

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

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

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

COMPTE RENDU INTEGRAL — 89^e SEANCE

1^{re} Séance du Jeudi 12 Décembre 1968.

SOMMAIRE

1. — Rappels au règlement (p. 5379).
MM. Barrot, le président, Lavielle.
2. — Mise au point au sujet d'un vote (p. 5380).
MM. des Garets, le président.
3. — Réforme de la région et du Sénat. — Suite du débat sur la déclaration du Gouvernement (p. 5380).
MM. Charbonnel, le président, Jeanneney, ministre d'Etat; Claudius-Petit, Vivien, Palewski, Poniatowski, Benoist, de Grally, Cermolacce, Nungesser, d'Ornano, Zimmermann, Foch, Georges Valleix, Douzans, Joxe, Neuwirth, Védrières.
Renvoi de la suite du débat.
4. — Renvoi pour avis (p. 5402).
5. — Ordre du jour (p. 5402).

PRESIDENCE DE M. MARCEL ANTHONIOZ,
vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.
M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

RAPPELS AU REGLEMENT

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

M. Jacques Barrot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce bref rappel au règlement est fondé

sur les dispositions de l'article 89 du règlement qui permet au Gouvernement d'user de son droit d'inscription prioritaire à l'ordre du jour de la discussion de projets ou propositions de loi.

Dans sa séance d'hier, mercredi 11 décembre, le Sénat a adopté, par 247 voix contre 3, une proposition de loi tendant à la reconnaissance de la qualité de combattant à certains militaires ayant pris part aux combats en Algérie, au Maroc et en Tunisie. Ce texte a recueilli la très large adhésion de l'ensemble des tendances politiques.

Or, quand elle s'est réunie pour fixer notre ordre du jour, la conférence des présidents ne pouvait connaître cette décision du Sénat.

Sans intervenir sur le fond du problème je me borne à ce rappel au règlement pour demander au représentant du Gouvernement que celui-ci use des pouvoirs que lui confère l'article 89 du règlement pour faire inscrire à l'ordre du jour la discussion de cette proposition de loi.

Si ma proposition est retenue, et n'oubliant pas que cette session parlementaire est très chargée, je suggère que les groupes, dans un tel débat, limitent leur intervention à l'essentiel, pour permettre au Parlement, en accord avec le Gouvernement, de régler avant la fin de la session ce problème de la reconnaissance de la qualité d'ancien combattant aux militaires ou anciens militaires qui ont pris part aux combats en Afrique du Nord. (Applaudissements.)

M. le président. Monsieur Barrot, le Gouvernement est ici représenté. Il vous a entendu. Peut-être vous donnera-t-il satisfaction.

M. Henri Lavielle. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Henri Lavielle. Le groupe de la fédération de la gauche s'associe à la requête présentée par notre collègue du groupe Progrès et démocratie moderne.

Nous considérons en effet que la proposition de loi qui vient d'être votée par le Sénat présente un intérêt certain, et d'abord parce qu'elle institue enfin la carte du combattant pour les jeunes gens ayant servi en Afrique du Nord.

M. le président. Monsieur Lavielle n'ouvrez pas un débat sur le fond. Tenez-vous en à un rappel au règlement.

M. Henri Lavielle. Je me borne à exprimer le souhait, au nom du groupe de la fédération de la gauche, que, le Gouvernement étant maître de l'ordre du jour prioritaire, il décide d'inscrire ce débat à l'ordre du jour d'une de nos séances de la semaine prochaine.

M. le président. Monsieur Lavielle, je vous fais la même réponse qu'à M. Barrot.

— 2 —

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. Bertrand des Garets. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. des Garets.

M. Bertrand des Garets. Monsieur le président, dans le scrutin de la séance du mardi 10 décembre, j'ai été porté comme n'ayant pas voté et je souhaiterais que ce vote soit rectifié...

M. le président. Monsieur des Garets vous savez que les rectifications de vote ne sont pas admises.

Cependant, acte vous est donné de votre déclaration.

M. Bertrand des Garets. Je vous remercie, monsieur le président.

— 3 —

REFORME DE LA REGION ET DU SENAT

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

Hier soir, l'Assemblée a continué d'entendre les orateurs inscrits.

Dans la suite de la discussion, la parole est à M. Charbonnel. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Jean Charbonnel. Mesdames, messieurs, ce débat vient assurément à son heure.

Il atteste, en effet, à un moment où les difficultés financières et monétaires demeurent pressantes pour la Nation, la permanence de la volonté réformatrice du Gouvernement.

Vous le savez, mes chers collègues, si nous attachons tant de prix à cette réforme des régions, ce n'est pas que nous souhaitons développer je ne sais quel fédéralisme qui n'aurait pas sa place dans notre pays ou diviser la République dont l'unité nous semble plus que jamais nécessaire; c'est, au contraire, parce que nous voulons assouplir et démocratiser l'appareil de l'Etat en y instaurant, grâce à cette réforme, l'esprit même de la participation. A vrai dire, ce que nous voulons, ce n'est pas régionaliser, c'est nationaliser l'Etat. Il était naturel par conséquent qu'une réforme aussi profonde de nos institutions régionales et locales se prolongeât par une réforme du Parlement lui-même, par une réforme du Sénat, car, de la commune au Sénat, en passant par la région, c'est le même problème essentiel qui se pose pour la nation: celui d'un supplément de démocratie qu'il faut aujourd'hui apporter à la France, pour rendre le jeu de ses institutions à la fois plus efficace et plus humain.

La réforme du Sénat est l'évidence le couronnement logique de ce nouvel édifice. Je lui consacrerai donc quelques brèves réflexions en examinant tour à tour l'évolution du problème, le rôle de la nouvelle assemblée, et sa composition.

En dépit des avertissements du général de Gaulle, qui, dans son discours de Bayeux, avait, dès 1946, défini les perspectives de la réforme constitutionnelle nécessaire, le Sénat de la III^e République s'était prolongé après la libération sous une forme qui n'était pas satisfaisante. Le but recherché par les constituants de 1946 avait été de faire perdre au Sénat cette puissance souvent excessive qui lui permettait d'opposer un veto à la volonté de l'assemblée populaire, et lui retirer le pouvoir de renverser le gouvernement, pouvoir qu'il avait fini par conquérir dans la pratique. Mais, ainsi que l'a fait remarquer le Président de la République, la Constitution de 1946 a relégué le Sénat dans des attributions assez vaines de chambre de réflexion, et la constitution de 1958 n'a guère fait plus que relever quelque peu son prestige.

En effet, le Sénat n'a pas retrouvé son pouvoir de décision législative qui, depuis 1946, appartient à l'Assemblée nationale et à elle seule; mais il a gardé ce caractère conservateur qui l'a en quelque sorte poursuivi dans l'histoire depuis les oligarques du Directoire jusqu'à ceux d'aujourd'hui en passant par l'Empire et par la République des ducs.

Cette image de «réduit inexpugnable du conservatisme», selon l'expression de Léon Blum, ne pouvait, de toute évidence, lui conférer tout le poids que méritait la qualité presque toujours excellente de sa contribution à la confection des lois.

Ce sont ses formes désuètes, aggravées par un mode de recrutement manifestement dépassé, qui ont valu au Sénat une indifférence populaire assurément regrettable.

Nous pensons, en revanche, que la réforme que vous nous proposez, monsieur le ministre d'Etat, au nom du Gouvernement, peut rendre à cette institution le rôle qui doit être le sien dans un Etat moderne et nous constatons avec joie que ce nouveau Sénat, c'est celui-là même dont le général de Gaulle avait défini les grands traits il y a plus de vingt-deux ans en s'attachant, bien entendu, à des perspectives fédérales qui ne peuvent plus être les nôtres puisqu'elles étaient liées à l'existence de l'Union française.

C'est donc d'abord à nous-mêmes que nous sommes fidèles en approuvant, monsieur le ministre, le principe de la réforme que vous nous avez proposée. Mais une analyse plus détaillée des mécanismes institutionnels nouveaux que vous avez décrits doit aussi nous permettre de préciser le jugement que nous portons sur le Sénat rénové.

Je souligne d'abord deux caractères de la réforme qui nous paraissent particulièrement heureux.

En premier lieu, c'est avec beaucoup de satisfaction que nous enregistrons comme l'aboutissement logique d'une longue évolution la reconnaissance, clairement exprimée, à l'Assemblée nationale du pouvoir de décision en matière législative. Ainsi non seulement notre pays retrouvera sa grande tradition républicaine et même révolutionnaire, mais encore il se placera dans le courant que suivent aujourd'hui les démocraties occidentales les plus authentiques, hormis celles dont le régime est fédéral. Je n'en veux pour preuve que l'Angleterre travailliste dont la chambre haute a perdu ou va perdre à peu près tout rôle législatif.

D'autre part, la suppression de la navette va retirer à la deuxième chambre toute possibilité d'apporter du retard dans le travail législatif et, en particulier, toute tentation de le faire volontairement sous prétexte de réflexion, mais à des fins qui étaient très souvent conservatrices.

Comme le notait encore très justement Léon Blum, le danger pour le Sénat a toujours été de devenir une chambre d'ajournement systématique. Il est nécessaire, il est important que ce péril soit conjuré définitivement.

Mais, en revanche — et ce point nous paraît également essentiel — le Sénat nouveau va pouvoir remplir pleinement le rôle de conseiller qu'il hérite à la fois de l'actuel Sénat et de l'actuel Conseil économique et social, alors que ni l'une ni l'autre de ces assemblées n'ont jamais pu l'assumer totalement. Et, d'après vos propres paroles, monsieur le ministre, nous pouvons penser que tout ce que le Sénat va gagner sur ce plan compensera largement ce qu'il perdra sur celui de la décision législative.

Tout d'abord, le nouveau Sénat ne pourra que retirer un supplément d'attrait et une importance accrue de la présence des représentants de ce qu'on appelle les forces vives de la nation et dont j'ai bien cru comprendre qu'ils seraient des sénateurs à part entière.

En outre, la consultation du Sénat sera obligatoire, c'est-à-dire que ses avis, ses propositions, ses amendements seront obligatoirement inclus dans le circuit législatif, si bien que l'assemblée nouvelle ne pourra en aucun cas connaître l'effacement si regrettable qui a été celui du Conseil économique et social.

J'ajoute — ce qui est peut-être plus important encore — que l'avis du Sénat sera donné avant le vote de l'Assemblée. C'est cette innovation qui va assurément rendre au Sénat le poids spécifique qu'il avait perdu. Les domaines où il sera consulté seront en effet, très vastes, même si l'Assemblée nationale garde, ce qui me paraît légitime, une priorité dans les grands débats politiques.

Enfin, nous devons saluer avec une satisfaction particulière la participation de représentants du Sénat aux travaux de l'Assemblée nationale, car la clarté et la loyauté des rapports entre les deux Assemblées ne pourront qu'y gagner.

Grâce à toutes ces dispositions, mes chers collègues, tout danger du monocratisme semble donc écarté, mais deux points cependant me paraissent mériter, monsieur le ministre, des explications complémentaires.

Ils concernent l'un et l'autre ce que j'appellerai le problème des affaires purement ou hautement politiques.

Pour les premières, vos explications ont été parfaitement claires, mais nous nous demandons si la mise en œuvre du principe que vous avez posé sera bien aisée en raison du caractère déjà complexe de l'article 34 de la Constitution. Aussi souhaitons-nous que vous proposiez des critères aussi nets et précis que possible afin que l'application de ce texte ne soit pas rendue plus difficile encore.

Pour ce qui est des affaires hautement politiques, vous nous avez dit que, lorsqu'un projet de loi aura une portée politique majeure, il faudra que les motifs de son dépôt puissent être d'abord exposés par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale et que les principes mêmes du projet soient d'abord adoptés ou rejetés par cette assemblée.

Ne peut-on craindre que, si cette possibilité est remise à la discrétion du Gouvernement, celui-ci ne soit tenté d'en user peut-être plus qu'il ne conviendrait et ne prive ainsi le Sénat de la primeur de tous les projets de loi vraiment importants, ce qui risquerait de retirer à la seconde chambre l'essentiel de ce qui doit lui assurer l'audience nouvelle de l'opinion publique ? Là encore des précisions nous paraissent nécessaires.

Le nouveau Sénat, mes chers collègues, demeurera ainsi une assemblée du Parlement de la République, mais il sera aussi caractérisé par son mode original de représentation de la nation. A ce titre, il apparaît à la fois, et fort heureusement, comme la clé de voûte de la réforme régionale et comme la manifestation constitutionnelle de la politique de participation.

Sur le premier point, le Sénat doit encore constituer, grâce à la proportion importante d'élus territoriaux qui le composeront, le grand conseil des communes de France. Mais il ne sera pas que cela : la coexistence de ces élus et de membres librement désignés, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, par les organisations professionnelles qualifiées doit amener tout naturellement à devenir l'équivalent national de ce que seront les conseils régionaux ou, si vous préférez, le grand conseil de toutes les collectivités françaises.

Certains, sans doute, ont parlé ou parleront, à ce propos, de corporatisme. Mais la nouvelle composition du Sénat, sans donner aux représentants des professions le pouvoir de décision législative — en quoi réside à proprement parler le corporatisme — obligera au contraire les groupes de pression à prendre publiquement leurs responsabilités devant la nation, en manifestant leurs choix ou leur refus de choisir par des votes qui les engageront. Car la participation, mes chers collègues, ne saurait être à sens unique. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Quelques esprits critiques s'efforcent cependant de contester le principe même d'une assemblée parlementaire où siègeraient les représentants des professions. Dans le cas des syndicats, le projet de réforme conduirait, nous dit-on, des organisations dont l'essence même est de revendiquer à une sorte de collaboration forcée. Mais le fait, pour un parti d'opposition, d'avoir des représentants dans une chambre politique ne diminue pas, que je sache, son pouvoir de contestation, bien au contraire. Pourquoi en serait-il autrement pour des syndicats dans une chambre économique et sociale ? Leurs arguments seraient-ils si fragiles qu'ils craindraient, par je ne sais quel complexe, de les confronter au libre jeu de la discussion publique ?

Quant à ceux qui rejettent toute assemblée dont la composition serait d'origine à la fois territoriale et socio-professionnelle, ils oublient assurément que la commune n'est plus l'unique cellule de la vie française.

Comme l'écrivait il y a quelques mois un de vos collègues du Gouvernement, « la vie politique, la vie économique, la vie sociale ne doivent plus être considérées comme antagonistes ou même comme séparées, mais comme les trois aspects d'une même réalité : la vie de la nation organisée en une démocratie non seulement formelle, mais réelle ».

En 1875, le Sénat représentait à peu près le Conseil économique et social d'une France à majorité rurale, où l'agriculture tenait la plus grande place dans la production, où les communautés locales restaient le cadre essentiel de la vie économique. Mais la structure de la nation a beaucoup changé depuis un siècle. Aujourd'hui, une assemblée, le Sénat actuel, dont 53 p. 100 du corps électoral représentent moins de 25 p. 100 de la population et une fraction moindre encore de la production nationale, n'est plus une assemblée véritablement démocratique.

Il faut faire entrer au Luxembourg les notables du x^e siècle. Il faut que ce qu'on a appelé « la France du seigle et de la châtaigne » — que je crois bien connaître puisque c'est la mienne — coexiste, dans cette assemblée nouvelle, avec la France de l'expansion.

Je suis sûr que la confrontation et le dialogue leur seront plus utiles, à l'une et à l'autre, que la délectation morose pour les uns ou, pour les autres, l'ignorance hautaine des problèmes et des réalités de la France pauvre.

Enfin, le suprême argument de certains juristes, conditionnés sans doute par un atavisme coupable, serait que cette composition mixte du Sénat rappellerait celle des chambres professionnelles ou corporatives des régimes autoritaires.

Mais leur argument ne repose à l'évidence que sur une pétition de principe. Car si certains régimes de type fasciste ont parfois, en effet, expérimenté des formules de cette nature, pour des raisons qui leur étaient propres, ce n'était assurément pas

la représentation mixte qui a fait les régimes fascistes. On la trouve d'ailleurs aujourd'hui dans plusieurs pays socialistes comme la Yougoslavie, dont le caractère progressiste n'est certainement nié par aucun membre de cette Assemblée.

Je souhaiterais toutefois, monsieur le ministre, vous poser quelques questions complémentaires à ce sujet.

Le problème de la pondération des représentations syndicales et professionnelles demeure en effet difficile. Nous aimerions savoir, là aussi, quels critères vous entendez utiliser pour répartir équitablement les sièges de la future assemblée entre les diverses forces non seulement sociales et économiques, mais aussi culturelles et familiales, comme l'a souhaité le Président de la République.

Nous désirons aussi, vous le savez, que la représentativité des organisations syndicales et professionnelles ne soit entachée d'aucun esprit de monopole et puisse être appréciée d'une façon aussi ouverte et libérale que possible. D'ailleurs, pourquoi certains mécanismes de révision de ces quotas en fonction de l'évolution socio-professionnelle de la population française ne seraient-ils pas prévus, en liaison, par exemple, avec les résultats des recensements successifs ? Ce serait sans doute un moyen de corriger progressivement ce que les premières désignations risquent d'avoir d'arbitraire.

Ce serait aussi le moyen de donner à notre jeunesse l'assurance qu'elle sera pleinement associée aux nouvelles institutions par une participation directe.

Nous souhaitons, vous le savez également, que les collèges électoraux à base territoriale du futur Sénat ne soient pas de nouveau réduits aux dimensions des « marcs stagnantes » d'autrefois. Vous vous souvenez que les hommes du Seize mai avaient voulu un Sénat rural pour faire échec, comme ils disaient, à l'omnipotence du nombre et à l'action démocratique des villes.

C'est précisément parce que nous sommes des démocrates que nous voulons aujourd'hui que les villes, toutes les villes, aient leur juste part dans la mise en œuvre de la réforme.

La circonscription électorale que vous préconisez, c'est-à-dire la région, va incontestablement dans le sens d'une adaptation des nouvelles structures aux réalités du monde moderne. Nous nous en réjouissons. Mais nous nous demandons en même temps si, par un excès contraire, cette action ne risque pas d'éloigner les élus des problèmes locaux et des hommes qu'ils auront mission de représenter.

Là encore, là surtout, l'exigence de participation nous paraît devoir être le principe essentiel sur lequel devront être modelées les procédures.

Mes chers collègues, le 6 février 1876, au cœur de la lutte républicaine, Gambetta opposait le Sénat qu'il rêvait à celui des régimes défunts, qu'il décrivait comme « une réunion des favoris du pouvoir, des épuisés de la vie, des courtisans et des serviles ». (*Murmures sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

De tels propos ne sauraient, à l'évidence, s'appliquer dans les circonstances présentes, ne serait-ce que parce que la majorité de l'actuel Sénat n'entretient manifestement pas avec le pouvoir des rapports aussi étroits que ceux qui indignaient Gambetta !

Mais, en ce moment où nous délibérons de cette grande réforme, avant que le pays se prononce librement par la plus démocratique des procédures, nous ne pouvons pas ne pas songer à tous les services que cette grande institution aurait pu rendre au pays si elle n'avait été si souvent détournée de sa vocation propre, à toutes les espérances qu'elle a suscitées, à toutes les déceptions qu'elle a provoquées.

C'est donc avec prudence et modestie que nous souhaitons voir aborder la mise en œuvre définitive de la réforme, mais aussi avec optimisme.

Le même Gambetta ne disait-il pas, en conclusion du même discours : « Aujourd'hui, c'est la nation qui va faire son choix, une ère nouvelle va commencer et ce Sénat signifiera stabilité et fidélité » ?

Pouvons-nous souhaiter au futur Sénat de la V^e République de meilleurs objectifs ? (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. Je vous rappelle, mes chers collègues, que dix-sept orateurs sont inscrits pour cet après-midi.

Dans le meilleur des cas, c'est-à-dire si chacun d'eux respecte son temps de parole, la séance ne pourra se terminer avant dix-neuf heures trente. Mais si certains dépassent trop largement leur temps de parole, j'augure mal de notre soirée et des lendemains.

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

M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat. Mesdames, messieurs, mon propos sera bref, pour répondre à l'appel de votre président. Mais, étant donné l'extrême diversité des questions qui sont abordées, il m'apparaît de meilleure méthode de répondre parfois immédiatement aux orateurs.

Je vais donc répondre maintenant à M. Charbonnel, en même temps qu'à M. de Broglie dont l'intervention, hier soir, a été très

importante, mais trop tardive pour que je puisse retenir l'attention de l'Assemblée.

L'un et l'autre ont parlé du Sénat.

M. Charbonnel a parfaitement exprimé la philosophie même de la réforme que nous voulons faire. S'agissant de l'article 34 de la Constitution, dont il craint que l'application ne soit quelque peu difficile, il apparaît que la meilleure méthode sera d'indiquer expressément, dans le texte constitutionnel, pour chacune des règles ou des principes dont l'article 34 de la Constitution dispose qu'ils sont de caractère législatif, ceux qui relèveraient de la compétence obligatoire du Sénat...

M. Jean Charbonnel. Très bien !

M. le ministre d'Etat. ... et ceux qui pourraient donner lieu à une décision de l'Assemblée nationale sans consultation préalable du Sénat.

J'ajoute que le texte, tel que nous le concevons, permettra toujours au Gouvernement de demander l'avis du Sénat, même lorsque cette consultation ne sera point obligatoire. Autrement dit, le fait de consulter le Sénat dans une matière pour laquelle sa compétence obligatoire serait douteuse ne pourrait, en aucun cas, être une cause d'inconstitutionnalité de la procédure législative.

J'ajoute encore que nous envisageons de donner au président du Sénat le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel, au cas où une loi dont il estimerait que la matière impliquait la consultation préalable du Sénat aurait été votée par l'Assemblée nationale sans consultation préalable.

La Constitution doit être précise, mais elle doit être aussi, dans toute la mesure du possible, souple. Par le dispositif que je viens de tracer, je crois que nous répondrons à la fois à ce souci de précision, par une énumération des matières, et à ce souci de souplesse, en autorisant le Gouvernement à demander que le Sénat soit consulté, même lorsque cette consultation ne sera pas obligatoire.

D'autre part, M. Charbonnel craint que, dans la pratique, le Gouvernement n'abuse en quelque sorte de la possibilité qui lui sera donnée d'ouvrir devant l'Assemblée nationale, et avant le débat sénatorial, un large débat sur les principes généraux des projets de loi qu'il souhaite voir voter. Ce sera affaire de pratique, car on ne peut pas, dans une Constitution, tout régler d'avance. Ce sera aussi affaire de sagesse de la part des gouvernements futurs.

M. Charbonnel m'a enfin demandé quels critères seront utilisés pour déterminer les organismes socio-professionnels appelés à désigner librement des membres du Sénat et quelle sera la pondération donnée à ces représentations ?

Je réponds qu'il ne s'agira pas de représenter seulement les forces vives du pays, en entendant par là celles qui contribuent à la production. L'expression « socio-professionnels » est beaucoup plus large. Il s'agit de donner une expression à toutes les forces vives, y compris celles qui ne sont pas productives au sens physique du terme. Je pense aux universités, aux familles, à tous ceux qui se consacrent au mieux-être social.

Certes, il pourra y avoir, je ne le dissimule pas, quelques difficultés pour choisir ces organismes appelés à désigner les membres du Sénat, comme aussi pour fixer le nombre des sièges qui seront attribués à chacun. La préoccupation qui devra présider à la détermination des organismes appelés à faire des désignations est que l'extrême variété, à la fois des intérêts et des modes de pensée français, trouve son expression dans ce Sénat. Cela importera plus que de proportionner très exactement la place donnée à tel ou tel à son importance exacte.

C'est moins le nombre des sièges qui importera — puisque, en fin de compte, il s'agira d'une assemblée consultative — que la juste expression dans cette assemblée de la diversité des opinions et des intérêts français. A cet égard, soyez assuré que le Gouvernement entend faire preuve du plus grand éclectisme possible. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la défense de la République.)

M. Jean Charbonnel. Très bien !

M. le ministre d'Etat. Quant à la conception même du rôle du Sénat, si je suis bien d'accord à cet égard avec M. Charbonnel, j'avoue ne pas l'être complètement avec M. de Broglie, qui a souhaité — il rectifiera si je n'interprète pas exactement sa pensée, mais je crois y être fidèle — que le Sénat reste une assemblée politique à compétence générale, tout en reconnaissant qu'il était inévitable que, dans certaines circonstances, l'Assemblée nationale eût le dernier mot. Il a souhaité également que les forces vives de la nation — comme on dit — s'y trouvent d'une certaine manière représentées par les élus des chambres de commerce, des chambres d'agriculture, des chambres de professions libérales dont il préconise la création, et aussi par des organismes professionnels ou syndicaux.

Très franchement, je ne crois pas qu'on puisse, en bonne doctrine démocratique, reconnaître un pouvoir politique à une assemblée aussi hétérogène, car le problème de la pondération,

s'il n'est pas fondamental pour la composition d'une assemblée dépourvue de pouvoir politique, devient essentiel dans le cas contraire.

Certes, l'on peut souhaiter que le Sénat demeure une assemblée politique, mais il faut alors que sa composition soit strictement homogène et qu'elle ait pour origine exclusive le suffrage universel, à deux degrés sans doute, mais égal à la base, comme le dit notre Constitution.

En vérité, la situation du Conseil de la République, puis du Sénat, au cours de la IV^e République puis des dix années que nous venons de vivre, a toujours été ambiguë. Il fallait un jour ou l'autre choisir ; sa situation ne correspondait plus à ce qu'avait été la philosophie constitutionnelle de la III^e République ; elle ne correspondait pas davantage à ce qu'est celle de la V^e République.

Sous la III^e République, le Sénat était une assemblée parlementaire éminemment politique, puisqu'il pouvait s'opposer totalement au vote de toutes les lois, y compris les lois de finances, et qu'il avait même, encore qu'au début cela ait été contesté, acquis le droit de renverser le Gouvernement. Il constituait alors un contrepoids politique essentiel dans un régime où le gouvernement était une émanation de la Chambre des députés et qui, à certains égards, sans ce contrepoids, eût été un régime d'assemblée.

