

## CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4<sup>e</sup> Législature

## PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

COMPTE RENDU INTEGRAL — 92<sup>e</sup> SÉANCE2<sup>e</sup> Séance du Vendredi 13 Décembre 1968.

## SOMMAIRE

1. — Réforme du Sénat et de la région. — Suite du débat sur la déclaration du Gouvernement (p. 5461).  
MM. Sanguinetti, Jeanneney, ministre d'Etat; Hamou, Abelin, M. Couve de Murville, Premier ministre.  
MM. Barel, Macquet, Soisson, Godefroy, Bisson, Michel Durafour, le ministre d'Etat, Rabourdin.  
Renvoi de la suite du débat.
2. — Ordre du jour (p. 5474).

PRESIDENCE DE M. MARCEL MASSOT,  
vice-président.

La séance est ouverte à seize heures quarante-cinq minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

## REFORME DE LA REGION ET DU SENAT

## Suite du débat sur la déclaration du Gouvernement.

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.

La parole est à M. Sanguinetti. (*Applaudissements sur certains bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Alexandre Sanguinetti. Mesdames, messieurs, je n'étonnerai personne en disant que je ne viens pas à cette tribune apporter mon approbation au projet du Gouvernement relatif à l'organisation des régions en France sous forme de collectivités publiques.

J'ai entendu, comme vous tous d'ailleurs, des paroles surprenantes de la part de représentants de l'Etat, rompant avec une tradition multiséculaire qui a seule permis à notre pays d'exister.

M. Pierre Leroy-Beaulieu. Très bien !

M. Alexandre Sanguinetti. Je sais bien que telle n'est point l'intention du Gouvernement, mais aucun texte ne peut changer le comportement d'un peuple ni les constantes historiques qui sont les nôtres.

Or, nous voyons aujourd'hui un Etat prêt à renoncer à certaines de ses prérogatives et un régime qui, refusant légitimement l'Europe supranationale, se prépare à ébaucher la France supranationale. En réalité, nous allons à contre-courant de ce qui est la règle de l'histoire, c'est-à-dire la marche vers l'unité.

Toute l'histoire des peuples fédéraux est marquée par la lutte du pouvoir fédéral contre le pouvoir des Etats. Les Etats-Unis ont dû passer par la crise atroce de la guerre de Sécession et leur lutte n'est pas terminée.

La Suisse elle-même, depuis 1848, voit son pouvoir fédéral s'opposer constamment au pouvoir des cantons, et dans les cantons eux-mêmes — voyez l'exemple bernois d'aujourd'hui — il y a désormais refus de dissolution, refus d'amputation : c'est le cas des Jurassiens français.

En fait, il est peut-être bon que quelqu'un fasse l'éloge de la centralisation, qui n'est pas la concentration. Il est bon de rappeler que c'est à cette centralisation que nous devons notre existence, parce que notre existence n'est pas naturelle. La France ne s'est pas faite naturellement : elle a été la conséquence d'une volonté politique qui ne s'est jamais démentie à travers la monarchie, les empires et les républiques.

M. Michel de Grailly. Très juste !

M. Alexandre Sanguinetti. Si une seule fois le pouvoir central avait baissé la garde, nous aurions vu les forces centrifuges à l'œuvre. Et d'ailleurs, nous les avons vues.

C'est parce que nous sommes un peuple centralisé que nous avons pu supporter dix-sept changements de régime en cent-soixante-dix-neuf ans, trois désastres militaires de première grandeur et une affreuse saignée.

En fait, nous allons libérer les forces centrifuges qui sont latentes dans notre pays. La centralisation a été l'antidote de nos défauts et de nos vices. Nous sommes un peuple profondément divisé contre lui-même, c'est une des constantes de notre histoire.

Nous sommes un peuple dont une partie a toujours constamment refusé le système politique, le système économique et le système social. Cela ne date pas d'aujourd'hui : la monarchie l'a déjà connu. Qu'étaient-ce donc que la Ligue, la Fronde des Grands ou la Fronde des parlements ?

Nous allons aujourd'hui refaire ce qui a déjà été fait une fois par Louis XVI détruisant l'œuvre de Louis XV, la réforme de Maupeou et la tentative du duc d'Aiguillon. C'est une des causes — et non des moindres — de la Révolution française.

Mais, dans ce procès de la centralisation que l'on fait désormais partout en France, Paris est tenu pour responsable. Député de province, et représentant une ville qui est l'un des plus authentiques foyers de la civilisation française, je vais tout de même dire combien cette idée est fautive.

Paris n'est que le lieu de rencontre des provinces. Il ne doit sa situation exceptionnelle dans notre histoire qu'à un fait géographique, celui de s'être trouvé, à l'époque où les routes et les voies ferrées n'existaient pas, sur la seule voie d'eau navigable que connaissait la France et qui débouchait très rapidement sur la mer.

Qui a donné l'idée de la culpabilité de Paris ? Ce sont des gens qui se réclament du maurrassisme. C'est François Gravier qui, le premier, a eu cette idée parce qu'il rêvait d'une France qui serait pastorale et agricole.

En fait, ce n'est pas Paris qui est responsable de la sclérose française depuis cent ans. Ce sont les provinces réunies à Paris qui ont imposé le protectionnisme paysan, le protectionnisme industriel.

**M. Pierre Leroy-Beaulieu.** Très bien !

**M. Alexandre Sanguinetti.** Il ne faudrait tout de même pas oublier que c'est ainsi que cela s'est passé. Ce n'est pas Paris qui a fait le vin-roi et la betterave-reine ! (*Applaudissements sur quelques bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

**M. Liévin Danel.** C'est faux !

**M. Robert Hauret.** C'est la province qui paie le métro de Paris.

**M. Pierre-Charles Krieg.** Et les lignes de chemin de fer déficitaires ?

**M. Alexandre Sanguinetti.** Mais c'est Paris qui paie les routes de province !

On s'en aperçoit rapidement et c'est ce que je voudrais rappeler à ceux qui m'ont fait l'honneur de m'élire : ils courent des risques majeurs en rompant avec Paris.

Qui veut la régionalisation et pourquoi ? Il y a tout d'abord en France une constante : une certaine fraction de la droite et une certaine fraction de la gauche refusent l'Etat. Cette fraction de la droite ne supporte pas un Etat qui ne soit pas son instrument. Je voudrais rappeler que la définition de la monarchie, selon Maurras, c'est le roi fédérateur des républiques françaises.

Il y a aussi une gauche, et même deux gauches. L'une, par principe, nie la nécessité de l'Etat et dit : « Nous ne voulons pas un Etat, parce que l'Etat n'est que l'instrument d'une classe ».

L'autre, l'opposition, vient tout naturellement au secours de la régionalisation, car elle pourra reprendre en province, en détail, ce qu'elle a perdu à l'échelon national, en gros !

**M. Paul Vignaux.** Nous en reparlerons !

**M. Alexandre Sanguinetti.** Il y a les Européens mystiques et mythiques qui estiment que les régions prépareront l'ébranlement, puis la disparition des nations, pour faire l'Europe. Je voudrais demander à ceux-là s'ils se figurent que, dans une Europe de 400 millions d'habitants, les régions françaises excentrées, à l'Ouest de la Saône et du Rhône, représenteront quelque chose pour l'ensemble des Européens. Voulez-vous me dire ce que représentera, pour cette Europe de 400 millions d'habitants, la Bretagne ou l'Occitanie, face au fantastique complexe industriel qui ira de Hambourg à Gènes et qui absorbera tout ce qui sera à droite du Rhône et de la Saône ? C'est l'éclatement national que l'on prépare ainsi.

Il y a aussi les notables ; pour eux, ce sera une manière de résurrection !

Et nous verrons demain, dans les assemblées régionales, réapparaître cette catégorie d'hommes qui perpétuent chez nous l'encadrement du XIX<sup>e</sup> siècle. (*Applaudissements sur certains bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Il y a, aussi, de hauts fonctionnaires qui, au bout du compte, sont probablement les responsables de ce projet...

**M. Alain Terrenoire.** Non, c'est le chef de l'Etat !

**M. Alexandre Sanguinetti.** ... parce qu'ils savent tout, mais ils ne savent que cela (*Sourires.*) et qu'ils ignorent complètement ce qui est l'apanage des politiques, le contact réel avec la nation. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Puis il y a le Gouvernement, le Gouvernement qui veut décentraliser pour déconcentrer. Nous savons tous que le problème de la déconcentration est posé et qu'il existe. La décentralisation est probablement un alibi et, pardonnez-moi, monsieur le Premier ministre, un aveu d'impuissance devant une administration toute-puissante.

Vous ne déconcentrez pas parce que vous décentraliserez. Vous pouvez reporter à un échelon intermédiaire la concentration, vous ne la supprimerez pas, parce que vous ne toucherez pas à l'essentiel de l'administration et au statut de la fonction publique.

En fait, vous ne ferez qu'ajouter un relais supplémentaire et je précise que, dans une nation qui se socialise chaque jour davantage, il est exclu que vous puissiez lutter contre la bureaucratie, parce que le socialisme secrète la bureaucratie. (*Applaudissements sur certains bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

Bien sûr, quand vous présenterez au peuple français votre projet, il aura de grandes chances d'être accepté, et il le sera pour deux raisons.

La première, c'est qu'effectivement le peuple français souffre de son carcan administratif, c'est incontestable. Mais, comme dans le même moment — je l'ai dit à l'instant — les mesures de socialisation que vous prenez ne peuvent qu'entraîner un alourdissement de l'appareil bureaucratique, peu importe que vous décentralisiez, vous maintiendrez la concentration.

La deuxième raison, c'est que le peuple français en attend des ressources nouvelles. Il croit — et ce n'est pas lui faire injure que de lui dire qu'il n'a pas été précisément préparé à la compréhension des problèmes économiques, financiers et sociaux de notre temps — il croit que la méchante administration, que le méchant gouvernement, que le méchant Paris vivent des dépouilles des provinces.

Il s'apercevra rapidement que trois régions françaises font vivre les dix-huit autres...

**M. Robert-And.é Vivien.** Deux seulement !

**M. Alexandre Sanguinetti.** ... et qu'en réalité il y a redistribution permanente ; sinon il y a longtemps que certaines provinces seraient définitivement mortes. Je n'en veux pour exemple que la ville de Toulouse, dans laquelle tous les investissements industriels sont des investissements d'Etat.

Pour réaliser cette décentralisation, vous nous proposez vingt et une régions. J'aimerais savoir comment la France, dans le monde moderne, peut être considérée comme trop petite — ce qui est probablement vrai — et la région assez grande, parce que chaque région, n'en doutez pas, voudra avoir la gamme complète de l'économie.

Nous sommes un peuple qui n'est pas sorti de sa mentalité pré-industrielle et qui estime que chaque coin de terre doit être conservé ou cultivé, ce qui est une idée fondamentalement fautive dans l'âge moderne.

Devant la pénurie de nos ressources, au lieu de nous concentrer sur les axes nationaux nécessaires, nous allons faire de la dispersion et du saupoudrage.

En ce qui concerne les compétences, vous voulez donner à ces régions le soin de décider des investissements et des équipements, en tout cas dans une mesure certaine. Pourquoi voulez-vous qu'elles obtiennent davantage que ce qu'elles ont aujourd'hui ?

Dans notre budget — et je le dirai tout à l'heure — nous avons délibérément sacrifié tous les équipements et tous les investissements à la subvention de tout ce que nous a laissé le siècle passé. Nous aurons tout simplement, et une fois de plus, la répartition égalitaire de la pénurie.

