse aller plus loin dans l'examen d'un texte qui pose en réalité un choix fondamental de décentralisation – qui n'est pas une décentralisation échevelée, chers collègues, mais la réponse vraie au problème d'une société trop centralisée, où l'Etat perd de son autorité quand il se disperse.

M. Pierre Albertini. Absolument !

M. Jacques Blanc. Nous sommes des défenseurs d'un Etat fort. Or il ne peut y avoir d'Etat fort s'il est trop centralisé et s'il n'y a pas, face aux problèmes complexes de notre société, des réponses à plusieurs niveaux, donc à des niveaux décentralisés : communes, départements et régions.

Si j'aborde ce problème en toute sérénité, c'est que, je sais, en tant que président de région, comme tous mes collègues, ce que les régions ont fait.

Nous sommes fiers de ce que les régions ont mis en place et je ne peux pas accepter qu'on oublie que c'est sous la responsabilité de leurs présidents éminents...

M. Pierre Mazeaud. Eminents...

M. Jacques Blanc. ... que les régions, quelle que soit leur appartenance politique, ont mis en place une réponse aux problèmes des jeunes.

Où en serions-nous, dans les lycées, si nous n'avions pas eu la capacité de nous engager fortement et d'augmenter, c'est vrai, des impôts qui sont très bas, monsieur le rapporteur...

M. René Dosière, rapporteur. Oh ! Plus maintenant !

M. Jacques Blanc. Il n'est d'ailleurs pas admissible que vous portiez un jugement qui ne vous appartient pas de faire en tant que rapporteur ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Certes, nous avons augmenté des impôts, qui sont d'ailleurs très bas. Et vous pourrez comparer avec ce qu'ont fait les autres collectivités ou l'Etat – lequel, quels que soient les gouvernements – s'est d'ailleurs déchargé sur les régions d'un certain nombre de réalisations.

Mais qui a changé la vie dans les lycées pour nos jeunes ? Qui a lancé des actions d'apprentissage, redonnant espérance aux CFA ? Qui a permis d'adapter des actions de formation, alors que l'Etat prétendait décentraliser en gardant plus de 50 % des crédits ? Qui a sauvé une partie de nos universités ? Qui est intervenu dans des investissements pour la recherche ? Qui a posé le problème de l'aménagement équilibré et harmonieux de nos territoires, en soutenant des actions d'agriculture, de tourisme, de créations d'entreprises, se mobilisant, créant des communautés nouvelles ?

M. Christophe Caresche. Au fait !

M. Jacques Blanc. Mes chers amis, il y a une réalité. Quelles que soient les imperfections, les difficultés rencontrées, les résultats sont là ! D'ailleurs parfois – et je le dis très gentiment à ceux qui n'ont jamais partagé nos choix, qui ont toujours été centralisateurs – mais que je respecte : nous sommes décentralisateurs et régionalistes, parce que nous pensons que c'est un bon niveau, pas exclusif...

M. Bernard Derosier. Vous ne l'étiez pas en 1982 !

M. Jacques Blanc. Nous l'avons toujours été ! (*Protestations sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

M. Albert Facon. Vous avez pris le train en marche !

M. Jacques Blanc. Nous avons dénoncé certaines imperfections, que nous continuons de dénoncer et que nous voudrions bien voir réparées. Nous sommes constants.

Vous me permettez de rappeler que c'est le président Pompidou qui a été l'initiateur du mouvement régional.

M. René Dosière, rapporteur. Oh !

M. Laurent Cathala. Initiateur timide.

M. Pierre Albertini. C'est même de Gaulle qui avait commencé !

M. Jacques Blanc. Puis Gaston Defferre a fait voter sa loi. Je souhaite aujourd'hui qu'on aille plus loin, et c'est pour cela que nous sommes là.

J'ai dit « sérénité » parce que nous avons bien travaillé, que nous ne défendons pas des positions personnelles, que nous croyons à nos régions et que nous aimons nos régions. Nous les avons fait vivre. Nous avons créé des communautés nouvelles où l'on peut percevoir des liens qui n'étaient pas toujours évidents. La régionalisation est une bonne réponse à certains problèmes.

M. Robert Pandraud. Cela n'a rien à voir avec le débat ! Personne ne conteste ce que vous dites !

M. Jacques Blanc. « Sérénité » encore, parce que j'ai entendu ici M. le rapporteur nous dire qu'il n'avait pas réussi à faire une synthèse et que, d'ailleurs, il était maintenant obligé de défendre un texte qu'il n'approuvait pas.

M. René Dosière, rapporteur. Non ! Je n'ai jamais dit cela !

M. Jacques Blanc. Il n'était pas d'accord ! J'ai entendu le ministre Chevènement nous dire qu'il s'interrogeait. J'ai entendu M. Hascoët nous dire qu'on était allé trop loin.

Je remercie d'ailleurs Mme le président de la commission des lois puisque j'ai eu l'honneur de pouvoir m'exprimer, mais manifestement, on a été tout de même un peu bousculé !

M. Bernard Derosier. Mais non !

M. Robert Pandraud. La commission a très bien travaillé.

M. Jacques Blanc. Oui mais tout le monde s'est plaint, du fait qu'on ait eu des textes hier, qu'il y ait des incohérences juridiques.

Mme Frédérique Bredin. On vous a écouté très longtemps !

M. Jacques Blanc. On fait référence à un bureau dont la composition est à la discrétion du président. Il peut nommer ou ne pas nommer, donner ou ne pas donner des responsabilités. Il peut en donner à tous à la proportionnelle. Pourquoi pas ? Tout ça, c'est de l'hypocrisie totale, et chacun sait bien qu'il n'y a aucun support derrière.

Je souhaite donc que l'on revienne sur la question pour que, sans *a priori* et sans arrière-pensées diaboliques, qui semblent d'ailleurs animer un certain nombre d'entre nous ici, on puisse la poser en termes concrets.

On me répond alors qu'on ne change pas un scrutin à six mois des élections, mais il y a eu un gouvernement socialiste qui a changé les modalités de scrutin des législatives avec beaucoup moins de précautions.

M. René Dosière, rapporteur. C'est faux !

M. Robert Pandraud. On était contre ! On est logique !

M. Jacques Blanc. C'était au mois de juillet pour le mois de mars. A ce moment-là – M. Rocard a d'ailleurs quitté le gouvernement – il y a avait moins d'états d'âme.

Moi, j'essaie d'abord de trouver un équilibre entre la vraie vie de région, le fait que la proportionnelle permet de donner une respiration politique dans notre pays, ce que je trouve une bonne chose...

M. Robert Pandraud. D'accord !

M. Jacques Blanc. ... et l'exigence d'une permanence de l'exécutif et de sa légitimité.

Mon idée, qui a été écartée un peu vite,...

M. Pierre Mazeaud. C'est la démocratie !

M. Jacques Blanc. ... c'est de faire élire le président, exécutif, par l'ensemble des électeurs de la région.

M. Pierre Mazeaud. Et voilà ! Donnez-lui une plus grande légitimité ! En avant la féodalité !

M. Jacques Blanc. Le président n'aurait aucune capacité de violer l'assemblée.

M. Pierre Mazeaud. Pourquoi pas un chef des armées régional !

M. Jacques Blanc. Au contraire, il discuterait, il échangerait, comme nous le faisons dans des régions où nous n'avons pas de majorité. Pourtant, les choses avancent, et nous nous enrichissons d'un dialogue.

M. Pierre Mazeaud. Un président de la république régionale !

M. Jacques Blanc. Moi, je me suis enrichi dans mon action régionale de l'apport des écologistes. Il y a alors un équilibre.

M. Pierre Mazeaud. C'est l'éclatement du pays !

M. Jacques Blanc. Monsieur Mazeaud, vous avez déjà contribué à empêcher l'ancien gouvernement de suivre nos propositions. Permettez-moi au moins d'en parler ici !

M. Robert Pandraud. On vous permet d'en parler mais on n'est pas d'accord !

M. Jacques Blanc. Il faut de temps en temps qu'on puisse s'exprimer ! Laissez-moi donc m'exprimer !

M. Pierre Mazeaud et M. Robert Pandraud. Oui !

M. Jacques Blanc. J'ai donc proposé une solution qui respectait la proportionnelle intégrale, l'équilibre nécessaire, et qui obligeait un président, qui avait la légitimité de l'élection, à dialoguer avec l'ensemble des groupes et à dégager des majorités sur des sujets ! On peut tout de même avoir des majorités différentes en fonction des sujets ! On s'aperçoit d'ailleurs que, même dans une région sans majorité, quand on sait écouter, on dégage des votes positifs et on va de l'avant.

M. Jean-Marc Ayrault. Parfois, vous écoutez un peu loin !

M. Jacques Blanc. Nous proposons, et c'est l'esprit de l'amendement Zeller, de garder des listes par département avec élection à la proportionnelle, mais nous voulons qu'il y ait un vrai débat régional. Vous nous tendez des pièges. C'est gros. On le sait bien. Nous ne voulons pas que l'élection régionale fasse l'objet d'un faux débat : Front national ou non ! Le débat doit porter sur un projet régional, sur ce que l'on propose pour ce pays !

M. Adrien Zeller. Très bien !

M. Bernard Roman. C'est un faux débat !

M. Jacques Blanc. On ne veut pas diaboliser ! On veut être capable de susciter un élan dans nos régions !

M. Bernard Roman. C'est un faux débat, mais un vrai problème !

M. Jacques Blanc. Pour cela, nous voulons simplement que les listes s'affilient, qu'elles désignent celui qui sera leur candidat à la présidence. Ça, c'est l'honnêteté et la transparence vis-à-vis des électeurs.

Si vous refusez ce système, c'est que vous refusez en réalité le fait régional ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Roman. C'est ridicule !

M. Adrien Zeller. Mauroy l'a dit !

M. Jacques Blanc. Qui peut ici dire que cela change fondamentalement les modalités, qu'on ne peut pas imposer aujourd'hui aux listes départementales de s'affilier dans une démarche régionale...

M. Robert Pandraud. C'est de l'amalgame !

M. Jacques Blanc. ... et de désigner leurs candidats ?

M. Robert Pandraud et M. Pierre Mazeaud. Ce n'est pas honnête de parler ainsi !

M. Jacques Blanc. C'est ça l'honnêteté. Il y aura au moins un vrai débat régional, et la région avancera au-delà de toutes les polémiques.