Toute autre est la philosophie politique de la V^e République. Le gouvernement n'est pas issu de l'Assemblée ; il procède du Président de la République, élu lui-même au suffrage universel direct. L'équilibre des pouvoirs, indispensable dans toute constitution, se situe entre l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, et l'exécutif, Président de la République et gouvernement nommé par lui. Il n'est donc plus nécessaire qu'une seconde assemblée politique détienne une sorte de droit de contrôle sur l'Assemblée nationale.

Cela, d'ailleurs, ne conduit nullement au monocrémisme, car, comme l'a fort bien rappelé M. Charbonnel, le régime envisagé demeure bicamériste, puisque le Sénat reste dans le Parlement.

Mais à partir du moment où le Sénat n'a plus de rôle politique il convient de lui donner pleinement les moyens de remplir sa mission d'avis et de proposition à l'intention du gouvernement et de l'Assemblée nationale. Pour qu'il en soit capable, il faut, comme j'ai eu l'honneur de l'indiquer hier, d'une part, que sa composition soit telle que ses avis et propositions soient aussi éclairés que possible et, d'autre part, que la procédure parlementaire soit telle que ces avis et propositions soient entendus aussi bien que possible par l'Assemblée nationale. C'est à quoi s'efforcent de répondre les dispositions de procédure législative dont je vous ai entretenu et sur lesquelles je ne reviens pas. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Claudius-Petit.

M. Eugène Claudius-Petit. Monsieur le ministre d'Etat, de votre exposé magistral j'ai retenu plusieurs passages, dont cette citation de Clemenceau : « Rapprocher les administrés des administrateurs, ou plutôt faire que les administrés s'administrent eux-mêmes, puisque la démocratie suppose que les hommes sont devenus majeurs ».

Je vous suivrai dans cette voie qui remonte aux sources pour délaisser un instant les aspects techniques d'une réforme extrêmement complexe, si complexe d'ailleurs que je regrette que dans cet important débat Sénat et régionalisation soient aussi étroitement mêlés. Pour ma part j'aurais préféré deux débats distincts, car il est vraiment difficile de passer d'une préoccupation à l'autre.

Je m'attacherai plus spécialement au caractère général de cette réforme tel que le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire l'a définie lorsqu'il nous a dit : « C'est une réforme politique et économique dont le but est d'établir un équilibre nouveau, en répartissant les responsabilités, en rapprochant le citoyen de la gestion, en donnant un contenu nouveau à la démocratie nouvelle : grande affaire qui touche à nos structures administratives... et à nos habitudes de vie en commun ».

Chaque homme, en effet, devrait s'interroger sérieusement sur les possibilités que la République lui offre actuellement d'être un homme libre, c'est-à-dire responsable, dans sa commune, dans sa région.

La commune a-t-elle réellement la capacité de sa liberté, de son indépendance ? Possède-t-elle, par elle, la capacité d'autonomie et de décision ? Peut-elle, par elle, être pleinement responsable ? Non, puisqu'elle est constamment jugulée, tenue en tutelle et ne peut agir en aucun domaine sans être non seulement contrôlée après, mais contrôlée d'abord, afin de savoir si ce qu'elle veut faire l'est dans de bonnes intentions, comme si un fonctionnaire quelconque, sous-chef de bureau peut-être, mais agissant en vertu d'une certaine délégation de signature, était plus capable que les élus de discerner le bien-fondé des décisions communales.

Pourquoi alors promouvoir la régionalisation ? Selon moi, c'est pour permettre au citoyen de retrouver un cadre de vie lui permettant de constituer, avec d'autres citoyens, une communauté de destin, une communauté d'hommes libres ayant la capacité reconnue de dialoguer avec le pouvoir. C'est là, à mon avis, que se situe l'essentiel de ce que nous devons rechercher.

Dans l'état actuel des choses, il est impossible à une commune française représentée par ses élus de mettre en œuvre sa pleine responsabilité : d'un bout à l'autre de ses actes, elle doit en référer à l'Etat. J'en conclus qu'il n'y a pas de vraie régionalisation sans une réelle et profonde réforme communale.

On a beaucoup parlé des départements mais je ne crois pas que l'on ait beaucoup insisté sur la réforme communale. Or, c'est elle qui est en cause puisque c'est dans la commune que l'homme doit d'abord exercer sa pleine liberté et sa capacité d'agir.

Autrement dit, il faudrait que la commune retrouve les franchises par lesquelles, même sous la monarchie, les citoyens exerçaient leur capacité de s'administrer et de se gérer d'une manière autonome, dans le respect des lois de l'Etat, bien entendu, et sans qu'il soit question d'une quelconque subversion.

La réforme régionale implique par conséquent que, jusque dans la cellule de base de la République, qui est la commune, nous puissions réellement user de la liberté. Or, actuellement, sous des apparences de liberté, plus de 30.000 communes demandent à leur percepteur, agent de l'Etat, d'établir leur budget ; demandent à l'ingénieur du génie rural ou à l'ingénieur des ponts et chaussées, agents de l'Etat, d'établir leurs délibérations concernant les travaux, puis d'engager les dépenses et de passer les marchés pour l'exécution des travaux, et enfin de rendre compte.

Où donc, dans tout cela, est l'autorité des élus ? Où donc sont l'autorité et la liberté de la commune, composée d'hommes qui se croient libres parce que le maire enregistre les naissances et les décès, se ceint d'une écharpe tricolore pour célébrer les mariages ?

Il faut arracher ce masque d'illusion ! Si l'on fait une réforme régionale, il faut la faire pour que les hommes redeviennent libres. Elle doit donc s'accompagner d'une réforme communale donnant aux communes leur capacité de liberté. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne et sur plusieurs bancs du groupe des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

En effet, si l'on analyse à fond le phénomène, on constate — quel paradoxe — que l'Etat administre directement plus de 30.000 communes en ne leur laissant que les apparences de la liberté sous la forme de la liberté de l'état civil.

Il est, monsieur le ministre d'Etat, une autre phrase de votre exposé magistral qui mérite d'être retenue : « Trop de Français, avez-vous dit, se comportent seulement en sujets de l'Etat, attendant de lui des secours et des bienfaits, sans voir les limites du possible, craignant les charges publiques et les contraintes administratives, sans en mesurer la nécessité ».

Mais, à qui donc incombe la faute ? Si nous nous sommes fait une démocratie d'assistés, si par exemple, pour devenir propriétaire, le Français demande à l'Etat de le subventionner — ce qui est tout de même un comble — à quoi cela est-il dû ?

Les causes, il faut les rechercher dans les méthodes utilisées par l'Etat pour maintenir les communes et les collectivités locales dans une indigence financière totale. Les communes ne peuvent rien entreprendre sans autorisation de l'Etat.

N'est-ce pas par le truchement de cette pauvreté, par le système des subventions obligatoires pour faire quoi que ce soit, que l'Etat a instauré son contrôle ? Si bien que je verrai la réforme régionale entrer dans la réalité le jour où il sera entendu que l'Etat n'accordera plus aucune subvention, que communes et départements ne solliciteront plus rien de lui, le contraignant par là-même...

M. le ministre d'Etat. Ce n'est pas possible !

M. Eugène Claudius-Petit. Mais si, c'est possible, et je vais l'expliquer.

...contraignant par là-même l'Etat à ne retenir de la masse fiscale que ce qui est nécessaire à la gestion de ce qui relève de ses prérogatives et de ses compétences propres, et laissant aux régions, et par leur intermédiaire, aux communes, l'essentiel des ressources fiscales. Et je souhaite qu'à cette occasion, monsieur le ministre, les communes puissent être rétablies dans cet état de majorité dont parlait Clemenceau et nous n'en serons plus alors à envier les communes allemandes ou scandinaves qui disposent de budgets substantiels parce qu'elles possèdent de fortes ressources fiscales et que leurs citoyens participent réellement à la vie communale. Il n'est que d'aller dans ces pays pour apprécier la qualité des équipements publics. Ils ont une tenue que nous aimerions trouver chez nous jusque dans les équipements réalisés par l'Etat.

C'est donc pour briser le contrôle que, pour ma part, je refusais le système des subventions. C'est pour acquérir la responsabilité que je demandais que la charge fiscale soit répartie de telle sorte que les élus, dans les communes et dans les régions, puissent réellement peser sur elle.

Encore faudrait-il que tout cela se fit dans la clarté. La hantise de ceux qui ardemment veulent promouvoir la régionalisation n'est-elle pas l'accroissement de la charge fiscale ?

M. le ministre d'Etat. Voulez-vous, monsieur Claudius-Petit, me permettre de vous interrompre pour répondre immédiatement à cette partie de votre exposé ?

M. Eugène Claudius-Petit. Bien volontiers, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre d'Etat. Vous venez de dire, monsieur Claudius-Petit, qu'il fallait que, dans l'avenir, les communes puissent faire face toutes seules à toutes leurs charges, sans jamais demander de subvention. Je me suis permis alors de vous dire, *mezzo voce* : ce n'est pas possible.

Ce n'est pas possible pour la raison suivante : autant, comme vous, je souhaite que les communes puissent cesser de demander des subventions pour la moindre petite dépense, autant je pense que lorsqu'une commune doit exceptionnellement assumer une dépense très importante, quelle que soit l'ampleur des ressources qui lui seraient normalement attribuées, elle ne peut pas ou risque ne pas pouvoir y faire face.

On me dira alors : elle empruntera. Mais même la charge d'un emprunt serait-elle peut-être pour elle excessive.

Et puis, enfin, lorsqu'une commune assume une dépense très importante, ce n'est pas seulement pour ses habitants qu'elle le fait ; l'ensemble des habitants du département, voire de la région ou même du pays tout entier sont amenés à en profiter.

Par conséquent, je ne crois pas que nous puissions écarter complètement le principe de la subvention.

Vous avez dit ensuite qu'en tout cas, ces subventions devraient être données par l'intermédiaire de la région. Je pense, en effet, que la région constituera une circonscription assez large pour qu'une certaine compensation s'y opère, pour que la loi des grands nombres y joue.

Au sein de la région, sur des ressources forfaitaires, il doit être possible de répartir les subventions entre les communes. Ce ne sera pas encore pour elles l'indépendance financière totale, mais ce sera une dépendance financière qui se trouvera instituée envers une autorité beaucoup plus proche. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

M. Eugène Claudius-Petit. Monsieur le ministre, il y a une différence entre une subvention accordée pour tous les travaux et une participation financière à une réalisation qui n'est pas simplement destinée aux habitants d'une commune et qui profitera à l'ensemble d'une région ou d'un département.

M. le ministre d'Etat. Nous sommes d'accord.

M. Eugène Claudius-Petit. Je disais donc que la hantise de ceux qui veulent promouvoir la régionalisation, c'est l'accroissement possible des charges fiscales.

A cet égard, j'éprouve moi-même une certaine crainte. Il me semble qu'on n'a pas assez mesuré l'importance des charges résultant des investissements et des équipements publics rendus nécessaires par l'urbanisation.

Les premières études financières faites à ce sujet laissent prévoir une accumulation des charges. Mais il ne faudrait pas que cet accroissement inévitable des charges fiscales dans les prochaines années pour toutes les communes en croissance, soit imputé à la réforme régionale. Il convient que des documents suffisamment clairs établissent les responsabilités engagées, car trop de fonctionnaires des administrations centrales voient dans la régionalisation le moyen de reporter de l'Etat sur les régions les charges de l'avenir.

A propos de cette répartition de la masse fiscale, certains s'interrogent sur le sort des régions les plus pauvres.

Il est facile de répondre, d'une part, qu'il appartiendra à l'Etat d'établir une répartition et des compensations attribuées forfaitairement et sans contrôle *a priori* pour les investissements réalisés dans ces régions, donc de créer pour les régions un fonds de péréquation à l'image de celui qui fonctionne pour les communes.

On peut répondre, d'autre part, que deux siècles de centralisme administratif n'ont fait qu'accroître les disparités entre les régions pauvres et les régions riches alors qu'on aurait dû pouvoir attendre de ce centralisme administratif une équitable répartition des richesses de la France entière.

Je ne crois pas que la région sera, comme certains le pensent, la panacée ni pour les administrés ni pour l'Etat. Je ne crois pas que l'on doive entreprendre la réforme régionale avec l'idée que tous les problèmes seront résolus plus aisément ou que les citoyens n'auront plus à faire d'efforts.

Il en est de la région comme de l'Europe. Des Français sont devenus européens en croyant que tout deviendrait plus facile ; ils n'ont pas compris qu'une époque nouvelle commençait. Avec les régions, une autre époque commencera.

Il faudra apprendre et réapprendre à chaque Français à devenir le citoyen libre d'un pays libre. Il faudra donc qu'il devienne responsable.

C'est cette volonté que nous avons cru percevoir dans vos deux exposés, messieurs les ministres, volonté que d'autres membres du Gouvernement n'expriment peut-être pas avec la même foi et la même intensité ; c'est la qualité de vos interventions qui nous font vous accorder un préjugé plus que favorable.

Nous soutiendrons vos efforts, mais nous vous demandons d'aller jusqu'au bout. Une réforme régionale bâtarde serait plus terrible que la situation présente car elle ruinerait pour cinquante ans une idée qui passionne actuellement tous les Français. Si vous n'avez pas la volonté d'aller jusqu'au bout de la route, si vous n'avez pas la certitude d'entraîner réellement le Gouvernement tout entier et solidaire, alors mieux vaut que vous restiez sur le bord du chemin en attendant des temps meilleurs.

Cependant, je veux croire que vous deux parviendrez à convaincre vos collègues. Quant à nous, nous sommes convaincus et nous vous soutiendrons dans cet effort. (Applaudissements sur de nombreux bancs.)

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

M. Robert-André Vivien. Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, quelques instants avant que je monte à cette tribune, l'un de mes amis journalistes m'a demandé si j'allais m'exprimer en tant que Jacobin ou en tant que Girondin.

Je lui ai répondu que je n'étais ni Jacobin ni Girondin. Et si certains d'entre vous ont pu trouver ces derniers jours dans les colonnes de certains quotidiens la place que Mme Roland ou Mme Dodun réservaient dans leurs salons aux premiers Girondins il y a près de cent quatre-vingt ans, je crois qu'ils ont oublié qu'au début les Girondins s'appuyaient essentiellement sur l'administration départementale et sur les milieux d'affaires.

Accepter aujourd'hui l'étiquette de Girondin me semble pour le moins périmé. Et si être Jacobin, c'est être un partisan ardent de la démocratie, permettez-moi de dire qu'il me suffit du titre de gaulliste car, pour moi, le gaullisme c'est vraiment la démocratie.

C'est dans cette optique que j'aborderai un problème essentiellement technique : l'aspect financier de cette réforme.

Comme auteur d'une proposition de loi tendant à abaisser à 18 ans l'âge de la majorité, je me réjouis à l'idée que nos régions vont accéder à cet état douze ans seulement après leur naissance que l'on peut faire remonter à l'arrêté du 28 octobre 1956, car la capacité entière leur sera reconnue lorsque la réforme dont nous débattons sera entrée dans les faits. Nul ne peut en douter, puisque MM. les ministres, et en particulier M. Guichard, ont confirmé hier que des moyens financiers seraient mis à la disposition des régions pour leur permettre de faire face aux charges qui, en contrepartie, leur incomberont désormais.

Les régions, jusqu'à présent, ne disposaient pas de finances propres. Il est envisagé dorénavant, sinon de les doter richement, du moins de leur fournir les ressources sans lesquelles, tout le monde est d'accord pour le dire, elles ne pourraient exercer effectivement les pouvoirs et les attributions qui vont leur être reconnus par ailleurs.

Ces ressources, je les vois sous trois formes : l'impôt, les subventions, l'emprunt.

On peut regretter qu'une formule n'ait pas été retenue, celle qui aurait consisté à créer une fiscalité régionale autonome.

Dans cette hypothèse, sans aller jusqu'à penser que chaque région puisse créer sa propre fiscalité et déterminer à sa guise la matière imposable, les règles d'assiette ou les taux d'imposition, on aurait pu imaginer que chacune d'elles lève l'impôt sur son territoire et dispose librement des rentrées fiscales correspondantes.

Cet impôt aurait pu prendre la forme, soit de centimes additionnels — on en a parlé hier — aux impositions locales existantes, soit d'un impôt régional nouveau. Il aurait pu également consister en la mise à la disposition des régions du montant correspondant à la perception, dans leurs limites, d'un impôt d'Etat.

En réalité, toutes ces formules sont à exclure pour une raison au moins, qui tient à la très grande inégalité de répartition de la richesse entre les régions.

Vous me permettez d'illustrer ce propos par quelques chiffres. J'ai pris le Limousin comme base de comparaison avec la région parisienne, et je m'en excuse auprès de mes collègues

de la Creuse, de la Corrèze et de la Haute-Vienne. La population de la région parisienne est treize fois plus nombreuse que celle du Limousin. Par ailleurs, le revenu distribué par ménage est sensiblement deux fois plus élevé dans la première région que dans la seconde. Le revenu régional parisien est donc près de vingt-cinq fois supérieur au revenu régional limousin.

En d'autres termes, ou bien le rendement d'un même impôt serait très variable de région à région, ou bien pour un rendement comparable, son taux, c'est-à-dire son poids, prendrait des valeurs extrêmes, étant entendu que, dans chaque cas, la région la moins riche serait bien évidemment la moins favorisée.

Aussi, ce n'est qu'à titre tout à fait secondaire qu'une telle fiscalité pourrait être envisagée.

Une formule plus satisfaisante consisterait à affecter aux régions un ou plusieurs impôts d'Etat, qui continueraient à être perçus par l'Etat, mais qui seraient rétrocédés aux régions, en totalité ou en partie.

La situation serait alors comparable à celle qui existait antérieurement à la suppression de la taxe sur les salaires, lorsque cette dernière était affectée pour 85 p. 100 de son montant d'abord, pour son intégralité ensuite, aux collectivités locales.

Le principal mérite d'un système comme celui-ci serait son caractère global et automatique. Il serait aussi d'assurer aux régions un volume de ressources qui progresserait en même temps et au même rythme que la richesse nationale.

Une telle formule ne serait pas pour autant exempte de tout inconvénient.

Et d'abord, il n'existerait aucun lien entre l'évolution des ressources de la région et l'évolution de ses dépenses.

En effet, les charges qui incomberont à la région seront essentiellement des dépenses d'équipement — j'aurai l'occasion de revenir dans un instant sur ce problème — c'est-à-dire précisément des dépenses sur la masse desquelles il est important de pouvoir jouer selon le déroulement de la conjoncture.

Il est par conséquent fondamental que les ressources régionales offrent une élasticité correspondant, du moins pour partie, à celle des charges. Or une telle souplesse ne peut être atteinte que grâce à la mise en œuvre d'un système fiscal complet, donc complexe, qu'il ne saurait être question de créer au niveau régional, pour d'évidentes raisons d'efficacité.

Du transfert d'une fraction des impôts de l'Etat à la région, la méthode des subventions n'est pas radicalement différente. Les élus locaux que nous sommes pour la plupart en connaissent bien le fonctionnement.

Un tel mécanisme, pour donner satisfaction, devrait associer les trois modalités qu'il est susceptible de revêtir.

Une première fraction des subventions accordées aux régions devrait prendre la forme de subventions affectées à tel ou tel type de dépense. Cette éventualité peut paraître restreindre les possibilités de choix de la région, mais, en fait, elle représente le seul moyen d'assurer l'exécution du Plan, auquel par ailleurs les instances régionales devront bien entendu — vous l'avez d'ailleurs souligné, monsieur le ministre — être associées dans l'avenir plus étroitement encore qu'elles le sont aujourd'hui.

Une autre fraction des subventions serait accordée, à titre complémentaire, sans recevoir de destination précise. Elle constituerait, pour les régions, un volant de manœuvre leur garantissant en tout état de cause une certaine liberté d'action et leur permettant soit d'accélérer la réalisation de telle ou telle opération, soit d'entreprendre des travaux non inscrits au Plan, par exemple.

Enfin, un système de péréquation, ou de clef péréquante, devrait être mis en œuvre afin de rétablir l'équilibre entre régions plus ou moins favorisées.

Il est bien évident que, pour donner satisfaction, un tel mécanisme ne devrait comporter qu'un nombre restreint de subventions et de taux, que les administrations centrales ne devraient pouvoir exercer aucune mesure de « rétorsion » contre les régions dont elles estimerait qu'elles n'ont pas utilisé les dotations dans les meilleures conditions, enfin que les régions devraient avoir la faculté de réaliser des virements, dans la limite d'un certain montant, entre les opérations des différents secteurs subventionnés.

Reste enfin l'emprunt auquel, de toute évidence, les régions devraient également pouvoir recourir.

C'est donc, sans être en aucune façon comparable à celle de l'Etat, d'une panoplie malgré tout relativement complète dont les régions devront pouvoir disposer pour assurer leurs recettes financières : subventions, sous les trois modalités que je viens d'indiquer, impositions, essentiellement sous la forme d'une rétrocession d'impôts d'Etat, emprunts.

Les recettes ainsi dégagées auront pour finalité la couverture des dépenses mises à la charge des régions.

Leur montant est en fait indissociable de leur nature.

M. Jean-Paul Palowski. Monsieur Vivien, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Robert-André Vivien. Je vous en prie.

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

M. Jean-Paul Palewski. Monsieur Vivien, je voudrais simplement compléter votre propos, fort intéressant, en observant qu'il serait indispensable que le montant global des emprunts accordés à une région soit fixé par exemple annuellement, dès le début de l'exercice, et non coup par coup — comme, malheureusement, on pourrait le craindre — ce qui présenterait des inconvénients considérables pour les finances de la région.

M. Robert-André Vivien. Je remercie M. Palewski de sa remarque, mais l'emprunt doit être gagé par l'impôt et il me semble difficile, sans avoir défini l'enveloppe de l'impôt éventuellement prélevé par les régions, d'arrêter le montant de l'emprunt. M. le ministre voudra bien rectifier ma réponse, si elle est inexacte.

Je disais donc que les recettes auront pour finalité la couverture des dépenses mises à la charge des régions.

Sur ce point, un certain nombre d'éléments paraissent acquis. Deux au moins sont fondamentaux : d'une part, les charges des régions proviendront d'un allègement de celles antérieurement exercées par l'Etat, d'autre part, elles concerneront exclusivement les opérations en capital.

C'est dire, tout d'abord, que le montant total des charges publiques ne sera pas augmenté et qu'en conséquence le volume des recettes ne le sera pas non plus. La mise à la disposition des régions de moyens financiers n'entraînera donc aucun accroissement de la charge fiscale pesant sur l'ensemble des contribuables du pays.

Comme aucune manifestation ne se produit, j'en déduis que l'ensemble de l'Assemblée approuve ce que je considère personnellement comme un postulat. (Sourires.)

C'est dire, en second lieu, que l'importance des dépenses régionales trouve sa limite supérieure dans les dépenses en capital de l'Etat et, à l'intérieur de celles-ci, dans la fraction de ces dépenses ne présentant pas un strict caractère national.

Sur le montant des dépenses en capital, je vais être en désaccord avec M. Poniatowski, qui avec M. Benedetti, M. Billecocq et M. Maurice Faure, au cours d'une émission de télévision destinée à informer l'opinion sur l'important problème de la régionalisation — en tant que téléspectateur, je n'ai d'ailleurs pas beaucoup appris au cours de cette émission — a parlé de 14 milliards de francs de dépenses civiles.

Or, dans le budget de 1969, j'avais relevé le chiffre de 24 milliards de francs.

M. le président. Monsieur Vivien, M. Poniatowski demande à vous interrompre ; il est vrai que vous l'avez quelque peu provoqué.

M. Robert-André Vivien. Je préfère terminer auparavant ma démonstration, monsieur le président, car nos deux chiffres vont peut-être se rapprocher.

Vous avez parlé de 14 milliards, monsieur Poniatowski, alors que j'ai relevé dans le budget de 1969, 24 milliards de francs de dépenses en capital, auxquels il convient d'ajouter 4 milliards correspondant aux dépenses de construction. On peut estimer de 30 à 45 p. 100 du montant de ces dépenses pouvant être transférées aux régions, soit de 9 à 13 milliards de francs environ, alors que vous avancez le chiffre de 6 à 7 milliards.

Je suppose que vous désirez m'interrompre sur ce point précis. C'est avec plaisir que je vous écouterai, monsieur Poniatowski.

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

M. Michel Poniatowski. Mon cher collègue, les chiffres que j'ai avancés hier soir à la télévision et qui étaient les suivants : 14,5 milliards de francs de dépenses publiques sur le budget de l'Etat, 5,5 milliards de francs au titre des dépenses d'équipement public des communes et 2 milliards de francs au titre des équipements des collectivités locales, correspondent à l'exécution effective des dépenses en 1966. Ce sont là les derniers chiffres connus.

Je crois qu'il est intéressant de les rapprocher de ceux que vous avancez et qui ont trait au budget de 1969, puisqu'ils font apparaître l'extraordinaire progression de ces dépenses.

M. Robert-André Vivien. Monsieur Poniatowski, je vous remercie. Je vois que nous étions d'accord ; c'est rare mais cela arrive.

Le chiffre de 13 milliards pour les dépenses transférées aux régions constitue un maximum.

En effet, par leur nature, comme j'ai déjà eu l'occasion de le signaler, seules les dépenses d'équipement peuvent faire en réalité l'objet de modulation en fonction de la conjoncture, et non les dépenses de fonctionnement qui sont, au contraire, quasiment incompressibles.

Or, transférer un montant de dépenses en capital trop important de l'Etat aux régions aboutirait à ôter au Gouvernement toute possibilité de mener une politique que j'ai qualifiée

il y a trois semaines de « volontariste », avec tous les dangers qu'une telle situation, quel que soit le Gouvernement, ne manquerait pas d'entraîner.

Mais la nature des dépenses mises à la charge des régions appelle de ma part, sinon des réserves, du moins deux autres observations.

On aurait pu tout d'abord imaginer qu'à cette occasion, une meilleure ventilation des dépenses soit faite entre l'ensemble des collectivités locales. C'est ainsi que les communes, dont la participation au financement du Plan est, de l'avis de beaucoup, considérée comme trop lourde, auraient pu être déchargées au profit de la région du financement d'un certain nombre d'opérations qui dépassent manifestement le cadre strictement communal.