Vous ne pouvez pas imaginer que les régions puissent recevoir plus que ce que leur donnera la péréquation nationale, et la péréquation nationale ne pourra pas leur donner davantage que ce que vous leur donnez aujourd'hui, encore une fois parce que vous avez renoncé à créer des richesses et que vous ne répartissez que la pénurie.

Quant aux pouvoirs régionaux, il y aura, bien sûr, un préfet. Mais déjà et dans tous les groupes de l'Assemblée, une tendance se dessine qui voudrait un exécutif élu.

**M. Michel de Grailly.** Pas dans tous !

**M. Alexandre Sanguinetti.** Dans tous les groupes, il existe des hommes qui, à titre individuel, y pensent déjà.

**M. Michel de Grailly.** Ils sont minoritaires.

**M. Alexandre Sanguinetti.** Compte tenu de ce que sont notre histoire et notre comportement, vous aurez vingt et une républiques.

Quant à l'assemblée que vous prévoyez, elle sera formée, si j'ai bien compris, de trois collèges, et d'abord des collectivités locales. Je sais bien que vous comptez donner aux grandes villes un régime meilleur de façon qu'elles ne soient pas définitivement étouffées par toutes les communes rurales. Mais vous ne pouvez pas empêcher que les conseils généraux sont ce qu'ils sont et personne n'a voulu commencer par cette réforme élémentaire et nécessaire. Ainsi, dans le département de la Haute-Garonne, quatre conseillers généraux représentent 450.000 habitants et trente-cinq représentent les 250.000 autres. (*Applaudissements sur certains bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

**M. Robert Hauret.** Très bien !

**M. Alexandre Sanguinetti.** Vous obtiendrez la représentation non pas de l'opposition — c'est une situation circonstancielle — mais la représentation du monde rural devant le monde industriel. Et vous prétendez équiper et investir avec ces gens-là !

Voyez comment cela se passe dans les conseils généraux. (*Mouvements divers.*)

C'est toujours désagréable à entendre, mais c'est la vérité.

**M. Georges Chedru.** Vous allez un peu loin !

**M. Alexandre Sanguinetti.** Je suis là pour cela. Il faut bien que quelqu'un le dise.

**M. Robert Hauret.** Ce n'est pas obligatoire. Il vaut mieux le laisser dire par l'opposition.

**M. Liévin Danel.** Napoléon n'est pas mort !

**M. Alexandre Sanguinetti.** En ce qui concerne les socio-professionnels, c'est la première fois que nous allons porter, au niveau de l'Etat et de la région, la représentation de cette catégorie.

Je vous ferai simplement remarquer que nous avons été précédés dans cette voie par l'Italie, l'Espagne et le Portugal et que,

si légitimes que soient les intérêts privés — et ils le sont — si nécessaires que soit leur défense, vous ne ferez jamais que la somme des intérêts privés soit l'intérêt général. L'apanage, la noblesse du pouvoir politique, c'est de représenter l'intérêt général. On ne peut demander, même aux socio-professionnels, de le représenter : ce n'est ni leur rôle, ni leur mission. Leur mission est de défendre leurs intérêts privés — aussi nobles que l'intérêt général — mais qui ne restent que des intérêts privés. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'Union des démocrates pour la République.*)

En fait, nous ne résoudrons aucun des problèmes posés à la société française et nous créerons de nouveaux problèmes qui s'avéreront redoutables. Nous sommes quelques-uns à penser que ceux que nous affrontons déjà suffisent pour n'en point ajouter d'autres. C'est un ministre actuellement en exercice qui a dit autrefois — ce n'est pas moi — que le système des régions ne pouvait fonctionner qu'avec une unité idéologique ou une dictature. Ce que vous risquez, avec cette réforme, c'est d'entraîner un jour la France dans un processus unitaire obligatoire qui ruinerait la démocratie alors que vous espérez la créer.

Je sais bien que les intentions du Gouvernement sont probablement pures... (*Mouvements divers*)

**M. Louis Terrenoire.** L'adverbe est de trop !

**M. Alexandre Sanguinetti.** ... mais il poursuit l'ambition de voir toutes les catégories de la nation participer à la vie de la nation.

La participation ne s'inscrit pas dans les textes, elle résulte des mœurs et de la mentalité. Il n'y a participation que lorsque l'accord existe sur les institutions politiques, sur le régime économique et sur le régime social.

Le moins qu'on puisse dire de la nation française, c'est que ces conditions ne sont pas réunies.

Il y a une véritable révolution à faire : transformer la mentalité de la nation par l'autorité et l'information, lui faire comprendre ce qu'est le xx<sup>e</sup> siècle qu'elle ignore trop, favoriser le xx<sup>e</sup> siècle et, pour cela, investir et équiper davantage et non pas consacrer toutes les disponibilités d'un budget aux secours, aux subventions, dont je ne crois pas me tromper en les évaluant à 30 milliards de nouveaux francs ou à 3.000 milliards d'anciens francs. Imaginez ce que rendrait seulement la moitié de cette somme dans le domaine de l'investissement ou de l'équipement ?

Nous ne nous sauverons pas par région, mais tous ensemble. Il n'y a pas d'autre solution. A cette fin, il nous faut absolument changer de mentalité. Ce serait la vraie révolution française, celle que nous ne faisons pas. Et le Gouvernement doit nous apporter une réforme essentielle : montrer que seul le pouvoir politique gouverne et que le seul rôle de l'administration est d'exécuter la décision du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'Union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

C'est une révolution bien plus difficile à faire que la régionalisation, car il y a beau temps que les Français sont passés maîtres dans l'art d'élaborer des textes. Il est infiniment plus difficile de réformer les mœurs.

J'ai la conviction d'avoir choqué certains d'entre vous, mais aussi de l'avoir fait parce que je suis de ceux qui croient que nous ne pouvons nous sauver que tous ensemble et en tant que République une et indivisible.

Ce n'est pas dans ma bouche un vain mot : j'ai donné ma vie pour cela. (*Applaudissements sur divers bancs de l'Union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

**M. le président.** La parole est à M. Léo Hamon. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République.*)

**M. Léo Hamon.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, nos applaudissements viennent de reconnaître dans le propos de M. Sanguinetti le talent, le courage et — pourquoi ne pas le dire ? — la valeur de certaines préoccupations. Le réquisitoire, lui, appelle peut-être quelques correctifs. Avant d'y venir, vous me permettez de présenter quelques observations sur la méthode, constituante et législative à la fois avec le présent projet, de revenir ensuite à mon tour sur la question de la région et de m'attacher enfin, surtout même, à ce qui concerne la deuxième assemblée.

A propos de la méthode constituante, rappelons que lorsque l'élaboration des constitutions est l'œuvre d'assemblées constituantes, les interprètes et la doctrine ont la ressource de trouver dans les discours des uns et des autres les sources de leurs réflexions. Cette fois c'est le présent débat qui, monsieur le ministre d'Etat, procurera l'équivalent des travaux préparatoires pour la future modification constitutionnelle et législative. Et cette perspective donne toute sa portée à nos

interventions comme elle marque la responsabilité qui s'attache à nos paroles.

Et je voudrais à cet égard, monsieur le ministre d'Etat, louer la qualité du magistral discours par lequel vous avez ouvert la discussion, comme des interventions ultérieures. Permettez à celui dont la fonction est parfois d'analyser et de commenter les constitutions de le dire : vous avez ainsi assuré aux futurs interprètes le complément d'information et de réflexion qui leur manque parfois pour les textes constitutionnels adoptés aux référendums.

Traitant ainsi la méthode constituante et législative je vous demande d'éviter, s'agissant du contenu de la loi qui sera soumise demain au référendum, toute inflation de dispositions référendaires et toute équivoque sur le rang que devrait tenir dans la hiérarchie des règles juridiques telle ou telle disposition particulière.

Notre Constitution n'est pas seulement une Constitution écrite, à la différence de la constitution anglaise qui, elle, est essentiellement coutumière ; c'est aussi, si je puis ainsi m'exprimer, une constitution codifiée, à la différence de la Constitution de 1875 qui résultait d'une juxtaposition de lois constitutionnelles particulières.

C'est dire — j'aimerais savoir si c'est votre sentiment — que, dans la future loi référendaire, pourront seulement prétendre au rang de dispositions constitutionnelles celles qui se présenteront comme une modification de l'un des articles actuels de la Constitution, ou tout au plus comme des articles additionnels.

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Il en sera bien ainsi !

**M. Léo Hamon.** Je vous remercie de cette indication, monsieur le ministre d'Etat.

La distinction pourrait être plus délicate s'agissant des lois organiques. Ici encore, pour éviter l'équivoque, j'espère que vous voudrez bien admettre que ce qui sera loi organique se caractérisera par la référence aux ordonnances organiques actuelles.

Vous me permettez enfin de souhaiter — vous l'avez d'ailleurs, m'a-t-il semblé, déjà laisser prévoir dans votre réponse au discours de M. Plevin — qu'il n'y ait dans le texte rien qui emploie la possibilité ouverte par l'article 38 de la Constitution, rien qui élargisse la compétence du Gouvernement, statuant par voie d'ordonnances, pour trancher des questions qui ressortissent normalement au domaine de l'article 34. Les lois qui en traiteront devront effectivement être votées par les assemblées.

Il y va non seulement du rang du Parlement — vous l'avez fort bien dit : il ne faut pas abaisser le Parlement — mais aussi de la liberté du citoyen pour qui le référendum institue toujours une manière de vote bloqué qu'il n'y a pas intérêt à faire entrer dans trop de détails. Et il y a encore de la souplesse nécessaire dans les révisions éventuelles. Tenez-vous en vraiment à des dispositions cadre. Ne dépouillez pas, ne bloquez pas, ne sclérosez pas.

Ma dernière observation sur la méthode constituante vaut peut-être moins pour le Gouvernement que pour nous-mêmes, mes chers collègues : la réforme qui sera adoptée demain ne saurait se séparer d'une réflexion d'ensemble sur le problème toujours si difficile de l'adaptation de la fonction parlementaire à notre temps.

Au long de ces débats de la session budgétaire pour lesquels l'expression de « marathon » est devenue banale sans cesser d'être exacte, face à ces banquettes dont le vide s'explique par la multiplicité des sollicitations dont nous sommes l'objet, sans que cette multiplicité puisse pour autant légitimer un tel absentéisme, face à l'opinion qui nous regarde légitimement, dans la multiplicité des préoccupations par lesquelles nous sommes assaillis et pour lesquelles nous mesurons de plus en plus l'impossibilité de faire simultanément face à tout, n'éprouvons-nous pas tous, mes chers collègues, le sentiment qu'il faudra encore bien d'autres aménagements que ceux de la réforme constitutionnelle en cours, pour donner au Parlement les méthodes de travail qui lui permettent de répondre aux convenances les plus profondes de notre temps ? Ne séparons donc pas cette réforme particulière d'un problème immense et constant auquel il faut attacher notre réflexion.

Quittant la méthode pour le fond, j'en viens à présent au problème des régions. Après MM. Sanguinetti, de Grailly, de la Malène, je rappelle qu'aussi longtemps qu'il n'est pas touché à l'article 2 de la Constitution, selon lequel la République est indivisible — et personne, je pense, ne songe à toucher...

**M. Michel de Grailly.** Encore faut-il le dire !

**M. Léo Hamon.** ...ni au texte ni au principe — le rôle de la région ne peut être que limité à un aménagement pratique...

**M. Michel de Grailly.** Très bien !

**M. Léo Hamon.** ... je dirai même pédagogique.

Et c'est parce que cet aménagement peut être raisonnable et profitable, à condition d'être contenu dans les limites que lui tracent la raison et la sauvegarde de l'unité nationale, que je me rallierai à la prudente expérience régionale que l'on envisage d'entreprendre.