Il y a des régionalistes sur tous les bancs, des Jacobins aussi, et notre hémicycle s'honore tout de même d'un débat dans lequel nous ne partageons pas les mêmes positions.

M. René Dosière, rapporteur. Apparemment !

M. Jacques Blanc. Je le dis en toute objectivité, nous avons toujours été, à l'UDF, porteurs d'un message de décentralisation et de régionalisation pour répondre aux vrais problèmes des femmes et des hommes.

Mes chers collègues, on s'inquiète parfois de certaines évolutions politiques. Cela doit nous interpeller.

M. Adrien Zeller. Tout à fait !

M. Jean Le Garrec. Il n'a pas tort !

M. Jacques Blanc. Dans ce cas, nous devons nous débarrasser de certains *a priori* et voir comment on peut répondre aux attentes parfois angoissées des femmes et des hommes de notre pays.

M. Bernard Roman. Et alors ?

M. Jacques Blanc. Cessons de tricher, de nous envoyer des insultes ! Ne faisons pas d'amalgame ! Ayons l'honnêteté de respecter, premièrement les présidents de région, ce qu'ils ont fait, ce qu'ils proposent, deuxièmement le fait régional auquel nous croyons, et troisièmement la diversité qui existe dans le pays et qui peut s'exprimer dans une assemblée ! Sortons des sentiers battus dans lesquels on voudrait nous pousser en occultant tout débat régional.

Je souhaite donc qu'on puisse trouver en commission la synthèse que vous avez dit vous-même, monsieur le rapporteur, ne pas avoir encore réalisée,...

M. Robert Pandraud. Mais si ! Il a très bien travaillé !

M. Jacques Blanc. ... qu'on puisse réfléchir très calmement aux propositions qui sont faites, comprendre qu'il ne peut y avoir d'élections régionales sans débat sur des perspectives régionales.

La proposition de repli que j'ai proposée avec M. Zeller intègre le fait que vous ne souhaitez pas changer fondamentalement de mode de scrutin à six mois de l'élection, mais que vous êtes prêts à permettre au fait régional d'être mieux perçu, mieux reconnu. Nous souhaitons que la commission reprenne rapidement ce débat et nous permette d'avancer.

Le texte est incohérent, on l'a dit, sur le problème du bureau. Si le président ne pouvait plus enlever des délégations, ce serait un changement profond dont vous n'avez pas parlé. Vous acceptez donc le fait que le président délègue ou non. Le bureau est donc exclusivement composé selon sa volonté, qui peut changer.

M. René Dosière, rapporteur. Vous caricaturez, monsieur Blanc !

M. Jacques Blanc. Qu'on m'explique l'inverse, je suis prêt à écouter, mais je sais comment cela fonctionne.

Concilier notre volonté d'instaurer le débat régional et le fait de garder le scrutin tel qu'il est, c'est la contribution que je vous propose avec M. Zeller, avec l'objectif de

répondre à l'attente de ceux qui veulent qu'au niveau régional on soit capable de renforcer encore les chances de la population, en particulier de nos jeunes. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Rappel au règlement

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour un rappel au règlement.

M. Robert Pandraud. En vertu de quel article ?

M. Jacques Brunhes. En vertu de l'article 48 et de l'article 50.

Monsieur le président je voudrais simplement faire remarquer à l'Assemblée nationale que, lorsque nous étions dans l'opposition, nous n'avons jamais déposé de motion de procédure sur des textes déposés à l'initiative de parlementaires, même s'ils ne nous convenaient pas, et je pense à la loi Robien. Qu'on le fasse aujourd'hui pose un vrai problème. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Derosier. M. Blanc n'a pas de scrupules !

M. Robert Pandraud. C'est la féodalité !

Motion de renvoi en commission (suite)

M. le président. La parole est à M. le ministre des relations avec le Parlement.

M. le ministre des relations avec le Parlement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, encore une fois, le Gouvernement ne peut qu'être satisfait que cette proposition de loi vienne aujourd'hui en discussion à l'initiative des parlementaires.

Le fait que quatre propositions de loi aient été déposées indique, s'il en est encore besoin, que le sujet est bien cerné et peut être débattu. Ces propositions sont également la confirmation que la question a été approfondie au sein de chaque groupe composant l'Assemblée.

On ne peut pas soutenir que le texte n'a pas été suffisamment étudié par la commission des lois. D'ailleurs son rapporteur a présenté de façon détaillée les quatre propositions de loi dont la commission s'est saisie. J'ai même noté qu'un des signataires d'une des propositions a rendu hommage au rapporteur pour la présentation qu'il en a faite.

Ces textes convergent sur la nécessité d'une modification de l'actuelle procédure d'adoption des budgets des conseils régionaux. Je me félicite même que, dans certains cas, ils proposent des solutions assez proches, même si elles sont peu traditionnelles, ici.

Je ne sais pas si un consensus pourra être trouvé aujourd'hui, mais je pense qu'une très nette majorité de cette assemblée est d'accord sur le constat et sur la logique qui conduit à l'adoption de cette proposition.

Les difficultés rencontrées dans le fonctionnement des institutions régionales – j'ai été conseiller régional en 1986 en Ile-de-France et je me souviens des discussions de l'époque – et la proximité du renouvellement des conseils régionaux inclinent même à penser qu'il y a une certaine urgence à en délibérer. L'enjeu est, en effet, assez clair. Il s'agit de donner aux conseils régionaux les moyens de trouver une stabilité budgétaire permettant la

bonne administration de collectivités décentralisées. Le vote d'un budget est le moment essentiel de la vie démocratique d'une collectivité. Il doit tracer l'avenir et traduire une vision à long terme des projets politiques d'une majorité.

Le diagnostic est partagé et la solution proposée émane de vos rangs. Il faut mettre fin au risque de la multiplication des blocages dont l'absence de résolution peut apparaître à nos propres concitoyens comme un échec de la décentralisation et donc de l'institution régionale.

Comment pourrions-nous affirmer que cette réforme essentielle est une réussite si les conseils régionaux sont perçus comme des assemblées bloquées, dont les orientations budgétaires sont finalement arrêtées et exécutées par le représentant de l'Etat? Jean-Marc Ayrault a évoqué tout à l'heure la contradiction qu'il y aurait à voir un préfet signer un contrat de plan avec lui-même, dans l'hypothèse où il administrerait à la place de l'exécutif régional le budget régional. On voit bien que la multiplication de ce type de situation serait une mauvaise chose.

M. Robert Pandraud. Ce n'est pas nouveau!

M. le ministre des relations avec le Parlement. Certes, mais ce qui est nouveau, c'est qu'on en discute pour changer les choses, et je crois que c'est très positif.

La proposition de votre commission a l'avantage d'apporter la clarification nécessaire au vote du budget des régions et d'introduire la stabilité, gage de la continuité du service public local.

Je constate donc, au nom du Gouvernement, que les conditions du débat sont réunies et je ne suis pas favorable à un renvoi en commission qui risquerait d'enterrer tout simplement cette réforme que je juge utile. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Pierre Mazeaud.

Vous ne disposez donc, monsieur Mazeaud, que de cinq minutes mais nous connaissons la densité et la concision de votre pensée.

M. Pierre Mazeaud. Comme l'a précisé M. Estrosi, le groupe du RPR votera le texte. Nous nous opposons donc au renvoi en commission et, effectivement, comme l'a dit M. Brunhes, personne n'a jamais déposé de motion de procédure lorsqu'il s'agissait d'une proposition de loi.

Si je m'oppose à votre motion de renvoi, Monsieur Blanc, c'est dans votre intérêt, car il s'agit d'un texte qui, même s'il n'est pas parfait, a été souhaité par l'ensemble des groupes, y compris le vôtre.

Or, curieusement, l'adoption de cette motion n'aboutirait qu'à l'impossibilité de voter le texte, puisque c'est une proposition. Il ne s'agit pas, je me permets de vous le rappeler, d'un projet.

Vous avez élevé le débat, avec quelque passion...

M. Adrien Zeller. Vous la partagez!

M. Pierre Mazeaud. ... mais de ce côté-là, j'ai peut-être aussi quelques reproches à me faire, et notre discussion en a révélé l'importance...

M. Adrien Zeller. Du fait régional.

M. Pierre Mazeaud. ... du fait régional, c'est vrai, mais également d'un vieux débat, monsieur Zeller, que nous avons entre nous, certains de vos amis me traitant volontiers de jacobin archaïque. (*Rires et exclamations.*)

Plusieurs députés du groupe socialiste. Non!

M. Pierre Albertini. Pas archaïque!

M. Pierre Mazeaud. Je veux bien accepter le premier terme, avec honneur d'ailleurs! C'est un président de région qui s'était exprimé ainsi parce que je lui avais reproché de traiter directement avec certains pays étrangers. Il y a un gouvernement français, un ministre des affaires étrangères, et il n'appartient à aucune région de traiter directement avec des gouvernements étrangers.

Je ne reviendrai pas sur l'éclatement de notre pays, et je reconnais, monsieur Zeller, que je suis parfois quelque peu excessif en parlant du phénomène régional, encore que les ultra-européens, on le sait bien, soient ultra-décentralisateurs, à tel point que l'on parle aujourd'hui de l'Europe des régions, ce qui est tout à fait scandaleux.

M. Adrien Zeller. Elle n'est pas opposée aux Etats.

M. Pierre Mazeaud. Le véritable problème, c'est la séparation des pouvoirs, qui est la règle de démocratie fondamentale. Elle existe à l'échelon de la nation, mais pas dans les collectivités, ce qui pose un certain nombre de problèmes, et, comme j'ai eu souvent l'occasion de le dire, un véritable problème au regard de l'opinion publique,...

M. Jean-Louis Idiart. Exactement!

M. Pierre Mazeaud. ... qui n'hésite pas à s'abandonner à un antiparlementarisme qui est grave pour la démocratie tout entière.

Le deuxième problème, au-delà de la séparation des pouvoirs, c'est le nombre de collectivités locales. Il faudra bien qu'on en discute un jour.