Je suis un de ceux — ils sont nombreux dans cette enceinte — qui sont le plus farouchement attachés à la défense des libertés communales et je demande lequel d'entre vous pourrait prétendre sérieusement qu'harmoniser les recettes et les dépenses des communes n'aboutirait pas, en réalité, à libérer ces dernières dans tous les domaines.

On aurait pu également envisager de transférer aux régions une fraction des dépenses de personnel et de fonctionnement actuellement supportées par l'Etat.

Décharger l'administration centrale permettrait d'en accroître singulièrement l'efficacité.

Est-il normal que l'administration de l'éducation nationale gère depuis Paris près de 700.000 fonctionnaires ? Qui pourrait soutenir que la décentralisation de certains corps ne se ferait pour la plus grande satisfaction de tous ? Qui pourrait affirmer qu'il est indispensable que les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement du second degré, par exemple, transitent inévitablement par Paris ?

Mon intention n'est nullement de faire un sort particulier à l'éducation nationale, et je pense que cette observation pourrait être tout aussi valable pour les postes et télécommunications dont la gestion du personnel devrait relever exclusivement de la région.

Je pense qu'elle serait vraie également pour la construction dont, par hypothèse, tous les travaux peuvent être localisés avec certitude et pour lesquels les dossiers ne devraient jamais venir à Paris où cependant la réglementation continuerait d'être arrêtée.

Bref, je me demande si sur les 100 milliards de dépenses ordinaires civiles qui figurent au budget de 1969 et en représentent les deux tiers, si sur un million et demi de fonctionnaires il n'est pas possible d'opérer la moindre décentralisation au profit de la région, comme cela a été fait pour les dépenses en capital.

Si votre réponse devait être négative, je me permettrais de le regretter.

Je ne perds pas espoir pour autant. Nous devons tous avoir conscience, en effet, que l'octroi aux régions d'un pouvoir financier autonome constitue dans la vie politique et administrative de notre pays une véritable révolution.

C'est pourquoi la réforme dont nous débattons aujourd'hui ne devra être mise en place que par paliers successifs.

C'est dire aussi que les solutions retenues dans les mois à venir ne seront pas forcément définitives, et que nous pouvons conserver l'espoir de voir appliquer à terme des formules qui ont dû être écartées aujourd'hui mais sans lesquelles l'œuvre à laquelle le général de Gaulle aura laissé son nom, demeurera incomplète. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. Daniel Benoist. Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, dans le train des réformes que le Gouvernement a entrepris de réaliser en 1969, celle qui concerne le Sénat doit retenir toute notre attention, comme elle retient, je le pense, celle de la nation.

Le Sénat a des adversaires et des partisans aussi bien dans la majorité que dans l'opposition et il est possible de s'abstraire de tout parti pris pour juger objectivement de son rôle et de son avenir.

Nous connaissons depuis hier quelles sont les décisions qui ont été arrêtées par le Gouvernement, et permettez-moi de vous dire tout de suite — je le démontrerai tout à l'heure — qu'elles sont en contradiction avec ce qu'a pu affirmer le Président de la République aux différents stades de l'évolution de la V^e République, et que pour nous hélas ! cette réforme apparaît fondée sur la contradiction, la confusion et un peu de démagogie.

Il est en effet inexact de parler de réforme du Sénat. Il s'agit, selon nous, d'une opération politique, car dès lors que vous supprimez le pouvoir législatif, vous supprimez le Sénat.

Le problème, en réalité, est de savoir si dans ce pays le pouvoir législatif doit être exercé par une ou par deux assemblées. Les deux formules ont prévalu tour à tour au cours de l'histoire de nos institutions. L'évocation de ses péripéties serait interminable, mais il s'en dégage cependant, de façon sommaire, une constante selon laquelle le régime de la chambre unique serait une formule de gauche tandis que le bicaméralisme aurait les préférences de la droite.

En France, cette classification tient à des raisons dogmatiques et à des souvenirs historiques. Les constituants de 1791 avaient posé en principe que le pouvoir ne doit émaner que du peuple à travers ses représentants directs. Les éléments conservateurs voulurent atténuer cette conception en fragmentant cette représentation et, dès 1795, était instauré avec la constitution du Directoire, un régime à deux assemblées.

Par la suite, ni le Sénat de l'Empire, ni celui de la Restauration ne s'attirèrent les bonnes grâces des républicains. Les membres en étaient nommés, la charge en fut parfois inamovible et quelque fois même héréditaire.

Le Sénat de la III^e République, élu par des notables à une époque où ceux-ci étaient souvent choisis en fonction de leur rang social, n'échappa pas toujours à l'étiquette de réactionnaire.

On a évoqué tout à l'heure le nom de Clemenceau. Je me permettrai également de citer ce grand républicain.

Georges Clemenceau lui-même avait été pendant très longtemps hostile au Sénat, mais il dut se rendre compte rapidement que le système des deux chambres répondait à une notion démocratique. Ceux qui, pour les besoins d'une politique qui s'accommodait mal de l'indépendance traditionnelle de la Haute Assemblée, voudraient invoquer le jugement de Clemenceau pour justifier leur propre position sur le Sénat actuel, devraient méditer les paroles de celui qui, en 1910, sénateur du Var, s'exprimait ainsi :

« Pendant une partie de ma vie, plus près de l'histoire que de la réalité, j'ai eu foi dans la chambre unique, émanation directe du sentiment populaire. J'en suis revenu. Les événements m'ont appris qu'il fallait donner au peuple le temps de la réflexion. Le temps de la réflexion, c'est le Sénat. »

En 1937, et bien qu'il ait adopté les réformes sociales du Front populaire, le Sénat fut l'artisan de la chute du gouvernement de Léon Blum et s'attira des rancunes qui ne sont pas toutes atténuées. Elles ne l'étaient pas à plus forte raison en 1945 et amenèrent les constituants de la IV^e République à l'exclure en fait du nouveau régime.

L'hostilité des chefs de la majorité actuelle n'a pas les mêmes fondements doctrinaux. Elle se justifie, assez brièvement d'ailleurs, par l'affirmation du caractère désuet du Sénat qui ne serait pas adapté aux nécessités actuelles.

Pour en terminer avec l'histoire et sans en tirer encore aucune conclusion, on peut déjà constater que trois républiques furent monocratiques, la I^{re}, la II^e et la IV^e, soit, pour elles trois, vingt et une années de régime ; la III^e fut bicamériste et dura soixante-cinq ans. Il reste le cas de la V^e République qu'il faut placer à part.

Il est surprenant que dans ce débat ainsi réouvert, peu de personnes paraissent avisées que la Constitution de 1958 avait fort bien réglé le problème. Elle avait admis la prééminence de l'Assemblée nationale dans ce régime à deux assemblées et permis cependant au Sénat de garder son rôle traditionnel de chambre de réflexion, voire de révision.

Le Sénat, auquel on avait ainsi arraché les dents — permettez-moi l'expression — conservait les qualités qui lui sont propres, l'autorité et la sérénité. Ces qualités, à mon avis, viennent en grande partie du mode d'élection de ses membres et du renouvellement de leur mandat que vous venez de remettre en question. C'est en effet parce que le Sénat est élu pour neuf ans et qu'il est renouvelable par tiers tous les trois ans, suivant la Constitution de 1958, qu'il est en quelque sorte une chambre de professionnels de la législation et des finances publiques.

Plus détachés que nous-mêmes, députés, des soucis électoraux, les sénateurs jugent avec plus de tranquillité. Bénéficiant souvent de renouvellements successifs de leur mandat, ils jugent également avec plus d'expérience.

On peut évoquer, lorsqu'on cherche à définir le rôle du Sénat dans l'appareil législatif, celui que tient la cour de cassation dans le pouvoir judiciaire. C'est un rôle de garantie de la sécurité et de la rigueur dans l'élaboration des lois.

Ayant eu l'honneur d'avoir appartenu par deux fois à la Haute Assemblée, je sais pertinemment comme vous, mes chers collègues, que de très nombreux amendements ont permis bien souvent, soit par leur adoption en deuxième lecture ici même, soit par leur examen en commission paritaire, d'aboutir à des accords qui ont permis la réalisation et la promulgation de lois qui ont été ainsi votées par les deux assemblées.

Cependant le Président de la République, dans son discours de Bayeux, en 1946, auquel tout à l'heure on a fait allusion,

déclarait que cette assemblée élue devait être composée d'une autre manière et il définissait sa fonction qui est, pour lui, d'examiner publiquement si la première assemblée a pris en considération les amendements proposés.

Le général de Gaulle ajoutait : « Cette chambre complètera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à reviser ses projets, soit à en examiner d'autres, en faisant valoir dans la conception des lois ce facteur d'ordre administratif qu'un collège vraiment politique a forcément tendance à négliger. »

On ne pouvait, à la lecture de ces paroles, prévoir celles qu'il prononça récemment au cours de la dernière conférence de presse et qui sont le résumé de l'allocution faite à Lille le 20 avril 1966, déclarant « réunir en une assemblée unique les représentants des collectivités locales et des activités régionales avec ceux des grands organismes d'ordre économique et social du pays, afin de délibérer des affaires de cette nature avant que l'Assemblée nationale, représentation politique, les tranche en votant les lois ».

C'est en somme, monsieur le ministre, ce que vous nous avez exposé en détail hier. Mais il y a entre ces deux discours une contradiction : dans le discours de Bayeux, le Président de la République reconnaissait implicitement au Sénat son rôle législatif ; dans le deuxième texte, il excluait ce rôle pour ne lui conférer qu'un rôle consultatif, revenant ainsi à la chambre unique chargée des décisions politiques, c'est-à-dire l'Assemblée nationale.

Vous nous avez annoncé hier, monsieur le ministre d'Etat, les conditions dans lesquelles seront recrutés les membres du Sénat, type V^e République. Ce Sénat comprendra deux catégories d'élus choisis par deux collèges électoraux. La représentation territoriale, c'est-à-dire la représentation des collectivités locales, sera élue, comme vous l'avez dit, à peu près de la même manière que le sont aujourd'hui les sénateurs, avec toutefois, une différence fondamentale, puisque cette élection se situera à l'échelon de la région.

Or, monsieur le ministre, dans le préambule de votre discours, vous aviez dit qu'il ne serait jamais porté atteinte au département...

M. le ministre d'Etat. En tant que collectivité territoriale, oui, mais en tant que circonscription électorale.

M. Daniel Benoist. Le département est une entité politique, géographique et économique. Dès lors que vous transposez à la région le corps électoral du Sénat, vous portez déjà une première atteinte au département. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. le ministre d'Etat. Absolument pas !

M. Daniel Benoist. On a déjà beaucoup parlé, au cours de ce débat de la représentation des catégories socio-économiques, professionnelles et culturelles et des difficultés suscitées par leur désignation, aussi bien dans le futur Sénat que dans les assemblées régionales. Ce problème ne semble pas facile à résoudre. Il n'est pas pensable, et d'autres orateurs l'ont dit à cette tribune, de réunir dans une même assemblée des représentants qui s'opposent forcément, puisque les uns seront l'émanation du suffrage universel indirect — ce que nous regrettons — et que les autres seront désignés par leurs mandants qui appartiennent à des catégories de secteurs et qu'ils auront tendance à défendre d'abord leurs intérêts propres, alors que les premiers défendront les intérêts du pays. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Priver le Sénat de son pouvoir législatif constitue déjà à nos yeux une atteinte très grave à la démocratie et à la République. Le priver encore, dans la caricature que vous voulez en faire, du droit d'émettre un avis sur les problèmes politiques, amènera une partie importante de la nation à vous le reprocher. En effet, si votre Gouvernement qui, depuis des années, mène sa politique sans prendre avis de la deuxième assemblée, en avait tenu compte, ne serait-ce qu'en matière économique et financière, on aurait peut-être évité la crise qui s'est produite il y a à peine un mois. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

En déclarant, en effet, que cette future assemblée devrait délibérer des affaires régionales, économiques et sociales avant que l'Assemblée nationale, représentation politique, ne les tranche définitivement en votant les lois, il a paru indiquer que le nouveau sénat serait une assemblée purement délibérative.

Après avoir posé le problème devant vous, nous reconnaissons que le Sénat doit être modifié. Je sais bien — on me l'a dit l'autre jour au cours d'une émission télévisée — qu'en ma qualité de socialiste, je ne pouvais pas être contre les réformes. Bien sûr !

M. Jean-Louis Massoudre. Théoriquement !

M. Daniel Benoist. Mais il faut savoir comment on les fait, les réformes, dans quel esprit et surtout à quel moment elles doivent être faites !

M. le ministre d'Etat. Ce n'est jamais le moment !

M. Jean-Louis Massoudre. Evidemment !

M. Daniel Benoist. Pour la réforme du Sénat, monsieur le ministre — puisque le moment est bien choisi et je n'ai pas été le seul à le dire — vous allez recourir à un référendum dont vous n'avez pas fixé la date. On aborde là le problème fondamental de la réforme par voie référendaire.

D'abord, permettez-moi de vous rappeler — je voulais le faire lorsque vous m'avez interrompu — que le Sénat lui-même, depuis longtemps, a proposé au Gouvernement sa propre réforme. En 1965, trois textes de loi ont été déposés, qui tendaient à augmenter le nombre des sénateurs en fonction de la densité de certaines régions, en particulier dans les villes, et à modifier le recrutement des grands électeurs. Il n'en a pas été tenu compte.

S'agissant de ce référendum, nous ne comprenons pas — beaucoup d'orateurs l'ont dit et d'autres le diront encore — pourquoi vous liez le sort du Sénat à celui des régions. A notre avis, il s'agit de deux problèmes différents.

S'agissant des régions, n'étant pas un homme de droit, je ne me permettrai pas de dire si la procédure du référendum est constitutionnelle ou non. Mais si, pour les régions, elle peut être constitutionnelle, elle ne l'est pas, à nos yeux, en ce qui concerne le Sénat. Nous estimons que la consultation référendaire dont va user le Gouvernement est une nouvelle violation de la Constitution de 1958. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

Pourquoi ne pas laisser à la loi le soin de régler le problème posé par la modification du Sénat, voire par la création des futures régions ? Plus on réduit le rôle des assemblées d'un Parlement, plus on donne de droits à la technocratie.

Les républicains ne peuvent pas accepter cette formule. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, du groupe communiste et sur quelques bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

D'après l'enquête que le Gouvernement a entreprise dans les départements, par l'intermédiaire des préfets, auprès des organismes socio-professionnels, il ressort en fait que les assemblées régionales seraient constituées à l'image du futur Sénat, c'est-à-dire en associant des élus politiques et des élus représentant les activités économiques et socio-professionnelles.

Etant donné la situation économique et financière du pays, monsieur le ministre, croyez-vous qu'il soit opportun de faire cette consultation par la voie référendaire que nous répropons ?

Nous craignons, en effet, que le pays ne soit pas suffisamment informé au moment où le Gouvernement lui impose des sacrifices qui auraient pu lui être évités. Et puis, le référendum lui-même, dans sa préparation et sa mise en place, coûtera, comme tous les référendums, plus d'un milliard de francs sans compter les moyens considérables de propagande qui seront employés à cet effet. En aurez-vous les moyens ! (Exclamations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

De toute manière, nous, démocrates et socialistes, nous estimons, comme tous les républicains que pour conserver le caractère démocratique de la République, le Sénat, doté de son pouvoir législatif, doit être maintenu.

S'il ne s'agit pas pour le Gouvernement — et je dirai même pour le chef de l'Etat — de régler son compte à une assemblée qui a su résister depuis dix ans à toutes les pressions dont elle a été l'objet, en fonction même de l'hostilité de son président au régime et de son opposition à certaines entreprises gouvernementales, le Sénat doit constituer aujourd'hui le contre-poids politique à l'autre assemblée dont la majorité, vous le savez bien, monsieur le ministre, frise le parti unique. (Protestations sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Michel de Grailly. Un socialiste, ça !

M. Alain Terrenoire. C'est le suffrage universel qui s'est prononcé !

M. Robert Jauret. C'est le peuple qui a voté contre vous, messieurs de l'opposition ! Vous êtes un socialiste en peau de lapin !

M. Daniel Benoist. Si le Gouvernement passait outre à ces conseils, qui ne viennent pas seulement de l'opposition — puisque M. Giscard d'Estaing tenait à peu près le même langage il y a quelques jours en manifestant une certaine opposition à l'opportunité du référendum — si la sagesse triomphait — comme nous le souhaitons, vous pourriez utiliser avec intérêt les avis du Conseil économique et social, toujours très sérieux et substantiels, et ce par le truchement du Sénat qui serait particulièrement chargé de leur étude avant de les transmettre au Parlement sous forme de textes législatifs.

Mais le Conseil économique et social — que vous allez associer, en somme, au Sénat — qui est une institution constitutionnelle, combien de fois le Gouvernement, depuis quelques mois, lui a-t-il fait appel et combien de fois s'est-il servi de ses rapports ? Presque jamais !

M. le ministre d'Etat. J'ai expliqué pourquoi.

M. Daniel Benoist. Finalement, monsieur le ministre, cette réforme, que nous considérons, nous, comme la suppression pure et simple du Sénat — il serait plus honnête de le dire — pour aboutir à la chambre unique, est peut-être la solution vers laquelle vous tendez, mais ce n'est pas la nôtre.

Pour conclure, je tiens à dire à ceux qui représentent, par le nombre et la qualité, la majorité gouvernementale, et qui considère certains comme des émigrés, que ces émigrés se sont situés, eux, dans la République. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le ministre d'Etat. Je voudrais d'abord dire au docteur Benoist que ce qui caractérise précisément ce débat, c'est la diversité des opinions exprimées, tant sur le Sénat que sur la régionalisation, par les députés de cette majorité qu'il apparente au parti unique.

M. Pierre Leroy-Beaulieu. Notre succès leur est resté dans la gorge !

M. Henri Lavielle. Cette discussion ne servira à rien, en particulier pour la régionalisation ! Il n'est que bavardage !

M. le président. Le simple fait que vous y participiez, mon cher collègue, en démontre l'intérêt. Poursuivez, monsieur le ministre.

M. le ministre d'Etat. Et puis, monsieur Benoist, vous vous drapez dans la toge du républicanisme et de sa pureté en disant que supprimer les droits des assemblées d'un Parlement, un républicain ne peut pas l'approuver.

Mais, à vous entendre, on croirait vraiment qu'il s'agit de supprimer les droits de l'Assemblée élue au suffrage universel, alors que le projet qui vous est présenté vise à rendre précisément plus évidente et plus efficace la souveraineté de l'Assemblée nationale. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. de Grailly. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Michel de Grailly. Mesdames, messieurs, la vaste consultation à laquelle il a été procédé dans le pays dans la perspective d'une réforme de l'organisation des pouvoirs publics est sans précédent dans l'histoire de nos institutions.

Ce fait mérite d'être relevé et porté, messieurs les ministres, au crédit du Gouvernement qui a pris l'initiative de cette consultation.

Si l'on envisage de créer, au niveau de la région, des institutions nouvelles, ce ne peut être que pour répondre à des besoins. Il était donc logique et opportun de prendre, au niveau approprié, la mesure de ces besoins et des aspirations qu'ils peuvent susciter.

Mais le débat de l'Assemblée se situe sur un autre plan. Il s'agit, pour la représentation nationale, d'apprécier dans leur ensemble les projets de réforme annoncés par la déclaration du Gouvernement et d'apprécier cet ensemble — réforme du Sénat, création d'institutions régionales — en considération du seul intérêt national.

J'ai constaté, comme vous-même, monsieur le ministre d'Etat, que c'était bien sur ce plan que s'étaient placés ceux qui m'ont précédé dans ce débat. Et celui-ci revêt d'autant plus d'importance en lui-même qu'il ne doit pas être sanctionné par un vote, et que chacun des membres de l'Assemblée n'a dès lors d'autre moyen d'expression que l'usage de la tribune.

C'est dire que si nous ne pouvons douter — et nous voyons bien votre attention, monsieur le ministre d'Etat — de l'intérêt que le Gouvernement attache à ce débat, je voudrais souligner qu'il ne peut être trop grand. Vous nous avez indiqué que la consultation des collectivités locales avait retenu longuement l'attention du Gouvernement et donné lieu à réflexion. Il est indispensable qu'il en soit de même de la consultation de l'Assemblée nationale.

M. Bernard Pons. Très bien !

M. Michel de Grailly. Et, sur ce point très particulier, monsieur le ministre, je voudrais exprimer le regret — je crois que nombre de membres de l'Assemblée le partageront — que quelques jours ne nous aient pas été laissés entre votre déclaration et l'ouverture du débat.

Nous ne connaissons officiellement les projets que par la déclaration que vous nous avez faite hier et par l'exposé de M. le ministre Olivier Guichard. C'est insuffisant.

Il eût été bon que nous puissions examiner un texte. Je sais bien que vous vous défendez précisément — et je vous en remercie — d'avoir voulu rédiger le texte législatif qui sera soumis au référendum avant de nous avoir consultés. Mais il eût été bon que nous puissions lire vos déclarations et y réfléchir avant de formuler nos observations.

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. Michel de Grailly. Retenez en tout cas, messieurs les ministres, que dans une affaire aussi importante une hâte excessive, qui n'est jamais bonne, serait particulièrement inopportune.

Je souhaite donc qu'après ce débat le stade de la préparation soit encore long et que l'on tienne compte autant que possible de tout ce qui aura été dit ici.

Je voudrais successivement présenter des observations sur le projet de réforme régionale et sur le projet de réforme du Sénat, ayant pleinement conscience — vous avez suffisamment insisté sur ce point, monsieur le ministre d'Etat, pour que nous ne puissions en douter — que, dans l'esprit du Gouvernement, ces deux questions sont liées.

J'indique tout de suite, sans m'étendre sur ce point, que je ne vois pas d'obstacle à ce que le texte du projet qui sera soumis à l'approbation du peuple par référendum comporte à la fois des dispositions constitutionnelles et des dispositions législatives, organiques ou ordinaires. Chacun se souvient du précédent de la consultation d'octobre 1962 : le référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel comportait en annexe des textes modifiant à la fois des articles de la Constitution et des articles de lois organiques ; d'autres prévoyaient des textes réglementaires.

En se fondant sur ce précédent on peut donc écarter la controverse : il n'y a pas, à mon sens, de difficulté majeure d'ordre constitutionnel.

Sur la réforme régionale, je conteste qu'il puisse y avoir une querelle entre audacieux et timorés car le choix n'est pas entre des solutions audacieuses et des solutions timides. Je ne vois pas quelle audace comporte la fuite en avant ; le courage, ici comme toujours en politique, consiste en premier lieu à définir clairement l'objectif visé, puis à adapter ses actes à la juste mesure de cet objectif ; ainsi la mesure n'est-elle pas la marque de la timidité.

Par ailleurs, je ne crois pas que l'on puisse discuter utilement sur ce sujet et moins encore décider quoi que ce soit dans la confusion. Or une certaine confusion est entretenue et elle fausse quelque peu les perspectives, non seulement législatives, mais aussi de l'action gouvernementale.

Il faudrait d'abord cesser de confondre — c'est capital, on l'a déjà dit à cette tribune, je n'insisterai donc pas longuement — centralisation et bureaucratie. Bien des méfaits que l'on impute à la centralisation doivent être plus justement attribués aux méthodes de l'administration.

Ce n'est pas parce que l'administration est d'Etat que ses méthodes sont nécessairement mauvaises. La bureaucratie est une déformation des méthodes idéales de l'administration, déformation qui aboutit à la caricature de son action. Je suis heureux de voir à son banc M. le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique. Je sais quelle est sa détermination à cet égard. Elle devra se traduire dans des actes : sur le plan législatif d'abord — je songe à la réforme du statut de la fonction publique — et sur le plan de l'action dans le domaine réglementaire. Prétendre remédier à la bureaucratie par la seule instauration de structures décentralisées serait, en réalité, éluder un problème que l'on retrouverait inmanquablement, avec les désillusions que cela comporterait.

La réforme des méthodes de l'administration — je ne suis pas le premier à le dire dans ce débat — devrait être entreprise avant toute autre, en tout cas au moins parallèlement à celles qui sont envisagées. L'Assemblée aimerait connaître maintenant les intentions du Gouvernement à cet égard.

Une autre confusion a été maintes fois dénoncée, entre la décentralisation et la déconcentration. Là encore, beaucoup de choses excellentes ont été dites. Je rappellerai seulement que les critiques élevées justement contre la lenteur des décisions administratives, dans la mesure où elle est due à la longueur des circuits, appelle essentiellement des mesures de déconcentration dont l'effet serait de rapprocher les centres de décision de l'administration de l'Etat de l'objet de ses décisions.

A cet égard, le niveau de la région, le pouvoir déconcentré étant articulé autour du préfet de région entouré d'une administration d'Etat, étoffée en conséquence, paraît satisfaisant.

Mais, ne nous y trompons pas. Ce ne serait pas encore la décentralisation, ce serait même tout le contraire, si de telles dispositions — que j'estime souhaitables — avaient pour effet de renforcer l'efficacité de l'exercice du pouvoir administratif et exécutif de l'Etat.

C'est après avoir admis la nécessité de cette série de mesures — et j'affirme cette nécessité — que l'on doit se demander si elles sont suffisantes, et si la création de certaines institutions décentralisées, de collectivités au niveau de la région, est ou non souhaitable. C'est l'objet de notre discussion, mais je crois, monsieur le ministre, qu'il fallait le mettre à sa juste place.

Abordant ce sujet, je voudrais, après d'autres, souligner que la fameuse querelle entre les Girondins et les Jacobins, n'est pas aujourd'hui de mise puisque l'unité de la République,

heureusement, n'est pas en cause et ne saurait l'être. Vous n'avez pas parlé — et ce serait assez grave que vous en eussiez parlé, monsieur le ministre d'Etat — d'une quelconque révision de l'article 2 de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale... ».