Je conviens, en effet, qu'il est indispensable — et M. Sanguinetti vient lui-même de le reconnaître — de donner aux citoyens français, face aux affaires de l'Etat, une attitude qui soit moins celle de sujets, voire d'objets, que celle de citoyens partageant effectivement les responsabilités de la souveraineté nationale.

A cet égard et dans une telle perspective, la réforme projetée peut avoir son utilité, s'il demeure bien entendu, monsieur le Premier ministre, que l'Europe et les régions peuvent être nos raisons, mais que la nation demeure, seule, notre passion, et s'il est également entendu que nous nous trouvons en présence de solutions qui sont affaire d'approximations successives, de révisions éventuelles et, enfin, que nous ne devons pas nous laisser emporter par ce que j'appellerai la logique passionnelle du référendum. Ne laissons pas entendre que la réforme régionale pourra apporter plus qu'elle ne peut le faire. Sur ce point, toute illusion, toute tentation doit être écartée. (Applaudissements sur quelques bancs de l'union des démocrates pour la République.)

Qu'il me soit encore permis, monsieur le ministre d'Etat, de formuler deux observations sur ce chapitre de la région.

La première concerne la région parisienne, dont j'ai l'honneur d'être l'un des élus : elle aura certainement ressenti l'hommage que lui a tout à l'heure rendu le député de Toulouse.

La région parisienne doit bénéficier elle aussi des principes et de l'économie essentielle de la réforme régionale et, s'il peut y avoir, selon l'expression de l'article 73 de la Constitution, place pour une adaptation à une situation particulière, cette adaptation ne saurait en aucun cas aller à l'encontre des principes généraux admis, notamment pour la constitution des assemblées.

En particulier, là comme ailleurs, tous les députés doivent être membres de droit des assemblées régionales, et je ne vois pas comment nous pourrions dégrader à ce point notre fonction en admettant que seuls quelques-uns, choisis par le caprice du tirage au sort ou l'arbitrage de l'élection par les collègues, et en tout cas diminués par la cadence du roulement, siègent dans ces assemblées. Et si cela est admis pour la province, rien ne justifierait que seuls les députés de la région parisienne ne soient pas tous membres d'une assemblée régionale et qu'ils apparaissent ainsi, par rapport à l'ensemble de leurs collègues, comme des députés à part non entière. (Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.)

Car s'il est un principe fondamental de notre droit parlementaire, c'est celui qui nous fait tous égaux dans la prérogative juridique. La sauvegarde de ce principe d'égalité entre les parlementaires, élément essentiel du droit des assemblées parlementaires, vaut sans doute que vous recherchiez, monsieur le ministre d'Etat, peut-être en reprenant les intéressantes suggestions de notre collègue M. Jean-Paul Palewski, le moyen de donner à tous les députés les mêmes responsabilités, les mêmes servitudes, la même expérience des réalités et la même autorité consécutive.

J'arrive maintenant à la deuxième des grandes questions qui ont été abordées ici, celle de la seconde assemblée.

J'ai particulièrement apprécié cette partie de votre discours, monsieur le ministre, où, vous élevant à une philosophie de la réforme que vous nous proposez, vous avez marqué la nécessaire distinction entre la délibération et la décision.

Avant vous — mais sans doute y aviez-vous pensé — Sieyès avait dit : « Si délibérer est le fait de plusieurs, exécuter est le fait d'un seul ». Vous me permettez de nuancer, de moduler, comme on dit aujourd'hui, la distinction.

J'opposerai, quant à moi, la décision et sa prérogative à l'influence et son importance.

L'importance de l'influence : c'est là une manière de voir à laquelle sont peu préparés nos esprits formés par les disciplines du droit romain, attachés à l'imperium et à la décision exécutoire. Pourtant la jurisprudence du Conseil d'Etat a déjà commencé à faire sa part à cette notion d'influence, de droit à la consultation ou, plus exactement, de droit à être consulté, lorsqu'elle a fréquemment annulé pour violation de la forme des décisions que l'administration était libre de prendre dans le sens de son choix, mais qu'elle n'était point libre de prendre sans consultation préalable.

Et s'il faut noter une affirmation supplémentaire de l'influence et de son importance, nous l'emprunterons, si vous le voulez bien, à la matière même de la planification, car qu'est-ce donc que le Plan qui n'est obligatoire pour aucun des opérateurs économiques, qu'est-ce donc que le Plan sinon un aména-

gement d'influences ? Aménagement d'influences entre les participants aux commissions, d'une part, aménagement d'influences sur les différents opérateurs économiques distribués par la teneur même du Plan, d'autre part.

Aussi est-il naturel de distinguer, dans notre réflexion sur le Parlement, le rôle de la décision et celui de l'influence.

La décision peut demeurer l'apanage des élus du suffrage universel — de préférence direct. Non pas, certes, que les élus du suffrage universel ignorent, hélas ! les sollicitations des intérêts particuliers, non pas qu'il leur soit interdit — heureusement — de recevoir des conseils, mais parce que, finalement, c'est dans le citoyen qui élit et dans son vote que s'établit l'alchimie et la combinaison des considérations particulières aboutissant à l'arbitraire inévitable, au risque, mais aussi à la responsabilité de l'option terminale.

Par contre, il en va autrement pour le conseil, pour l'influence, et la différence du rôle, de la composition et des pouvoirs des deux assemblées tient à cette distinction fondamentale du droit constitutionnel entre la décision et l'influence.

Mais pour considérer sainement le ressort de l'influence qui doit appartenir à la seconde assemblée, je voudrais, si vous le voulez bien, que nous écartions deux équivoques ou, plutôt, que nous dissipions deux ambiguïtés.

La première est celle du pouvoir législatif. M. Benoist y a fait allusion, et dans un discours qui m'a paru d'autant plus intéressant dans son argumentation qu'il était, selon moi, critiquable dans ses conclusions, il a demandé que soit sauvegardé le pouvoir législatif du Sénat. Mais qu'entend-on par ce pouvoir législatif ?

Si par pouvoir législatif il faut entendre un concours de volonté qui fait que la loi ne peut intervenir sans l'accord de l'une et l'autre des assemblées, alors assurément le Sénat de la III<sup>e</sup> République détenait le pouvoir législatif ; mais ni le Conseil de la République de la IV<sup>e</sup> République ni le Sénat de la V<sup>e</sup> République n'ont détenu le pouvoir législatif ainsi entendu. Là est la cause de l'inexactitude de la comparaison que M. Benoist a voulu faire entre le Sénat et la Cour de cassation. Dès à présent, il faut bien dire que la seconde assemblée n'a plus de pouvoir législatif ainsi entendu.

Mais si l'on veut entendre par pouvoir législatif le droit de donner un conseil au législateur qui a le dernier mot, de se faire entendre selon la procédure constitutionnelle elle-même — de lui et de l'opinion publique sous le contrôle de laquelle il délibère — alors cette participation au pouvoir législatif a bien survécu à 1946 et elle doit, monsieur le ministre, survivre à la réforme que nous envisageons et même en sortir en quelque manière confortée.

**M. Pierre Abelin.** Donner une appréciation, ce n'est pas détenir le pouvoir législatif.

**M. Léo Hamon.** Monsieur Abelin, la Constitution de 1946 que vous avez votée et appliquée avait d'ores et déjà retiré au Conseil de la République le pouvoir législatif tel que vous l'entendez. Veuillez vous référer à vos propres décisions.

**M. Pierre Abelin.** Nous avons considéré que la Constitution de 1958 était meilleure.

**M. Léo Hamon.** La Constitution de 1958 — je crains que vous ne l'avez pas lue très attentivement — ne restituait nullement au Sénat le pouvoir législatif au sens que vous venez de définir.

J'en viens à la deuxième ambiguïté.

On peut entendre le rôle de la seconde Assemblée vis-à-vis de la première comme étant soit celui d'un correctif social et politique, soit celui d'un correctif intellectuel. Le correctif social peut invoquer d'augustes patronages. C'est à lui que faisait allusion Montesquieu lorsque, parlant des droits de l'aristocratie dans une nation où le pouvoir législatif serait celui du plus grand nombre, il évoquait la situation de ceux dont le rang et les privilèges étaient si grands qu'ils ne seraient pas suffisamment protégés s'ils étaient abandonnés à la loi du nombre, en sorte qu'il fallait une Chambre des pairs, non seulement pour protéger leurs intérêts particuliers, mais encore pour leur permettre de tenir avec l'éclat nécessaire le rôle que leur conféraient le talent, la distinction et la place éminente qui devait demeurer la leur.

Cette idée de correctif social a curieusement survécu aux Chambres des pairs de la monarchie, puisque nous la retrouvons sous la forme d'un correctif rural dans la Constitution de la III<sup>e</sup> République et qu'elle paraît encore hanter l'esprit de certains lorsqu'ils parlent aujourd'hui de contrepois politique nécessaire.

Je voudrais le leur dire très sereinement, la contexture de la société actuelle, l'existence de grands partis organisés et disciplinés, le rythme de la vie contemporaine et cette personnalisation du pouvoir dont l'élection du Président de la République au suffrage universel est la conséquence, font qu'ils poursuivent

une chimère qui ne peut être défendue. Il n'y a plus d'avenir pour la deuxième Assemblée dans ce rôle de correctif social et politique.

Mais elle a fort heureusement un autre rôle à remplir, celui de correctif intellectuel.

Oui, il est bon que des hommes soustraits par leur mode de désignation aux confrontations passionnelles dont notre élection est l'enjeu, des hommes qui peuvent consacrer le temps nécessaire à la méditation de leur expérience de l'administration locale ou de leurs responsabilités professionnelles ou sociales, des hommes qui peuvent prendre le recul suffisant à l'égard des tumultes, des passions et des combats de la vie politique, puissent se rassembler quelque part et délibérer avec sérénité et solennité. Alors l'autorité de leurs avis, alors le poids de leurs conseils n'est plus fonction de leurs prérogatives juridiques, mais de la qualité de leurs débats.

Et puisque M. Abelin évoquait tout à l'heure l'exemple de la IV<sup>e</sup> République, il sait sans doute que c'est la qualité du travail du Conseil de la République qui lui a conféré son rang et son autorité, bien plus que la mineur de ses prérogatives juridiques.

Et c'est cela qui doit demain être déferé au Sénat. C'est cela qui fait que, dès aujourd'hui, en Grande-Bretagne, la Chambre des Lords, majesté traditionnelle de plus en plus dépouillée de pouvoirs juridiques, connaît encore des débats qui sont un appel à l'opinion et retiennent toute son attention. Aussi bien, c'est de faire une Chambre des pairs de la démocratie industrielle française du xx<sup>e</sup> siècle qu'il doit s'agir à présent !

Une telle assemblée aura sa place face à ce jardin du Luxembourg dont on rappelle qu'il est un jardin à la française, comme pour signifier la vocation du génie de notre nation qui est de mettre de l'ordre dans la richesse, la luxuriance et parfois les contradictions de la nature.

Une telle assemblée aura sa place dans un palais que hantent les silhouettes de Victor Hugo, de Clemenceau, de Poincaré et d'un homme dont le nom, monsieur le ministre d'Etat, vous est familier. Une telle assemblée pourra et devra juxtaposer dans son travail des éléments divers représentatifs des réalités professionnelles et territoriales.