M. Jean-Pierre Soisson. Très bien!

M. Pierre Mazeaud. A force d'avoir une multitude de structures, au-delà des conflits de compétences que connaissent bien les avocats et les juridictions administratives – qui fait quoi? – nous nous trouvons en face d'un véritable gaspillage, et il faudra bien qu'un jour, à l'instar de ce qui se passe dans les autres pays européens, nous en ayons moins. C'est là le véritable problème. Il y a fort longtemps à cette tribune, Michel Debré parlait de vingt-cinq ou vingt-six départements. Peu importe d'ailleurs le nom de la structure et de la collectivité, mais cessons de vouloir en créer à chaque fois. Lorsque M. Charles Pasqua a été ministre de l'Intérieur, j'ai combattu son idée de pays, nouvelle structure qui n'a toujours pas de définition juridique et qui ne signifie rien.

Dernier problème – cela a été une sorte de parenthèse dans nos débats de ce matin mais nous l'avons bien senti –, il faudra, monsieur le ministre, et je souhaite que cela soit rapidement fait, que le Premier ministre dépose enfin sur le bureau de l'Assemblée nationale un texte sur le cumul car, derrière la séparation des pouvoirs des collectivités, derrière le nombre de collectivités, il y a naturellement le problème du cumul. Il faudra répondre à ce que souhaitent les Françaises et les Français et prendre enfin nos responsabilités dans un tel débat. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Bernard Roman. Ce que vous n'avez pas fait, nous le ferons!

M. Pierre Albertini. Nous verrons!

M. Camille Darsières. Je voudrais poser une question!

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier, pour le groupe socialiste.

M. Bernard Derosier. M. Blanc se trompe de débat ! Le groupe UDF ne lui a sans doute pas accordé suffisamment de temps de parole et il a utilisé les vieilles méthodes de procédure qu'en tant que parlementaire ancien, il connaît bien.

Je reprendrai à mon compte les arguments développés par Jacques Brunhes dans le cadre de son rappel au règlement et, à l'instant, par Pierre Mazeaud. Même si ce n'est pas contraire au règlement, il n'est pas d'usage d'opposer des motions de procédure à une proposition de loi présentée par un groupe parlementaire et examinée dans le cadre de la séance mensuelle réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. Chacun appréciera si M. Blanc était bien fondé à utiliser cette procédure.

En vérité, monsieur Blanc, vous avez voulu justifier un usage abusif de la décentralisation. La décentralisation, nous l'avons voulue en 1982, mais vous l'avez combattue à l'époque avec vos amis de l'opposition de droite. Je n'ai pas souvenir que vous ayez voté les lois de 1982 sur la décentralisation. Toutefois, vous n'avez pas hésité, lorsque l'occasion s'est présentée, de vous glisser dans les habits de la décentralisation...

M. Jacques Blanc. Mitterrand s'est bien glissé dans ceux du général de Gaulle !

M. Bernard Derosier. ... pour, d'une certaine façon, la dévoyer.

M. René Dosière, rapporteur. Ce sont des décentralisateurs du lendemain !

M. Bernard Derosier. La décentralisation, c'est, bien entendu, plus de responsabilités des assemblées des collectivités territoriales. Et je crois que les jacobins qui siègent ici ne seront pas choqués que l'on veuille accroître ces responsabilités. Cela revient à faire faire à la démocratie un pas de plus.

Il n'était pas normal que, avant 1982, une décision prise par une assemblée démocratiquement élue, représentative de la population d'une commune, qu'une décision prise par un conseil composé de neuf, onze, quarante-cinq ou quarante-neuf hommes et femmes, voire davantage, puisse être refusée par un homme seul, représentant de l'Etat – le préfet – lequel pouvait rejeter, par exemple, la décision dudit conseil de construire une école, au prétexte que celle-ci ne s'inscrivait pas dans les schémas normatifs définis par le pouvoir central.

M. Pierre Albertini. C'est un peu caricatural !

M. Bernard Roman. Non, ça se passait comme cela !

M. Bernard Derosier. Désormais, les collectivités territoriales sont dotées de réelles responsabilités.

Toutefois, tout doit se faire – et, là, je rejoins la démonstration de Pierre Mazeaud – dans un cadre national défini, celui de l'Etat, et dans le respect des institutions, parmi lesquelles figurent les collectivités territoriales.

L'objectif que nous visons par cette proposition de loi, c'est de faire en sorte que les conseils régionaux qui vont être renouvelés puissent, pour la période 1998-2004 – les assemblées régionales seront élues pour six ans –, s'administrer librement comme l'a voulu le législateur en mettant en place la décentralisation. Rien de plus, rien de moins.

Fort de l'expérience de quinze années de décentralisation et de onze années de vie des régions, nous avons pensé qu'il fallait, avant le prochain renouvellement des

conseils régionaux, améliorer le système et permettre une meilleure administration des régions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Hascoët, pour le groupe RCV.

M. Guy Hascoët. Bien évidemment, nous ne voterons pas la motion de renvoi.

Quand je vois les écarts qui séparent, pour ne pas dire les contradictions virulentes qui opposent l'UDF et le RPR, ou même parfois les traverses, je me dis qu'il aurait été possible pour les autres composantes de cet hémicycle de chercher sereinement des modifications propres à assurer un juste équilibre entre la recherche de la stabilité et le respect de la diversité.

M. Pierre Albertini. Très bien !

M. Guy Hascoët. L'un d'entre nous a dit qu'il ne fallait pas opposer la justice à l'efficacité. Ce qui nous dérange et qui continuera à nous déranger jusqu'au terme de ce débat, c'est le fait que soit mise en cause, non la justice, mais la légitimité même du conseil régional. En effet, on veut la priver de son droit de débattre et de son droit de vote en seconde lecture.

Notre proposition aurait permis de parvenir à une solution : la majorité relative la plus forte pouvait adopter un budget en deuxième lecture, sans pour autant priver l'assemblée régionale de son droit démocratique d'en débattre et, finalement, d'exercer son mandat de représentant.

Nous sommes bien conscients que le budget reste l'acte majeur, mais nous aurions souhaité un texte élaboré dans un autre esprit. Je le répète, je crois qu'il s'agit d'un texte qui cherche, en restant dans le cadre d'une culture majoritaire, à résoudre un problème dont la solution appelle la proportionnelle. C'est un exercice presque impossible à réaliser. Je plains M. Dosière d'avoir dû se livrer à cet exercice d'équilibriste. C'est en effet un art difficile que de vouloir concilier deux choses complètement contradictoires dans un même document. Ce texte en est la démonstration.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour le groupe communiste.

M. Jacques Brunhes. Nous avons indiqué tout à l'heure qu'il y avait des dysfonctionnements, mais qu'ils étaient exceptionnels. Il faut donc procéder à une adaptation fonctionnelle pour éviter et prévenir les difficultés auxquelles pourraient être confrontés les futurs conseils régionaux. C'est la raison pour laquelle nous voterons le texte et les amendements qui viennent le parfaire.

Je voudrais faire deux observations par rapport à ce qu'a dit M. Mazeaud.

D'abord, je tiens à faire observer que la démocratie consiste aussi à veiller à ce que les différents échelons qui permettent aux citoyens de s'exprimer ne soient pas supprimés d'un revers de main. Personnellement, je suis très attaché à certains échelons, notamment les départements, où s'exerce, plus que dans les régions, une démocratie de proximité.

En ce qui concerne le cumul des mandats, je suis surpris, mon cher ami Mazeaud, de la façon dont vous présentez le problème. Je vous ai dit, lors des réunions de la commission « Séguin-Mazeaud », dont vous étiez le rapporteur, que toutes les mesures d'adaptation fonctionnelle ne permettraient de résoudre aucun des problèmes de fond qui se posaient à nous. Lorsque le vote personnalisé

a été institué, j'ai dit au président Séguin et au président Mazeaud : cela ne changera rien ! Lorsque le principe de la session unique a été voté, j'ai dit : cela ne changera rien à l'absentéisme des députés.

M. Pierre Mazeaud. Mais cela a changé quelque chose pour les actes communautaires !

M. Christian Estrosi. Ce n'est pas le débat d'aujourd'hui !

M. Jacques Brunhes. Monsieur Mazeaud, le problème est d'une autre nature.

Pour ma part, je pense exactement le contraire de ce qu'écrit l'excellent constitutionnaliste Guy Carcassonne dans *Le Point*. Je cite : « Ce ne sont pas les pouvoirs qui manquent à l'Assemblée mais les députés. »

M. Adrien Zeller. Oui !

M. Jacques Brunhes. Moi, j'ai l'opinion exactement inverse : ce qui manque d'abord à l'Assemblée, ce sont des pouvoirs ! Quand notre assemblée aura les pouvoirs qui conviennent, on trouvera les députés !

M. Pierre Albertini. Il a raison !

M. Jacques Fleury. Très juste !

M. Jacques Brunhes. C'est la raison pour laquelle j'invoquais à bien veiller à ce que la révision de nos institutions ne se fasse pas par le biais de simples aménagements de circonstance.

M. Pierre Mazeaud. Je suis d'accord !

M. Jacques Brunhes. Et j'indiquais que nous ne réglions aucun des problèmes de fond qui nous étaient posés si nous abordions les problèmes des pouvoirs de l'Assemblée tels qu'ils ont été mis en évidence par la commission Vedel, par le petit bout de la lorgnette.

M. Pierre Mazeaud. J'ai toujours été favorable à la réforme Vedel !

M. Jacques Brunhes. Je le répète, je n'ai jamais vu, dans les « niches » réservées à l'initiative parlementaire, un groupe déposer une motion de procédure sur une proposition de loi. Je regrette infiniment que ce soit aujourd'hui le cas. Je considère que c'est même dangereux pour l'initiative parlementaire. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Adrien Zeller, pour le groupe UDF.

M. Adrien Zeller. Mes chers collègues, vous aurez compris que si nous sommes pour la motion,...

M. Bernard Derosier. Il faut la retirer !

M. Jean-Marc Ayrault. Ce serait plus digne !

M. Adrien Zeller. ... ce n'est pas pour entraver le travail parlementaire, mais pour améliorer le texte. Je vais m'en expliquer.

M. Bernard Derosier. Une motion, ça se retire !

M. Adrien Zeller. En effet, il ne s'agit pas, avec ce texte, d'une réforme, mais d'une tentative de sauvetage, qui a même un parfum d'échec.