C'est donc dans le cadre de la République une et indivisible et sans partage de ses pouvoirs politiques — qui ne peuvent être exercés qu'au niveau de l'Etat — que vous envisagez les réformes que vous nous avez présentées. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Dès lors, mesdames, messieurs, laissons cette querelle et examinons le projet dans la seule dimension qui est la sienne. A ce sujet, je vous salue, monsieur le ministre d'Etat, d'avoir dit — non seulement devant cette Assemblée, mais aussi par d'autres déclarations publiques — qu'il ne saurait être question de porter atteinte à l'unité nationale, qu'il s'agissait bien au contraire de la renforcer en assurant une participation plus réelle des citoyens à la vie publique et, partant, une plus grande efficacité de la politique de la nation.

C'est exactement dans ces limites et dans la ligne de cet objectif que doit se situer la réforme. Et vous comprenez la raison de mon propos liminaire : il n'est pas question d'audace ou de timidité, mais de définir ce que l'on veut ici, créer des structures de participation des citoyens à la vie de leur région. Il n'y a pas là d'atteinte à des principes que la majorité de l'Assemblée, j'en suis sûr, serait, dans le cas contraire, déterminée à défendre.

C'est en fonction des principes retenus et des objectifs visés que devront être fixées la composition et les compétences des conseils régionaux. Qu'il me soit permis, monsieur le ministre, d'appeler rapidement votre attention sur ce point.

Vous avez déclaré que la loi référendaire serait très complète. Effectivement, elle peut l'être sur certains points. Mais la réforme devrait aussi, me semble-t-il, laisser place à des dispositions législatives susceptibles d'être prises par la voie ordinaire, ce qui permettrait au Parlement de discuter assez largement de diverses dispositions.

Ces dispositions, je me garderai de les aborder aujourd'hui dans leur détail. Je me contenterai d'indiquer que, dans l'optique où je me suis placé, les conseils régionaux devront être effectivement composés de représentants des collectivités locales déjà existantes et des organismes socio-professionnels, de sorte que les parlementaires soient les seuls élus du suffrage universel direct, ce qui écartera l'absurde tentation de créer un pouvoir politique au niveau de la région.

En ce qui concerne, par ailleurs, les compétences, elles s'appliqueront — vous l'avez d'ailleurs dit, monsieur le ministre — aux intérêts économiques, sociaux et culturels de la région. Ce qui importe, c'est de savoir à quel stade de l'action, en ces domaines économiques, sociaux et culturels, devront jouer ces compétences.

Elles devraient, à mon sens, jouer à deux stades : d'abord, comme c'est le cas aujourd'hui pour les Coder, mais avec une efficacité accrue à la mesure de la représentativité des conseils régionaux, au moment de l'élaboration des orientations du Plan ; ensuite, au stade de l'exécution de ce Plan, essentiellement — j'y insiste — pour la fixation de la hiérarchie des urgences, pour le choix des priorités et, bien entendu, pour le contrôle de l'exécution des décisions prises dans ce cadre.

Pour ce qui est des ressources, je voudrais dissiper quelques équivoques. Il doit être bien entendu que, lorsqu'on parle de fiscalité régionale on ne saurait envisager que les nouvelles collectivités territoriales puissent créer des impôts — je dis bien créer. Car je ne crois pas qu'une loi ordinaire puisse en décider. Ce serait du domaine d'une loi constitutionnelle.

M. le ministre d'Etat. Nous sommes tout à fait d'accord !

M. Michel de Grailly. Je suis heureux de cette précision, monsieur le ministre.

J'en reste là, pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure : je voudrais que la discussion reprenne plus tard devant l'Assemblée, saisie alors dans l'exercice de ses fonctions législatives.

Voilà, me semble-t-il, dans quelles limites la réforme régionale pourrait être, non seulement acceptable, mais bénéfique, et pourrait contribuer à raviver le sentiment national qui doit être le moteur de notre politique intérieure comme il est celui de notre politique extérieure, étant entendu que l'Etat républicain continuera à demeurer le garant de la liberté et de l'égalité des citoyens.

Mesdames, messieurs, si l'avenir de la nation ne peut être assuré dans l'abaissement de l'Etat, de même, dans l'équilibre des pouvoirs enfin réalisé au niveau de l'Etat par la Constitution de la V^e République, cet avenir ne peut être assuré dans l'abaissement du Parlement.

C'est pénétré de cette conviction que je veux formuler, sur les projets de réforme du Sénat, tels qu'ils nous ont été présentés aux termes de la déclaration gouvernementale, un certain nombre d'observations, de réserves, de critiques et de propositions.

Dans cette affaire, il convient de distinguer deux questions : celle de la composition du Sénat, partant de sa représentativité, et celle de ses pouvoirs au sein du Parlement.

Il est indiscutable que la seule représentation des collectivités territoriales de la République ne confère plus aujourd'hui à l'Assemblée siégeant au palais du Luxembourg une représentativité exactement adaptée à la fonction parlementaire. Et cela sera d'autant plus vrai lorsque auront été créés les conseils régionaux, plus complètement représentatifs, quant à eux, au niveau de la région, de l'ensemble des intérêts collectifs de celle-ci.

Au surplus, la nouvelle collectivité régionale sera certainement admise à participer à l'élection du Sénat et on comprendrait mal que la composition de celui-ci ne reflète pas, au niveau de l'Etat, celle des conseils régionaux.

La logique du système conduit donc à la fusion de l'actuel Sénat et du Conseil économique et social et c'est pourquoi — nous l'avons parfaitement compris — vous aviez dû lier les deux termes de cette réforme.

La réforme du Sénat quant à sa composition doit être approuvée. Alors se pose la question de ses pouvoirs.

Je voudrais, mesdames, messieurs, rappeler que la Constitution de 1958 avait réalisé un juste équilibre entre les pouvoirs excessifs du Sénat de la III^e République, tant sur le plan législatif que politique — vous le rappelez vous-même tout à l'heure, monsieur le ministre d'Etat — et les dispositions de la Constitution de 1946 qui réduisaient le rôle du Conseil de la République à « l'examen pour avis des projets et propositions de loi votés en première lecture par l'Assemblée nationale », celle-ci disposant d'un pouvoir de décision immédiat après la formulation de cet avis.

Les mécanismes institutionnels de la V^e République, tout en maintenant à l'Assemblée élue au suffrage universel, l'exclusivité du pouvoir politique au sein du Parlement, ont, je crois, permis une amélioration du travail législatif en redonnant plus de poids au rôle du Sénat sur ce plan. Je pense, en particulier, à l'excellente institution des commissions mixtes paritaires.

J'admets cependant, monsieur le ministre, que la nouvelle composition du Sénat donne à réfléchir sur l'opportunité de donner à des représentants d'intérêts socio-professionnels un rôle législatif direct. Mais les solutions que vous proposez ne me paraissent pas nécessairement les meilleures et je vais les critiquer, non pas en considération directe des pouvoirs du Sénat, mais en considération de leur effet sur le rôle et les pouvoirs de l'Assemblée nationale. C'est à elle que je pensais tout à l'heure lorsque je parlais du rôle du Parlement dans l'Etat.

Une solution aurait pu être envisagée, car tout n'était pas mauvais dans la Constitution de la IV^e République : c'était le retour pur et simple aux dispositions de l'article 20 de la Constitution de 1946, dont le rapporteur, notre excellent ancien collègue, M. Coste-Floret, disait que le système « ménageait tous les bénéfices du bicaméralisme en évitant les défauts ». C'était en grande partie vrai.

Et puis, il y a la formule que vous proposez. A son égard, je ferais une objection : théoriquement, la faculté pour le Sénat de donner des avis peut être considérée comme moins importante que le pouvoir — qu'il a actuellement — de coopération avec l'Assemblée dans l'élaboration législative. Je crois que la réalité serait différente. Si j'ai bien compris, l'avis du Sénat pourrait être demandé avant même le dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée nationale.

M. le ministre d'Etat. Puis-je vous interrompre, monsieur de Grailly ?

M. Michel de Grailly. Volontiers, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre d'Etat. C'est une question de pure forme. Dans mon esprit, le projet de loi devrait être déposé simultanément sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat.

Ensuite, le Gouvernement aurait la faculté d'en faire discuter les principes par l'Assemblée nationale d'abord. C'est seulement s'il ne le fait pas que la discussion s'engagerait en premier lieu devant le Sénat, mais l'Assemblée aurait officiellement connaissance du projet de loi puisque celui-ci aurait été déposé sur son bureau en même temps que sur celui du Sénat. Ses commissions pourraient donc s'en saisir aussitôt.

M. Michel de Grailly. Je vous remercie de cette précision. Je ne crois pas que vous l'ayez donnée hier dans votre exposé. Elle n'est pas inutile.

En dehors de cette possibilité d'une discussion générale devant l'Assemblée nationale — discussion dont il faudrait d'ailleurs régler la procédure, puisque aux termes du règlement actuel la discussion générale ne précède pas mais suit l'examen des projets par la commission, et c'est un point sur lequel j'appelle votre attention — le Gouvernement recueillerait d'abord et obligatoirement l'avis du Sénat. Je le répète, je considère que cela est mauvais dans la mesure où un avis préalable du Sénat pourrait

avoir pour effet de peser sur les délibérations de l'Assemblée nationale ; je pense notamment à l'hypothèse où un texte arriverait devant l'Assemblée avec l'approbation du Sénat et le soutien du Gouvernement qui en serait l'auteur.

Je pense qu'il n'est pas dans votre intention de réduire ainsi le rôle de l'Assemblée nationale. Il nous faut donc chercher un autre système et c'est celui que je veux vous proposer.

Encore une fois, je ne trouve pas que le retour pur et simple aux dispositions de l'article 20 de la Constitution de 1946 serait mauvais, mais ce ne serait pas parfait. Nous devons conserver la possibilité de faire jouer, avec sans doute certaines modifications, le mécanisme des commissions mixtes paritaires. J'aimerais donc que l'on étudie ce système, c'est-à-dire le retour à un Sénat chargé de donner un avis sur les textes votés en première lecture par l'Assemblée nationale, comme cela avait été défini par la Constitution de 1946, avec en outre la possibilité pour le Gouvernement, en cas de désaccord avec le Sénat ou avec l'Assemblée nationale, de demander la constitution d'une commission mixte paritaire. La même initiative devrait être laissée également soit à la commission de l'Assemblée compétente au fond, soit à l'Assemblée elle-même.

Dans ces conditions, la constitution d'une commission mixte paritaire aurait une signification différente de celle qui est la sienne aujourd'hui. Dans la Constitution actuelle, en effet, son rôle est d'accélérer le cours des navettes. Dans le système que je propose — où le cours des navettes serait d'ailleurs aussi simplifié qu'il l'était en 1946 — ce serait une modalité différente de cette navette qui permettrait une réflexion plus approfondie dans la mesure où la nature du texte en discussion rendrait cette meilleure délibération opportune.

Je laisse de côté la question de la limitation de la compétence du Sénat à des textes de telle ou telle nature. Ce que je connais de vos intentions sur ce point n'appelle aucune objection de ma part si ce n'est que la double lecture des textes de législation privée restera toujours souhaitable. Mais je crois sincèrement, monsieur le ministre d'Etat, qu'en améliorant dans le sens que j'indiquais les rapports entre les deux assemblées et en assurant peut-être encore plus directement qu'aujourd'hui la primauté de l'Assemblée élue au suffrage universel, nous ferions œuvre utile et nous éviterions les inconvénients que je soulignais tout à l'heure et dont j'aimerais que tous nos collègues soient pleinement conscients.

La légitimité du pouvoir politique dans notre pays — et combien vous aviez raison de le rappeler, monsieur le ministre ! — est aujourd'hui exclusivement détenue, d'une part, par le Président de la République, élu au suffrage universel, et, d'autre part, par notre Assemblée, également élue au suffrage universel direct, ce qui fait qu'elle est loin de ne comprendre que les représentants d'un parti unique.

Toute réforme sera légitime, qui consacrera plus encore et renforcera ce principe. Toute autre serait mauvaise et contraire à l'esprit de nos institutions, que nous n'entendons pas modifier, si elle venait à le contrarier.

Il convient que cela apparaisse clairement dans la présentation de la loi référendaire, car l'affirmation de ce principe, aussi bien à l'occasion de la réforme régionale que de la réforme du Sénat, doit dominer l'ensemble. Nous savons tous, monsieur le ministre d'Etat, que telle est bien votre conviction.

Aussi pourrai-je, en conclusion, rappeler au gaulliste que vous êtes cette définition — peut-être la meilleure qui ait été donnée du gaullisme — qui est de la plume de mon ami Philippe de Saint-Robert : « Le gaullisme, c'est la reprise de notre vieille lutte séculaire par quoi s'est faite la nation française contre les empires à l'extérieur et contre les féodalités à l'intérieur ».

Si c'est bien dans ce sens que les réformes proposées doivent conduire notre pays, si toute chance de voir s'instaurer un cours inverse se trouve fermement éliminée, alors, mais alors seulement, la nation aura accompli un nouveau pas sur la voie de son destin. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

M. le ministre d'Etat. Monsieur de Grailly, comme vous avez pu vous en rendre compte, je vous ai écouté avec la grande attention qu'appelait l'importance de votre exposé.

Les observations juridiques que vous avez présentées sur les projets du Gouvernement concernant le Sénat me donnent l'occasion de préciser un point de procédure parlementaire que je n'ai pu aborder hier dans un discours déjà trop long. Il s'agit de la hiérarchie relative des deux Assemblées.

Dans l'hypothèse où un débat aurait lieu d'abord sur les principes devant l'Assemblée nationale, ce serait bien après examen du projet par la commission compétente de cette Assemblée. Le dépôt simultané du projet sur le bureau des deux Assemblées a précisément pour but de permettre cet examen par les commissions de l'Assemblée avant que le Sénat se prononce officiellement.

On peut naturellement discuter sur les meilleures formules de coopération entre l'Assemblée nationale et le Sénat. L'exemple de l'article 20 de la Constitution de 1946 doit certes être médité. Nous y avons déjà réfléchi, mais vos propos, monsieur le député, seront pour nous une raison nouvelle de réexaminer cet article avec soin. Mais je voudrais maintenant commenter ou, si vous le permettez, reprendre, une formule qui a été vôtre : « Il ne faut pas abaisser le Parlement ».

Combien cela est vrai !

Mais dans nos projets il n'y a, je vous assure, rien qui puisse réduire l'autorité ou la souveraineté de l'Assemblée nationale, expression du suffrage universel direct au sein du Parlement. Bien au contraire !

Si à l'heure actuelle l'Assemblée nationale peut avoir le dernier mot, ce n'est que dans la mesure où le Gouvernement le veut bien. En effet, c'est seulement dans la mesure où le Premier ministre décide de demander la constitution d'une commission mixte paritaire qu'à l'issue de la réunion de cette commission, et après une nouvelle navette, l'Assemblée nationale peut trancher. Autrement dit, le droit qu'a l'Assemblée nationale de trancher est subordonné, dans chaque cas particulier, au fait que le Gouvernement lui confère ce pouvoir.

Au contraire, dans la procédure que nous envisageons et qui résulterait de la réforme constitutionnelle proposée, ce droit de trancher qu'aurait l'Assemblée serait un droit propre, un droit constant.

Quant à la commission mixte paritaire dont vous avez à juste titre approuvé le mécanisme, son utilité ne vient pas du fait qu'elle est paritaire, mais du fait qu'elle est mixte, c'est-à-dire du fait que peuvent s'y reconstruire et y discuter des sénateurs et des députés.

Dans la formule que j'ai eu l'honneur d'exposer à l'Assemblée nationale, le Sénat désignerait pour tous les projets ou propositions de loi une délégation — j'ai dit de trois membres, à titre d'hypothèse — qui aurait pour mission d'exposer et de défendre d'abord devant les commissions de l'Assemblée, puis devant l'Assemblée elle-même, les avis du Sénat. Le système d'une commission mixte non paritaire, mais permanente, serait institutionnalisé.

Nous montrerions ainsi nettement que ce que nous voulons faire, c'est organiser la collaboration entre les deux Assemblées parlementaires et non leur opposition. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Jean-Paul de Rocca Serra. Très bien !

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

M. Paul Cermolacce. Monsieur le président, mesdames, messieurs, mon propos fera abstraction des aspects juridiques du débat en cours. Il concernera les conditions économiques particulières d'un département bien défavorisé.

Car si le déclin de la Corse, ses difficultés économiques et sociales procèdent avant tout des lois fondamentales de l'économie capitaliste, il n'en est pas moins vrai que l'insularité a posé et pose des problèmes spécifiques à ce département. C'est le cas notamment pour le développement des échanges et la circulation des produits, des hommes et des idées. La mise en place des équipements collectifs et des infrastructures modernes de liaisons maritimes, routières, ferroviaires, aériennes, électriques et énergétiques pose des problèmes particuliers à l'île.

Comme l'a déclaré le conseil général unanime, « le département de la Corse constitue à lui seul, du fait de son insularité, une unité géographique et un espace économique échappant à l'influence de toute métropole ».

Cette situation géographique et le retard alarmant accumulé depuis près d'un siècle exigent un statut particulier pour cette île dont on a dit souvent qu'elle était un « département à la mer ».

Ce statut s'impose d'autant plus que, depuis dix ans, les gouvernements de la V^e République ont délibérément ignoré ou violé le décret du 24 août 1811 dotant la Corse d'un régime fiscal particulier.

L'application des dispositions — votées par la majorité gaulliste — de la loi de finances pour 1968 ne fait qu'aggraver la situation économique.

A l'inverse, je veux rappeler les propositions qui ont été formulées par notre groupe.

Les uns tendaient à l'abrogation, dans ce département, de l'extension de la T. V. A. au commerce, à l'artisanat, à l'agriculture et au secteur de la construction, afin de réduire le coût de la vie, qui est actuellement supérieur de 30 p. 100 à la moyenne enregistrée dans les autres départements.

D'autres propositions du groupe communiste avaient pour objet la création de nouveaux emplois par l'implantation d'industries, dans le dessein de mettre fin au processus qui vide la Corse de sa population.

Nous suggérons également un développement de l'infrastructure touristique, de façon à favoriser le commerce et l'artisanat et à créer des emplois supplémentaires pour les travailleurs corses, afin de faire échec à la mainmise des intérêts bancaires

et financiers sur ce secteur d'activité dont ils renchérissent, par leurs profits, les prix de revient.

En outre, nous proposons des mesures concernant les revenus agricoles et propres à améliorer le niveau de vie des ruraux ainsi qu'à encourager le développement des coopératives.

Nous proposons aussi la prise en charge par l'Etat des frais de transport entre la Corse et le continent, frais qui constituent l'un des facteurs actuels de la cherté des prix.

Nous insistons sur la nécessité de doter la Corse de crédits d'équipement suffisants, afin d'en assurer le développement.

Enfin, nous proposons que le conseil général fût appelé à gérer le fonds d'expansion économique de la Corse.

Ces mesures, que nous avons proposées pendant des années, sont plus que jamais d'actualité.

Les nécessités objectives réelles, dont les projets du Gouvernement ne sont d'ailleurs que l'expression très éloignée, commandent, dans une perspective d'unité nationale, une décentralisation des décisions en même temps que la constitution d'ensembles régionaux.

C'est également pour des raisons objectives — raisons d'ordre géographique, d'une part, tenant à l'insularité, d'ordre historique et économique, d'autre part — que la Corse doit jouir d'un statut particulier et être considérée en elle-même comme une région.

Déjà, le 17 octobre 1967, nous déposions un amendement tendant à ériger la Corse en région de programme autonome. Mais le Gouvernement et sa majorité ont alors opposé l'irrecevabilité de ce texte.

Est-il besoin d'affirmer qu'une telle mesure ne saurait en aucun cas porter atteinte à l'unité de la République et qu'elle ne peut être considérée autrement que comme un des moyens d'assurer la division nationale du travail, la Corse contribuant, pour sa part, au développement de la production nationale et à la diversification de l'économie du pays ?

Le développement du capitalisme a rendu nécessaire l'existence d'un échelon régional ; mais, s'agissant de la Corse, et pour les raisons que je viens d'invoquer, il ne saurait être question, en l'occurrence, de l'échelon de la région Provence-Côte d'Azur. L'intégration de l'île dans un tel ensemble accentuerait la disparité au cœur même de la région, comme en témoigne déjà l'expérience vécue.

C'est pourquoi nous ne sommes pas indifférents au contenu réel de l'expression « région Corse ».

Nous considérons que tout organisme de décision, à cet échelon, devrait procéder du suffrage universel direct, à la proportionnelle. Et, s'il doit être doté de pouvoirs réels, ses attributions ne devront à aucun moment porter atteinte aux pouvoirs et aux compétences des diverses collectivités locales.

Outre ce conseil régional, il serait nécessaire de créer un conseil départemental consultatif qui, groupant les représentants élus des organisations syndicales et professionnelles, pourrait fournir au conseil régional les éléments d'appréciation dont celui-ci a besoin.

Selon nous, le budget du conseil régional de la Corse devrait être alimenté par des subventions de l'Etat et aussi, bien entendu, par les ressources qui résulteraient de l'abandon au profit de la région Corse — dans l'esprit du décret du 24 août 1811 — d'une partie des taxes et impôts indirects, lesquels sont souvent, d'ailleurs, illégalement perçus dans l'île.

Cette dernière mesure serait de nature à détendre quelque peu le climat qui règne actuellement en Corse. Qu'il me suffise, à cet égard, de rappeler l'attitude des responsables du mouvement revendicatif insulaire, en ce qui concerne notamment la vignette automobile pour 1969. Car ce n'est un secret pour personne, monsieur le ministre d'Etat, que le refus du paiement de la vignette est en train de se généraliser dans le département de la Corse.

Le budget du conseil régional devrait encore être alimenté par d'autres ressources à déterminer par l'assemblée elle-même.

Enfin, les investissements réalisés par l'Etat dans l'île, et dont il conviendrait de transférer la gestion à la région corse, devraient continuer à être financés sur le budget national.

Sous l'impulsion du conseil régional de la Corse serait élaboré démocratiquement un plan régional, dont ledit conseil contrôlerait l'application et qui constituerait une partie du plan national de développement économique et social.

Pour assumer toutes ces tâches, le conseil régional de la Corse aurait ses propres services administratifs et techniques. Ceux-ci étudieraient, créeraient et gèreraient les équipements du département, ainsi que les grandes infrastructures touristiques, au lieu et place de la Setco.

Le conseil régional de la Corse aurait pour mission de fixer les options relatives aux implantations industrielles. Ses services se substitueraient à la Somivac dans la définition et la mise en œuvre d'une politique agricole départementale.

Pour la Corse — comme pour le reste du pays — le vrai problème est de savoir qui va gérer les affaires de la nation à l'échelle de la région.

Or la récente décision du pouvoir, à propos de la gestion du fonds d'expansion économique de la Corse, est révélatrice à tous les égards. Non seulement les élus — qui, d'ailleurs, sont arbitrairement désignés — ne pourront émettre qu'un vote consultatif dans le comité qui sera créé à cet effet, mais encore ils seront minoritaires, puisque siégeront au sein de ce comité sept élus et douze technocrates désignés par le pouvoir.

Voilà déjà une préfiguration éloquent de la conception du pouvoir en matière de démocratisation de la vie régionale !

Donner le pas aux technocrates, aux hommes des monopoles, sur les élus du suffrage universel : ce n'est pas dans cette voie que nous pouvons nous engager avec raison. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

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

M. Roland Nungesser. Monsieur le ministre d'Etat, monsieur le ministre délégué, « un gouvernement libre, c'est-à-dire toujours agité, ne saurait se maintenir s'il n'est pas, par ses propres lois, capable de correction ».

Répondant à ce précepte de Montesquieu, qu'il était impossible de ne pas citer dans un débat institutionnel, vous nous fournissez, une nouvelle fois, la preuve que la V^e République entend « se maintenir » par une action novatrice.

Parce que les réformes que vous nous proposez sont fondamentales, parce que la discussion, ouverte pourtant depuis bien longtemps, laisse encore place à des solutions nombreuses et souvent contradictoires — comme le souligne, à cette tribune même, la succession des hommes et des idées — certains se demandent s'il ne convenait pas de surseoir.

Parce que l'opinion publique française n'a pas encore surmonté le traumatisme des événements de mai et de juin, comme l'a démontré, récemment encore, la « tourmente » monétaire, beaucoup se demandent s'il est opportun d'ouvrir le dossier devant le pays.

Sur ce point, je ne voudrais pas m'engager dans le débat juridique, bien que, s'agissant d'une modification de « l'organisation des pouvoirs publics », il m'apparaisse que le recours au référendum, expressément prévu, dans ce cas, par l'article 11 de la Constitution, ne prête pas à discussion.

Mais c'est sur le fond du problème que l'hostilité manifestée à la procédure référendaire me paraît paradoxale.

Comment s'opposer, en effet, à la consultation directe des citoyens, alors que l'objectif même de la réforme est de les inviter à participer plus étroitement à la vie publique ?

Car tel est bien l'esprit de ce projet.

Il s'agit non point de réformer pour réformer, mais de poursuivre une œuvre, selon un processus engagé depuis longtemps par le général de Gaulle et dont l'enchaînement est d'une logique évidente.

Il s'agit de doter la France d'institutions adaptées aux exigences de la démocratie moderne.

Ces exigences résultent des bouleversements survenus dans le domaine sociologique. Grâce, notamment, aux progrès techniques des moyens d'information, le citoyen d'aujourd'hui se retrouve, du moins en partie, dans la situation du citoyen romain. Les responsables de la vie publique viennent, en effet, l'informer directement, immédiatement, complètement, puisque, à chaque instant, ils pénètrent chez lui, par le transistor ou par la télévision.

Ainsi l'information va du sommet à la base. Mais, à la différence des Romains, les citoyens n'ont pas, aujourd'hui, comme jadis sur le forum, la possibilité de s'exprimer, de répondre à l'homme public.

Ce sentiment de frustration du citoyen — qui, éprouvant le besoin de réagir à chaque information reçue, ne dispose que d'un droit de vote trop sporadique — constitue le problème essentiel que les démocraties modernes ne sont pas encore parvenues à résoudre.