N'est-ce pas du reste à elle, n'est-ce pas à son travail que songeait Léon Blum, dans l'enceinte du Luxembourg, lorsque, inaugurant les travaux du premier Conseil de la République de la IV<sup>e</sup> République et grandi par l'épreuve de la déportation, comme il avait été précédemment grandi par l'épreuve du pouvoir, il disait :

« En vous interdisant d'usurper sur la souveraineté de l'Assemblée nationale et de paralyser son travail, le législateur vous a donné une liberté de jugement, d'initiative, de création qui vous permettra d'aborder les grands problèmes de l'Etat dans des perspectives plus lointaines. Vous n'avez pas charge d'opposition politique et vous n'êtes pas le double appauvri et diminué d'une première Assemblée. La sagesse est parfois dans l'audace, la prudence dans l'initiative et dans le mouvement, et c'est pourquoi cette chambre de réflexion sera aussi une chambre de progrès et de création. »

Elle peut l'être si les dispositions constitutionnelles que vous envisagez lui donnent les moyens nécessaires à cet effet. Ces moyens, il faut les trouver dans l'inclusion authentique du Sénat au sein du Parlement, ce qui vaut aussi bien pour les prérogatives personnelles de ses membres — allant des immunités au droit d'interroger et de s'informer par des questions écrites ou orales — qu'à la dignité conférée aux travaux de l'assemblée elle-même par la publicité de ses débats.

Ces moyens, il faut les trouver dans le temps de la consultation. Car, puisque la seconde assemblée ne peut avoir le dernier mot, il faut qu'elle ait le premier, à peine de n'avoir pas grand-chose.

Et si, comme vous l'avez admis, il peut se produire des cas dans lesquels le gouvernement choisira d'engager un débat aboutissant devant notre Assemblée à une prise en considération, il conviendra de veiller à ce que ce débat portant sur les options politiques majeures n'entre pas dans les détails dont la primeur doit demeurer l'apanage de la seconde assemblée.

Enfin, vous me permettez aussi de penser qu'il ne serait pas bon qu'une disposition quelconque vienne limiter les matières pour lesquelles la seconde assemblée sera compétente. L'expérience enseigne que les assemblées libres se cantonnent mal dans les objets qu'on prétend leur assigner limitativement et qu'en définitive elles étendent toujours le domaine de leur réflexion. Plutôt que de voir donner des dispositions restrictives n'est-il pas préférable d'être ici libéral ?

J'apprécie, d'autre part, la faculté que vous donnez à la seconde assemblée de se faire entendre par une délégation — peut-être même un peu plus nombreuse que vous ne l'avez prévu — au sein de nos commissions et de l'Assemblée nationale elle-même en séance plénière.

Car ce qui ronge les prérogatives d'une assemblée consultative, ce n'est pas la possibilité de ne pas la consulter, mais c'est une chose beaucoup plus grave, la multitude des sollicitations et des tâches, la marée de documents qui assaillent ceux qui détiennent les redoutables prérogatives de la décision, en sorte qu'ils ne peuvent plus lire et connaître ce qu'une interpellation directe ne les contraignant pas d'entendre.

L'interpellation directe, l'amalgame des compétences de notre temps, la solennité du conseil peuvent et doivent ainsi donner au Sénat une magistrature d'influence qui complètera et aidera notre prérogative de la décision.

Mais je voudrais le dire en quittant cette tribune, comme il faudra le dire en quittant ce débat, ce n'est pas l'aménagement réalisé, ce n'est pas la réforme — si importante qu'elle puisse être — qui dispensera en définitive de résoudre les véritables problèmes de fond qui se posent à la nation.

Aménager l'Etat, c'est bien et sans doute nécessaire ; maintenir l'Etat, entraîner la nation et préserver ses libertés, c'est plus que nécessaire.

C'est essentiel, car c'est notre manière de réaliser cette conciliation de l'assurance et de la fermeté dans la décision, de la liberté dans la pensée et de l'étendue dans la réflexion, qui ne sont pas seulement le problème de notre nation, mais aussi le problème de la démocratie de notre temps. (*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. le Premier ministre. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

**M. Maurice Couve de Murville, Premier ministre.** Mesdames, messieurs, c'est assurément un grand débat qui se poursuit pour la troisième journée devant l'Assemblée nationale.

Un grand débat parce qu'il porte sur cette matière fondamentale qui s'appelle les institutions ; par conséquent les réformes dont il s'agit mettent en cause les structures mêmes de l'Etat, et avec elles la conduite des affaires publiques. Un grand débat aussi, si l'on en juge par le nombre sinon des assistants du moins des intervenants, et par l'intérêt, parfois même, nous l'avons vu tout à l'heure, la passion qu'il suscite.

Intérêt et passion qui montrent l'importance que vous attachez, et qu'avec vous le pays lui-même attache à ce qui est vraiment en cause, j'entends la participation des citoyens à la gestion de leurs affaires, et d'abord dans la région qui est la leur. Intérêt et passion qui n'ont nullement été atténués par le fait que nous avons cependant tous, d'autre part, dans des domaines essentiels, qui s'appellent l'économie, les finances, la monnaie, l'université, des préoccupations immédiates et pressantes, auxquelles nous avons assuré d'ailleurs, comme il était normal, la priorité dans les discussions de toute la présente session.

Sans doute beaucoup ou au moins certains d'entre vous ont-ils le sentiment, comme le Gouvernement, qu'il n'y a là nulle contradiction. Je dirai même : bien au contraire, après les événements que nous avons vécus il y a six mois. Ces événements ont en effet révélé la nécessité de réformes profondes, qui ont été définies, quand à leur esprit général, par le terme de participation dont je me servais à l'instant, et qui concernent aussi bien les institutions dont nous discutons aujourd'hui, que les entreprises et les rapports sociaux, que l'Université enfin dont vous avez eu à connaître à propos de la loi d'orientation. Ces événements ont fait comprendre aussi quel rôle jouait le facteur temps dans un monde où les évolutions sont devenues tellement rapides que la jeunesse elle-même y trouve peut-être la raison profonde de son désarroi.

Sans doute peut-on aussi penser qu'il n'y a pas de contradiction au fond entre les deux données essentielles qui caractérisent en ces jours la situation de la France et l'état d'esprit des Français ; je veux dire, d'une part, la nécessité de transformations profondes, d'autre part, cet immense désir de stabilité, de retour à l'ordre et à la normale dans tous les domaines, qui domine à l'évidence le sentiment général. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République et du groupe des républicains indépendants.*)

Il n'y a pas de contradiction, d'abord parce que ce retour à l'ordre et à la normale ne pourra s'opérer durablement sans un certain nombre de réformes, telles que, puisque c'est ce qui est en cause ici, celle du rôle de l'Etat et de l'administration dans la vie des citoyens.

Il n'y en a pas non plus, dès lors que les réformes sont opérées en quelque sorte à froid, dans le respect absolu de la légalité, après des consultations et des discussions approfondies, avec le sentiment d'être à la fois dans le sens de l'évolution historique et en harmonie avec les aspirations profondes du plus grand nombre.

Dans le cas de la réforme du Sénat et des régions, le Gouvernement, par la voix de MM. Jeanneney et Guichard, vous a fait

connaître, dans leurs grandes lignes, ses idées au stade actuel. Il a pris soin de souligner que rien n'était encore définitivement arrêté dans son esprit.

En particulier, il entendait, au préalable, connaître les sentiments de l'Assemblée nationale.

Beaucoup de vos réactions se sont déjà manifestées depuis mercredi. Elles ne vont pas toutes, bien entendu, et de loin, dans le même sens. J'en suis le témoin, en particulier depuis une heure, et je pense que toutes les intentions sont probablement pures. (Sourires.)

Il a déjà été répondu à certaines de ces interventions, il y sera répondu encore ; mais, de toute façon, aucun texte n'est encore établi.

Le travail sera entrepris par la suite de telle sorte qu'il tienne compte de tout et que les conclusions puissent être tirées dans la sérénité, en pleine connaissance de l'ensemble des éléments.

Une chose me frappe dans tout ce qui se dit et se discute maintenant au sujet du Sénat et des régions, quel que soit le sens dans lequel les uns ou les autres se prononcent : c'est que c'est en des termes analogues qu'on en parle depuis longtemps, depuis des mois et même depuis des années.

Cela démontre bien que l'évolution est en marche, qu'en fait la réforme de ces institutions est déjà engagée dans les esprits, qu'elle doit aboutir de toute manière et que, dès lors, mieux vaut ne pas attendre de se trouver un jour face à une situation — je pense aux régions, par exemple — où, peut-être, l'on serait poussé par l'événement et où il serait plus difficile d'assurer les équilibres qui sont indispensables du point de vue national.

Après les exposés que vous avez entendus, je n'ai pas à revenir en détail sur les idées du Gouvernement. Je me bornerai donc à présenter, sur le Sénat et sur les régions, successivement, les vues générales qui me semblent dominer la matière, avant de traiter, en terminant, des problèmes relatifs à la procédure.

L'exemple du Sénat confirme à l'évidence une grande loi qui gouverne les institutions publiques, et que l'on ne peut méconnaître, même dans un pays comme la France où les textes constitutionnels se succèdent à une cadence quasi vertigineuse. Cette loi est que les institutions évoluent d'elles-mêmes dans le sens du mouvement général.

La haute Assemblée a été établie en 1876 comme une sorte de défense contre les audaces ou les dangers du suffrage universel.

Voilà une conception qui paraît aujourd'hui, qui paraissait déjà hier et avant-hier, complètement dépassée.

Le régime parlementaire a, en France, comme dans tous les pays démocratiques qui n'ont pas un régime fédéral, évolué de telle sorte que l'Assemblée, élue directement par l'ensemble des citoyens, est devenue sans conteste l'organe essentiel.

Le Sénat de la III<sup>e</sup> République avait, au départ, les mêmes pouvoirs politiques et législatifs que la Chambre.

Avec le temps, et d'une manière accélérée entre les deux guerres, ses pouvoirs politiques, essentiellement le droit de mettre en cause la responsabilité gouvernementale, ont été de plus en plus contestés, même si, en 1937, le Sénat avait encore pu conduire le gouvernement de front populaire à démissionner par le refus de voter les textes qui lui étaient demandés.

Après la Libération, non seulement toute notion de prérogative politique avait disparu, mais c'est le Sénat lui-même qui s'est trouvé mis en cause, autrement dit aussi ses prérogatives en matière législative.

Le Conseil de la République, créé par la Constitution de 1946, avait à cet égard des pouvoirs bien réduits.

La Constitution de 1958, qui reconnaissait le bicaméralisme, a restitué au Sénat son nom et son rang. Il n'en regagnait pas pour autant le pouvoir législatif qu'il possédait jadis. Le principe était bien confirmé que le dernier mot revenait à l'Assemblée — c'est-à-dire au suffrage universel — seule dotée en réalité du véritable droit de décision.

Une telle évolution était d'autant moins contestée qu'il apparaissait davantage que la composition même de la deuxième assemblée, figée depuis près d'un siècle, correspondait de moins en moins à la physiologie de la France moderne, même si le principe n'était nullement contesté que le Sénat demeurait le représentant en quelque sorte privilégié de ses collectivités locales qui sont l'élément de base de notre organisation politique.

En d'autres termes, nous sommes parvenus à une situation où il apparaît qu'il faut sortir à la fois des équivoques et de l'anachronisme.

Si une seconde assemblée demeure nécessaire au sein du Parlement — et je le crois profondément — encore faut-il lui donner une figure et des fonctions qui lui permettent de jouer dans la République, avec la dignité et l'efficacité convenables, le rôle qui lui revient.

La figure, c'est-à-dire la composition. Le Sénat doit rester le grand conseil des communes de France, dès lors qu'un compte plus équitable serait tenu du facteur démographique. En d'autres termes, il doit être plus représentatif.