M. Pierre Albertini. Bien sûr !

M. Adrien Zeller. On prend acte en fait de la décomposition passée – et sans doute de celle qui sera un peu plus grande dans le futur – des représentations au plan régional.

C'est parce que nous voulons nous attaquer aux causes de cette décomposition que nous avons fait des propositions et que nous maintenons notre motion de renvoi en commission. Là réside la différence entre nous.

Bien sûr, la proposition qui nous est présentée peut être utile, mais elle ne permet ni de s'attaquer à aucune des causes de l'éclatement des majorités régionales ni de donner sens nouveau aux élections régionales, contrairement à ce que nous voulons. Cela explique la fougue avec laquelle Jacques Blanc est intervenu et pourquoi nous nous battons. C'est parce que nous voulons changer et faire avancer les choses, montrer aux électeurs la réalité des enjeux, que nous estimons qu'il faut améliorer ce texte. Il ne s'agit pas seulement de le renvoyer pour l'annihiler. Ce n'est pas le sens de notre travail.

C'est vrai que s'expriment ici des sensibilités différentes. Toutefois, personnellement, monsieur Derosier, j'ai voté les lois de décentralisation de 1982.

M. Bernard Derosier. Vous étiez le seul !

M. Adrien Zeller. Nous avons été vingt députés de l'UDF et du RPR à les voter. Vous ne prendrez pas certains d'entre nous en contradiction. Nous poursuivons le même travail. Nous continuons à tracer le même sillon. Ne nous reprochez pas de n'avoir pas toujours pu nous faire entendre, y compris lorsque nos amis étaient au gouvernement.

Cela étant, vous avez aujourd'hui la responsabilité de vingt-deux assemblées pour six ans. Et parce que nous légiférons pour six et que nous ne pourrions pas changer les dates au printemps prochain, nous insistons pour que le véritable travail de réforme soit entrepris. C'est tout ! Ne nous prêtez aucune arrière-pensée ni la moindre volonté de blocage. Chacun prendra ses responsabilités. Notre choix est clair : nous sommes pour un Etat renforcé par la décentralisation ; nous pensons que les régions sont un cadre pertinent pour assumer et mieux gérer les mutations. Ne nous faites pas le procès de vouloir entraver cette modeste adaptation des textes. Nous voulons au contraire les améliorer.

M. René Dosière, rapporteur. Iriez-vous jusqu'à prôner l'élection du président de la région d'Ile-de-France au suffrage universel ?

M. Adrien Zeller. Non !

M. le président. Je mets aux voix la mention de renvoi en commission.

(*La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.*)

Rappel au règlement

M. le président. La parole est à M. José Rossi, pour un rappel au règlement.

M. José Rossi. Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 58 de notre règlement.

M. Brunhes, avec modération mais avec certitude, M. Mazeaud, avec certitude également, et M. Derosier ont affirmé que la tradition voulait qu'on ne dépose pas de motion de procédure lors de l'examen de proposition de loi inscrite dans les « fenêtres », dites « niches », des groupes politiques.

Leur mémoire a dû flancher, si j'ose dire, puisqu'il existe au moins deux précédents : M. Bonrepaux et M. Sarre ont déposé des motions de procédure lors de l'examen des propositions de loi du groupe UDF relatives au plan épargne-retraite.

M. Pierre Albertini. Et alors, monsieur Derosier, vous avez la mémoire sélective !

M. Bernard Derosier. C'était exceptionnel !

M. José Rossi. C'était le 30 mai 1996. Par conséquent, vous pouvez constater que nous ne portons pas atteinte à la tradition qui prévaut au Parlement.

Sur le fond, nous n'avions pas du tout l'intention de bloquer la discussion de la proposition de loi.

M. Jacques Blanc. Nous voulions l'améliorer !

M. José Rossi. Jacques Blanc et Adrien Zeller ont souhaité marquer les positions du groupe UDF en faveur d'une décentralisation forte et tracer des orientations politiques qui n'apparaissent pas clairement dans la proposition de loi que nous examinons. Au contraire, à court terme, ce texte est peut-être de nature à faire jeter le discrédit sur le fonctionnement des régions qui n'auront pas de majorité forte et s'en accommoderont.

La motion que nous avons déposée n'avait pas d'autre but. Si nous avions voulu retarder les débats, nous aurions déposé plusieurs motions. Notre motion de renvoi en commission avait simplement une valeur symbolique et, comme je viens de vous l'indiquer, elle a des précédents. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – L'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le présent article est applicable aux régions, sous réserve des dispositions de l'article L. 4311-1-1. »

La parole est à M. Jean-Pierre Soisson, inscrit sur l'article.

Mme Frédérique Bredin. C'est vrai que ce n'est pas un texte qui lui va !

M. Jean-Pierre Soisson. Je n'ai pas voté la motion de renvoi en commission, car je considère que la proposition de loi marque déjà un progrès, et je ne refuse pas ce progrès.

Je suis de ceux qui regrettent que la majorité précédente n'ait pas modifié les règles d'élection et de fonctionnement des conseils régionaux.

Mme Frédérique Bredin. Il amorce son virage à gauche !

M. Jean-Pierre Soisson. Nous sommes tous confrontés à un problème politique majeur, qui n'est pas évoqué au fond dans cette enceinte, qui est celui du poids croissant des élus du Front national, poids qui sera encore plus élevé demain.

Mme Frédérique Bredin. Vous savez de quoi vous parlez !

M. Jean-Pierre Soisson. En 1992, je présidais le conseil régional de Bourgogne avec une majorité formée de socialistes, de Verts et de centristes. Nous avons tous dû démissionner en janvier 1993 pour ne pas faire dépendre le vote du budget des voix du Front national. Je considère, monsieur le rapporteur, que la proposition que vous nous faites nous aurait permis à l'époque de nous maintenir.

Pour autant, je regrette que nous n'allions pas plus loin, et c'est le regret, je crois, unanime de toute l'Assemblée. La majorité précédente n'a pas voulu traiter le problème du Front national. Il est dommage que la majorité actuelle ne le traite pas davantage.

M. Bernard Derosier. Vous nous avez quittés !

Mme Frédérique Bredin. Heureusement qu'il nous a quittés !

M. Jean-Pierre Soisson. Au printemps prochain, sans doute plus de la moitié des régions de France vont dépendre pour leur fonctionnement des voix du Front national et donc du nombre de conseillers régionaux élus sur les listes de ce mouvement. Voilà le vrai problème politique de fond. Aujourd'hui, vous apportez une réponse technique au fonctionnement des assemblées régionales, mais vous ne traitez pas ce problème.

M. Jacques Blanc. Très juste !

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Dans le dernier alinéa de l'article L. 4132-13 du code général des collectivités territoriales, après la référence : "L. 4133-6", est ajoutée la référence : "et L. 4311-1-1". »

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

Article 3

M. le président. « Art. 3. – L'article L. 4133-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

« I. – Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Avant l'élection, les candidats à la fonction de président du conseil régional adressent au doyen d'âge une déclaration écrite présentant les grandes orientations de leur action pour la durée de leur mandat et la liste des membres du conseil auxquels ils donneront délégation en vue de la constitution de son bureau. Le doyen d'âge en informe sans délai le conseil régional qui procède à l'élection du président dans l'heure qui suit. »

« II. – La première phrase du dernier alinéa est complétée par les mots : "sous réserve de l'application des dispositions de l'article L. 4311-1-1". »

Je suis saisi de deux amendements identiques, nos 15 et 25.

L'amendement n° 15 est présenté par M. Rossi ; l'amendement n° 25 est présenté par M. Estrosi.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Supprimer l'article 3. »

La parole est à M. José Rossi, pour soutenir l'amendement n° 15.

M. José Rossi. Nous avons longuement exposé pendant la discussion générale et pendant les explications de vote sur la motion de renvoi en commission que nous n'étions pas favorables à l'adjonction, par le biais de cette proposition de loi qui a pour objet de permettre le vote des budgets des conseils régionaux sans majorité, de dispositifs institutionnels de nature à bouleverser insidieusement l'architecture des institutions régionales.

L'article 3 prévoit que chaque candidat à l'élection à la présidence du conseil régional doit adresser une déclaration écrite présentant son programme mais aussi et surtout la liste des membres du bureau qui l'entoureront le moment venu et auxquels il donnera délégation. Or, actuellement, le président du conseil régional est seul à l'exécutif, il n'y a personne d'autre. Cet article nous fait dériver insidieusement vers une notion d'exécutif collégial qui ne correspond pas du tout à l'esprit de nos institutions locales, qu'il s'agisse des communes, des départements ou des régions.

Par ailleurs, cette proposition est incohérente dans la mesure où, comme l'a indiqué Jacques Blanc il y a un instant, le président reste libre de retirer à tout moment leurs délégations aux membres du bureau. Par conséquent, la proposition qui est faite peut ne recouvrir aucune réalité tangible dans le fonctionnement des institutions régionales.

L'article 3 marque donc une évolution à laquelle nous ne sommes pas favorables, car nous ne sommes pas pour la collégialité de l'exécutif. De plus, ce n'est qu'un article de façade dans la mesure où, en réalité, le président de l'exécutif demeurera le seul responsable, puisqu'il pourra, je le répète, à tout moment retirer leurs délégations aux vice-présidents.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour soutenir l'amendement n° 25.

M. Pierre Mazeaud. Je partage le sentiment exprimé par notre collègue Rossi. J'ajoute, et je m'en excuse auprès de la commission des lois et de son rapporteur, que la succession de références rend cet article totalement illisible, ce qui est une raison supplémentaire pour demander sa suppression.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. René Dosièrè, rapporteur. La commission a repoussé ces deux amendements de suppression.

En réponse à M. Rossi, je précise, afin que les choses soient claires, qu'il n'y a pas de vote sur la déclaration affichée par le candidat à la présidence, non plus que sur la liste de son bureau. Notre souci est de parvenir à une transparence totale et de faire en sorte que l'exécutif indique explicitement, clairement, à titre informatif, la politique qu'il veut conduire et les alliances qu'il compte nouer, par le biais des délégations de pouvoir qu'il accordera.

Ces éléments d'information constituent pour nous un élément substantiel de l'élection du président. Cette disposition complète celle relative au vote du budget.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des relations avec le Parlement L'esprit de cet article est plus de nature politique que juridique. Le Gouvernement adhère à ces dispositions car elles permettent d'assurer une plus grande transparence du débat politique au moment de l'élection du président.