Évoquant cette analyse, il y a bientôt dix ans de cela, devant un congrès du mouvement auquel j'ai l'honneur d'appartenir, je définissais le principe fondamental suivant lequel les structures démocratiques devaient s'adapter, par cette formule : « L'institutionnalisation du dialogue ».

Peut-être prématurée à l'époque, tant le poids de l'actualité était lourd, cette formule n'eut que peu d'écho. L'usage qu'on en a fait depuis quelque temps est tel que j'aurais quelque appréhension à en revendiquer la paternité.

C'est parce qu'il est depuis longtemps conscient de ces bouleversements de notre société moderne que le général de Gaulle s'est efforcé de permettre systématiquement une plus large participation du citoyen à la vie publique. Cette politique de participation est, à ses yeux, une solution à ce qu'il a appelé la « querelle de l'homme » et, plus récemment, le problème de « l'homme devant la machine ». Elle est l'expression d'un nouvel humanisme.

Aussi ce qui nous est proposé aujourd'hui s'inscrit-il dans la longue suite des initiatives qui ont été prises afin de transposer dans les domaines politique, économique et social, ces préoccupations fondamentales.

De l'extension du droit de vote aux femmes ou de la création des comités d'entreprise, jadis ; de la politique de décolonisation à la création des Coder ou à l'élection du Président de la République au suffrage universel, hier ; de la réforme universitaire à la régionalisation, aujourd'hui, l'inspiration est la même.

Ainsi les projets dont nous discutons présentement constituent une pièce nouvelle et importante de ce qui est devenu une véritable doctrine : celle de la participation.

Dès lors, ce serait mal connaître le Président de la République que de penser qu'il puisse renoncer à poursuivre l'œuvre entreprise en raison d'événements qui, pour être préoccupants, n'en sont pas moins de caractère conjoncturel.

Les conservateurs ont toujours le temps d'aborder une réforme. Lui, pas.

Cela dit, monsieur le ministre d'Etat, il est évident que, sur le plan des principes, j'approuve un projet qui permettra aux citoyens de participer à la vie publique, dans un cadre plus large que celui de la cité, plus accessible que celui de la nation.

Sur le plan des modalités, en tant que maire exerçant ses fonctions dans une région qui, quoi qu'on en pense, est au moins aussi « colonisée » que les autres par les administrations centrales, mais aussi en tant qu'ancien ministre, ayant pu mesurer — de l'autre côté de la barrière, si je puis dire — le degré d'embouteillage et de paralysie des services, je serais également favorable à l'effort de déconcentration administrative.

En revanche, ayant assumé une large part de responsabilité dans la mise en place de la première organisation régionale créée en France, celle du district de la région de Paris, je ne puis m'empêcher de vous faire part des observations que m'inspirent certaines dispositions envisagées.

En effet, faire participer le citoyen ne doit pas aboutir à contester les prérogatives fondamentales de l'Etat.

Je voudrais évoquer les modalités de la réforme régionale, d'abord sur le plan économique, ensuite en ce qui concerne la déconcentration administrative, enfin à propos des projets institutionnels que vous nous avez exposés hier.

Il est incontestable que la tendance régionaliste a été inspirée, à l'origine, par des préoccupations de caractère économique. Il s'agissait de réanimer certains secteurs sous-développés, par une action dynamique engagée à l'échelon régional. Malheureusement, cette orientation salutaire s'est trop souvent transformée en une opposition entre régions pauvres et régions réputées riches, plus précisément en une querelle Paris-province.

D'abord, c'était méconnaître que la région de Paris souffre aussi de la tutelle paralysante des administrations centrales.

Que nos collègues de province ne nous ennuient pas : sur le plan administratif, des villes telles que Neuilly-sur-Seine ou Nogent-sur-Marne sont aussi éloignées de la rue de Rivoli, du boulevard Saint-Germain et de la rue de Grenelle que Quimper ou Perpignan !

M. Eugène Claudius-Petit. Leur éloignement est même souvent plus grand !

M. Roland Nungesser. C'est vrai.

C'est aussi, sur le plan économique, se situer dans une optique malthusienne périmée. Il s'agit non plus de répartir la pénurie mais de favoriser la répartition harmonieuse de l'expansion.

Pour cela, l'économie nationale a besoin du dynamisme des régions motrices, dont l'activité ne doit pas être compromise par des mesures qui frappent aveuglément toutes leurs entreprises, même celles qui ne peuvent se décentraliser en raison d'impératifs commerciaux ou techniques indiscutables.

Aussi est-ce non pas par une action négative au détriment de certaines régions, mais par une action positive, par un effort propre d'animation, que les effets économiques de la régionalisation se feront sentir dans l'intérêt de tous.

En tant qu' élu de la région parisienne, je me réjouis du succès de la politique d'aménagement du territoire, qui a permis de faire bénéficier en priorité la province des nouvelles implantations industrielles et de développer les grandes agglomérations, plus rapidement que Paris.

Il y a cinq ans, dans le grand débat qui s'était instauré à cette tribune, je déclarais que la politique du Gouvernement, en favorisant la revitalisation de la province, évitait heureusement l'asphyxie de Paris et de sa région.

Fidèle à cette attitude, j'approuve les moyens nouveaux que la réforme projetée donnera aux régions, dans le dessein d'assurer leur développement économique.

Sur le plan des compétences, le problème reste de savoir comment concilier les exigences d'une plus large autonomie régionale et la nécessité de conserver à l'Etat ses prérogatives essentielles.

Ainsi, la planification régionale, tenant compte des besoins et des objectifs locaux, ne peut que s'inscrire dans le cadre des grandes options prises au niveau de la nation. C'est donc d'un dialogue permanent entre les instances régionales et l'Etat que pourra résulter une action efficace.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Roland Nungesser. Si le Plan national devait être conçu comme la somme des plans régionaux, il serait la négation même de la notion de plan. Ce serait aussi nier le rôle coordonnateur de l'Etat que de prévoir l'attribution d'enveloppes globales de crédits indifférenciés.

En revanche, il est indispensable que les régions puissent décider librement des investissements du type de ceux qui relèvent actuellement de la catégorie B, dans les limites des enveloppes qui leur seraient affectées par grands secteurs d'équipements.

Toute autre formule risquerait de porter atteinte à la cohérence des équipements nationaux et ne pourrait que susciter des procédures nouvelles tendant à retirer, par des mécanismes détournés, leurs pouvoirs réels aux régions. Le système des affectations globales de crédits compromettrait non seulement la planification nationale, mais aussi la conduite de la politique économique et financière du pays.

A ce propos, je voudrais livrer à vos réflexions l'exemple de la crise économique de l'Allemagne de l'Ouest en 1967. Alors que le gouvernement fédéral avait pris des mesures de relance, les observateurs s'étonnèrent de la prolongation de la crise. L'explication n'en apparut que plus tard, quand on constata que les efforts d'investissement du gouvernement fédéral avaient été pratiquement annihilés par le fait que, pour des raisons qui leur étaient propres, la plupart des Länder avaient, dans le même temps, diminué le volume de leurs engagements.

Il n'en reste pas moins que, sous ces réserves, les régions doivent pouvoir réaliser elles-mêmes un certain nombre d'équipements concernant notamment les universités, les hôpitaux, les centres de sports et de loisirs, les parcs naturels.

A cet effet, il est indispensable que la région dispose non seulement d'une fiscalité de transfert, mais aussi d'une fiscalité propre dont les ressources, accrues par des facultés d'emprunt, lui permettraient de fournir l'appoint nécessaire au financement de certaines opérations et, par conséquent, d'accélérer le démarrage de celles-ci. L'expérience que nous en avons faite au district de Paris me permet d'affirmer que les régions ne peuvent se priver *a priori* de ce moyen d'action.

Si les objectifs d'ordre économique ont motivé la mise en place des premières structures régionales autour des préfets de région et des Coder, les abus de la centralisation administrative rendent urgentes des réformes profondes en ce domaine.

Sans doute, la réaction des citoyens à l'égard de la tutelle est-elle, par principe, de considérer celle-ci comme abusive. Sans doute, la tendance jacobine, nécessaire à l'origine, a-t-elle servi non seulement la centralisation politique, mais aussi la concentration administrative. Mais l'augmentation incessante des interventions de l'Etat dans tous les domaines, et particulièrement dans le domaine économique, a nourri abondamment la tendance centralisatrice.

Les citoyens eux-mêmes, à force de tout demander à l'Etat et de tout attendre de lui, se sont enfermés dans un rôle passif. De son côté, l'administration s'est vite convaincue des avantages d'une situation qui, reportant les décisions au niveau le plus élevé possible, la dégageait à la base de la confrontation souvent difficile avec l'administré.

Aussi les responsabilités se sont-elles diluées dans une collégialité imprécise et anonyme. Les délais de décision se sont accrues à un point tel que l'économie s'en trouve souvent paralysée.

Il importe de faire en sorte que la menace que certains croient déceler contre l'Etat pèse moins sur celui-ci, dans sa conception noble d'arbitre suprême des intérêts de la population, que sur l'Etat-Providence duquel on attend tout et contre lequel on a coutume de s'insurger quand il ne donne que peu.

Aussi, plus que de décentralisation, c'est de décolonisation qu'il convient de parler.

Il ne faut pas seulement ramener à l'échelon régional un certain nombre de compétences administratives jusqu'alors dispersées dans la confusion bureaucratique des services centraux ; il faut, à l'occasion de cette réforme, alléger les procédures, changer les méthodes, modifier le style de l'administration, particulièrement dans ses rapports avec l'administré.

A cette fin, l'organisation régionale doit se distinguer, dès l'origine, des administrations traditionnelles. Elle doit être une structure légère, conçue plus comme un *brain-trust* que comme un échelon administratif. Ce fut notre préoccupation constante lorsque furent mises en place les structures du district de la région de Paris.

Conception ; coordination, impulsion, telle fut la triple définition que je donnais alors des missions de l'entité régionale ;

conception, puisqu'elle devait définir les plans d'aménagement et les programmes d'équipement ; coordination, puisque la réalisation de ceux-ci exigeait une action concertée de la région avec l'Etat, d'une part, et avec les collectivités départementales et locales, d'autre part ; impulsion, puisque, disposant d'un budget propre, le district pouvait accélérer l'engagement de certaines opérations. Il convenait donc qu'il ne se laissât pas entraîner à des tâches d'exécution.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, fidèle à ce principe, j'adjure le Gouvernement de veiller à ce que la région ne devienne pas une super-administration se surajoutant aux autres. Dès lors, elle retarderait au lieu d'accélérer, elle compliquerait au lieu de simplifier.

Si, au contraire, la structure administrative régionale apparaît comme une sorte d'état-major chargé d'élaborer et de coordonner les plans, et de donner les impulsions nécessaires à leur exécution, elle laissera son rôle au département. Celui-ci trouvera ainsi une place harmonieuse dans la nouvelle architecture administrative où, en plus de ses missions propres, il remplira celle d'échelon privilégié d'exécution des programmes et des plans régionaux. C'est tellement vrai que, dans la région parisienne, la mise en place du district a entraîné la création de nouveaux départements.

La réussite de cette double expérience fournit la preuve qu'en l'état actuel des choses, il n'y a pas incompatibilité entre la création de la région et le maintien du département. Au contraire, il y a complémentarité.

Peut-être, à terme, le problème se posera-t-il. Le développement des transports facilitera les liaisons à l'intérieur d'un ensemble plus vaste que celui du département. La tendance à l'urbanisation, en provoquant des regroupements autour des grandes métropoles, fera peser plus lourdement le poids de celles-ci sur les départements environnants.

La réforme communale tendra à placer les collectivités locales à des niveaux qui se situeront plus près de la région. Alors, peut-être, le rôle du département sera-t-il mis en discussion.

Quant à moi, j'appréhenderai toujours, dans cette hypothèse, que la tendance centralisatrice de toutes les administrations n'aboutisse à reconstituer, à l'échelon de quelques grandes villes de province, les abus que l'on reproche unanimement aujourd'hui au centralisme parisien.

Les principales orientations à donner à la réforme étant ainsi évoquées, il est plus facile, en conclusion, de donner un avis sur les projets institutionnels. Il me paraît sage d'avoir, dans un premier temps, retenu en principe les limites actuelles des régions parce que les structures déjà mises en place pourront servir utilement de base aux nouvelles, aussi parce qu'elles ont provoqué, là où c'était nécessaire, une prise de conscience régionale, enfin et surtout, parce que la plupart d'entre elles correspondent à des communautés de tradition, de tempérament, d'esprit, voire de langage.

Aux arguments déjà développés à cette tribune contre l'hypothèse de grandes régions dites de type européen, je voudrais ajouter la crainte que j'éprouve devant le risque d'accélération qu'elle peut provoquer du processus d'urbanisation des métropoles d'équilibre au détriment des autres villes de province.

J'approuve également vos déclarations concernant l'exécutif régional, en souhaitant toutefois que le préfet de région ne soit pas aussi préfet d'un département. D'une part, cette formule ne lui permettrait pas de se consacrer, comme il convient, à des tâches accrues mais, d'autre part, elle lui ferait perdre son caractère d'arbitre entre les départements constitutifs de la région.

Quant au pouvoir délibérant, il est heureux que vous ayez opté pour une assemblée unique et, d'abord, pour des raisons pratiques que l'expérience du district me permet de souligner. J'ai en effet mesuré, quelques mois seulement après la mise en place du Comité consultatif économique et social, combien le rodage des rapports entre les deux conseils était difficile. La lourdeur des procédures et les lenteurs dues aux saines successives ont retardé, souvent pendant plusieurs mois, les décisions à prendre. En outre, le fait d'être associé à une action commune me paraît justifier qu'il n'y ait pas partage inégal des responsabilités.

Le rôle nouveau ainsi accordé aux représentants des forces économiques et sociales aura le mérite de leur permettre, non plus seulement de faire connaître au sommet les besoins de la base, mais aussi de faire comprendre à celle-ci les contingences et les servitudes de la responsabilité politique.

Enfin, la responsabilité de gouverner, même une région, est à mon sens indivisible. On ne peut être associé à l'élaboration des plans et des programmes et s'abstenir de participer à la recherche des moyens propres à les réaliser.

Ainsi, la réforme régionale pourra susciter une renaissance du civisme. Pour rendre plus fructueux cet effort, il conviendrait de faire une large place aux jeunes parmi les personnalités représentatives des milieux économiques et sociaux. Si la

réforme universitaire ouvre des possibilités de participation, elle ne concerne qu'une partie de la jeunesse de France. Il est donc nécessaire d'associer tous les jeunes à la vie publique, notamment grâce à la renaissance de l'activité politique régionale.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Roland Nungesser. Telles sont, mesdames, messieurs, les quelques observations que j'ai cru devoir formuler sur l'ensemble de la réforme régionale.

Je me dois toutefois d'ajouter que la région de Paris exige un sort particulier, non pas seulement pour des raisons historiques et traditionnelles qui tiennent à son rôle de capitale, mais aussi parce que, sur le plan qui nous occupe aujourd'hui, elle a déjà un statut propre.

La mise en place difficile du district, la longue harmonisation des rapports entre ses deux conseils, le nombre respectif de leurs membres qui est à la mesure du poids démographique de la région, rendraient imprudent un bouleversement de ses structures. C'est pourquoi il serait souhaitable, dès lors que les premiers obstacles ont été enfin surmontés, de maintenir le système des deux assemblées, au moins jusqu'à ce que l'expérience que va engager la province ait permis de tirer des leçons profitables.

Sous ces réserves, je suis convaincu, messieurs les ministres, que les espoirs mis dans vos projets sur le plan économique comme sur le plan administratif, se réaliseront. Je souhaite surtout que les modalités de la réforme répondent à l'esprit qui l'a inspirée et que la régionalisation constitue à l'avenir une pièce maîtresse de l'architecture politique qu'impose, dans la démocratie moderne, la doctrine de participation. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. d'Ornano. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants.)

M. Michel d'Ornano. Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, vous comprendrez que ma pensée s'attarde un moment sur une étrange coïncidence, celle de voir, en 1969, entreprendre un effort de décentralisation sans précédent et célébrer le bi-centenaire de la naissance de Napoléon I^{er}.

Si la Révolution apparaît, en effet, dans l'Histoire comme la période de la construction administrative, c'est bien l'Empire qui la réorganisa, la remodela pour aboutir, en dix années, à la construction d'un édifice remarquable qui répondait aux besoins de ce temps.

En fait, comme tel est bien souvent le cas, la machine resta en place bien que l'esprit qui l'inspira ait disparu, ce qui devait permettre à Royer-Collard d'écrire fort clairement : « La centralisation n'est pas arrivée comme tant d'autres doctrines non moins pernicieuses, le front levé avec l'autorité d'un principe ; elle a pénétré modestement, comme une conséquence, une nécessité. »

Et Chaptal, d'un des principaux organisateurs, se faisait bien des illusions dans sa rigueur scientifique lorsqu'il prétendait que « la chaîne d'exécution descend sans interruption du ministre à l'administration... jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique. »

Les exemples se sont accumulés depuis lors, tristes ou cocasses suivant l'éclairage qu'on veut bien leur donner pour convaincre la majorité des Français que le système aboutit à la lenteur, à la sclérose, aux abus.

La réforme régionale que le Gouvernement se propose d'entreprendre veut y mettre un terme, et nous ne pouvons que nous en réjouir.

Un tel bouleversement d'habitudes ancrées depuis si longtemps ne va pas sans toucher l'ensemble des structures administratives françaises. Comment, dès lors, rendre un semblable mouvement acceptable, réaliste et utile ?

Messieurs les ministres, dans vos exposés d'hier, qui nous éclairaient sur les intentions du Gouvernement, vous avez mentionné les communes et traité du Sénat, puisque les unes comme l'autre sont évidemment concernés par l'opération qui nous occupe.

Avec 38.000 communes, plus que n'en comptent nos cinq partenaires du Marché commun et la Suisse réunis, nous ne sommes plus à l'heure de notre époque. Les ensembles urbains, mêmes petits, appellent, pour la satisfaction de leurs habitants, des moyens et une prospective que ne permet pas la dimension actuelle. Il est dommage qu'une réforme, simple et claire, n'ait pas été entreprise pour les communes en même temps que pour la région. Elle devrait écarter cette maladie à laquelle nous succombons si facilement : la superposition. En effet, chaque fois qu'un organisme quelconque semble insuffisant, on en crée un nouveau, parallèle et plus lourd, en priant le Seigneur que celui qui devient inutile meure de sa belle mort, ce qui d'ailleurs n'arrive jamais.

Les populations et les responsables seraient, je vous l'assure, les premiers à comprendre des regroupements communaux, si

ceux-ci avaient pour but et pour conséquence d'apporter de nouveaux moyens et de nouvelles initiatives, car l'indépendance communale, échelon premier et nécessaire de la participation des citoyens à la vie publique, passe d'abord par les ressources et par le pouvoir de décision.

Mon ami M. de Broglie a brillamment traité de la réforme du Sénat hier soir. J'appuierai simplement quelques principes essentiels auxquels les républicains indépendants sont fortement attachés.

Certes, une réforme est nécessaire en vue d'un électorat plus large dans le cadre d'une circonscription territoriale étendue, afin d'assurer aux élus un caractère plus représentatif de la population française. Bien des propositions peuvent être faites dans ce sens.

Mais ce qui est fondamental, c'est de conserver au Sénat un caractère, non pas politique qu'il n'a d'ailleurs plus, mais législatif. Toute notre histoire, nos expériences, la simple efficacité nous l'imposent.

Ces réflexions sur les communes et sur le Sénat, une fois exprimées, que sera la région qui va naître ?

Plusieurs hypothèses ont été émises en ce qui concerne sa dimension.

Pour ma part — et je sais combien les avis sont divers — je tiens pour nécessaire la grande région. Seule, en effet, elle pourrait assurer une autonomie dans certains domaines, car comment imaginer que l'on puisse prélever des ressources à l'intérieur des régions actuelles sans accentuer encore les disparités entre elles. Les plus riches s'enrichiront, les plus pauvres s'appauvriront. Seule elle justifierait une participation véritable grâce à un exécutif élu. Seule aussi, elle permettrait une politique volontariste de l'Etat qui, évitant le saupoudrage de subventions que nous connaissons bien, s'attacherait au contraire à mettre telle grande région défavorisée au niveau des autres dans un délai déterminé. Seule enfin elle répondrait aux nécessités de l'Europe telle que nous la voulons.

Je dois toutefois reconnaître que, ni l'opinion publique, ni les responsables, ni le Gouvernement...

M. Michel de Grailly. Ni la majorité !

M. Michel d'Ornano. ... ne semblent à l'heure actuelle préparés à une aussi profonde mutation, et c'est la raison pour laquelle, messieurs les ministres, vous avez, dès hier, tiré des conclusions en faveur du *statu quo*.

C'est donc sur la base d'une telle éventualité que je continuerai mon propos en souhaitant que des rapports soient établis, que des organismes de liaison soient institués, afin de préparer, dans un avenir aussi proche que possible, des regroupements nécessaires.

Pouvoirs et moyens sont ici comme toujours étroitement liés. Nous devons éviter l'écueil d'une région devenant un échelon supplémentaire entre les citoyens et l'administration centrale, mais faire en sorte, au contraire, qu'elle assume ses propres responsabilités, notamment en ce qui concerne l'articulation du plan régional avec le plan national, et en ce qui concerne également ses priorités.

Combien d'entre nous, membres de Coder, ont souffert au moment de la préparation du V^e Plan, de voir les responsables régionaux enfanter douloureusement un accord sur une de ces priorités, rédiger une demande qui, envoyée à Paris, y était reçue avec une bienveillante inattention, et de voir ensuite revenir une enveloppe de crédits qui était en contradiction formelle avec cette demande et leurs avis.

Les ressources de la région pourront provenir de subventions, de l'emprunt, de l'impôt. Il est désormais nécessaire que les enveloppes de subventions soient aussi globalisées et aussi peu sectorialisées que possible, de façon à permettre aux assemblées régionales de disposer effectivement d'un pouvoir pour assurer la modulation des programmes et de fixer le rythme des équipements qu'elles voudront réaliser.

C'est bien dans cette voie que semble s'engager le Gouvernement, comme nous l'indiquait hier monsieur le ministre chargé de l'aménagement du territoire.

L'impôt régional, s'il en est un, ne saurait être qu'une fiscalité d'appoint à la condition essentielle de ne pas constituer une charge supplémentaire pour le contribuable, de n'être pas prélevée sur les ressources des collectivités locales, mais de résulter au contraire d'un transfert de l'Etat.

Suétone, dans *La Vie des douze Césars*, rapporte ce propos sur Tibère : « Comme les gouverneurs lui conseillaient d'augmenter le tribut des provinces, Tibère leur répondit que le devoir d'un bon pasteur était de tondre le troupeau, non pas de l'écorcher. »

On a mérité de Tibère, messieurs les ministres, je vous invite à suivre cet exemple.

Lors de la consultation à laquelle le Gouvernement a procédé, le chapitre qui a trait à la représentation régionale a particulièrement retenu l'attention.

Une ou deux assemblées ?

Pour répondre à cette question, je me fonderai sur des principes qui ont fait leurs preuves : le souci d'une véritable

démocratique, d'une juste représentativité, d'un bon fonctionnement.

Une assemblée qui lève l'impôt, qui connaît des responsabilités financières, ne peut qu'être élue et élue au suffrage universel. Des moyens fort simples existent, sur lesquels je ne puis m'étendre ici, pour mettre en place une consultation au scrutin de liste dans le cadre régional qui permette la représentation des diverses catégories socio-professionnelles.

Un tel mode d'élection aurait l'immense avantage de rendre l'élus moins tributaire des contingences locales : il en aura, croyez-le bien, grand besoin lorsqu'il s'agira pour lui de classer par ordre les équipements à réaliser.

Et qu'on ne parle pas de politisation. D'abord elle a ses bons côtés et la responsabilité d'une région, le vote et l'affectation des ressources constituent certainement des actes politiques, au sens noble du terme.

Et puis aussi, les scrutins de liste pour la gestion des communes nous démontrent de jour en jour davantage qu'ils amènent des équipes bien souvent éloignées des partis, faisant appel à des hommes venus de tous les horizons et qu'au surplus la population s'intéresse à de semblables élections.

Je me résume sur ce point : il y a une contradiction évidente entre la volonté proclamée de rendre vie et responsabilité aux régions et le fait de ne prévoir, dans le projet du Gouvernement, aucun représentant élu au suffrage universel à l'assemblée régionale.

L'assemblée ainsi élue prendra ses décisions. Elles seront d'autant meilleures qu'elles auront été précédées de larges consultations.

C'est là le problème de l'association, de ce que l'on appelle « les forces vives de la région ».

On a évoqué la possibilité d'une assemblée à divers collèges, avec des votes successifs et concomitants. C'est un travers essentiellement centralisateur et administratif — vous me permettrez de vous le dire sans malice, messieurs les ministres — que de compliquer à plaisir ce qui pourrait être si simple.

Dans toutes les régions de France, depuis bientôt vingt ans, se sont constitués des comités d'expansion, véritables creusets où des hommes venus de tous les milieux ont appris à vivre ensemble. Leur souplesse, leur manque de formalisme, leur indépendance aussi, leur ont permis de procéder à des études, d'avancer des suggestions, voire des critiques du plus haut intérêt, en un mot, de faire progresser la vie régionale.

A tous ces hommes, allez-vous dire demain, une fois la réforme faite : « Rentrez chez vous, la région n'est plus votre affaire ! » ? Ne croyez-vous pas au contraire que vous tenez là justement la seconde assemblée qui pourrait avoir désormais mission d'examiner les grands projets importants, et dont les avis seraient soumis à l'assemblée régionale avant que celle-ci ne prenne sa décision ?

M. le ministre d'Etat. Vous souhaitez des solutions simples. Or il est toujours plus compliqué de consulter deux assemblées que de n'en consulter qu'une.

M. Michel d'Ornano. Monsieur le ministre, vous ne direz pas que ces votes successifs sont simples !

Il me reste à traiter un dernier chapitre qui me tient à cœur : le cumul des mandats.