Mais il faut aller plus loin. A partir du moment — je l'ai déjà constaté et j'y reviendrai — où le véritable pouvoir politique réside, au sein du Parlement, dans la seule Assemblée nationale, les problèmes économiques et sociaux deviennent obligatoirement, avec les questions juridiques, culturelles et administratives, l'essentiel de la compétence du Sénat.

Or il existe, de par la Constitution, une autre institution qui, dans ces domaines, a aussi une compétence et des attributions : c'est le Conseil économique et social, un conseil qui a fait un travail utile mais dont, reconnaissons-le franchement, les avis sont bien insuffisamment pris en considération.

Alors l'idée naît, en quelque sorte d'elle-même, d'une fusion des deux institutions, qui permettrait à un Sénat renoué, donc à la collectivité tout entière, de bénéficier des capacités professionnelles et techniques que représente le Conseil économique et qui, à ce jour, ne sont pas vraiment utilisées.

Quant aux fonctions d'un Sénat transformé, il s'agit avant tout — c'est déjà le fait, mais dans des conditions qui ne sont pas bonnes, nous en faisons constamment l'expérience — d'aider l'Assemblée nationale dans son travail législatif, par des avis, des propositions, des discussions en commun et cette sorte de débat prolongé que permettent des examens successifs.

C'est l'objet du dispositif qui vous a été exposé l'autre jour par M. Jeanneney et qui, bien loin de reléguer la seconde assemblée dans un rôle de simple figuration, lui permettrait au contraire, sans surenchère ni négativisme, de bien mieux jouer en pratique son rôle dans l'élaboration de la loi, ce rôle que les textes et l'évolution historique ont, en fait, déjà consacré.

J'entends par là le principe que le droit de décision et le pouvoir politique résident dans l'Assemblée nationale issue du suffrage universel.

De la même façon, c'est par rapport à cette assemblée que le Président de la République, élu au suffrage universel, lui aussi, assure l'équilibre des pouvoirs.

La réforme régionale s'inscrit naturellement dans un tout autre contexte que celle du Sénat, mais elle procède — c'est un point fondamental — de principes analogues.

Le premier est, bien entendu, celui de la participation des intéressés à la gestion de leurs affaires.

Le second — je le souligne dès l'abord, pour éviter tout malentendu — est qu'il s'agit de réformer ou de créer non pas des institutions ayant un pouvoir politique, mais bien des institutions ayant des compétences définies à l'avance, dans les domaines économique, social et culturel.

Pour les régions également, il s'agit de prendre acte ou de tirer les conséquences d'une évolution qui se poursuit depuis un certain temps dans les faits et dans les esprits.

Dans les faits : il suffit de rappeler la création successive des régions de programmes, des préfets de région, des Coder.

Dans les esprits : c'est la réaction qui se manifeste partout contre une centralisation jugée excessive et contre la bureaucratie envahissante qui en est l'expression.

Mais de quoi s'agit-il exactement ? Aucune équivoque ne doit exister en effet, puisque, de toute façon, vu l'importance du problème, c'est la nation elle-même qui est concernée.

La nation française a été, au cours des siècles, formée par le pouvoir central et rassemblée autour de lui. C'est la lutte séculaire, et finalement victorieuse, de la monarchie contre les féodalités. C'est l'affirmation par la Constitution de 1793 — on l'évoquait ici l'autre jour — de la République une et indivisible. L'administration napoléonienne, encore la nôtre aujourd'hui, a traduit définitivement dans les faits cette affirmation de principe.

Rien de tout cela, qui constitue le fait politique français, n'est, à ma connaissance, mis en cause par quiconque. (Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République.)

La meilleure démonstration m'en paraît être que bien rares sont ceux qui contestent que, dans les collectivités régionales qu'il s'agit de former, le pouvoir exécutif ne peut être confié qu'au préfet nommé par le pouvoir central, car ce préfet est seul à même d'assurer non seulement l'efficacité dans l'action, mais encore le respect de l'intérêt général, face aux intérêts particuliers.

En d'autres termes, l'unité nationale n'est aucunement en question.

Le problème est en réalité tout autre.

Il s'agit de l'évolution économique des temps modernes.

Les féodalités, de nos jours, ne sont pas des puissances régionales ou locales, mais des puissances économiques, professionnelles, techniques, voire bureaucratiques.

Sous l'Empire, sous la III<sup>e</sup> République encore, l'Etat, c'était quasi exclusivement le pouvoir politique et administratif : tel

est le cadre dans lequel ont été créées nos institutions, que, encore une fois, personne ne conteste.

Mais aujourd'hui l'Etat, c'est aussi le pouvoir économique, et celui-ci s'appelle, entre autres, le Plan, le développement, la décentralisation, les équipements collectifs.

L'Etat intervient chaque jour, et chaque jour davantage, dans la vie et l'activité des hommes et des entreprises.

Voilà le fait nouveau capital, et c'est pour cela que notre système, créé en de tous autres temps et pour de tous autres besoins, n'est plus adapté aux nécessités de l'époque.

Dès lors que l'Etat — c'est-à-dire les pouvoirs publics — intervient de la façon que je disais sur le plan économique et, par conséquent, social, son rôle devient écrasant. Celui-ci ne peut plus être assuré dans les conditions où l'était jadis la simple administration du pays.

Il n'est plus possible que tout soit conçu et dirigé de Paris, pour de simples raisons d'efficacité dans la gestion, mais compte tenu aussi de l'impossibilité d'apprécier du centre, et en quelque sorte dans l'abstrait, la multiplicité des besoins et des intérêts dans chaque partie du territoire.

J'irai plus loin. Non seulement l'unité nationale n'est pas en question, mais peut-être souffrirait-elle en définitive, à la longue, d'un refus de donner satisfaction aux demandes qui viennent de toutes parts, pour une décentralisation de la fonction économique de l'Etat.

Je pense qu'il n'est, en définitive, par de meilleur moyen de consolider cette unité que de faire disparaître les causes d'un mécontentement souvent justifié.

Ici encore, c'est de participation qu'il s'agit, et la nation tout entière en sera la bénéficiaire.

Sur les modalités mêmes qui sont envisagées, je ne reviendrai pas en détail. Mais quelques points me paraissent essentiels.

Il est clair, tout d'abord, qu'il s'agit de créer des collectivités territoriales dont les compétences, définies par la loi, sont de caractère exclusivement économique, social et culturel.

Ces collectivités doivent avoir des attributions réelles sinon la réforme serait un leurre. Cela signifie qu'elles auront un budget, avec des charges résultant de leurs compétences mêmes, et des recettes qu'il appartiendra à la loi, et d'abord aux lois de finances successives, de déterminer. Il faut cependant qu'il soit bien entendu que nous avons la ferme volonté de ne pas augmenter au départ les dépenses ou les impôts de la nation; il s'agit seulement d'en répartir autrement une partie, celle qui correspond aux compétences des nouvelles collectivités.

Enfin, les futurs conseils régionaux devront avoir une composition équilibrée qui, sans introduire dans la région des luttes politiques qui seraient en contradiction avec le caractère que l'on entend leur donner, fasse sa juste part au suffrage universel, par la présence des députés de la nation.

Mesdames, messieurs, un dernier problème se pose qu'il m'appartient de traiter maintenant: suivant quelle procédure le Gouvernement envisage-t-il de mettre en œuvre cette double série de réformes?

L'Assemblée connaît déjà notre réponse. Elle n'a jamais varié, en particulier, pour: ce qui me concerne, depuis la première déclaration que, le 17 juillet dernier, j'ai eu l'honneur de faire devant vous. Il s'agit du référendum, formellement prévu dans son principe par la Constitution et devenu dans la pratique, depuis dix ans, en quelque sorte une institution de notre vie politique.

La réforme du Sénat est nécessairement une réforme constitutionnelle, comme l'était en 1962 l'élection du Président de la République au suffrage universel, à l'époque soumise au référendum.

La réforme régionale est d'une autre nature, puisqu'elle est justiciable de la loi ordinaire. Mais elle est tellement importante dans son esprit et dans ses conséquences qu'il paraît indispensable d'y associer directement le pays dans son ensemble, autrement dit de lui donner le caractère d'une manifestation solennelle de la volonté nationale dans les conditions prévues par la Constitution. Ainsi le départ serait-il donné, dans les meilleures conditions possibles, à cette grande entreprise.

Conformément à l'article 11 de la Constitution, c'est au Gouvernement qu'il appartiendra, le moment venu, de faire des propositions en ce sens à M. le Président de la République. C'est ensuite au général de Gaulle que, compte tenu de tout, reviendra la décision.

Au total, les réformes dont nous discutons marqueront, lorsqu'elles seront mises en œuvre, après la Constitution de 1958 et après la réforme fondamentale de 1962, une étape nouvelle et essentielle de l'évolution de nos institutions politiques.

Il s'agit, en premier lieu, de donner à notre deuxième assemblée parlementaire une physionomie définitivement adaptée aux réalités politiques actuelles et aux besoins du monde moderne.

Il s'agit, en second lieu, par l'organisation des régions, de renforcer la nation tout entière en donnant plus de vie à chacune de ses parties.

Une centralisation séculaire a rassemblé la France autour de Paris. Une centralisation excessive risquerait aujourd'hui de desservir la France en hypertrophiant Paris. Il faut promouvoir partout l'activité, l'initiative, la responsabilité, le dynamisme, faute desquels notre pays pourrait déperir dans la réglementation, dans les contrôles et dans l'inertie.

Ce qui est vrai de l'économie dans toutes ses branches est vrai aussi de nos villes et de nos campagnes. C'est là la véritable participation. Les Français paraissent le comprendre à en juger par l'intérêt que suscitent partout l'idée régionale. Ils en attendent tout à la fois de connaître eux-mêmes et de décider de questions qui les concernent directement, de mieux organiser la solidarité nationale pour le développement économique de toutes nos provinces, d'alléger des structures trop centralisées qui leur paraissent inhumaines, inadaptables et souvent inefficaces, bref d'être libérés d'une multitude de contraintes qui s'opposent à la nécessaire adaptation aux conditions de la vie.

Ils comprennent aussi, comme nous, que personne ne peut, dans cette matière difficile entre toutes, faire dès l'abord œuvre définitive.

La création de conseils régionaux, l'attribution aux régions de compétences bien déterminées, marqueront une étape essentielle dans une œuvre qui se déroulera forcément au cours du temps. La vie montrera quels en sont les mérites et les imperfections. La loi pourra toujours aménager ce que la loi a décidé. L'expérience et l'usage feront le reste. Ainsi, peu à peu, s'élaborera le visage d'une France nouvelle, mais qui restera toujours la France.

Voilà les perspectives, voilà les espoirs. Maintenons les uns largement ouvertes, ne décevons pas les autres. (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. Barel.

**M. Virgile Barel.** Monsieur le Premier ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, le problème de la régionalisation de la France pose un cas pour la Côte d'Azur.

De toute évidence, ce secteur constitue une entité économique fondée sur son climat et ses sites qui ont, premièrement, donné naissance à l'industrie touristique englobant l'hôtellerie, les transports, les spectacles, etc.; deuxièmement, appelé pour le séjour temporaire l'établissement de très nombreuses résidences secondaires, d'où le développement, un moment très important, de l'industrie du bâtiment; troisièmement, favorisé la culture florale. Mais cela ne constitue pas une unité économique complète.

Notre époque a ses exigences. Il est loin le temps — presque deux siècles nous en séparent — du rapport de l'abbé Grégoire à la Convention nationale, énumérant les richesses naturelles et les grandes possibilités économiques du comté de Nice, rapport tendant à ce que soit exaucé le vœu des Niçois d'être réunis à la République française.