Les amendements de M. Rossi et de M. Estrosi suppriment une condition jugée essentielle, à savoir une déclaration programmatique et politique concernant le bureau

et l'engagement du candidat à la présidence. Ils ne nous conviennent donc pas et j'en demande le rejet au nom du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Les dispositions de cet article sont totalement inapplicables et vont poser beaucoup plus de problèmes qu'elles n'en résoudront.

Vous paraissez oublier, monsieur le rapporteur, que l'élection du président se fait à trois tours. Il faudra donc que les candidats présentés au premier tour par leur formation proposent chacun leur déclaration. Cela ne posera guère de problème car on peut faire marcher les photocopieurs, et tout le monde est favorable à un « développement social, économique et culturel harmonieux » des régions ! De telles déclarations n'auront pas grande signification mais la terre ne s'arrêtera pas de tourner pour autant. (*Sourires.*)

Vous demandez en plus, ce qui est beaucoup plus grave, la liste des membres du bureau.

M. Bernard Derosier. Parce qu'il peut y avoir, par exemple, un dîner avec Le Pen !

M. Robert Pandraud. Vous savez comment ça se passe : entre le premier et le deuxième tour, on négocie, on essaie de constituer une nouvelle liste. Vous allez fabriquer des mécontents, des aigris parce qu'ils figureront sur la première liste et pas sur la seconde. Et quand on arrivera à la troisième, ce sera bien pire !

Je l'ai dit ce matin : nous avons déjà connu un tel système. Au début de la IV^e République, le président du conseil venait tout seul devant la Chambre des députés pour être investi. Il y avait un vote qui intervenait à la majorité absolue. Il composait ensuite son gouvernement et un scrutin de confiance, qui n'était pas obligatoire, intervenait enfin.

M. Bernard Derosier. Mais il y avait séparation des pouvoirs !

M. Robert Pandraud. On a proposé ensuite que le président pressenti arrive avec son équipe, pensant que cela accroîtrait la stabilité. Pas du tout ! Tous ceux qui ne faisaient pas partie de l'équipe votaient contre, ce qui prolongeait les crises ministérielles.

Ce texte va compliquer l'élection du président du conseil régional, des noms vont circuler de part et d'autre et cela n'améliorera en rien le fonctionnement des régions.

L'article 3 me paraît totalement superfétatoire, dangereux, inutile, non conforme à l'esprit général de la législation sur les collectivités locales, et je voterai donc contre.

M. le président. A titre exceptionnel, la parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Bernard Derosier. Et le règlement, monsieur le président ?

M. Pierre Mazeaud. Un orateur peut répondre à la commission, un autre au Gouvernement !

M. Bernard Derosier. Et M. Masson ?

M. Robert Pandraud. Il répond à l'orateur précédent !

M. le président. Nous n'allons pas refaire le règlement de l'Assemblée ! M. Pandraud a sans doute répondu au rapporteur, M. Masson répond au Gouvernement.

M. Jacques Brunhes. Ne présidez pas de votre banc, monsieur Mazeaud !

M. Jean-Louis Masson. Deux choses me préoccupent dans cet article.

Les vice-présidents sont élus après le président. Supposons que les vice-présidents élus ne soient pas ceux que le président avait choisis.

M. Adrien Zeller. Tout à fait !

M. Jean-Louis Masson. Quelle sera la sanction ? Le pauvre président ne pourra pas tenir ses engagements du fait du vote de l'assemblée.

Nous marchons véritablement sur la tête ! Ou le président donne délégation à des personnes qui ne sont pas vice-présidents, et ce n'est pas très cohérent, ou il donne délégation aux vice-présidents et il ne respecte pas ce qu'il avait dit. Au demeurant, si le président, après son élection, fait ce qu'il veut, il n'y aura pas de sanction. Mais alors, à quoi bon un tel article ?

M. René Dosière, rapporteur. Il y aura une jurisprudence administrative !

M. Jean-Louis Masson. J'en viens à mon deuxième motif de préoccupation.

Je rappelle que les conseils régionaux définissent eux-mêmes leur règlement intérieur. Rien n'interdit à un conseil régional, et le ministre de l'intérieur me l'a confirmé dans une réponse à une question écrite, de décider que tous les vice-présidents seront élus à la proportionnelle.

Supposons donc qu'en toute légalité un conseil régional décide que la moitié de ses vice-présidents seront élus à la proportionnelle. Comment voulez-vous que le futur président sache à l'avance qui sera présenté par les groupes politiques aux fonctions de vice-président ?

M. Adrien Zeller. Tout à fait !

M. Pierre Mazeaud. Il a raison !

M. Jean-Louis Masson. Cet article ne tient pas la route, il n'a aucun sens ! De plus, son inobservation ne comporte aucune sanction et je suis tout à fait d'accord sur ce point avec nos collègues de l'UDF.

M. Jacques Blanc. Pour une fois ! (*Sourires.*)

M. Jean-Louis Masson. Je le répète : l'alinéa concernant les délégations est complètement aberrant.

M. Adrien Zeller. Tout à fait !

M. Robert Pandraud. Monsieur le président, je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. La discussion se veut ouverte et ce rappel au règlement me permettra d'aller un peu au-delà de ce que nous disons.

M. Masson a insisté sur le fait qu'il n'y aurait pas de sanction, et c'est un problème général de l'organisation des pouvoirs. Mais il y a toujours une sanction, car il peut y avoir un contentieux. Dans ce cas, les contentieux seront nombreux et votre système, je le répète, est complètement aberrant.

M. Pierre Mazeaud. Comment allons-nous gérer cela ?

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 15 et 25.

(*Ces amendements ne sont pas adoptés.*)

M. Pierre Mazeaud. Vous avez tort !

M. le président. M. Blanc a présenté un amendement, n^o 12, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 3 :

« L'article L. 4133-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 4133-1.* – Le président du conseil régional est élu dans les conditions fixées par les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral.

« Il est élu au suffrage universel direct à la majorité absolue des suffrages exprimés le même jour que les conseillers régionaux pour une durée de six ans. Si l'élection n'est pas acquise au premier tour de scrutin, il est procédé à un second tour le dimanche suivant. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats arrivés en tête, après retrait, le cas échéant, de candidats plus favorisés.

« La déclaration de candidature est obligatoire. Elle résulte du dépôt à la préfecture de région.

« L'exercice de cette présidence est incompatible avec celui de toute autre fonction exécutive locale : maire, président de conseil général et président de l'organe délibérant d'un groupement de communes. »

La parole est à M. Jacques Blanc.

M. Jacques Blanc. J'ai déjà expliqué le sens de cette proposition ; elle répond à un souci de stabilité de l'exécutif mais aussi de représentation proportionnelle, afin de permettre la respiration politique nécessaire.

J'ai compris que je n'étais pas suivi. On m'a objecté qu'il était trop tard pour modifier les modalités de scrutin sur le fond. Afin de permettre l'expression du fait régional, j'ai cosigné un amendement de repli de M. Zeller.

Je crois que nous reviendrons plus tard sur ce sujet et que nous étudierons des avancées fortes de la régionalisation. A ce moment là, j'aurai plus de chances de faire accepter les modalités que je propose et, pour l'instant, je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n^o 12 est retiré.

Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 23 corrigé et 39, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n^o 23 corrigé, présenté par M. Hascoët, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du I de l'article 3 :

« Au troisième tour du scrutin, avant l'élection, les candidats à la fonction de président du conseil régional adressent au doyen d'âge une déclaration écrite présentant les grandes orientations de leur action pour la durée de leur mandat et la liste des membres du conseil auxquels, sous réserve des dispositions de l'article L. 4133-5, ils se proposent de donner délégation en vue de la constitution de son bureau. Le doyen d'âge en informe sans délai le conseil régional. »

L'amendement n^o 39, présenté par M. Derosier, est ainsi rédigé :

« Au début du troisième alinéa de l'article 3, substituer aux mots : "Avant l'élection" les mots : "Avant chaque tour de l'élection". »

La parole est à M. Guy Hascoët, pour soutenir l'amendement n^o 23 corrigé.

M. Pierre Mazeaud. Monsieur le président, M. Pandraud voulait reprendre l'amendement n^o 12 pour que je puisse le combattre !

M. le président. Nous en sommes à l'amendement n° 23 corrigé.

M. Robert Pandraud. Dans ces conditions, nous allons faire des rappels au règlement toutes les dix minutes !

M. Pierre Mazeaud. Nous voulions reprendre l'amendement n° 12 afin de développer les raisons profondes de notre opposition !

M. le président. Monsieur Mazeaud, monsieur Pandraud, vous êtes des hommes de discipline et d'ordre. Vous comprendrez donc que le débat continue dans la sérénité.

Monsieur Hascoët, vous avez la parole pour défendre l'amendement n° 23 corrigé.

M. Guy Hascoët. L'objectif de l'article 3 est de demander à celui qui prétend occuper le premier rôle de l'exécutif d'afficher ses orientations. Il nous paraît important, notamment au troisième tour, qui est le tour décisif où se dégagent des majorités, qu'il précise non pas la liste exacte des vice-présidents qui seront élus quelques heures plus tard, mais à qui il se propose de donner des délégations.

Mon amendement vise à éviter toute possibilité de double langage et à ce que soient précisées clairement dès le départ l'orientation et les composantes de la future majorité. Il devrait permettre d'éviter toute conclusion d'alliance qui ne serait pas souhaitable.

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier, pour défendre l'amendement n° 39.

M. Bernard Derosier. Nous voulons préciser que chaque tour de l'élection est concerné, de façon qu'il n'y ait pas d'ambiguïté ; on a rappelé, en effet, que l'élection comportait trois tours. Ainsi les choses seront claires.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. René Dosière, rapporteur. Ces deux amendements se rejoignent mais l'amendement de M. Hascoët présente deux difficultés.

En premier lieu, il ne vise que le troisième tour de scrutin, alors que le texte concerne chaque tour. L'amendement de M. Derosier est donc plus satisfaisant.

En outre, la précision : « sous réserve des dispositions de l'article L. 4133-5 » pose d'autres problèmes.