Trois hypothèses ont été avancées en ce qui concerne le statut des parlementaires au regard de l'assemblée régionale : l'appartenance de droit, l'élection normale, l'incompatibilité.

L'appartenance de droit ne relève pas d'un véritable principe démocratique. Tel qui est élu à un mandat peut fort bien — nous en avons eu maintes fois l'exemple — ne pas être choisi par les mêmes électeurs, quelquefois contre le même adversaire, pour un autre mandat.

La candidature normale ne serait pas souhaitable : elle donnerait aux élections — je reprends vos propres termes, monsieur le ministre d'Etat — l'occasion d'une agitation politique qui pourrait parfois être néfaste.

Reste l'incompatibilité pour laquelle militent tant de raisons et à commencer par la surcharge de travail dont les élus ont d'ailleurs parfaitement conscience. On est député, maire, conseiller général. Serons-nous demain conseiller régional ? Mais quand trouverons-nous le temps d'assister à toutes les séances, de faire face à toutes ces responsabilités qu'alors nous aurions à assumer ? (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.)

Enfin, chacun sent bien la nécessité de dégager des élites parmi les jeunes, de les associer le plus vite possible aux tâches qui les attendent. Dans quelques années, la moitié des Français auront moins de trente-cinq ans. C'est dès maintenant qu'ils doivent entrer de plain-pied dans la vie publique et cette obligation que nous mettons à nous saisir de tous les titres qui passent à portée les en écarte dangereusement.

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Michel d'Ornano. Vous nous avez dit hier, monsieur le ministre d'Etat, que les Français se prononceraient par réfé-

rendum sur les réformes que le Gouvernement se proposait d'entreprendre. Ce n'est pas le principe de cette action que je souhaite discuter ici, c'est son opportunité.

La France est engagée dans un effort inouï de redressement économique et financier qui fait appel à la discipline et au civisme de tous les Français.

Les mois qui viennent vont être déterminants et rien ne doit égarer ni le Gouvernement, ni les Français de l'objectif qu'ils se sont assigné. La tâche sera difficile : est-ce bien le moment de distraire les esprits par une nouvelle consultation électorale ?

Pour ma part, je ne le crois pas.

Vous l'avez vu au long de mon exposé, messieurs les ministres, je suis partisan, chaleureusement, d'une réforme régionale. Mais est-ce bien la vôtre ?

Dans une certaine mesure, oui, à n'en pas douter, et je me réjouis de l'action courageuse que vous entreprenez pour une œuvre de déconcentration et de décentralisation afin de mettre un terme aux entraves que nous connaissons bien, afin d'animer la vie régionale.

Mais, pour une autre part, je conserve des inquiétudes : il y a d'un côté l'outil que l'on met en place, il y a de l'autre ceux qui doivent en être les moteurs et vous savez, comme moi, que le second terme est tout aussi important que le premier. Il eût été souhaitable, dès lors, de recourir à une consultation directe des citoyens pour assurer leur représentation régionale.

C'est le prix de la participation que vous avez déclaré désirer hier en terminant votre exposé, monsieur le ministre d'Etat. Car la région ne saurait être un succès administratif si elle n'est pas un succès humain. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Zimmermann. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Raymond Zimmermann. Monsieur le ministre délégué chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, vous avez indiqué hier à l'Assemblée nationale que l'Alsace devait être classée parmi les régions qui paraissent, à la majorité des avis, satisfaites du découpage actuel de la région de programme.

C'est exact, et je pense même que pour le Bas-Rhin, en partie grâce à des influences politiques distinctes, mais sur ce point convergentes, particulièrement à Strasbourg, l'unanimité n'est pas loin d'avoir été acquise.

Quant au Haut-Rhin, bien qu'une majorité se soit prononcée pour le maintien de la région de programme, la situation est loin d'être aussi nette. Plusieurs avis parmi les plus « pesants », selon une formule chère au président Plevin, font état de l'inadaptation aux besoins économiques de cette région frontalière devenue région d'affrontement au sein du marché commun et de l'Europe.

Mais même si, dans le Haut-Rhin, des voix, parmi les plus autorisées, ne s'étaient pas élevées pour dénoncer l'erreur qui pouvait être commise, je prendrais à mon compte le vieil adage latin, toujours vrai, que connaissent bien les juristes : *Error communis non facit jus* ! « l'erreur commune ne saurait constituer le droit ».

Quoi qu'il en soit, et même si les avis donnés n'ont pas toujours pu être recueillis dans des conditions satisfaisantes ou suffisantes d'information et de réflexion pour les organismes consultés, ils n'en ont pas moins le mérite d'exister. Mais il appartient au Gouvernement et au Parlement d'avoir une vue globale de la réforme à entreprendre, qu'il s'agisse aussi bien des dimensions que des pouvoirs ou des moyens financiers de la région.

Dans une affaire qui est celle de la nation tout entière, le principe de l'autodétermination des régions serait dangereux s'il venait à être appliqué sans le nécessaire frein tiré de la priorité à accorder à l'intérêt national.

Or ici l'intérêt régional bien compris s'allie à l'intérêt national pour souligner l'insuffisance et l'inadaptation d'une région Alsace qui serait réduite aux seuls départements du Rhin.

Sur le plan économique, cette région sera la plus petite de France et aussi la plus exposée étant prise entre la région Lorraine et les Länder allemands du Bade-Wurtemberg, de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat. A cela, certains répondent par l'affirmation hâtive et quelque peu sommaire de l'unité de l'Alsace. Or sur le plan économique cette unité est infiniment plus apparente que réelle.

Certes, Strasbourg peut, par son port rhénan, son environnement industriel, ses institutions européennes et par une évolution historique qui s'est étendue sur deux siècles, prétendre au rang de capitale régionale et de métropole d'équilibre. Mais il faut bien reconnaître que son rayonnement économique à l'Est du Rhin est encore faible et demeure relativement limité en direction de la haute Alsace.

De toute évidence, l'unité alsacienne, qui est révélée par les données démographiques et sociologiques de la province,

par la solidarité régionale affirmée tout au long d'une histoire chargée d'heurs et de malheurs, ne doit pas faire oublier que les deux départements qui la composent constituent, en réalité, des entités économiques différenciées.

L'Alsace qui est une dans sa population, dans son patrimoine culturel, dans son attachement aux idéaux nationaux, dans sa fidélité aux traditions et à la civilisation chrétiennes, dans son amour de l'ordre et du progrès technique et social, est diverse dans ses activités économiques.

Les lignes de force qui conditionnent sa prospérité ne sont pas forcément identiques à Strasbourg, grand port rhénan et foyer de culture européenne, et à Mulhouse carrefour de trois frontières, plaque tournante de l'axe Nord-Sud qui va de Rotterdam à Marseille et de l'axe perpendiculaire qui mène du bassin parisien au Danube par la Suisse et l'Autriche.

Mais le problème essentiel n'est pas, bien entendu, celui de la contestation d'une combinaison régionale binaire, sans doute insuffisante, mais qui, à la limite, pourrait être corrigée par des mesures appropriées dans le domaine de l'équipement et de l'urbanisation. Le vrai problème est celui qui est posé par la nature et la position géographique de la France de l'Est. A l'heure du Marché commun, il est impensable que des considérations locales puissent prévaloir sur la nécessité impérieuse dans laquelle se trouvent les régions de l'Est : Champagne, Lorraine, Alsace et Franche-Comté, de faire contrepoids aux régions européennes voisines.

Mais je conclurai sur ce point mon propos en rappelant ici quelques extraits particulièrement topiques d'une étude récente de M. François Reitel de l'université de Strasbourg.

« Il est un fait, écrit-il, qu'en Alsace et en Lorraine, régions frontalières, les problèmes régionaux ne se présentent pas de la même manière qu'en Bretagne et en Gascogne. Aussi, pour faire équilibre aux puissantes régions voisines, conviendrait-il de repenser le problème régional dans les zones frontalières. D'une situation périphérique par rapport à l'espace économique français, Lorraine et Alsace ont passé à une situation centrale par rapport aux pays du Marché commun. Cette situation est théoriquement excellente. Nos régions sauront-elles choisir la chance qui leur est offerte ? A l'opposé, le danger est grand que les forces centrifuges l'emportent, faisant des deux provinces une annexe des pays rhénans. »

Permettez-moi d'ajouter, messieurs les ministres, que cette opinion objective n'est pas isolée et que cette inquiétude est partagée par de nombreux responsables de l'économie haut-rhinoise.

En effet, il convient d'exposer nettement la situation telle qu'elle résulte des faits à une époque où la participation ne peut laisser ignorer aux populations concernées l'enjeu vital d'une réforme qui risquerait, si elle était incomplète ou manquée, de mettre en cause le destin de plusieurs générations.

Sans doute l'Europe se fera-t-elle dans un avenir plus ou moins rapproché. Sans doute l'Europe se fera-t-elle par un regroupement de régions appelées à devenir complémentaires à la charnière des divers Etats européens. Mais il convient de s'entendre sur ce qu'est la région européenne. Quelle Europe et quelle région ?

A ne considérer que l'Alsace, force est de dire que si cette province est bordée par des pays certes amicaux, elle n'en est pas moins confrontée à des régions économiques, allemandes et suisses, devant lesquelles elle ne fait pas le poids.

En effet, les trois Länder allemands les plus proches de l'Alsace — Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre — groupent une population d'environ 14 millions d'habitants. A ces régions économiques étrangères, dont le dynamisme et le développement sont exceptionnels, l'Alsace ne peut opposer qu'une population globale d'environ 1.400.000 habitants, alors que les départements lorrains réuniront, eux, plus de 2.200.000 habitants.

Dès à présent, on constate qu'un mouvement, qui pourrait rapidement devenir irrésistible, entraîne cette région vers le sillon rhénan.

Au 1^{er} juillet 1968, 13.000 travailleurs alsaciens franchissaient la frontière suisse ou allemande, soit six fois plus qu'en 1960.

Les industries étrangères s'implantent de plus en plus, mais elles n'emploient en général qu'une main-d'œuvre de qualification moyenne, alors que les cerveaux, les laboratoires de recherche et les sièges sociaux demeurent à l'étranger.

Comme le constate l'auteur que j'ai cité, l'axe économique de l'Alsace se déplace de plus en plus vers le fleuve. C'est pourquoi il est impossible de traiter ce problème de la régionalisation sur le plan purement français. Les mutations du monde moderne, les transformations profondes d'une économie qui est devenue celle du Marché commun commandent de préparer l'aménagement régional sur un plan européen.

Deux solutions sont possibles.

Ou bien l'Alsace sera intégrée dans tout ou partie de la France de l'Est à l'intérieur d'une région dont elle sera le

bastion avancé et le fer de lance économique, et la France aura gagné un lourd pari européen.

On bien l'Alsace, réduite à ses deux départements d'origine, demeurera isolée en face des puissantes et dévorantes régions économiques voisines, et l'Alsace, et avec elle la France, auront perdu, car cette province sera devenue l'aire d'atterrissage de l'économie et de la culture allemandes, à un moment où les barrières douanières ne lui offriront plus aucune protection.

Cette observation m'entraîne, pour terminer, à vous parler de l'aspect politique de la réforme.

Il importe qu'il n'y ait, sur la portée de cette réforme, aucune équivoque.

La régionalisation, nous l'avons connue en Alsace entre 1877 et 1881, alors que siégeait à Strasbourg une commission régionale délibérant sur un budget local. L'aboutissement en fut, entre 1905 et 1918, l'autonomie accordée par l'Allemagne aux deux départements alsaciens et au département lorrain de la Moselle.

Je demande au Gouvernement de considérer que, dans un pays frontalier qui a connu les vicissitudes tragiques d'une histoire qui s'est renouvelée entre 1940 et 1945, aucune imprudence ne doit être commise.

La réforme régionale est une grande œuvre, et j'y souscris personnellement avec lucidité et ferveur. Mais, dans un pays comme la France, ses conséquences lointaines pourraient être imprévisibles. Aussi une pareille réforme ne peut-elle être faite qu'après mûre réflexion et sans perdre de vue un avenir européen dont toutes les données ne paraissent pas encore très précises.

Le sort d'une région frontalière comme l'Alsace dépend de la réponse qui sera donnée par le Gouvernement et le Parlement à l'impérieuse exigence d'ancrer cette province à la France.

Il est possible d'en faire une grande région, soit au nord avec la Lorraine, soit au sud avec Belfort, le pays de Montbéliard et la Franche-Comté. Est-il besoin d'insister sur la gravité de la coupure qui s'instaurerait dans le cas d'une région Alsace réduite à ses deux départements du Rhin, entre cet ensemble d'un type nouveau, doté de pouvoirs accrus et d'une assemblée délibérante sur un budget régional, et le petit territoire de Belfort, accroché, avec le pays de Montbéliard, à une nouvelle région de programme uniquement axée sur la Franche-Comté et sa métropole, Besançon ?

Ne serait-ce pas consacrer le piétinement, sinon le déclin, de ce qu'il est convenu d'appeler, en termes géographiques, la porte de Bourgogne, mais ce qui est, économiquement parlant, la porte d'Alsace, l'une des plus dynamiques et des plus industrialisées de la France de l'Est ?

M. Michel Boscher. Très bien !

M. Raymond Zimmermann. L'aire urbaine métropolitaine de Belfort-Montbéliard ne dépasse-t-elle pas actuellement 200.000 habitants, avec une densité de 573 habitants au kilomètre carré sur 329 kilomètres carrés de superficie urbaine ?

Aussi peut-on penser que l'importance accrue des liens de l'Alsace avec la Franche-Comté devrait permettre d'entrevoir un ensemble régional à plusieurs pôles d'attraction : Strasbourg, Mulhouse, Saint-Louis, Belfort, Montbéliard et Besançon.

M. Jean-François Gravier cite d'ailleurs un exemple frappant d'une pareille structure polycentrique en Allemagne rhénane, où les fonctions administratives demeurent à Wiesbaden et Mayence, tandis que Düsseldorf, plus au nord, est la ville des états-majors et le cerveau de la Ruhr, et que Cologne détient l'université et constitue, entre autres, la capitale des assurances.

J'entends bien que certains responsables et certains élus locaux, constatant l'évidente exiguïté de la région Alsace et les dangers qu'elle comporte, envisagent de pallier ceux-ci en nouant des liens interrégionaux, qui restent d'ailleurs à définir, ou en évoquant un futur dont on ne peut prévoir le terme et qui permettrait de fonder une grande région dont on n'ose dessiner les contours, de peur de heurter des convictions et des intérêts locaux.

Cette attitude d'expectative — je le dis tout net — ne saurait être la mienne. L'histoire subit à présent une accélération qui dépasse toutes les prévisions et certains événements — nous le savons pour les avoir vécus — sont depuis le début de cette année passés du domaine de la fiction à celui de la réalité.

Si nous voulons que le pari de la régionalisation soit gagné en Alsace, il importe de tenir compte à la fois des enseignements de l'histoire et des impératifs économiques de l'avenir.

C'est pourquoi il faudra d'abord tenir compte de la hiérarchie des données économiques qui conditionnent la zone d'influence économique reliant la haute Alsace à l'axe industriel de Belfort et du pays de Montbéliard, grâce au canal mer du Nord-Méditerranée, grâce à l'autoroute Mulhouse-Montbéliard, grâce à l'électrification de la voie ferrée Mulhouse-Dole, grâce enfin au complexe industriel du groupe Peugeot.

La réforme constituera pour la France une très grande chance dans la mesure où elle aura été réalisée compte tenu du facteur européen.

Il me souvient — et ce sera ma conclusion — des termes d'une adresse qui avait été remise à l'Assemblée nationale sous la Révolution et dans laquelle il était écrit : « Citoyens législateurs, montrez-vous à la hauteur des destinées du peuple français ! La France, quant à elle, est au-dessus des dangers qui la menacent ! » (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

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

M. Jean Foyer. Je m'étais inscrit dans ce débat avec l'intention de développer quelques considérations de portée générale ayant trait soit au Sénat, soit à la réforme régionale.

Au point où nous en sommes, je constate que la plupart de mes préoccupations ont été exprimées avec beaucoup d'éloquence par divers orateurs, notamment par M. de la Malène et M. de Grailly. Il ne me paraît donc pas indispensable d'infliger à l'Assemblée un discours supplémentaire.

M. Michel Boscher. C'est toujours un plaisir de vous entendre mon cher collègue !

M. Jean Foyer. Je dirai seulement que le projet de réforme régionale, tel qu'il nous a été présenté par les deux membres du Gouvernement qui siègent sur ces bancs, ne me semble pas en soi inquiétant, et je ne me donnerai pas le ridicule de paraître soupçonner que l'action du Gouvernement en exercice met en péril l'unité nationale.

Je redouterais plutôt les développements futurs si ce projet parvenait à créer une mystique régionale que, pour ma part, j'estime dangereuse. (Applaudissements sur de nombreux bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

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

M. Maurice Georges. Mesdames, messieurs, mon intention est d'évoquer brièvement l'image de la Normandie pour en tirer moins des conclusions qui seraient d'un intérêt strictement local qu'un enseignement d'une portée générale, et pour livrer quelques arguments qui plaident en faveur de la grande région, ainsi qu'une traduction concrète d'un mot très utilisé mais qui demeure encore bien flou et imprécis, celui de participation.

L'accord s'est vite réalisé, presque à l'unanimité, sur l'idée de réunir les deux demi-régions normandes afin de reconstituer aussi vite que possible l'ancienne Normandie.

L'argument d'ordre économique l'a rapidement emporté. Il est en effet l'argument de poids. Il s'appuie avant tout sur l'existence et l'aménagement de la zone dite de la basse Seine, récemment constituée au nord et au sud de la « Seine normande ».

M. Michel d'Ornano. Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

M. Maurice Georges. Volontiers.

M. le président. La parole est à M. d'Ornano, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Michel d'Ornano. M. Georges va peut-être un peu vite en faisant état d'une unanimité qui n'est pas encore démontrée. Il conviendrait à tout le moins d'attendre que la Coder de basse Normandie — qui doit se réunir les 13 et 14 janvier prochain — se soit prononcée sur un éventuel élargissement de ses frontières.

M. Maurice Georges. Je rappellerai à M. d'Ornano que, dans une réunion où nous assistions l'un et l'autre, les parlementaires des cinq départements de Normandie ont presque tous abouti à la même conclusion. Mais M. d'Ornano a raison d'exprimer des réserves.

La basse Seine, élément d'entraînement par excellence, arrive déjà presque en tête des agglomérations françaises : 1.200.000 habitants, trois millions dans vingt ans.

Elle constitue un bloc portuaire et industriel appelé à devenir le plus important de France.

L'ensemble portuaire compte deux pôles : Rouen, qui déborde déjà d'activités et qui ne tardera pas à s'unir par voie fluviale à la Moselle et au Rhin ; Le Havre, port en eau profonde, recevant déjà le tiers du tonnage français, assuré du plus brillant avenir en raison de ses qualités nautiques, de sa situation à l'entrée du bassin parisien et de son industrialisation.

L'existence de cet ensemble portuaire explique en effet le développement parallèle d'un immense complexe industriel.

Celui-ci, constitué, surtout à ses débuts, autour de Rouen, puis de Lillebonne—Port-Jérôme, s'organise aujourd'hui au Havre, où existe une zone industrielle immense de 10.000 hectares, capable, en plus, de se prolonger assez vite sur la rive gauche de la Seine vers Pont-Audemer et Honfleur. On peut dire que cet ensemble industriel d'intérêt national apparaîtra un jour comme le pendant de celui de la Ruhr.

Que peut-on déduire de ces faits dans le cadre général qui nous intéresse aujourd'hui ?

D'abord, une constatation s'impose. La haute Normandie a déjà pénétré, en somme, à l'intérieur de la basse Normandie, à l'intérieur du Calvados, et ce phénomène ne fera que se préciser

au fur et à mesure de la progression de l'autoroute Paris—Caen et du développement de la zone de l'estuaire des deux côtés de la Seine, donc également sur la rive gauche.

Ne faut-il pas d'ailleurs espérer que la basse Seine s'ancrera davantage encore vers la région caennaise et, ainsi, résistera mieux à l'attraction de la région parisienne ? Car le danger reste toujours là. Il ne disparaîtra que le jour où sera créée, dans une Normandie unifiée, soit une véritable métropole régionale Rouen-Le Havre, qui ne serait pas une création plus artificielle que l'association Nancy-Metz, ou Nantes-Saint-Nazaire, soit, et mieux encore peut-être, quand sera établie une « communauté de villes », de trois villes en forte extension et qui devraient conjuguer leurs efforts vers un objectif commun, à savoir Rouen, Le Havre et Caen.

Cet ensemble urbain, appelé à grandir rapidement et à essaimer aux alentours, devrait contribuer pour une large part au desserrement de Paris et spécialement des activités tertiaires : services administratifs et financiers, centres de recherche, enseignement supérieur, sans oublier, car il est devenu essentiel, l'enseignement technique à tous les degrés.

Il devrait surtout constituer un solide barrage sur la route qui mène les émigrants, issus de nos campagnes bas normandes ou bretonnes, vers Paris ou plutôt, ce qui n'est pas mieux, vers la banlieue parisienne.

Ces raisons économiques restent évidemment les plus déterminantes. Ce sont elles qui doivent servir de moteur et qui doivent établir les principaux rapports entre les différents départements de la région : emploi, commerce, débouchés pour les produits agricoles, installations industrielles annexes.

Un deuxième point reste à analyser, celui de la participation éventuelle des Normands à leur Normandie réunifiée.

D'une façon générale, on attend de la participation qu'elle modifie dans un sens plus favorable les rapports entre les hommes.

Son action est apparue déjà dans l'Université, où elle a donné un heureux résultat. Elle s'apprête à pénétrer dans l'entreprise.

Il est permis aussi d'espérer qu'elle en viendra bientôt à constituer le grand ressort de la France et de ses régions. Il est possible, en effet, que les citoyens, dont on sait qu'ils s'intéressent très peu à leur département ou à la gestion de l'Etat, s'intéressent au contraire à la vie de la région, avant tout au développement économique, mais aussi à d'autres domaines, social, touristique ou culturel par exemple.

Il est souhaitable de les faire participer à leur propre destin, de les associer à une œuvre commune, celle qui consisterait à recréer une personnalité régionale.

C'est que l'entité normande — mais cela serait vrai pour toute autre région — existe depuis des siècles et qu'elle ne se lasse pas de rappeler favorablement ses traditions, son passé, son histoire, et tous les souvenirs... souvent estompés, mais chargés de poésie parce qu'ils sont lointains.

Il paraîtrait périlleux de s'attarder au folklore. C'est peut-être lui cependant qui entraînera au mieux la participation populaire.

D'autre part, il peut paraître dangereux politiquement d'évoquer avec sympathie le temps des anciennes provinces. En réalité, ce qui est à craindre, ce n'est pas de retomber dans l'ancien régime ou dans la féodalité, mais c'est d'être écrasé sous l'unité administrative, sous la centralisation et aussi sous la civilisation d'aujourd'hui, superficielle et si impersonnelle, peut-être parce que ses racines ont été coupées.

N'est-il pas regrettable en effet de voir toujours sacrifier aux modes, aux courants, aux fantaisies fugitives, quand on pourrait trouver autour de soi, dans toutes les directions, des exemples, des modèles éprouvés, qu'il faudrait mieux connaître et mieux suivre ?

La région, mieux comprise, mieux appréciée, enseignée, visitée, devrait répondre à ce but. Qu'on lui donne donc toutes les possibilités de s'exprimer, chacun saura tirer la leçon. Mais rien de cela ne sera vrai pour... une demi-région ! (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

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

M. Jean Vallex. « Toute noble entreprise, a dit Carlyle, est impossible à ses débuts. » Ce mot, mesdames, messieurs, s'applique bien à notre entreprise puisque, ainsi que nous le rappelait hier M. le ministre d'Etat, dès 1906, Georges Clemenceau avait démontré la nécessité de la réforme régionale, entreprise noble à coup sûr, mais qu'il aura tout de même fallu soixante-deux ans pour la faire sortir de « ses débuts ».

Mon ami Robert Poujade, hier, notre collègue Jean Charbonnel, ancien ministre, cet après-midi, se sont attachés aux aspects d'ensemble, et à la réforme du Sénat. Personnellement, je ferai porter plus spécialement mon intervention sur la régionalisation.

Comme on l'a rappelé fort justement, c'est le général de Gaulle qui définissait à Lyon les activités régionales comme « le ressort de la puissance économique de demain », ressort d'une puissance économique stimulée et réhumanisée.

Monsieur le ministre, vous avez rappelé à juste titre que la déclaration du Président de la République du 24 mars dernier se situait avant ce qu'il est convenu d'appeler les événements de mai et juin ; ce rappel était en effet opportun. Il s'agit, non pas d'une réforme de conjoncture, mais d'une réforme fondamentale, dont le besoin explique davantage ces événements que ces événements n'en contredisent la nécessité.

Je me propose d'exposer succinctement, d'abord pourquoi je suis favorable à cette réforme, ensuite pourquoi je préfère telles formules d'application ; après quoi je préciserai mon point de vue successivement sur l'administration, sur le pouvoir exécutif régional, enfin sur certains moyens de financement fondés notamment sur l'épargne et les techniques bancaires.

Au sujet de la réforme de la région, on parle couramment de décentralisation, de déconcentration, de régionalisation. En vérité, je n'y vois que des moyens, nécessaires sans nul doute, pour mener à bien la réforme, à partir du moment où son objectif fondamental paraît plus humain puisqu'il vise à la participation.

Monsieur le ministre, j'aimerais que tel soit l'aspect essentiel sous lequel sera présentée publiquement la grande entreprise nationale qui nous occupe. J'aimerais que, par conséquent, l'opinion publique soit clairement avisée qu'elle doit être « une véritable école de responsabilité » et d'humanisation d'un progrès dont chaque Français a l'ambition avouée ou secrète.

Je dois dire que vous avez remarquablement posé le problème hier soir en répondant à l'intervention brillante de notre collègue M. de La Malène. Cette déclaration de votre part m'est apparue véritablement comme le thème fondamental et la philosophie de cette réforme.