Mais nous sommes en 1968. Notre économie doit s'adapter. Ni l'industrie ni l'agriculture de la Côte d'Azur ne sont suffisantes. La recherche, qui y trouverait des conditions optimales, n'est encore qu'à l'état d'embryon.

Aussi, bien que nous en ayons envisagé la création, une région Côte d'Azur n'est pas, pour ses 732.000 habitants, une nécessité essentielle. Bien sûr, la structure économique compte, mais aussi la structure politique, et nous la voulons démocratique.

Une région Côte d'Azur? Beaucoup en parlent. C'est aux départements eux-mêmes d'en décider.

La création d'une région méditerranéenne permettrait-elle un équilibre des Pyrénées aux Alpes sans que Marseille puisse s'imposer par ses grandes dimensions? Une grande région méditerranéenne à l'échelle de demain, qui s'étendrait tout le long de la côte, entre la frontière italienne et la frontière espagnole, de part et d'autre du delta rhodanien, aboutissement de la grande voie fluviale mer du Nord—Méditerranée, constituerait un ensemble économique qui, géré démocratiquement, condition essentielle, pourrait améliorer le sort de ses populations.

La région Provence-Côte d'Azur-Corse sera-t-elle maintenue? Aucun texte n'a encore été établi, a déclaré M. le Premier ministre. Sera-t-il tenu compte de la volonté des assemblées élues? Nous ne savons quelle décision interviendra, mais il serait juste, en tout état de cause, que Nice, si elle se voit refuser la situation de métropole régionale, reçoive au moins le statut de métropole d'équilibre, au même titre que les huit grandes agglomérations visées dans la loi du 22 décembre 1964.

Nice, métropole d'équilibre, serait, de par cette loi, dotée en priorité, comme doit l'être Marseille, des équipements caractéristiques du niveau supérieur : culture, recherche, enseignement supérieur, équipement hospitalier spécialisé, administration, transport.

A ce propos, je veux indiquer que le conseil général des Alpes-Maritimes, soulignant « la lourdeur des charges fiscales françaises », affirmait : « le recours éventuel à un impôt d'équipement propre à la région devra être strictement limité ».

Ce que la population, les élus et autres représentants veulent, c'est l'harmonisation des possibilités de réalisation sur le plan de la région, lesquelles doivent, évidemment, s'inscrire dans la planification nationale.

On voudra peut-être me permettre de signaler que nous avons eu, dans le passé, à essayer certains refus.

Depuis toujours, par exemple, nous demandons la création d'une cour d'appel à Nice, prévue d'ailleurs dans le traité de rattachement du comté à la France. Elle nous a toujours été refusée. Nous n'avons même pas une chambre de la cour d'appel d'Aix. Un ministre de la justice m'a dit que ce serait exposer les magistrats à trop de tentations. On peut sourire.

Autre exemple : durant des décennies, nous avons réclamé la création d'une académie de plein exercice. Il y a deux ans seulement, fut enfin créée l'université de Nice. Notre université, qui comprend les Alpes-Maritimes, le Var et la Corse, gagnerait à la création d'une région dans ces limites. Mais l'Ouest-Var et la Corse la veulent-ils ?

Une vaste région de la Méditerranée qui présenterait une grande diversité économique et géographique permettrait à plusieurs universités importantes de collaborer et de se développer selon leurs lignes de force propres. J'ajoute que, conformément à ce que j'ai dit il y a un instant, la désignation de Nice comme métropole d'équilibre serait favorable à l'université.

Dans le présent, ce qu'il faut, c'est que la vocation touristique et l'exercice d'autres activités du département des Alpes-Maritimes soient facilités et non entravés par une organisation régionale à laquelle il ne participerait pas à part entière.

Il est une exigence à laquelle cette organisation doit répondre, celle du plein emploi. Il est urgent d'y pourvoir et de mettre fin à l'inquiétante escalade des demandes d'emploi non satisfaites : 8.163 en septembre, 9.008 en octobre et 9.750 en novembre, ce qui, multiplié par le quotient classique fixé par l'I. N. S. E. E. et qui est de 1,9, porte le nombre des chômeurs à 18.000. Ce chiffre est éloquent. A lui seul, il prouve la nécessité d'organiser notre future région de manière à tendre vers la résorption du chômage azuréen. La chambre de commerce et d'industrie des Alpes-Maritimes a précisé que la région Provence-Côte d'Azur est celle où le chômage est le plus important en France. Peu glorieuse et fort malheureuse tête de peloton !

Nous devons d'ailleurs faire la constatation amère que la zone industrielle aménagée sur le bord du Var, objet de tant d'expressions de satisfaction préfectorale, n'a pas abouti à la création des 3.000 emplois nouveaux imprudemment annoncés. Nous en sommes loin !

Les besoins vont croissant. Les résultats provisoires du recensement de 1968 font ressortir une population de 732.335 habitants contre 625.422 lors du recensement de 1962, soit une augmentation de 106.913 habitants.

Pour jouer pleinement leur rôle d'accueil, la Côte d'Azur et son arrière-pays ont besoin de compléter leur équipement : des voies rapides, des circuits routiers touristiques, des tunnels vers le Piémont, une route express Nice—Grenoble, des stations de sports d'hiver, des ports de plaisance, des parcs, des terrains de camping et de caravaning, une hôtellerie adaptée, des piscines, des villages de vacances et cela, toujours avec la préoccupation de faciliter le repos et les loisirs des travailleurs, ce qui n'écarte pas l'hôtellerie à plusieurs étoiles.

Ces réalisations devraient être prévues dans le plan de l'ensemble de la région dont nous demandons l'organisation avec des « modalités spécifiques » — pour reprendre l'expression ministérielle — et le fonctionnement sur la base de la plus large démocratie, ainsi que l'a réclamé notre ami Waldeck L'Huilier, avec Nice comme métropole d'équilibre. La région, quelle qu'en soit l'étendue, devrait être gérée par un conseil élu au suffrage universel et à la représentation proportionnelle. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

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

**M. Benoît Macquet.** « La régionalisation 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 », voilà, monsieur le ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, ce que vous avez déclaré mercredi dernier.

En conséquence, la régionalisation est une des réformes nécessaires à une participation plus active des hommes à la vie démocratique. Elle doit donc permettre une compréhension plus exacte des problèmes, intéresser l'individu à la vie économique de sa région et, comme suite logique, à la vie économique de la nation.

La réforme régionale connaît la faveur de l'opinion publique. Discussions passionnées et articles de presse en fournissent la preuve. Voilà pourquoi, monsieur le ministre, il serait regrettable de la décevoir, d'autant plus que, pour la première fois dans ce pays, les plus larges possibilités ont été données à tous les organismes de s'exprimer librement, que le Parlement donne son avis et que vous pourrez tirer ensuite les conclusions de ces suggestions et de ces conseils.

Ainsi ce projet sera l'œuvre de la nation tout entière. J'en rends hommage au Gouvernement du général de Gaulle.

Cependant, permettez-moi de vous dire que si la régionalisation est porteuse de tant de promesses, de tant de bouleversements, il vous faudra savoir choisir avec le plus grand soin entre les différentes solutions possibles.

Cette régionalisation ne doit pas non plus porter atteinte à l'unité nationale.

Elle doit, au contraire, apporter un renouveau de l'esprit régional, qui automatiquement ressuscitera l'esprit national, qui nous manque bien souvent et qui, dans bien des domaines, est une cause de déboires et de catastrophes comme celles dont chacun garde encore le souvenir.

Toutefois, qu'il me soit permis d'exprimer le regret que nous ne profitions pas de cette grande réforme pour réaliser en même temps — comme le disait avant moi M. Poujade — la réforme des institutions communales et aussi de procéder à un nouveau découpage cantonal compte tenu du recensement et, par conséquent, de l'évolution démographique.

Je ne m'étendrai pas sur la réforme du Sénat, étant d'accord, monsieur le ministre, sur les grandes lignes de votre exposé. Toutefois, je me permettrai d'attirer votre attention sur un seul point qui concerne la représentation des catégories professionnelles. Je ne suis pas contre, mais je suis catégoriquement contre la désignation automatique par les organisations de leurs représentants.

Je considère, en effet, que ces représentants doivent être élus par les suffrages de l'ensemble des individus qui composent la corporation. Je suis contre le mandarinate. C'est cela la démocratie. C'est aussi le vrai fondement de la participation.

Je me permets de faire état d'un autre point de désaccord qui porte sur l'importance de la région. Doit-on maintenir — avec quelques modifications — les régions actuelles ou doit-on les agrandir ?

Vous connaissez ma position : je ne l'ai jamais cachée. Ceux qui sont partisans du maintien de l'état de choses actuel disent que c'est là un premier pas vers la grande région.

Or vous savez bien que parfois le provisoire dure longtemps. Et quand vous aurez installé tout ce qui est nécessaire à la marche d'une région, croyez-vous sincèrement que vous pourrez ensuite faire fusionner harmonieusement deux ou trois organismes en un seul, regrouper deux ou trois régions, alors qu'elles auront déjà pris conscience de leur représentativité ?

Ne croyez-vous pas que vous allez ainsi consolider certains particularismes, j'allais même dire certains mouvements autonomistes ? Je pense là à une certaine région que je connais bien. Ce particularisme n'a rien à voir avec la vie économique et ne peut être qu'un frein à l'expansion.

Il faut aussi admettre que certaines régions actuelles ont un caractère artificiel du point de vue technique ou économique. On peut penser qu'elles ne répondent pas, sous leur forme actuelle, à un plan cohérent d'aménagement ou de développement.

La V<sup>e</sup> République a créé les métropoles d'équilibre, et si l'on regarde la carte de France, on s'aperçoit qu'elles ont été très judicieusement choisies. Ne croyez-vous pas que cet espace régional doit être défini à partir de ces métropoles et appuyé sur elles pour constituer un espace économique mieux structuré, plus viable, véritable zone de rayonnement et d'évolution — les statistiques sont là — de la démographie française ?

Force nous est de constater que, lorsque vous avez créé ces métropoles d'équilibre, vous avez, par anticipation, créé les capitales naturelles de ces futures grandes régions, et je vous en félicite.

En vérité, je pense qu'il ne peut y avoir de formule transitoire car cela reviendrait à tamiser l'esprit révolutionnaire du gaullisme.

Mais que la région soit petite ou grande, il faut l'organiser. Pour ma part, je pense que la clef de voûte de l'édifice doit être le super-préfet, nommé par le Premier ministre. Son autorité doit s'exercer sur les préfets des départements composant



la région. Il doit être le coordinateur et disposer d'un état-major solide et qualifié. A côté de ce super-préfet, il faut prévoir une seule assemblée ayant vocation de gérer un budget.

Par conséquent, il faut que le citoyen puisse choisir lui-même ses conseillers régionaux au scrutin de liste majoritaire à un tour, listes délibérément constituées qui seraient régionales et comprendraient des élus locaux, des personnalités mais aussi des représentants des groupes socio-professionnels et socio-économiques, ceux-ci devant comprendre qu'ils seront ainsi associés aussi étroitement que possible aux responsabilités régionales.

Sans prendre la place des membres régionaux, les députés qui sont les élus du sol, s'ajoutant aux conseillers régionaux, seraient les liens naturels entre la région et l'Assemblée nationale, les intermédiaires qui éviteraient une éventuelle prépondérance régionale sur le plan national.

Je ne m'étendrai pas sur les responsabilités du conseil régional. Beaucoup de bonnes idées ont déjà été émises à ce sujet à cette tribune. Il faut qu'on lui donne de larges possibilités, qu'on lui donne la responsabilité de l'élaboration et de l'application du plan régional, qu'on effectue de larges transferts de pouvoirs et de ressources; mais la planification globale doit rester celle de l'Etat et tous les mécanismes nationaux d'incitation doivent demeurer indépendants.