Bien que la commission n'ait pas examiné ces deux amendements, je me sens autorisé à émettre, à titre personnel, un avis négatif pour l'amendement n° 23 corrigé et un avis positif pour l'amendement n° 39.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des relations avec le Parlement. Je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

M. Pierre Mazeaud. Je demande la parole, monsieur le président !

M. Robert Pandraud. Moi aussi !

M. Jean-Louis Masson. Juste un mot !

M. le président. Choisissez ! Vous êtes trois du même groupe !

M. Robert Pandraud. Je voudrais répondre à la commission et au ministre !

M. Pierre Mazeaud. Et moi parler contre !

M. le président. S'il vous plaît, messieurs !

Monsieur Pandraud, vous avez la parole.

M. Robert Pandraud. Je ne veux pas prolonger le débat, monsieur le président, mais si nous continuons comme ça, c'est bien ce qui va se passer !

L'article 3 étant ce qu'il est, l'amendement de M. Hascoët est tout à fait valable comme amendement de repli. Une déclaration au troisième tour a beaucoup plus de signification que lors des deux premiers tours.

Je suis donc tout prêt à voter l'amendement de M. Hascoët, qui me paraît la moins mauvaise solution face à un système mauvais.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. Je suis contre l'amendement de M. Hascoët et je m'oppose donc à mon collègue et ami Pandraud.

M. René Dosière, rapporteur. Pour une fois !

M. Pierre Mazeaud. L'Assemblée a adopté l'amendement n° 13, qui a posé le principe d'une déclaration écrite. Mais il est totalement absurde de réserver cette déclaration au troisième tour de scrutin et de ne pas viser les deux premiers tours.

Je m'oppose donc en quelque sorte sur la forme à M. Pandraud mais, sur le fond, je suis opposé à une déclaration écrite car il faudra recommencer à chaque tour, et ces déclarations pourront, du fait du jeu des alliances, être différentes d'un tour à l'autre.

M. José Rossi. La situation risque d'être ubuesque !

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. L'amendement de M. Hascoët présente un vice fondamental. La déclaration préalable comprend le programme du candidat à la présidence et l'indication des bénéficiaires de délégations. Notre collègue voudrait que le président du conseil régional ne dévoile son programme qu'au troisième tour. Il serait tout de même aberrant que les grandes lignes de son programme soient tenues secrètes pendant les deux premiers tours et ne soient dévoilées qu'au troisième tour. La moindre des choses serait que le candidat indique ce qu'il compte faire dès le premier tour, mais l'amendement est muet sur ce point. J'en déduis que, pour la majorité, le but n'est pas de savoir ce que veulent faire les candidats à la présidence des conseils régionaux, mais de tenter de mettre en accusation Dupont ou Durand du fait des ententes qu'ils seraient susceptibles de nouer.

Pour moi, le suffrage universel est un et tous les électeurs se valent. Il n'y a donc pas de raison d'avoir des arrière-pensées et d'instituer un dispositif dont le seul but est de traiter une catégorie d'électeurs ou d'élus de manière discriminatoire.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23 corrigé.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 39.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Masson a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« A la fin de la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article 3, supprimer les mots : "et la liste des membres du conseil auxquels ils donneront délégation en vue de la constitution de son bureau". »

La parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Je suis, à la limite, favorable à ce que le candidat à la présidence fasse connaître son programme (« Ah ! » sur les bancs du groupe socialiste) et indique de quelle façon il entend gouverner l'assemblée régionale. En revanche, comme je l'ai déjà dit, il est totalement aberrant de vouloir anticiper sur l'élection des vice-présidents et de proposer que le président détermine à l'avance quels seront les vice-présidents. Cela reviendrait à anticiper sur la décision de l'assemblée régionale. A ce moment-là, ce ne serait plus la peine d'élire des vice-présidents. Il n'y aurait qu'à procéder par votes bloqués : on présente des listes avec un président et des vice-présidents, on organise un seul scrutin et le problème est réglé !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. René Dosière, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement.

Monsieur Masson, je tiens à préciser que les conseillers régionaux qui reçoivent délégation de la part du président ne sont pas nécessairement des vice-présidents. Par ailleurs, la procédure d'élection de la commission permanente et les coutumes qui existent dans les divers conseils régionaux montrent que cette commission est très large et importante. Il ne sera donc sans doute pas très difficile de désigner les titulaires d'une délégation à l'intérieur d'une représentation aussi vaste et diverse de l'assemblée.

M. Adrien Zeller. Est-ce que vous vous rendez compte de ce que vous êtes en train de fabriquer ? C'est une usine à gaz !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des relations avec le Parlement. Le Gouvernement a déjà indiqué qu'il était favorable aux dispositions de l'article 3 qui permet de clarifier les conditions d'élection du président et la composition de l'exécutif régional. L'amendement de M. Masson vise à faire disparaître une partie essentielle des dispositions de la proposition de loi qui ont une valeur déclarative de la plus grande importance politique...

M. José Rossi. Vous ne le croyez pas, monsieur le ministre !

M. le ministre des relations avec le Parlement. ... même si, aux yeux du Gouvernement, il convient de souligner que le président, une fois en fonction, garde le plein exercice de ses attributions. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Jacques Blanc. C'est de l'hypocrisie la plus totale ! C'est de la malhonnêteté intellectuelle !

M. Bernard Derosier. Vous parlez en orfèvre, monsieur Blanc ! Le roi de la magouille !

M. Jacques Blanc. Turpitude ! Malhonnêteté !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Estrosi a présenté un amendement, n° 30, ainsi rédigé :

« A la fin de la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article 3, substituer au mot : "son" le mot : "leur". »

La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour soutenir cet amendement.

M. Pierre Mazeaud. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. René Dosière, rapporteur. La commission ne l'a pas examiné. A titre personnel, j'y suis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des relations avec le Parlement. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 30. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Derosier a présenté un amendement, n° 2 corrigé, ainsi rédigé :

« Supprimer le II de l'article 3. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. C'est un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. René Dosière, rapporteur. D'accord.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des relations avec le Parlement. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2 corrigé.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. MM. Loos, Bernard, Leonetti et Zeller ont présenté un amendement, n° 9, ainsi libellé :

« Compléter l'article 3 par le paragraphe suivant :

« III. – Cet article est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Dès la désignation du président de la collectivité, ce dernier prête serment devant les membres de l'assemblée locale.

« Le texte du serment est le suivant :

« Par ce serment, je m'engage à respecter les principes fondamentaux de la République, à œuvrer pour le bien-être et la prospérité de nos concitoyens et à exercer mon mandat avec rigueur et honnêteté. »

La parole est à M. François Loos.

M. François Loos. Moi, je suis régionaliste. Je considère que la région, c'est très important, et que beaucoup de choses, à l'avenir, pourront être construites grâce à elle. La place, le rôle, l'importance du président de la région doit donc être visible et significative. C'est pourquoi je suis favorable à ce que, comme cela se fait dans beaucoup de pays aussi démocratiques que le nôtre, le président de la région, une fois élu, prête serment (*Exclamations sur divers bancs*)...

M. Bernard Derosier. Je suis contre, monsieur le président !

M. François Loos. ... et qu'il le fasse de façon officielle. Cela serait l'occasion d'une petite cérémonie, parce qu'il s'agit d'un homme important pour la région et qu'il faut que cela se sache !

M. Bernard Roman. Un serment sur la Bible !

M. François Loos. Par ailleurs, vous défendez tous l'honnêteté, eh bien, à cette occasion, il pourra prêter serment devant ses collègues !

M. Louis Mexandeau. En toge !

M. François Loos. Ce serait une façon radicale de montrer qu'il est pleinement conscient de ses missions et qu'il entend les mener à bien malgré toutes les tendances perverses qui peuvent exister dans certains groupes. C'est une proposition innovante, mais j'ai pensé qu'il serait intéressant de lancer la discussion là-dessus.

M. Adrien Zeller. Très bien !

M. Bernard Roman. Mais c'est 1940 ! C'est Pétain ! Faire prêter serment sur quoi ? Entendre des choses pareilles dans cette enceinte ! C'est incroyable !

M. Jacques Blanc. Et le président des Etats-Unis, qu'est-ce qu'il fait ?

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Je suis contre cet amendement.

Si le serment existe, le parjure aussi. A quoi servirait un serment prêté devant je ne sais qui et sur je ne sais quel ouvrage réputé, comme cela se fait dans certains pays, si ensuite on ne fait rien de ce qui a été ainsi promis ? Nous sommes dans un pays démocratique, avec ses traditions, qui peut parfois avoir recours à quelques usages mais, que je sache, la notion de serment a chez nous une connotation plutôt triste. En d'autres temps, il y a cinquante-cinq ou soixante ans à peine, certains ont été amenés à prêter serment devant le Maréchal. Cette référence me suffit pour rejeter cette idée et je demande à l'Assemblée de ne pas adopter cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. René Dosière, rapporteur. La commission a repoussé cet amendement. A l'exception de la période à laquelle M. Derosier a fait allusion, je précise en effet que le serment n'est pas dans la tradition française et que l'amendement fait plutôt référence à une tradition américaine.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des relations avec le Parlement. Je ne reviendrai pas sur les références historiques qui viennent d'être évoquées. De toute façon, il ne me paraît pas utile d'adopter des dispositions dépourvues de valeur coercitive. J'ajoute simplement que les auteurs de l'amendement admettent implicitement que les engagements pris dans le cadre de la déclaration prévue à l'article 3 pourraient ne pas être respectés. J'espère que cela n'est pas révélateur. En tout cas, je suis pour le rejet de cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. Je souhaite que les auteurs de cet amendement le retirent (« *Oui !* » sur les bancs du groupe socialiste), parce qu'il est tout à fait scandaleux !

M. Louis Mexandeau. C'est une atteinte à la République !

M. Pierre Mazeaud. En ce moment particulièrement, de tels rappels nous font penser que des erreurs ont été commises. Il ne faudrait pas les recommencer !

M. René Dosière, rapporteur. C'est du masochisme !

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Je rappellerai simplement qu'en 1940 la magistrature française a prêté serment à 99 %, à l'exception d'un seul magistrat.

M. Louis Mexandeau. Emile Didier !

M. Robert Pandraud. Sans doute prêtait-on serment avec beaucoup de réserve mentale !

L'amendement donne l'impression que ces exécutifs locaux, qui ne sont jamais qu'à la tête de collectivités décentralisées, ont un pouvoir politique propre. Mais ils sont toujours soumis au contrôle de légalité !