C'est parce que cette réforme est une école de responsabilité et doit être une source d'humanisation, qu'il me paraît bon qu'elle soit soumise au référendum. Nos collègues de l'opposition ne s'étonneront pas que je ne retienne pas, quant à moi, la référence à la solution parlementaire de la loi sur les départements de 1871 et de la loi sur les communes de 1884. « La vie est comparable à un fleuve, et on ne se baigne jamais deux fois dans la même eau », a dit, bien avant nous, Héraclite. Voilà qui est bien vrai ! surtout quand presque un siècle s'est écoulé depuis lors...

M. le ministre d'Etat. Il est intéressant de rappeler que la loi de 1871 a été votée par une assemblée unique.

M. Jean Vallex. La référence historique est, en effet, bonne à verser au dossier, monsieur le ministre d'Etat.

Non seulement le temps s'est écoulé, mais la réforme en cause est surtout beaucoup plus économique et humaine que simplement politique et on en attend un surcroît de démocratie. Dans ces conditions, comment nier que le référendum ne soit pas la meilleure manière d'associer le plus étroitement possible l'opinion publique à la réalisation d'une telle réforme ?

Permettez-moi à présent, monsieur le ministre d'Etat, de souligner certaines options relatives aux différentes orientations du projet.

Je suis favorable à la définition des régions dans leurs dimensions actuelles. Je le suis par nécessité, dirais-je. Néanmoins, il m'apparaît que des « passerelles interrégionales » sont absolument nécessaires, pour que le cadre qui sera donné au départ à cette réforme puisse subir certains élargissements, certaines adaptations, aussi bien à des perspectives européennes qu'à des impératifs purement économiques. L'exemple des Z. E. A. T., celui des circonscriptions données pour les observatoires économiques sont des cadres qui préfigurent nos structures interrégionales. Par conséquent, je me réjouis de ce que le texte référendaire laisse ce problème qui est du ressort de la loi ordinaire ou de la loi organique ; personnellement, je pencherai volontiers pour la loi ordinaire.

En ce qui concerne l'assemblée régionale, je me déclare pour l'assemblée unique. Toute autre solution n'aboutirait qu'à une fragmentation, à un clivage rejetant dos à dos représentants politiques et représentants socio-économiques, pour le plus grand dommage de l'institution elle-même et pratiquement au détriment de la réforme.

Parce que je souhaite que cette réforme soit réelle, j'estime que cette assemblée unique doit disposer de vrais pouvoirs, donc de vrais moyens, notamment financiers. Quant à sa composition, je me réjouis que le suffrage universel puisse être appliqué généralement. J'aurais souhaité que cela fût systématique, mais reconnaissant les difficultés, j'admets que des formules de désignation puissent s'imposer. Je voudrais néanmoins exprimer le vœu que tout soit fait, notamment dans les structures socio-professionnelles, pour que la possibilité d'un renouvellement, d'une « vitalisation », si je puis dire, de ces organismes, soit accordée en faveur de certaines compétences et surtout en faveur des jeunes. Il en va, pour partie, de la réussite de la réforme, mais cela ne dépend pas, il est vrai, du législateur ni du Gouvernement.

Je voudrais souligner, monsieur le ministre, combien il me paraît essentiel que des jeunes aient accès à ces assemblées : parce que leur mentalité est tournée vers l'avenir, parce que la pyramide des âges est en train de s'inverser en leur faveur, et enfin parce que cette réforme doit être faite avec eux.

J'associe à ces propos plusieurs de mes collègues, des jeunes parlementaires, avec lesquels nous avons eu l'occasion de nous entretenir de ces problèmes. Je voudrais notamment lancer l'idée d'une banque régionale d'information et d'une centrale de traitement de ces informations de telle manière qu'il soit possible de réunir à la disposition de la région une documentation permanente dont parfois les parlementaires que nous sommes déplorent l'absence. Avec plusieurs de nos collègues jeunes parlementaires et notamment M. des Garêts, député de Libourne, nous souhaitons vivement que les jeunes représentants des corps socio-professionnels s'associent activement à la réforme et y assument pleinement leurs responsabilités.

De même serait-il opportun que les femmes aient accès à la représentation régionale, tout particulièrement dans le domaine des activités familiales. Elles ont à transmettre, à cet égard, un message qui, en vérité, ne peut être remplacé.

Je me rallie enfin à la réforme proposée d'une double manière qui favorise la cohésion de l'assemblée régionale et accroît la responsabilité de l'ensemble de ses membres. De même, la place des députés dans l'assemblée va de soi dès lors que l'on veut éviter l'affrontement des régions et du Sénat d'un côté et de l'Assemblée nationale de l'autre, affrontement qui, à mon sens, ne favoriserait ni l'économie du pays, ni le succès de la réforme, ni l'intérêt général.

J'en viens maintenant à quelques aspects plus particuliers de mon intervention que je voudrais axer sur l'administration et sur l'autorité de l'Etat.

Vous avez fort bien démontré, monsieur le ministre d'Etat, hier soir, que sans des institutions nouvelles de régionalisation, le « grignotage » administratif aura tôt fait de reprendre tout ce qui aura été donné par la décentralisation ou par la déconcentration : j'en suis tellement convaincu, avec vous, que malgré ces institutions nouvelles, je redoute que ne se vérifie la formule bien connue de Lénine « un pas en avant, deux pas en arrière » et que cette expérience ne nous réserve des surprises qui, en l'occurrence, ne pourraient être que mauvaises.

En vérité, voilà l'une des raisons pour lesquelles, avec beaucoup de mes collègues, j'aurais aimé, préalablement, qu'une bonne réforme administrative fût réalisée. Mais je m'en tiens à votre promesse de l'engager à l'appui de la réforme régionale. La tâche sera hardie et dure pour inculquer la mentalité d'une administration au service de l'administré, en un mot, pour faire éclater la bureaucratie et mettre les services à la disposition des usagers.

L'effort sera rude, tant il est vrai que l'on assiste parfois à un freinage des services contre leurs directions, voire contre leurs ministères, aussi bien dans l'administration dite centrale que dans les directions départementales.

Espérer le loyalisme de la fonction publique n'est pas blâmer ! Cela est d'autant vrai que l'absence de loyalisme vis-à-vis de l'autorité du ministre comporte un corollaire de même nature qui, lui, est le « technocratisme » si je puis dire, à l'encontre, cette fois, de l'administré.

Quant à l'autorité, j'ajouterais ceci : la participation n'est pas et ne doit pas être un succédané de l'autorité. Elle est l'affaire des citoyens associés plus étroitement à leur propre sort. L'administration doit elle-même s'associer à l'avenir des régions, en s'adaptant aux mutations qui en résulteront, qu'elle soit au service de la région, ou au service de l'Etat. En outre, dans la perspective de ces adaptations nouvelles, l'Etat n'aura pas trop de toute son autorité pour faire prévaloir les vocations en résultant pour telles ou telles structures administratives. Je pense notamment à la carrière d'un fonctionnaire ou même d'un haut fonctionnaire qui devra pouvoir se dérouler normalement dans le cadre de la région et non pas seulement à l'échelle nationale.

En des temps où les élus que nous sommes savent mieux que quiconque les responsabilités que nous ont confiées les électeurs et les électrices au mois de juin dernier, en un temps où, par la régionalisation, le citoyen va se voir dévolu plus de responsabilités qu'hier, il importe, et c'est naturel, que l'administration se sente elle-même plus responsable. C'est parce qu'une telle position est conforme à la noblesse de sa mission, que je ne veux douter qu'elle s'associera d'elle-même à l'autorité de la région comme de l'Etat.

J'ai dit que j'aborderai la question de l'exécutif de la région. A cet égard, monsieur le ministre délégué, j'ai consulté avec beaucoup d'attention la très intéressante note d'information que vous avez mise à la disposition des parlementaires. Parmi les avis traitant de la question, 85 p. 100 sont pour un exécutif unique, et 81 p. 100 pour que ce soit le préfet de la région qui l'assume.

Je partage ce choix. Mes réserves portent seulement sur la systématisation de la distinction entre le préfet de région uniquement préfet de la région, et le préfet de région également préfet d'un département. Il a déjà été dit, sans équivoque, qu'il importait que la région ne soit pas un écran supplémentaire, une étape de plus dans le cheminement des dossiers et la détermination de la décision. Je reconnais bien que, dans les régions importantes, le volume même de la tâche contraint à détacher le préfet de région de toute gestion départementale directe. Par contre, dans des régions plus modestes, de deux ou trois départements ou de faible densité démographique, le risque me paraît inutile à courir. Au contraire, le maintien de la gestion directe d'un département ne peut que favoriser une conception administrative plus proche du citoyen et de ses contingences quotidiennes. Je souhaiterais sur ce point, monsieur le ministre, que vous puissiez nuancer la réforme en fonction des nécessités réelles.

Enfin, et ce sera mon dernier point, j'ai exprimé le vœu que les moyens mis à la disposition de la région soient aussi réels que ses pouvoirs propres. Parmi ces moyens il y a l'emprunt, et je voudrais tenter d'élargir cette notion.

Je partirai d'une constatation puisée dans l'exemple d'une région que je connais bien : l'Aquitaine.

Cette région est, par nombre d'aspects, économiquement difficile. Par sa situation, par ses données naturelles, elle occupe une position paradoxale quand on la compare, dans certains secteurs, à l'ensemble national. Elle participe pour moins de 2,5 p. 100 au produit national brut ; en revanche, ses dépôts dans les banques, les chèques postaux, les caisses d'épargne atteignent 4,5 p. 100 de la masse des dépôts en France. C'est dire que dans le même temps, un effort national doit être consenti par la délégation à l'aménagement du territoire sous forme de création de zones industrielles, d'attribution de primes industrielles, etc. Il serait logique aussi d'instituer une procédure financière favorisant l'investissement sur place d'une épargne au demeurant relativement importante, plutôt que de la laisser s'investir — car c'est en définitive ce qui se produit — dans les équipements du district parisien, l'industrialisation de l'Est ou la reconversion du Nord — j'en passe et des meilleures ; que personne ne se sente particulièrement visé ! Ce serait en outre intéresser les Aquitains à leur propre avenir économique avant de se tourner vers l'aide nationale.

Voilà, me semble-t-il, une nouvelle forme de responsabilité à encourager au sein des régions en difficultés.

Si, bien entendu, une péréquation nationale reste absolument indispensable pour égaliser les chances entre les différentes parties du territoire, les nanties et les moins nanties, éventuellement les pauvres, j'estime qu'il est indispensable d'établir en priorité un système participant à l'essor régional à partir de sa substance même. L'effort national, en pareil cas, pourrait revêtir la forme de bonifications d'intérêt, intéressant l'épargnant, complétées de primes d'investissements, dès lors que faits dans la région, intéressant cette fois l'investisseur. L'appareil pour fonctionner doit en effet s'articuler entre l'épargne locale, l'investissement local et d'une opération à l'autre, on travaille, si je puis dire, avec les mêmes masses d'argent.

Cela suppose une réforme de la structure de l'administration des finances hostile à toute remise en cause d'une politique unitaire pour l'ensemble du pays, mais on peut se rappeler que la capitale, au début du siècle, a quand même été modernisée et équipée à partir d'emprunts locaux réalisés par la ville de Paris elle-même.

M. Michel Boscher. A 3 p. 100 et pour 75 ans !

M. Jean Vallex. L'esprit régional gagnerait sans nul doute, et la réforme à coup sûr, à ce qu'une sorte de lien soit établi entre l'épargne locale, pour commencer, et les investissements régionaux, sans compter, encore une fois, de nécessaires péréquations.

Les sociétés de développement régional trouveraient en pareille matière une nouvelle manière d'assurer leur mission, notamment par l'emprunt et, par conséquent, quelles que soient les bonifications ou les charges qui en résulteraient pour l'Etat, ce dégel de certaines possibilités d'emprunts régionaux devrait faciliter également les efforts de régionalisation.

C'est d'ailleurs poser le grave problème de nos structures bancaires qui doivent, elles aussi, se réformer, tout comme l'administration et le cadre communal. C'est là un autre sujet qui, en vérité, ne peut pas être tout à fait détaché de la réforme régionale.

Toutes les objections techniques devraient céder devant l'intérêt de la région, l'éveil d'une mentalité novatrice ainsi encouragée, la nécessaire redécouverte du risque sans lequel il n'y a pas de régionalisation possible, et d'abord à partir d'une volonté courageuse des habitants de chaque région.

Telle est la suggestion sur laquelle je souhaite, monsieur le ministre, que vous acceptiez de faire procéder à des études et rechercher des formules d'adaptation.

J'en arrive à ma conclusion et, je crois, dans le temps de parole qui m'a été imparti.

M. le président. Pas exactement, monsieur Vallex. Vous avez déjà dépassé votre temps de parole de 10 p. 100.

M. Jean Vallex. Voilà ce qu'il ne fallait pas que je dise, monsieur le président. (Sourires.)

Ce goût du risque et de l'entreprise, telle est bien, messieurs les ministres, une vertu qu'il est temps de restaurer dans notre pays.

Avec le sens de la responsabilité et de la solidarité, ce sont les clefs de la réussite de l'effort national actuellement engagé et qui doit aboutir, comme de la réforme régionale qu'il faut gagner.

Notre pays, pour la première fois depuis un siècle, a passé le temps de sa reconstruction, après un cataclysme militaire comme il en a connu tous les 25 ans. Que la paix lui soit longtemps donnée et qu'il puisse tout entier se livrer à la conquête du progrès, au profit et avec l'appui de sa nombreuse jeunesse !

Ce n'est pas par hasard que le Président de la République a associé en mars dernier les mots « d'initiative et de liberté ». Faisons en sorte que ce ne soit pas en vain, car il y va de « la civilisation humaniste de progrès et de paix » qu'il faut chaque jour inventer. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Douzens. (Applaudissements.)

M. Jacques Douzens. Messieurs les ministres, quand les Conventions instituèrent le département et quand Roederer, sur les instructions du Premier consul, créa les préfectures, une idée maîtresse avait déterminé leur choix, à savoir la nécessité de pouvoir, en partant du chef-lieu, atteindre en une journée de diligence les points les plus reculés du département.

C'était il y a cent soixante ans !

Aujourd'hui il suffit d'une heure d'automobile pour réaliser le même parcours, comme il suffit du même laps de temps, à ceux de nos collègues qui y résident, pour rejoindre en fin de semaine, en Caravelle, leurs circonscriptions frontalières.

Cette double constatation amène à penser que le département est devenu une entité trop petite, mais que l'hexagone métropolitain l'est devenu plus encore.

Etant donné cette considération, et bien que je représente une circonscription relativement éloignée de la capitale, j'avoue mon étonnement et ma surprise devant ces quelque trois mille articles parus dans la presse de province au cours de l'année qui s'achève et qui stigmatisent les méfaits d'un fort pouvoir centralisateur dont pourtant, dans l'esprit des Français, des hommes aussi éminents que Richelieu, Napoléon ou Charles de Gaulle demeureront à travers l'histoire le prestigieux symbole.

Alors que l'économie prime désormais le politique, que le niveau de vie est plus important que l'idéologie, alors que la dynamique de l'économie moderne conduit à une concentration verticale et horizontale des entreprises, alors qu'il faut faire converger les énergies nationales sur quelques tâches essentielles, je ne sais quel génie malin choisit ce moment pour accélérer leur dispersion par le relais de vingt et un parlements régionaux !

Certes, à l'appui de telles propositions, on invoque le mot clé de participation, la nécessité de créer des relais suffisamment responsables et solides entre Paris et la province, de favoriser les initiatives et de réveiller les énergies que la surpuissance écrasante de Paris a endormies. Au risque de passer pour un affreux conservateur, j'avoue ne pas ressentir l'ardente obligation d'une telle réforme.

Qu'aux Etats-Unis qui ont une superficie quinze fois plus grande que la France, dont la distance de New York à San Francisco est presque aussi grande que celle de Paris à New York, où un décalage horaire de six heures existe entre Washington et la Californie, il y ait quarante-cinq Etats dont chacun en moyenne représente la superficie de trente départements français, l'immensité du territoire l'explique. Que chacun de ces Etats ait ses lois propres, son gouverneur élu ainsi que ses magistrats, me paraît tout à fait logique.

Mais une telle conception ne me paraît pas valable dans l'hexagone dont la superficie ne dépasse pas celle de trois des quarante-cinq Etats américains. Elle est d'autant moins valable que les progrès de la science dans les domaines des télécommunications et des transports ont réduit considérablement les dimensions de cet hexagone. Qu'on songe que, de ma bonne ville de Muret située à 700 kilomètres de Paris, n'importe quel citoyen, lors des émissions spécialisées des postes périphériques, peut poser des questions aux personnalités qui paraissent à l'écran et obtenir immédiatement une réponse.

N'est-ce pas là un processus très encourageant vers la participation ?

Vouloir précipiter les choses et prétendre associer en permanence 50 millions de Français aux décisions du pouvoir exécutif,

à moins de tenir pour négligeable le rôle des parlementaires et d'avoir une prédisposition pour l'anarchie ou le carnaval révolutionnaire, cela relève de l'utopie.

M. Henri Lavielle. Très bien !

M. Jacques Douzens. Si j'en crois les résultats de la consultation sur la réforme régionale, je suis, en exprimant ces doutes, à contre-courant de l'enthousiasme que le projet de réforme suscite dans les milieux politiques les plus divers. Pourtant, je n'en ferai pas un complexe ayant présente à l'esprit cette pensée d'Albert Camus : « L'esprit de création n'est qu'une forme améliorée de l'esprit de contradiction. »

Si je ne suis pas convaincu des bienfaits d'une décentralisation régionale, qui se présente pour le moment sous le signe de la confusion et de l'indécision, j'en discerne, en revanche, les inconvénients.

Les organismes de la nouvelle gestion régionale vont alourdir encore la machine administrative en y ajoutant un étage de transmission qui constituera un écran plutôt qu'un relais, aggravant encore les inconvénients de la centralisation actuelle.

Cette réforme sera forcément dispendieuse car, à côté des fonctionnaires de l'Etat, des départements et des communes, seront créés, tôt ou tard, les fonctionnaires de la région. Par voie de conséquence, il y aura un accroissement des charges fiscales qui affectera la partie productrice de la population.

Enfin, n'oublions pas que le problème des finances locales demeure au cœur du débat sur la régionalisation. Nonobstant les péréquations qui seront prévues dans le projet de loi, la réforme régionale risque d'accentuer les disparités entre les régions riches qui disposeront de ressources fiscales propres très importantes et les régions moins favorisées, comme la mienne, qui verront leur situation économique et financière aggravée.

Aussi est-il à craindre que cette réforme régionale ne mette à rude épreuve la solidarité nationale sur le plan économique et, à terme, sur le plan politique.

Enfin, et je vois là un des inconvénients majeurs, cette réforme risque de provoquer une résurgence de la politisation dans ce qu'elle a de plus sordide et de plus mesquin.

Je dois dire — je m'en excuse auprès de mes collègues de la fédération de la gauche démocrate et socialiste — que j'appartiens, au conseil général de la Haute-Garonne, à la minorité. Or la majorité de ce conseil général n'a jamais accepté de réserver une place à un représentant de la minorité tant au sein du bureau que de la commission départementale, alors que, dans cette enceinte, la F. G. D. S. — qui représente à peine 10 p. 100 des membres de l'Assemblée — a des représentants au bureau ! Donc, la F. G. D. S. est traitée ici d'une façon beaucoup plus démocratique que dans mon département. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants. — Interruptions sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

M. Henri Lavielle. Dites-le à vos amis locaux !

M. Jacques Douzens. Alors que mes administrés acquittent les impôts départementaux au même titre que les autres contribuables, la ville de Muret que je représente n'a pas eu pratiquement de subventions départementales depuis trois ans.

De nombreux maires de mon département vivent dans la crainte de déplaire à ceux qui sont à la tête du conseil général et de perdre de ce fait les subventions départementales. (Mouvements divers.)

Oui, monsieur le ministre, nous en sommes là, en 1968, dans le département de la Haute-Garonne !

Prendre le risque de donner aux tenants d'un ostracisme aussi rétrograde la possibilité, par le truchement d'un scrutin à deux degrés, de répartir les crédits de l'Etat à l'échelon régional, c'est une erreur et une sottise que je vous adjure de ne pas commettre.

Ne peut-on craindre également, et ce n'est pas le moindre aspect de la question, que cette réforme ne conduise à minimiser notre rôle de parlementaires, dont la mission, à laquelle nous ne pensons pas avoir failli jusqu'à ce jour, est de contrôler l'exécutif et de veiller à ce que les ressources de l'Etat soient réparties équitablement entre tous les départements ?

Ne nous y méprenons pas, mes chers collègues, cet engouement d'un certain nombre de représentants des organismes les plus hétéroclites pour la réforme régionale est pour le moins surprenant. Il n'est pas douteux que certains aient le légitime souci de s'associer à toute entreprise susceptible de développer et mettre en valeur les possibilités de leur province. Mais combien d'autres rêvent surtout de fouler les tapis rouges du palais du Luxembourg ! N'est-il pas étrange que le syndicat des battus des élections précédentes soit, dans sa quasi-unanimité, en faveur de la réforme ? Sont-ce là les nouvelles forces vives que ses auteurs veulent dégager de la réforme ?

Combien d'entre eux ne caressent-ils pas le secret espoir, par le truchement des parlements régionaux qui, forcément

empiéteront sur les prérogatives de l'Assemblée nationale, de pouvoir remettre en cause l'autorité des députés et, qui sait, même, leur légitimité !

Dans un pays mal remis d'une poussée de fièvre aussi insolite que celle de mai dernier, est-il sage de politiser une réforme qui a besoin, pour réussir, de raison plus que de passion ? Tout cela, mes chers collègues, mérite plus ample réflexion.

En conclusion, il me paraît plus réaliste et plus prudent de ne pas précipiter le mouvement, en proposant au peuple français qui, hormis les notables, se désintéresse de la question, ce que le Premier ministre a appelé la plus importante de toutes les réformes entreprises par le Gouvernement.

Le département, tel qu'il existe, et la région telle qu'elle est envisagée, ne me paraissent pas pouvoir valablement cohabiter dans les institutions administratives nouvelles de demain. La région sera irrésistiblement amenée à créer, dans tous les domaines, des organismes de gestion qui, progressivement, tendront à éliminer le département.

Il faut avoir la loyauté de le dire : l'acte de décès du département est implicitement inclus dans le succès de la réforme régionale.

Pour éviter les multiples inconvénients d'une période transitoire, il serait préférable de formuler dès maintenant, clairement et sans équivoque, les options qui s'imposent.

La plupart des départements français ne représentent plus en 1968 des entités économiquement viables et sont, de ce fait, condamnés. Si l'on se range à cette évidence, qu'on propose alors la fusion des départements au sein de régions qui ne devront pas être des constructions artificielles, mais qui devront correspondre à des réalités géographiques et économiques et qui — c'est le point capital — devront être déconcentrées et non décentralisées.

La déconcentration permettra de rapprocher la décision de la réalité, tout en évitant les conséquences incalculables de la décentralisation, que je signalais tout à l'heure, notamment la coupure du cordon ombilical qui relie à l'Etat les régions les moins riches, comme la mienne.

La substitution de vingt-cinq à trente régions déconcentrées aux quatre-vingt-quinze départements me paraît être finalement le seul aboutissement acceptable des études en cours.

« Il n'y a chose à traiter plus pénible, à réussir plus douteuse, ni à manier plus dangereuse que de s'aventurer à introduire de nouvelles institutions », disait déjà Machiavel.

Dans un pays qui se sent de plus en plus concerné par le verdict de Paul Valéry sur la chute des civilisations et qui se relève péniblement du grave traumatisme qu'il a subi en mai et juin, la rénovation des valeurs morales et civiques me paraît, dans l'état présent de notre détresse nationale, devoir solliciter davantage notre vigilance et nos efforts que les spéculations philosophiques sur une réforme régionale capable de libérer des forces centrifuges qui ajouteront aux malheurs de la patrie. (Applaudissements sur plusieurs bancs.)

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

M. Louis Joxe. Messieurs les ministres, ce n'est jamais une entreprise aisée que de discuter d'idées et de donner des avis sur des idées. Il est en général plus facile de traiter de textes. On s'en aperçoit présentement.

Mais cette première réflexion en appelle une autre en compensation. Sur ce point, je formulerais un compliment. La discussion à laquelle nous venons d'assister et de participer a été mûrement préparée et le dossier que vous nous avez apporté est le fruit d'un long travail et non d'une innovation hâlée. Si mon compliment perd quelque autorité du fait de notre intimité (*Sourires*), j'espère qu'il ne perdra pas de son prix à vos yeux, car il est sincère.

L'enquête qui a été menée, et à laquelle ont participé tous ceux qui ont quelque intérêt et quelque activité dans la région, est l'aboutissement normal d'un travail de mise en état de la région qui a commencé voilà quelques années. Nous en avons suivi les différentes étapes, en passant du Plan, qui est devenu régional dans ses tranches d'équipement, aux Coder, première tentative, peut-être un peu timide, d'association des intéressés à la gestion, à la discussion et au contrôle.

Grâce à cet ensemble de précédents et à l'élan qui vient d'être donné de nouveau à l'imagination, nous sommes aujourd'hui devant une sorte d'« état au vrai », comme on eût dit sous Colbert, des espérances et aussi des souffrances des différentes régions.

Il n'est que de voir le soin avec lequel la presse et l'opinion publique, d'une façon générale, se sont emparées de ce sujet pour constater que le débat vient à son heure. Il ne serait que de voir aussi avec quel souci, dans la région Rhône-Alpes que je connais bien, vos représentants ont, sans être toujours d'accord entre eux ni même avec vous, retenu le sérieux de ce qui leur était proposé.

De cette enquête, messieurs les ministres, vous avez retenu certains points essentiels sur lesquels je suis d'accord.

D'abord, il était sage de ne pas entreprendre immédiatement une espèce de remue-ménage dans la carte géographique des régions. Vingt et une régions, c'est discutable, c'est bien ou c'est mal, mais prendre la question avec réalisme est la seule méthode pour la régler.