S'agissant des ressources, les régions doivent pouvoir prendre les décisions qu'elles jugeront conformes aux intérêts qu'elles représentent, sans être subordonnées au bon vouloir des administrations centrales.

Il faut donc admettre qu'elles devront bénéficier d'une répartition des impôts d'Etat, pouvoir contracter des emprunts et recevoir des subventions.

D'abord donc, elles devront gérer l'impôt. Il faudra que la part d'impôts attribuée à la région soit un élément de revenu bien défini par la loi, afin d'éviter de trop graves distorsions entre les régions. Il est évident que les régions devront avoir ainsi le droit de disposer librement de ces ressources pour les affecter à des actions ou des réalisations dont la responsabilité sera régionale.

Ensuite, les régions doivent normalement pouvoir émettre des emprunts, de façon à disposer de l'épargne locale.

A cet égard, je vous citerai un exemple: une petite commune de Vendée désirait construire une maternité; il lui fallait pour cela une somme importante; le maire a lancé un emprunt communal: en trois jours, il a recueilli les fonds nécessaires et la commune a maintenant sa maternité.

Bien entendu, il faut une limite — la loi peut la prévoir — car ces emprunts régionaux ne devront pas nuire aux emprunts d'Etat qui sont, à mon sens, trop rares.

Enfin, les régions devront pouvoir recevoir des subventions. Celles-ci leur donneront plus de facilités, du fait de l'allègement des procédures administratives et l'autonomie de la région sera fonction du caractère plus ou moins global des subventions accordées.

Il ne faut pas oublier que ces subventions doivent jouer un rôle essentiel de péréquation afin de parer au danger d'accroissement du déséquilibre entre régions riches et régions pauvres.

Ainsi, monsieur le ministre, l'ensemble constituant le budget de la région permettra l'exécution d'une politique d'aménagements et de constructions plus judicieuse, qui apportera la prospérité dans chaque foyer car c'est bien cela que demande le peuple.

Qu'on le veuille ou non, il faut en finir avec les mesquineries de clocher, en finir avec ces rivalités départementales, en finir avec ces compétitions sans merci entre la province et Paris. Nous sommes arrivés au temps de la coopération, de la participation. Nous sommes arrivés au temps de l'effort collectif. Voilà la grande œuvre du général de Gaulle qui conditionne non seulement le présent, mais aussi, mes chers collègues, l'avenir de nos enfants. *(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. Soisson.

**M. Jean-Pierre Soisson.** Les républicains indépendants ont choisi la région. Les républicains indépendants veulent constituer un parti pour la région.

Pourquoi? Parce que le mouvement de la régionalisation, dans lequel le pays tout entier est engagé à l'appel du général de Gaulle, doit vivifier ce grand corps qu'est la France et constituer, par là, l'un des axes essentiels de la politique de demain.

Toutes les transformations de notre société depuis 1789 ont contribué à accroître la centralisation politique et administrative. Les événements de mai — et c'est en ce sens qu'il y a eu révolution — ont ouvert la voie à la décentralisation. La France a failli périr d'un jacobinisme outrancier. Tirer les leçons des événements, c'est d'abord jouer la région.

La région, mais pas à n'importe quelle condition. Il ne s'agit ni de ressusciter les fantômes du passé en invoquant les parlements de l'ancien régime, ni, en quelque sorte, de désarticuler l'Etat en mettant en cause l'unité de la nation. En ces moments difficiles que connaît la France, toute attachée au redressement de sa monnaie et de son économie, rien ne saurait être entrepris qui puisse entraver cet élan fondamental. Mais la régionalisation n'est pas cela, bien au contraire. Vous l'avez souligné, monsieur le ministre d'Etat: si notre économie s'est révélée si fragile, cela est dû, en grande part, à l'insuffisante adaptation de nos structures sociales et administratives aux exigences du monde moderne.

La grande réforme qu'il nous faut entreprendre, c'est celle de l'administration.

Il faut humaniser, simplifier, rapprocher l'administration de l'administré; bref, selon l'expression de M. Robert Poujade, rompre avec le cérémonial administratif. Notre administration, qui jadis a fait la France, doit aujourd'hui se renouveler, et la réforme régionale peut en être l'un des moyens. Le magistrat de la Cour des comptes que je suis croit qu'un tel renouvellement est possible. Tous y gagneront, l'Etat, les collectivités locales et les citoyens.

D'ordre administratif, l'objectif que nous devons nous fixer est aussi, et plus encore, d'ordre économique. Il s'agit avant tout de mieux adapter la France — et de l'adapter dans toutes ses parties — aux nécessités du développement. L'expansion ne peut être seulement nationale, elle doit être régionalisée. La politique d'aménagement du territoire nous a donné conscience de la complémentarité des efforts à entreprendre dans tout le pays. La réforme régionale doit tendre, au premier chef, à irriguer chaque partie du corps économique de la nation. Elle ne se justifie que si, demain, les régions deviennent véritablement les ressorts de la puissance économique française.

Oui, il faut réveiller les énergies que les excès du centralisme ont endormies. C'est un grand pari, mais ce doit être le pari de la France: chaque région doit davantage participer à l'effort commun de développement.

Mais, pour ce faire, elle doit être d'une taille suffisante. Les régions de programme, telles qu'elles existent actuellement, peuvent être un point de départ, mais j'appelle de mes vœux la création, au cours des prochaines années, de régions plus importantes qui puissent constituer, dans le cadre d'une Europe unie, de véritables pôles de développement.

Car la première mission de la région devra être de définir son avenir par rapport à la planification nationale. La région doit devenir le cadre dans lequel les problèmes de notre économie — qui sont essentiellement des problèmes de choix et de financement, donc de planification — seront désormais étudiés et résolus.

Etudiés, certes, mais par tous les intéressés. Le mérite essentiel du projet de réforme qui nous est soumis me paraît être d'associer étroitement à l'effort de développement national les représentants des activités économiques et des associations professionnelles du pays. C'est la voie de l'efficacité, c'est aussi celle de la démocratie.

Jusqu'à présent, les élites locales, dans leur grande majorité, s'étaient tenues à l'écart de toute activité politique. Elles se refusaient à participer à des compétitions électorales sur lesquelles elles n'avaient pas prise, elles ne comprenaient pas les querelles idéologiques des vieilles formations politiques: tout cela leur apparaissait comme un anachronisme absurde. Leur abstention a contribué à la sclérose des appareils politiques.

La réforme régionale peut et doit modifier cette situation: elle sera la grande affaire des hommes qui, à un titre quelconque, sont responsables du développement de leur région. Elle peut prévenir le dégel de la France.

Les chefs d'entreprise, les cadres, les jeunes agriculteurs ont soif d'action. Ce qui les intéresse, c'est avant tout la définition et la mise en œuvre de programmes de développement. Ils animent déjà les chambres de commerce, les comités d'expansion, les jeunes chambres économiques. Les voici qui sont appelés à participer aux futurs conseils régionaux. Un amalgame va s'opérer avec les représentants des communes et des départements; et demain, les problèmes politiques prendront un aspect nouveau et positif.

Mais, pour ce faire, les conseils régionaux devront disposer de moyens financiers déterminés, qui leur permettent d'entreprendre une action efficace. C'est dire que la réforme régionale doit être aussi celle des finances locales. Dans les circonstances difficiles que connaît notre économie, un principe doit être nettement dégagé: la charge fiscale ne saurait être aggravée. Le problème est donc celui d'une nouvelle définition, d'une nouvelle répartition des impôts payés par chaque Français. Car, pour réaliser les équipements qui sont aujourd'hui du domaine de l'Etat et qui seront demain du domaine de la région, celle-ci devra disposer de ressources propres, qui ne

sauraient être celles des départements et des communes. Sans transfert financier de l'Etat aux régions, il ne peut y avoir transfert d'équipements, et donc régionalisation.

Administrative et économique, la réforme doit être également politique.

Elle doit permettre de créer de nouveaux relais entre le pouvoir et les citoyens. Elle doit constituer le cadre de la résurgence de ces corps intermédiaires qui sont si nécessaires à l'équilibre politique du pays.

La réforme régionale a suscité un grand espoir; elle a contribué à provoquer ce fait essentiel de la renaissance d'une vie politique locale. Je crains, monsieur le ministre, que cet espoir ne soit déçu, lorsque seront fixées les modalités d'élection aux futurs conseils régionaux. Je regrette que le recours au suffrage universel direct ait été écarté. Dans chaque département auraient pu être constituées des listes qui auraient rassemblé des représentants des collectivités locales, des activités économiques, des organisations professionnelles et syndicales, auraient pu être définis en commun, par les uns et par les autres, de véritables programmes de développement, bref, aurait pu être organisée une démocratie locale. Tous les citoyens auraient été appelés directement à participer à ce grand effort d'animation, qui est le sens même de la réforme.

Car, de quoi s'agit-il ?

Il s'agit de permettre une meilleure adaptation de la France aux nécessités de son développement, d'assurer une plus large participation des Français à la gestion des affaires publiques.

En définitive, la réforme régionale, si elle est réussie, doit tendre à réconcilier la politique avec la réalité. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants.)

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

**M. Pierre Godefroy.** « Cette Normandie, cette double Normandie, haute et basse, qui d'un côté prolonge la région parisienne et, de l'autre, se soude à la rude architecture armoricaine, cette Normandie, quelle force l'a dotée de l'unité sous laquelle, aujourd'hui, elle s'incorpore à la France ? Quelle force sinon la mer ? »

Cette phrase, mesdames, messieurs, est extraite du livre *La Porte océane* que l'ancien président, très républicain, de cette Assemblée, Edouard Herriot, écrivait en 1932.

La mer : c'est elle qui a tracé la Normandie, depuis Le Tréport jusqu'au Mont-Saint-Michel.

Ce site convenait à un peuple de navigateurs : un estuaire où confluent les eaux du bassin parisien, un estuaire abrité, à l'Ouest, par l'avancée du Cotentin. C'est donc la fenêtre maritime du Nord-Ouest français sur la mer la plus fréquentée du globe, face à l'Angleterre.

L'herbe, tout autant que la mer, a contribué à l'homogénéité d'un pays promis à l'élevage. A travers toutes les vicissitudes d'une longue histoire, le sentiment de l'unité de notre terre normande s'est maintenu, et je n'en voudrai pour preuve que cette chambre régionale d'agriculture qui a son siège à Caen et qui est associée étroitement aux initiatives agricoles dans nos cinq départements.

Bref, la Normandie économique forme un tout, et cependant elle est divisée en deux régions.

Ni l'une ni l'autre de ces moitiés de la Normandie actuelle n'ont la dimension nécessaire. La haute Normandie, traversée par la vallée de la Seine, se développe à une cadence rapide mais risque d'être bientôt absorbée par la région parisienne. Quant à la basse Normandie, entre cette région parisienne et le massif breton, quelle chance l'attend sinon d'être oubliée ?

Certains ont voulu opposer les départements dits industriels de la basse Seine aux départements ruraux plus à l'Ouest. C'est méconnaître l'évidence. Une région ne doit-elle pas présenter à la fois une étendue suffisante et des activités qui se complètent ?

Que l'on considère les limites géographiques aussi bien que les complémentarités nécessaires, nous en arrivons à la même conclusion : la région idéale c'est la haute et la basse Normandie réunies, qui grouperaient dès maintenant trois millions d'habitants.