M. Adrien Zeller. Evidemment !

M. Robert Pandraud. Toutes leurs décisions sont soumises aux tribunaux administratifs et aux tribunaux judiciaires. Il faut donc rabaisser leurs prétentions. Il n'est pas besoin de serment, de solennité. Les présidents sont élus au suffrage indirect par les conseillers régionaux élus au suffrage direct et le contrôle de légalité s'exerce ensuite. Très bien ! Je suis de ceux qui pensent qu'il doit être considérablement renforcé et que les préfetures feraient beaucoup mieux de s'intéresser à ce contrôle de légalité plutôt qu'à des activités ludiques ou économiques et sociales pour lesquelles bien d'autres organismes existent !

M. Bernard Derosier. Elles devraient s'intéresser à la légalité des marchés de la région Ile-de-France !

M. Robert Pandraud. Si les élus ne sont pas contents du président et si celui-ci déborde, il est toujours possible de former des recours devant les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat. Cela ramène le débat à sa juste valeur. Le contentieux des régions n'est jamais fait qu'au niveau des tribunaux administratifs et personne n'a jamais pensé à le soumettre directement au Conseil d'Etat. Cela devrait diminuer les prétentions de certains.

M. le président. Monsieur Loos, souhaitez-vous retirer votre amendement ?

M. François Loos. Non, pas du tout ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Derosier. Il persiste et signe !

M. François Loos. Ce n'est pas parce que l'on a utilisé des références historiques pour faire une comparaison avec une situation qui n'a absolument rien à voir avec celle-là que je devrais retirer cet amendement.

Par ailleurs, je suis régionaliste, mais je suis très heureux de regarder de temps en temps ce qui se passe dans nos pays voisins, mes chers collègues, et je constate que cela se fait.

M. Louis Mexandeau. Sur quoi vont-ils prêter serment ? La Bible ? Le code des collectivités locales ?

M. le président. La parole est à Mme la présidente de la commission.

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Cette proposition me choque très profondément et je rejoins les propos tenus par ceux qui s'opposent à cet amendement.

Je rappelle qu'hier nous avons tous ensemble insisté ici sur la nécessité de donner aux jeunes citoyens français l'occasion d'accéder à la vie civique le plus rapidement possible. Nous avons évoqué l'importance d'un enseignement à développer en ce sens dans notre éducation nationale. Nous avons également tout récemment débattu et donné des instruments juridiques pour lutter contre les tentations du bizutage. Cette proposition est tout à fait étrangère à notre tradition historique et serait totalement incomprise, notamment par les jeunes citoyens français qui attendent de nous l'établissement d'un Etat de droit et non l'introduction de rituels douteux.

M. le président. La parole est à M. François Loos.

M. François Loos. Mme la présidente a fait allusion à un texte prévoyant que les jeunes devenant français devront le marquer.

Mme Catherine Tasca, présidente de la commission. Il ne s'agit pas d'un serment !

M. François Loos. Dès lors pourquoi quelqu'un devenant président d'un conseil régional ne marquerait-il pas cet événement ? Evidemment, on n'est pas obligé de l'inscrire dans la loi – c'est clair – mais c'est quand même très important !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Blanc a présenté un amendement, n° 14, ainsi libellé :

« Compléter l'article 3 par le paragraphe suivant :
« III. – Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« L'exercice de cette présidence est incompatible avec celui de toute autre fonction exécutive locale : maire, président de conseil général et président de l'organe délibérant d'un groupement de communes. »

La parole est à M. Jacques Blanc.

M. Jacques Blanc. Tout le monde a mesuré l'importance du rôle de la région, de la présidence de celle-ci. Je veux rassurer notre ami Mazeaud, qui a évoqué tout à l'heure l'Europe des régions. Ayant eu l'honneur – j'en suis fier en tant que Français – d'être le premier président du comité des régions de l'Union européenne, je n'ai pas du tout eu le sentiment que les régions remettaient en cause le rôle des Etats. Au contraire, elles ont l'ambition, la volonté d'apporter une contribution pour enrichir l'idée européenne qui a bien besoin de retrouver espérance et dimension de citoyenneté. Le rôle du président de région est essentiel. Celui-ci doit être dégagé de toute autre préoccupation.

M. Bernard Derosier. Il faut interdire les cumuls !

M. Jacques Blanc. J'entends tous les jours des discours sur l'interdiction des cumuls, mais on n'a toujours rien fait et nous venons d'avoir, ce matin, une démonstration de ce genre d'attitude. On nous dit qu'il faut changer de mode de scrutin, mais on ne veut pas le faire ! On nous dit donc qu'il faut interdire les cumuls.

M. Pierre Mazeaud. Oui !

M. Jacques Blanc. Eh bien, je dis oui, mes chers collègues !

M. Jean-Louis Masson. Nous aussi !

M. Jacques Blanc. Il est temps de le faire !

M. Bernard Derosier. Eh bien, démissionnez de la région !

M. Jacques Blanc. Mais, mon cher collègue, j'ai dit que je resterai président de région et que j'abandonnerai tout autre poste si la loi passait.

M. Pierre Mazeaud. C'est bien !

M. Bernard Roman. Oui, mais vous allez être battu !

M. Jacques Blanc. Vous n'avez pas le courage de le faire ! Alors je vous mets en face de vos déclarations. Nous n'avons pas besoin d'attendre. Nous pouvons voter

aujourd'hui très clairement l'interdiction du cumul d'un mandat d'exécutif régional avec toute autre responsabilité territoriale.

M. Louis Mexandeau. Il faut commencer !

M. Jacques Blanc. Eh bien commençons ! Je vous propose de le faire. Voilà le sens de mon amendement. Mettons nos actes en conformité avec nos déclarations !

M. Bernard Roman. Mettez vos actes en conformité avec vos propos !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. René Dosière, rapporteur. La commission a examiné cet amendement et l'a repoussé, car il en va du cumul des mandats comme des changements de mode de scrutin. On ne peut procéder par petits bouts, cela nécessite un débat d'ensemble.

M. Jean-Louis Idiart. C'est un amendement d'opportunité locale, monsieur Blanc, et non de principe !

M. René Dosière, rapporteur. Puisque, aujourd'hui, de nombreuses personnes semblent être favorables au non-cumul des mandats, moi qui n'ai jamais pratiqué ce cumul dans mes diverses responsabilités et qui faisait l'objet de quolibets, il y a sept ou huit ans, lorsque je défendais ces thèses, je me réjouis que le Gouvernement puisse prochainement déposer un texte sur ce sujet. Vous verrez d'ailleurs à ce moment-là, monsieur Blanc, mais vous le savez bien, que le non-cumul pose beaucoup de problèmes et nécessitera des débats approfondis.

M. Adrien Zeller. Très juste !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre des relations avec le Parlement. L'amendement proposé aurait pour effet de reprendre et de compléter les dispositions de l'article L. 41-33-3 du code général des collectivités territoriales interdisant d'ores et déjà à un président de conseil régional d'exercer les fonctions de président de conseil général.

M. Jacques Blanc. Oui !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Si le souci de limiter le cumul des mandats ne laisse pas indifférent le Gouvernement – vous l'avez bien compris –, le présent amendement ne paraît pas avoir vocation à s'intégrer à la discussion en cours.

M. Jacques Blanc. Quelle dérobade !

M. le ministre des relations avec le Parlement. Une réforme relative aux situations de cumul de mandats justifie en effet une réflexion et un débat spécifiques.

M. Jacques Blanc. C'est une dérobade !

M. le ministre des relations avec le Parlement. L'adoption du présent amendement serait donc de nature à préjuger des résultats de la concertation déjà engagée à l'initiative du Gouvernement.

De toute façon, une limitation du cumul des mandats pour le seul président du conseil régional ne saurait satisfaire le Gouvernement et, le moment venu, je pense qu'il faudra être beaucoup plus audacieux, monsieur Blanc. Excusez-moi de cette expression triviale, mais vous n'allez pas vous en tirer comme cela !

M. Bernard Roman. Très bien !

M. Jacques Blanc. Et le Gouvernement ne s'en tirera pas comme cela non plus !

M. Pierre Mazeaud. Je demande la parole, monsieur le président !

M. le président. Oui, mais j'ai encore quatre inscrits, monsieur Mazeaud ! Ne vous inquiétez pas, vous allez parler !

La parole est à M. Jean-Louis Masson.

M. Jean-Louis Masson. Je voudrais dire tout le bien que je pense de cet amendement, car je regrette vivement que le Gouvernement n'ait pas accéléré de manière plus nette et plus ferme le vote d'une loi sur le cumul des mandats. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Louis Idiart. Alors là, bravo ! Vous êtes bien placé !

M. Bernard Roman. Juppé aurait dû le faire il y a bien longtemps !

M. Jean-Louis Masson. Je crains fort en effet que, compte tenu du calendrier actuel, une telle loi ne puisse être votée avant les élections cantonales et régionales. C'est complètement aberrant, car si l'on voulait commencer par instaurer la limitation du cumul, il fallait le faire avant les élections.

M. Blanc a donc tout à fait raison de présenter cet amendement et je pense qu'il faudrait instaurer une sorte de réciprocité avec les présidents de conseils généraux et prévoir qu'un président de conseil général ne pourra pas être vice-président de conseil régional.

M. Jean-Louis Idiart. M. Blanc dépose ses amendements par rapport à lui-même !

M. Jean-Louis Masson. Je propose donc un sous-amendement à l'amendement n° 14 pour que soient ajoutés aux maires les adjoints aux maires, aux présidents de conseil général les vice-présidents et aux présidents de communauté ou groupement de communes, les vice-présidents.

M. Bernard Roman. Et les parlementaires !

M. Jacques Blanc. Ce n'est pas pareil !

M. Jean-Louis Masson. Car il est évident que le premier adjoint au maire d'une commune de 300 000 habitants doit être concerné par cette disposition.

M. Bernard Roman. Vous êtes favorable au non-cumul pour les autres !

M. Louis Mexandeau. C'est un amendement anti-Frèche !

M. Jean-Louis Masson. Cet amendement aurait mérité d'aller plus loin, mais je voudrais que soient au moins prises en compte toutes les fonctions exécutives locales. Adjoint au maire d'une ville de 300 000 habitants, c'est quand même une fonction exécutive importante !