Plus tard, il est possible que quelques aménagements s'imposent. Il sera toujours facile, si telle est la volonté de la Normandie du Nord et de la Normandie du Sud, de les joindre et l'on pourra revoir le « puzzle » entier de ce jeu de patience.

D'une façon générale, sur la structure même du conseil régional, sur ce double apport qui lui sera donné par les élus et par les représentants des organismes socio-professionnels, il y a là un point de départ très précis, très clair. De même, sur les perspectives de budget.

Peut-être n'a-t-on pas suffisamment insisté sur le fait qu'en dehors des équipements, des transports et du Plan, deux rubriques s'imposaient : le logement d'une part, la formation professionnelle d'autre part, car je suis persuadé que la vie de la France exige que, particulièrement sur ces points, on fasse un effort considérable.

La politique du logement des différents régions associées permettra une sorte de mobilité dans les emplois que la vie actuelle rend indispensable. Quant à la formation professionnelle, elle est, bien entendu, l'avenir et elle doit être liée à l'offre et à la demande selon les régions.

S'agissant des ressources, je ne reviendrai pas sur tout ce qui a été dit. Qu'il s'agisse de la répartition des impôts d'Etat, de la mise à la disposition de certains apports de la fiscalité localement perçue, tout cela est parfaitement compréhensible et clair dans notre esprit. Je soulignerai simplement le recours à l'emprunt, car je retrouverai cette pierre d'attente plus tard dans mon raisonnement.

Ce que je voudrais affirmer ici, c'est que nous ne devons pas nous perdre dans l'application de l'histoire à la construction de l'avenir.

Il ne s'agit pas seulement, comme l'a dit d'ailleurs M. Michel Debré, de réconcilier Paris et la province. Cela est vrai mais, aussi et peut-être surtout, il s'agit de faire face à l'extension considérable prise par les problèmes économiques et sociaux et de descendre davantage dans la vie profonde du pays, d'associer la province à la capitale, les régions à la capitale.

Qu'on nous fasse grâce de toutes les fausses perspectives et d'abord du sempiternel débat entre les Girondins et les Jacobins. Il ne s'agit pas, comme pour certains de nos grands ancêtres, de réduire Paris à un quatre-vingt-quinzième d'influence. Il ne s'agit pas d'affaiblir le pouvoir central. Au demeurant, ce pouvoir, en cas de nécessité ou de danger, est mieux que jamais armé par les dispositions de notre actuelle Constitution.

Il ne s'agit pas de tomber dans l'accusation de fédéralisme, car pousser trop loin pareille construction de l'esprit, ce serait faire injure au progrès de l'éducation et à la solidarité de la nation et à ceux des citoyens français qui réclament le plus en faveur de leur région, mais qui se précipitent au sacrifice dès qu'il s'agit de défendre et de sauver la nation.

Chacun sait, au demeurant, qu'il convient parfois d'appeler Paris « Paris » et parfois « la capitale de la France ». Car Paris lui-même a ses propres problèmes.

Sur un autre plan enfin, je n'aime pas beaucoup — ce n'est d'ailleurs pas dans cette Assemblée que l'affaire a été évoquée — qu'on nous taxe *a priori* de corporatistes, car ce qui se trouve dans les projets qui sont avancés devant nos yeux, c'est la simple reconnaissance qu'il existe dans notre pays des métiers et que les hommes de métier peuvent être de bon conseil. Au demeurant, le mot de « corporatisme » a tant de sens depuis le pré-Moyen-Âge jusqu'à l'Etat fasciste qu'il vaut mieux s'abstenir de mots ambigus.

En réalité, il s'agit bien d'une sorte de mariage entre ceux qui mènent la politique et ceux qui peuvent apporter leurs conseils sur le plan économique et social. Il ne s'agit pas du tout de faire référence au passé mais il s'agit de projets qui ont pour objet la vie même de la nation et pour enjeu la circulation du sang à l'intérieur d'un immense organisme afin d'éviter la paralysie, l'étouffement et autres maladies.

L'Histoire n'a pas grand-chose à faire avec cela. Valéry, qui a déjà été cité, a dit aussi qu'à force d'abuser de l'histoire, on risque d'« entrer dans l'avenir à reculons ».

A vrai dire, l'unité française ne serait en danger, à mes yeux, que dans des circonstances précises : si un conseil régional était chargé, par exemple, de rédiger la loi ou le texte ayant force de loi. Il n'y a que des avantages, par contre, à ce qu'un conseil régional délibère sur les affaires économiques, sociales et culturelles telles qu'elles ont été énumérées et qu'il soit consulté sur les textes réglementaires lorsque la loi votée par le Parlement laisse place à des modalités d'application selon les régions.

Il y aurait danger, selon moi, si un exécutif régional était issu de l'Assemblée, voire du corps électoral. Mais le préfet

délégué, représentant du Gouvernement, qu'il agisse par délégation ou, au contraire, par une sorte d'abandon de pouvoir de la part du Gouvernement, est tout à fait qualifié pour se situer au point de rencontre le plus naturel entre l'intérêt régional et l'intérêt national.

Il y aurait danger aussi si la répartition des attributions entravait le pouvoir central dans sa mission d'animation, de coordination, de conciliation et d'arbitrage. Or si les questions d'attributions sont réglées telles que nous l'indiquons tout à l'heure, je crois qu'au contraire il y aura façon de s'éclairer mutuellement et non pas du tout abdication du pouvoir central.

Enfin, il y aurait également danger si la jeune institution de la région se substituait aux autres collectivités locales, communes et départements, et leur arrachait leurs biens traditionnels, leur patrimoine, leur budget. C'est pourquoi j'ai aimé, monsieur le ministre d'Etat, que vous ayez dit : « La région sera une collectivité nouvelle, sans doute, mais aussi une fédération de collectivités locales ».

Ce respect pour nos collectivités traditionnelles qui font notre force — on ne saurait trop le répéter — doit être plein, entier, et toute dévolution doit se faire aux dépens de l'Etat et non pas aux dépens de ces cellules de base. Voilà en effet ce que l'on peut retenir jusqu'à présent de positif, à mon avis, de ce que vous avez apporté dans cette maison.

Si nous voulons faire face aux nécessités vitales des pays en plein développement, il faut voir loin, et il faut envisager les perspectives que nous allons être amenés à mettre à l'étude de façon logique.

Sur le plan administratif — ou l'a dit et je le répète sans hésiter — ce n'est pas Napoléon qui est responsable, c'est cent ans de pratique administrative. Napoléon avait du budget et du Trésor des conceptions sommaires. Il n'avait pas à faire face aux mêmes problèmes économiques et sociaux que nous.

C'est donc notre administration qu'il faut revoir, non pas dans son recrutement, ni dans sa valeur, mais dans l'utilisation que nous en faisons. C'est la vie même de nos fonctionnaires qui s'en trouvera modifiée. A ce propos, je reprends une vieille idée qui m'est chère : la mobilité, d'une part, le brassage, de l'autre, feront qu'ils passeront de l'abstraction parisienne au concret de la vie régionale et inversement.

C'est là une révolution indispensable, sur laquelle je ne m'attendrai pas.

Quant à l'organisation politique qui surgira de cette réforme, elle aura au moins l'intérêt d'éviter un divorce, tel que vous l'avez présenté, entre la représentation nationale et la représentation régionale.

En effet, vous avez prévu que les députés feront partie de cette assemblée régionale. Certes, ils représentent toute la nation, mais ils vivent aussi constamment avec une partie de la nation plutôt qu'avec une autre.

Pourtant, monsieur le ministre d'Etat, une suggestion que vous avez lancée à ce sujet m'inquiète. Pourquoi réduire la participation éventuelle des parlementaires aux grandes régions ?

Sans doute, voulez-vous ne pas dépasser un nombre déterminé de membres dans cette assemblée. Mais un de nos collègues évoquait hier ce qu'il arriverait aux députés s'ils étaient obligés de subir une certaine rotation : ils feraient des tours de chevaux de bois presque sans lendemain, sinon sans surlendemain.

Si vous maintenez cette position, vous risqueriez — je le dis avec précaution — de mener à cette sorte de jalousie qui peut exister dans un théâtre entre ceux qui passent et ceux qui restent, entre les figurants et la diva ou le grand ténor.

M. le ministre d'Etat. La diva n'est pas toujours sur scène. (Sourires.)

M. Louis Joxe. Certainement, mais on la connaît, on sait qu'elle est là, alors que les autres sont anonymes. Et l'on a tendance à se moquer un peu de ceux qui passent derrière la toile de fond pour revenir ensuite.

On aboutirait peut-être à une vexation en agissant ainsi. De plus, croyez-vous vraiment qu'une assemblée de 120 ou 130 membres serait absolument condamnable ? J'attire fermement votre attention sur ces dangers.

Enfin, il est certain que d'autres perspectives et d'autres nécessités vont découler des décisions que nous serons amenés à prendre. D'abord il est clair que nous allons répondre à une sorte de soif d'information et de formation. Nous avons tous constaté, lorsque nous nous sommes présentés devant le corps électoral, qu'à cette soif de formation et d'information ne répondait pas de façon satisfaisante l'ensemble de nos institutions ni les moyens en place.

On a souvent parlé des corps intermédiaires qui faisaient la force de la III^e République. Il ne s'agit pas d'y revenir, mais c'était une réalité. Or, partout dans ce pays, des hommes, qui ne sont ni techniciens ni technocrates, s'intéressent à la technique. Parmi ces hommes, des jeunes en particulier s'y intéressent de près et de façon concrète.

Ils entendent justement être associés à la vie de la nation comme à celle de la région. Il faut veiller à ce qu'ils trouvent leur place dans ces consultations. Il convient que nous veillions nous-mêmes à suivre attentivement ce qui se passera à l'avenir à l'intérieur de ces régions.

Si seuls les élus peuvent voter le budget, ce que je conçois, qu'au moins la consultation soit large, féconde, généreuse.

Enfin, dernier prolongement, il ne suffit pas de donner ou de confirmer aux régions leur existence, il ne suffit pas de leur donner des moyens de gestion, il faut permettre à chacune d'elles de se développer dans sa propre substance.

Par exemple, il convient d'encourager les sociétés industrielles et commerciales à maintenir, et, le cas échéant, à rétablir leur siège social dans ce cadre nouveau, ou à procéder à une renaissance des activités financières, boursières. En tout, il faut voir loin. C'est à cela au fond, que vous nous invitez implicitement.

Telles sont donc les perspectives qui s'offrent à la réforme régionale. Comme toute entreprise, certes, elle comporte des risques. Mais elle a pour fin dernière d'abord d'intervenir à temps dans les transformations qui s'imposent, d'associer aussi largement possible les forces de la nation et de former, au sens le plus complet du terme, ce qui est notre tradition et notre désir à nous autres, je veux dire à nous autres gaullistes, et selon les normes de notre époque, des citoyens et des citoyens actifs. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Neuwirth. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. Lucien Neuwirth. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, qu'on ne s'y trompe pas, les événements de mai et de juin étaient, pour partie, les signes extérieurs de cette crise de civilisation qui s'étend au monde tout entier, tant à l'Est qu'à l'Ouest.

Mais c'était aussi, pour partie, le refus d'un ordre bureaucratique éloigné des réalités humaines, le refus de l'anonymat élevé à la hauteur d'une institution et source d'irresponsabilité, cause d'injustice et, par là, de révolte.

L'outrance d'une centralisation dévorante et stérilisante nous a menés au bord de la rupture entre le pays réel et le pays légal. Combien d'initiatives brisées sur les écueils administratifs ! Quel incroyable gâchis de bonnes volontés déçues et fatiguées d'attendre des réponses qui ne venaient jamais !

Ce sont également nos structures mentales qui sont en cause et dans lesquelles la réforme de l'enseignement supérieur a ouvert une brèche. Ce sont nos formes de pensées qui ne collent pas à l'évolution scientifique et technique tant et si bien que pour définir les options possibles de ce dossier, nous avons dû recourir à tort à des appellations vieilles de près de deux siècles, en prétendant qu'il s'agissait aujourd'hui de je ne sais quelle querelle entre Jacobins et Girondins, comme si les structures institutionnelles étaient les mêmes, comme si les hommes étaient les mêmes, comme si les philosophies pouvaient être les mêmes.

Hélas, on doit constater que nos démarches et nos formes de pensées sont, par là, restées ce qu'elles étaient il y a à peu près deux siècles. C'est pourquoi nous devons faire un effort encore plus grand sur nous-mêmes pour changer et réformer.

A ce point de mon propos, je veux dire à ceux qui s'intitulent Jacobins, à mes amis comme aux autres, ce qu'il y a d'agaçant et d'injuste dans cette accusation lancée bien légèrement aux partisans de la régionalisation, qu'ils veulent détruire l'unité nationale, qu'ils mettent en cause l'indivisibilité de la République, en un mot, qu'ils travaillent contre la nation et contre la patrie.

Je veux leur dire que la province, c'est aussi la France dont je reconnais Paris pour capitale. Le sens national n'est ni une exclusivité ni un monopole ; il appartient en propre à cinquante millions de Français, qu'ils soient partisans ou adversaires de la régionalisation.

Pour clore cette fausse querelle, je veux vous livrer une citation de Taine que je dois à l'érudition de notre collègue M. Vivien : « Tout chargé d'un côté et tout vide de l'autre, il verse violemment du côté où il penche et telle est bien l'infirmité de l'esprit jacobin ».

Une meilleure mise en valeur des hommes, une meilleure mise en valeur des richesses, une meilleure exploitation d'un potentiel industriel insuffisamment développé, autrement dit la décentralisation et la déconcentration auxquelles on aurait donné une âme, telle est la régionalisation comme nous la concevons.

Parce que la région est à l'échelle humaine, les hommes, quels qu'ils soient et où qu'ils soient, sont encouragés à entrer dans la compétition pour une promotion dont les contours apparaissent clairement, alors que les plus modestes redoutent encore aujourd'hui, comme on dit, de « monter à Paris », cette grande nébuleuse où malheureusement paraît régner la consécration ;

ils redoutent aussi — et beaucoup sont découragés à l'avance — ces concours qui ont le tort d'être corrigés à Paris sous le manteau redoutable de l'anonymat associé à la toute-puissance. Cette prévention est peut-être ridicule mais qui est responsable de cette situation ?

Parce que la source des décisions se trouvera transférée au niveau de la région, les responsables sortiront de l'anonymat, donc de l'irresponsabilité. N'en étant plus éloignés par des centaines de kilomètres, ils connaîtront physiquement le terrain, l'impact et les conséquences de leurs décisions.

Enfin, la coordination des actions publiques sera assurée dans le temps et dans l'espace, ce qui n'était que rarement le cas hélas pour les administrations centrales.

Nous aurons ainsi une meilleure rentabilité des efforts et des moyens : la mise en œuvre des initiatives, dont notre pays fourmille et qui ne pouvaient éclore sera ainsi rendue possible.

J'en arrive au point crucial, celui de l'expansion industrielle et de la mise en valeur rationnelle de notre agriculture.

Combien de milliers d'entreprises, rebutées par des démarches administratives effrayantes pour elles, ont renoncé à se développer, à se moderniser ou même à se reconvertir !

Lorsqu'étaient franchis les premiers obstacles locaux — et combien l'image de Robert Poujade évoquant la course de haies était judicieuse — il restait encore l'épuisante tournée des comités techniques, des études pour avis, et puis, finalement, des retours pour « actualisation des dossiers », comme on dit.

Tout cela, dans le cadre de la région, peut changer. Mais il existe des préalables. Le plus important consiste à créer dans les capitales régionales, et c'est possible au moins pour certaines, de véritables marchés financiers couverts par les activités économiques de la région, et pour commencer, pourquoi ne pas réanimer la bourse de Lyon ?

Quant aux sièges sociaux des entreprises, ainsi que le rappelait tout à l'heure M. Joxe, leur place est naturellement dans la région. En un mot, celle-ci doit permettre d'associer les moyens et de réunir la somme des dynamismes. Il est évident que dans les assemblées régionales tout ne sera pas que « calme et volupté ». (Sourires.) A l'âge des structures en mouvement, cette consultation impliquera une adaptation permanente. Mais, avant toute chose, il faut bien convenir que la région sera d'abord un état d'esprit.

La mise en place dont nous serons appelés à connaître doit permettre l'action inter-régionale, la constitution de syndicats de régions pour les entreprises d'intérêt commun, comme il existe des syndicats de communes, la possibilité de créer dans plusieurs régions des sociétés d'économie mixte.

L'animation des régions doit en faire des réalités bien vivantes par la coopération des offices régionaux de la jeunesse, par exemple, organisant les loisirs inter-régionaux, du tourisme, et aussi en donnant la dimension convenable à certaines activités culturelles qui végètent parce qu'isolées dans des cadres et devant des publics trop restreints ; bref, en créant autant de sources de rayonnement intellectuel et économique qu'il y a de régions.

Un support exceptionnel existe pour aider à cette animation : c'est la radio-télévision régionalisée qui, par exemple, peut jouer un rôle irremplaçable sur le marché de l'emploi. D'autres collègues de la région Rhône-Alpes ont déjà précisé ou préciseront notre point de vue commun sur la composition, les pouvoirs, les ressources des assemblées. Je n'y reviendrai pas, mais je veux rappeler ce que vient de vous dire notre collègue M. Joxe : ne vous ridiculisez pas en limitant le nombre des députés appelés à siéger alternativement, dit-on, dans les assemblées régionales ; ne les condamnez pas à jouer les hallebardiers d'opérette. Ce serait une dérision qui ne serait appuyée sur aucun motif sérieux.

En effet, il est naturel de doter une région importante d'une assemblée nombreuse, mais il est rigoureusement nécessaire que les représentants nationaux, élus au suffrage universel direct, établissent le lien organique entre l'Assemblée mère, source des pouvoirs politiques de la nation, et les assemblées des régions. Renoncer à ce principe équivaudrait à remettre en question toute l'économie de votre projet.

Géographiquement privilégiée, pays des diversités mais aussi de l'équilibre et de la méthode, la France peut, plus que tout autre, postuler à un destin éminent que les promesses de la réforme régionale nous permettent d'entrevoir. Ce n'est pas dans les formes du passé que nous trouverons les réponses à nos problèmes d'aujourd'hui.

Alors, soyez novateurs, car nous serons demain la plus jeune nation d'Europe et nous méritons mieux que ce vieux corps fatigué d'une administration centenaire. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Védérines. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Henri Védries. Mesdames, messieurs, je n'ai pas l'intention de revenir, dans les huit minutes dont je dispose, sur l'ensemble des questions traitées dans ce débat ; M. Waldeck L'Huillier l'a fait hier soir au nom du groupe communiste.

Je n'ai pas davantage l'intention de répéter ce que j'ai dit le 4 novembre sur ce que devrait être, selon nous, une politique démocratique d'aménagement du territoire. Je me bornerai à illustrer nos appréciations en évoquant quelques problèmes qui se posent dans mon département.

Sur le plan économique et social, la réforme régionale n'a de sens que si elle concourt à une mise en œuvre plus rationnelle de l'aménagement du territoire, l'unité nationale résultant de la diversité même de nos régions dont toutes les ressources doivent être harmonieusement développées.

C'est précisément au contraire qu'a abouti la concentration industrielle effectuée au cours des dix dernières années. Des régions entières, autrefois prospères, ont été orientées vers le déclin et partiellement vidées de leur substance économique.

La seule région industrielle de Montluçon-Commentry, dont je suis le mandataire, a perdu 2.500 emplois depuis 1962, par suite de l'augmentation de productivité dans le secteur du caoutchouc, des fermetures consécutives aux fusions et aux concentrations réalisées dans la métallurgie par les groupes Châtillon-Commentry ou Pont-à-Mousson, ou de l'absorption d'entreprises françaises par le capital américain.

Plus de trois milliards d'anciens francs de salaires annuels ont été ainsi perdus pour la seule agglomération montluçonnaise. Des efforts coûteux n'ont permis qu'une résorption partielle du chômage au prix d'une importante « déqualification » de la main-d'œuvre ; 859 chômeurs totaux étaient dénombrés récemment encore, auxquels il convient d'ajouter un chômage juvénile ou féminin massif.

Les réponses que vous nous avez déjà données, monsieur le ministre, sont loin d'apaiser toutes les inquiétudes qui subsistent dans le bâtiment et dans ce qui reste de l'ancienne sidérurgie, car toutes les demandes d'emploi ne seront pas satisfaites. La concentration commerciale n'est pas non plus sans provoquer de nombreuses questions.

Vous comprendrez, dans ces conditions, que je me fasse avec insistance l'écho des populations qui ne se contenteront pas, avec la régionalisation, des vaines promesses déjà faites lors de la mise en place des comités d'expansion économique et des Coder. Pour que la régionalisation ait un contenu concret, il convient de mettre en œuvre des mesures de redressement économiques et sociales qui ne soient pas que des palliatifs très insuffisants.

Les conditions existent pour faire, par exemple, de Montluçon et de Commentry des centres industriels modernes dotés d'industries complémentaires génératrices d'emplois diversifiés et qualifiés.

On peut développer les bases existantes des industries mécaniques, électroniques et chimiques de cette région et créer autour d'elles de nombreuses industries annexes.

Voilà quelques jours, j'ai donné par écrit des précisions à ce sujet à M. le ministre chargé de l'aménagement du territoire. Mon temps de parole ne me permet pas de les reprendre en détail ici.

J'indique simplement qu'un potentiel technique latent s'ajoute des possibilités de recyclage de la main-d'œuvre ancienne grâce à un centre de formation professionnelle des adultes, et de formation des jeunes avec un collège d'enseignement technique, un lycée technique de 2.000 places et un institut universitaire de technologie qui vient d'ouvrir ses portes.

Peut-on laisser inemployées ou périliter de telles disponibilités humaines et matérielles ?

Je suis persuadé qu'une planification et une régionalisation démocratiquement gérées feraient plus que de mettre tous ces moyens en valeur. Aux portes mêmes de Montluçon et de Commentry, dans le bassin de l'Aumance, existe un important gisement minier susceptible, d'après les études faites, de fournir pendant plus de trente ans de l'énergie électrique au meilleur coût mondial.

Une conception saine du développement énergétique du pays exigerait que des ressources aussi importantes ne restent pas enterrées. Non loin de là existe aux Montmins un gisement de wolfram contenant également du lithium, du cuivre, du nickel, gisement dont l'exploitation a été abandonnée pour satisfaire les intérêts internationaux de la Pennaroya.

Tout cela est parfaitement connu des services gouvernementaux. Les études menées localement ou régionalement sur ces diverses questions ont été privées d'efficacité par suite de la politique des sociétés en cause et du Gouvernement.

Les conseils régionaux risquent demain, si rien ne change sur le plan national, d'être réduits à la même impuissance stérile. Nous ferons en sorte que les assemblées régionales n'en portent pas la responsabilité.

Une véritable politique régionale suppose aussi que vous arrêtiez la destruction du réseau de la S. N. C. F. Est-ce désenclaver la région dont je parle que d'envisager la fermeture des lignes reliant Montluçon à Châteauroux, à Moulins et à Ussel ? Il faudrait, au contraire, moderniser les liaisons ferroviaires en particulier avec Paris et Clermont-Ferrand, capitale régionale.

Deuxième ville de la région Auvergne, Montluçon ne doit pas être traitée en parent pauvre et transformée en cul-de-sac. Ce devrait être, au contraire, une porte ouverte de la région vers le Nord, l'Est et l'Ouest, un élément d'unité avec les régions voisines.

Il conviendrait de réaliser sans tarder la grande liaison routière Atlantique-Europe, dont les études sont déjà avancées, et de moderniser rapidement la liaison ferroviaire Bordeaux—Lyon—Genève.

Le développement régional suppose aussi que vous arrêtiez la concentration administrative et judiciaire, que vous cessiez de fermer les recettes buralistes, les bureaux de postes, les perceptions, des écoles, des tribunaux.

Enfin, sur le plan rural, qui croit encore que la régionalisation puisse avoir un effet positif si la concentration agraire devait provoquer la liquidation de deux exploitations paysannes sur trois et décimer le cheptel charolais ou auvergnat, comme le souhaite M. Mansholt ? Ce serait un fléau pire que la tuberculose ou la brucellose bovine. Que pourraient les conseils régionaux si un tel projet devenait une réalité ?

Il importe aussi qu'au sein d'une même région ne subsistent pas des injustices flagrantes. Comment pouvez-vous justifier que la moitié de la Limagne située dans le Puy-de-Dôme soit classée zone de rénovation rurale et non l'autre moitié, située dans l'Allier ?

Il en est de même pour les Combrailles dont la partie auvergnate est classée zone de rénovation rurale cependant que le canton de Marcillat-en-Combraille, dans les mêmes Combrailles, situé dans le département de l'Allier, ne bénéficie pas des mêmes avantages.

Pour que la réforme régionale soit prise au sérieux, il importe que des disparités aussi criantes disparaissent rapidement.

J'aurais eu beaucoup d'autres choses à ajouter. Mais le peu de temps dont je dispose m'oblige à ne dire qu'un mot de la ville de Vichy qui connaît une situation difficile par suite d'une politique financière locale et nationale hasardeuse, des restrictions apportées aux remboursements des cures thermales et surtout de la mainmise accrue de la compagnie fermière et de la société Perrier sur les richesses du bassin de Vichy-Saint-Yorre.

Je vous demande, monsieur le ministre, de sauvegarder cette richesse régionale et nationale en refusant le prochain renouvellement du bail du domaine de l'Etat à la compagnie fermière et en en remettant l'exploitation entre les mains des communes, des départements et de la région intéressés.

Ce n'est que dans le cadre d'une saine politique nationale que les régions peuvent jouer un rôle positif et efficace, et seules des assemblées régionales élues au suffrage universel direct et proportionnel peuvent réellement défendre les intérêts des collectivités et des départements intéressés. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

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

— 4 —

RENVOI POUR AVIS

M. le président. La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, demande à donner son avis sur le projet de loi modifiant et complétant le code de l'urbanisme et de l'habitation en ce qui concerne le permis de construire, dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission de la production et des échanges (n° 508).

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

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 5 —

ORDRE DU JOUR

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

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

La séance est levée.

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

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

VINCENT DELBECCHI.