M. Bernard Roman. C'est un amendement d'opportunité locale !

M. le président. Monsieur Masson, j'ai bien noté votre sous-amendement oral, mais j'ai l'impression que M. Roman veut faire un sous-sous-amendement ! (*Sourires.*)

M. Louis Mexandeau. Remplacer « maire » par « maire de Montpellier » !

M. Jean-Louis Masson. Mon sous-amendement est écrit, monsieur le président ! Je vais vous le communiquer.

M. le président. La parole est à M. Christophe Caresche.

M. Christophe Caresche. L'amendement n° 14 n'a manifestement pas sa place dans le cadre de cette discussion mais, sur le fond, monsieur Blanc, faites encore un effort, allez jusqu'au bout de votre démarche et interdisez le cumul d'une fonction exécutive locale avec un mandat de parlementaire !

M. Jean-Louis Masson. Tout à fait ! Je suis d'accord !

M. Christophe Caresche. On a le sentiment que votre amendement a une dimension très locale, mais ce n'est pas par des dispositions législatives que vous arriverez à régler votre problème, qui est celui des prochaines élections régionales.

En conclusion, je souhaite, pour ma part, parce que c'est aussi la question qui est posée au travers de cet amendement, que le Gouvernement nous propose un texte de loi avant les prochaines élections régionales et cantonales, afin que s'appliquent les dispositions qu'il contiendra.

M. Jean-Louis Masson. C'est ce qu'on demande.

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud. Je veux répondre au ministre ainsi qu'à notre collègue Caresche qui nous disent que la disposition de l'amendement n° 14 n'a rien à voir avec le texte. Je suis désolé, mais il ne s'agit pas d'une disposition qui concerne le cumul, comme vous semblez le dire. Dieu sait, monsieur Caresche, que je suis contre tout cumul, même de mandats locaux. Je l'ai toujours dit et à chaque législature, depuis 1968, j'ai déposé des propositions visant à l'interdire.

M. Louis Mexandeau. Pourquoi, alors, vous êtes-vous présenté et à la mairie de Thonon et à la mairie de Saint-Julien-en-Genevois ?

M. Pierre Mazeaud. Je n'étais pas parlementaire quand j'étais maire de Saint-Julien-en-Genevois, monsieur Mexandeau.

M. Louis Mexandeau. Et à Thonon-les-Bains ?

M. Pierre Mazeaud. Taisez-vous ! (*Sourires.*) Je vous dirai qu'on peut très bien être contre tout cumul et cependant en bénéficiant, la morale n'a rien à voir, avec la loi, et le droit est général dans son application.

M. Bernard Derosier. Ça, vous allez nous l'écrire !

M. Pierre Mazeaud. Je voudrais bien que vous alliez en capacité en droit, monsieur Mexandeau, pour l'apprendre.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. J'ai connu un homme qui a été un très grand serviteur de l'Etat. Il a été parlementaire, ministre, Premier ministre. Il a également été maire d'Amboise. Il était contre tout cumul, mais il a toujours considéré que tant que la loi ne serait pas changée, il pouvait en bénéficier, comme quiconque.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. Pierre Mazeaud. Ça, c'est une règle que vous apprendrez en capacité en droit, monsieur Mexandeau.

M. Louis Mexandeau. Je m'inscris tout de suite ! (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud. Cela étant, je veux répondre à M. le ministre. L'amendement n° 14 ne vise pas les cumuls mais la fonction de président de conseil régional.

Or, de quoi discutons-nous, si ce n'est de la région ? Et nous ne pourrions nous intéresser à son président ? Nous serions à la limite de la constitutionnalité ? Je ne veux pas faire de mauvais amalgame, mais cet amendement, à la différence de quelque amendement dit « Séguin », ne sort pas du texte !

Oui, nous sommes dans le texte. Il s'agit du président de région. Je regrette – et je rejoins M. Caresche – que le Gouvernement n'ait pas déposé un texte interdisant tout cumul.

M. René Dosière, rapporteur. Il fallait dissoudre plus tôt !

M. Pierre Mazeaud. Ainsi, il n'y aurait pas de débat pour savoir si tel mandat peut se cumuler avec tel autre, et tout cela serait très simple.

Je souhaiterais donc que le Gouvernement le dépose, mais je ne suis pas certain qu'il aille jusque-là. Bref, monsieur le ministre, vous ne pouvez pas dire que la disposition de l'amendement n° 14 ne s'inscrit pas dans le débat. Nous parlons du président de région et de rien d'autre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Hascoët.

M. Guy Hascoët. Personnellement, à la différence de mon collègue Blanc, si je voulais légiférer par opportunité, en fonction d'une situation locale, je voterais l'amendement. Je ne le ferai pas cependant.

Mais je regrette que le projet sur le cumul doive être examiné pour partie après les élections régionales, de sorte que la non-rétroactivité des lois permettra à toute une série de personnages éminents de la vie publique nationale de continuer à cumuler jusqu'en 2000 et au-delà.

M. Pierre Mazeaud. Très juste !

M. Guy Hascoët. Je souhaiterais donc que ce calendrier soit changé.

M. le président. La parole est à M. José Rossi.

M. Jean-Louis Masson. Il faut secouer les sénateurs !

M. José Rossi. Monsieur le ministre, je souhaiterais qu'au-delà de l'amendement qui nous est proposé par Jacques Blanc et qui a sa logique, on pose à cette occasion, puisque le ministre des relations avec le Parlement est ici présent, le problème, évoqué par d'autres collègues, de la loi sur les cumulés. Il nous paraît en effet tout à fait souhaitable que, quel que soit le contenu de cette loi, elle puisse être votée avant les élections locales.

M. Jean-Louis Masson. Très bien.

M. Pierre Mazeaud. Tout à fait.

M. Adrien Zeller. Evidemment.

M. José Rossi. Le calendrier qui nous a été proposé, ou qui a été publié sans que le Gouvernement le confirme, nous laisse penser qu'on votera en première lecture à l'Assemblée nationale ce texte fort important et que ensuite, après les élections locales, il ira au Sénat. Bien évidemment, je ne parle pas de l'incertitude sur les positions du Sénat...

M. Jean-Louis Idiart. Vous pourrez nous aider, au Sénat !

M. José Rossi. Toujours est-il que cela nous donnera l'occasion de polémiquer à l'envi pendant la campagne, comme nous commençons à le faire aujourd'hui, alors qu'on n'aura pas de base juridique suffisamment claire pour faire des choix.

Je partage tout à fait le point de vue de M. Mazeaud : tant qu'on n'a pas une loi qui s'applique à tous, les cumulés continueront...

M. Pierre Mazeaud. Bien sûr.

M. José Rossi. ... comme ils existent aujourd'hui. Donc, monsieur le ministre, le message que je souhaiterais faire passer au nom du groupe UDF – nous nous sommes exprimés hier sur ce point à l'occasion d'une rencontre avec le président de l'Assemblée nationale – c'est que, si ce texte il doit y avoir, il soit voté avant les élections locales, quel que soit son contenu. Car on ne peut pas engager une campagne aussi importante que celle que nous allons engager pour les élections cantonales et régionales de 1998, qui seront peut-être plus politiques qu'elles ne l'ont jamais été en raison d'un contexte national que chacun voit bien, sans avoir de lisibilité juridique sur la compatibilité de certains mandats avec d'autres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Mes chers collègues, je voudrais attirer votre attention sur le fait que nous ne pouvons pas aborder simplement par le biais du cumul des mandats les problèmes de fond qui nous sont posés. Je souhaite donc que le Gouvernement, la majorité, le président de l'Assemblée réfléchissent ensemble au rééquilibrage des pouvoirs, sur lequel a insisté la commission Vedel en 1993, et qui est nécessité par une dérive monarchique – je reprends l'expression de François Mitterrand, reprise par cette même commission Vedel.

C'est bien un ensemble de problèmes qui nous sont posés, celui de l'initiative parlementaire par exemple, celui du contrôle du Gouvernement, celui de l'article 49-3, celui de l'article 40, etc.

J'ajoute que le président Fabius et le Premier ministre ont évoqué cette question. Nous avons bien un vrai problème de rééquilibrage des pouvoirs. Ne le prenons pas par le petit côté du cumul des mandats.

M. Pierre Mazeaud. Oh monsieur le président ! je ne peux pas laisser dire cela !

M. Jacques Brunhes. Il y a un autre problème de fond, d'une autre nature et infiniment plus important.

M. Pierre Mazeaud. Un mot, monsieur le président !

M. le président. S'il vous plaît, mon cher collègue ! On ne va pas commencer à cette heure-là et sur ce texte-là un débat sur la réforme de la vie publique en France !

M. Pierre Mazeaud. Je considère que c'est un fait personnel !

M. le président. Le sujet est suffisamment important pour qu'on y consacre plus de temps à une autre occasion.

M. Pierre Mazeaud. On ne peut pas laisser dire cela ! On ne peut pas, comme ça, changer la Constitution !

M. le président. Je rappelle que la commission et le Gouvernement se sont déjà exprimés sur l'amendement. Logiquement, ils sont sans doute contre le sous-amendement de M. Masson ?

M. René Dosière, rapporteur. Nous n'avons pas changé d'avis !

M. le président. Je mets aux voix ce sous-amendement dont je rappelle les termes : « Dans l'amendement n° 14, après le mot : “maire”, ajouter les mots : “ou adjoint ou maire”, et après chaque mot : “président”, les mots : “ou vice-président” ».

(Ce sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 3, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

3

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

M. le président. La parole est à M. le ministre des relations avec le Parlement.

M. le ministre des relations avec le Parlement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, en application de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement fixe comme suit l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale le jeudi 9 octobre, après-midi : discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier et suite de la discussion de proposition de loi portant réforme du mode de vote des budgets régionaux.

Je pense que M. Mazeaud sera satisfait.

M. Pierre Mazeaud. Merci, monsieur le ministre !

M. le président. L'ordre du jour est ainsi modifié.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Discussion, en nouvelle lecture, du projet de loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier ;

M. Didier Migaud, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 301) ;

Suite de la discussion de la proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues, n° 216, portant réforme du mode de vote des budgets régionaux ;

M. René Dosière, rapporteur, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 299) ;

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures dix.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