Si, comme je le crois, les choses doivent changer à la suite de cette grande réforme, si l'impulsion économique vient des régions elles-mêmes et si les régions prennent la responsabilité de définir leur vocation, de déterminer la priorité de leurs actions, tout en respectant, cela va de soi, les impératifs nationaux, alors un avenir d'activité et de richesse s'ouvrira à cette région maritime, située au point de rencontre de la voie fluviale de Paris à la mer et de la route maritime de l'Europe vers l'Atlantique.

Porte océane ! Quel gage d'avenir dans une France tournée vers l'expansion, c'est-à-dire vers l'extérieur ! Quel gage d'avenir aussi dans une Communauté européenne si, demain, les autoroutes en construction venant de l'Allemagne du Nord ou de la Hollande, à travers la Belgique, pour se joindre vers Valenciennes, étaient prolongées jusqu'aux grands ports de la Manche !

Quand cette Communauté européenne comprendra la Grande-Bretagne, la Normandie retrouvera sa pleine vocation d'exportatrice agricole. Car le pays européen le plus proche, n'est-ce pas l'Angleterre, que nos anciens appelaient la Grande Terre ?

Bas et hauts Normands doivent s'unir dans l'action. Commun sera l'effort, commun aussi sera le partage. Il faudra que Le Havre se souvienne qu'il se trouve à égale distance du Tréport, à l'Est, et de Cherbourg, à l'Ouest.

Il faudra aussi trouver une solution entre Caen et Rouen, peut-être par le bicéphalisme, peut-être aussi par quelque cité ancienne ou nouvelle quelque part entre Rouen, Caen et Le Havre. Personne n'y perdra, et surtout ni Caen ni Rouen, dans l'essor économique engendré par l'unité retrouvée. Je fais confiance au bon sens de nos gens, à leur goût du compromis dès qu'il s'agit de coopérer aussi bien sur le plan régional que sur le plan national.

Il faudra enfin aborder les difficultés dans l'esprit d'entreprise que les Vikings nous ont laissé en héritage avec le nom d'une terre si belle qui borde la mer.

Dans la France de l'an 2000, la Normandie fera une région forte, équilibrée, prospère, pour qui l'aventure sera de bâtir, de créer et d'ouvrir sur le grand large des espoirs nouveaux. (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. Bisson.

**M. Robert Bisson.** Mesdames, messieurs, la réforme régionale est une nécessité incontestable, car la France doit être dotée d'institutions modernes, en adaptant à notre temps celles qui nous régissent depuis plus d'un siècle et demi.

De la même manière qu'une commune ne saurait procéder isolément à l'électrification de son territoire ou à l'adduction d'eau, chacun des quatre-vingt-quinze départements français ne peut prétendre régler lui-même les problèmes de son expansion, de son avenir économique, qui ne peuvent être résolus que dans le cadre d'une entité économique, c'est-à-dire d'une région.

Mais la réforme, pour mériter vraiment son nom, pour être efficace, génératrice de progrès, doit être audacieuse. Il faut à la fois structurer les régions et modifier profondément l'actuelle organisation administrative locale.

Je n'évoquerai pas la nécessaire réforme communale puisqu'elle fera prochainement, ici même, l'objet d'un débat. Mais je songe à celle de nos départements.

Ceux-ci sont divisés en arrondissements, lesquels comportent un certain nombre de cantons. Il faut sûrement maintenir la division de la France en départements; il faut peut-être maintenir les arrondissements, car les sous-préfets, par leurs contacts fréquents avec les maires et l'ensemble de la population, conservent à l'administration préfectorale son caractère humain, et ils contribuent efficacement à maintenir un équilibre harmonieux entre le chef-lieu et les villes principales du département.

Quant au canton, il était, à l'origine, lui aussi, une entité administrative, comportant la présence au chef-lieu, notamment d'un juge de paix, d'un percepteur, d'une brigade de gendarmerie, d'un ingénieur des travaux publics de l'Etat. Par suite des regroupements décidés par les différentes administrations, la plupart de nos chefs-lieux de canton ruraux ont vu disparaître ce qui était leur substance même, leur raison d'exister, et ces bourgades ne sont plus que des communes comme les autres. Dès lors, pourquoi les maintenir en tant que telles ?

J'entends bien que chaque canton élit au suffrage universel un conseiller général, l'ensemble des conseillers généraux d'un département constituant l'assemblée départementale, laquelle dispose des pouvoirs d'administration qui lui sont dévolus par une loi presque séculaire, celle du 10 août 1871.

Mais est-il nécessaire de maintenir les conseils généraux ? La question mérite d'être posée et je la pose sans ambages.

L'examen de cette question est directement lié à celui de la vie tant administrative que financière et au pouvoir d'incitation économique des futures régions.

On peut, en effet, redouter que des conflits d'attribution et de décision ne surgissent entre l'assemblée régionale et les conseils généraux de la région. Lorsque l'assemblée régionale élaborera un projet d'investissement d'intérêt régional, elle sollicitera le concours financier des différents départements composant la région. Elle devra donc obtenir l'accord de chacun de ces départements et il suffira qu'une seule assemblée départementale émette une décision négative pour que ledit projet devienne caduc.

Si l'on veut vraiment créer un esprit régional, il faut supprimer les particularismes départementaux et faire disparaître tout écran, tout intermédiaire entre la cellule de base — la ville ou la commune — et la région.

La disparition éventuelle de l'assemblée départementale n'est pas, à mon sens, exorbitante. Est-il nécessaire de rappeler que la Constitution de 1875 avait institué les conseils d'arrondissement, qui étaient composés de deux élus par canton ?

Ces conseils sont tombés en désuétude. La Constitution de 1946 et, a fortiori, celle de 1958 les ont totalement ignorés. Nul n'a protesté. Cela n'a pas empêché les arrondissements et les sous-préfets de subsister.

De la même manière, la suppression des conseils généraux serait parfaitement compatible avec le maintien des départements et de leur préfet. Les assemblées régionales voterait à la fois leur propre budget et le budget de fonctionnement de chacun des départements de la région. Il y aurait des fascicules départementaux, comme il existe dans le budget de l'Etat un fascicule par ministère. Les trésoriers-payeurs généraux des départements seraient, en quelque sorte, des contrôleurs financiers placés sous l'autorité du trésorier-payeur général de région, comme les préfets seront sans doute dépendants du préfet de région. On éviterait ainsi d'opposer l'actuelle autonomie départementale à la nécessaire unité de la future région.

Dans son discours, si parfaitement motivé, M. le ministre d'Etat a textuellement déclaré : « Il faudra bien que la loi référendaire définisse une carte des régions, qui sera probablement identique à celle des vingt et une circonscriptions d'action régionale, ou sinon très voisine ».

D'éventuelles corrections ne sont d'ailleurs pas exclues.

Puis-je exprimer dès aujourd'hui le vœu que la Normandie soit réunifiée ? De nombreux parlementaires de la haute Normandie comme de la basse Normandie le souhaitent — l'intervention de M. Godefroy en est un témoignage concret — et cela pour des raisons certes historiques, mais surtout économiques.

En tout cas, je félicite le Gouvernement d'avoir entrepris cette réforme régionale. Les lois de 1871 et de 1884, parfaitement adaptées à leur époque, sont actuellement dépassées. Il faut voir grand et définitif, ne pas procéder par étapes au nom d'une certaine prudence qui engendrerait l'insuccès. Le caractère temporaire de la dimension des régions, par exemple, nuirait à coup sûr au démarrage de la réforme, donc à son efficacité.

D'autre part, l'éventuelle suppression ultérieure d'un certain nombre de régions se heurterait à cette force d'inertie capitale que constitueraient les habitudes déjà prises, et il est évident que des questions de personnes viendraient ajouter à une inévitable résistance bureaucratique.

Il vaut mieux différer quelque peu la réforme que l'accomplir sous le signe du provisoire. Hâtons-nous lentement, mais hâtons-nous cependant, car, à l'heure européenne, la France doit, pour s'administrer, faire appel à tous ceux qui, à des titres divers, sont responsables de l'activité économique de la nation. La composition, telle qu'elle est envisagée, des assemblées régionales et du nouveau Sénat répond à ce but.

Le pays attend cette pacifique révolution institutionnelle qui conditionne la pérennité de son influence dans le monde, donc de sa grandeur. (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. Michel Durafour.

**M. Michel Durafour.** Monsieur le ministre, la réforme du Sénat, souhaitable en soi, intervient, je le crains, à un moment mal choisi.

D'une part, nombreux sont ceux qui se demandent si, compte tenu des circonstances économiques, un tel débat s'imposait avec une telle urgence et, surtout, le référendum étant irrévocablement décidé — et la date en étant peut-être fixée — l'obligation de gagner ce pari ne conduira pas le Gouvernement à des concessions qui compromettront finalement le redressement monétaire.

D'autre part, n'y a-t-il pas quelque ridicule à discuter gravement ici des attributions d'un Sénat minoré, alors que nous-mêmes, députés issus du suffrage universel, n'agissons pas autrement, à cette minute, que comme une assemblée consultative, à supposer qu'on nous consulte, ce qui n'est nullement prouvé, car je ne sache point qu'on nous invite, à l'issue de ces quatre journées, à émettre un avis motivé et écrit.

**M. Eugène Claudius-Petit et M. Pierre Abelin.** Très bien !

**M. Michel Durafour.** On a beaucoup parlé, ces temps-ci, des avantages et des inconvénients du bicamérisme. Le système bicaméral, de pratique courante dans les Etats fédéraux, a-t-il une raison d'être dans les Etats unitaires ? Est-il besoin, dans la société moderne, de recourir à ce qu'on appelle parfois, non sans une pointe d'humour, le bicamérisme unicaméral ?

En régime démocratique, le bicamérisme s'explique par trois sortes de considérations : d'abord, un souci d'équilibrer le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en limitant l'autorité d'une chambre unique grâce à une seconde assemblée également issue du suffrage universel mais élue d'une autre manière ; ensuite, une volonté d'assurer un travail législatif efficace au moyen

d'une chambre de réflexion pouvant amender les textes ; enfin, la nécessité de contrôler le gouvernement, l'administration, les dépenses publiques, de s'assurer de l'application de la loi et du respect de la Constitution.

Ce sont là des arguments juridiques qui suffisent à justifier l'existence d'une seconde chambre. Mais il en est d'autres, d'ordre pratique et d'ordre sentimental.

L'expérience et l'analyse de notre vie politique témoignent de l'estime et de la sympathie dont jouit le Sénat dans l'opinion publique, cette seconde assemblée étant considérée traditionnellement comme un recours de la première. Les Français, selon le proverbe, n'aiment pas mettre tous leurs œufs dans le même panier : je ne commente pas, je constate.

Qu'il s'agisse de la III<sup>e</sup> République, où le Sénat avait le pouvoir de renverser le gouvernement, de la IV<sup>e</sup> ou de la V<sup>e</sup> République, le rôle de la haute assemblée a été déterminant dans la plupart des crises et notamment dans les crises monétaires. Le palais du Luxembourg a fourni à la République ses plus illustres présidents du conseil, ses ministres des finances les plus avisés, ceux qui rétablissaient la confiance au seul prononcé de leur nom. L'actuel rapporteur de la commission sénatoriale des finances, M. Pellenc, ne publie-t-il pas chaque année un rapport qui fait autorité et qui suscite toujours dans l'administration quelque inquiétude ?

Cet intérêt psychologique d'une seconde assemblée destinée à rassurer les Français n'a d'ailleurs pas échappé au Gouvernement, d'où la déclaration de M. Jeanneney, déclaration extrêmement brillante — nous n'en attendions pas moins de lui — mais qui nous laisse sur notre faim.

M. le ministre d'Etat a affirmé que le Sénat, en tout état de cause, demeurerait chambre du Parlement. Cela signifie, je suppose, qu'il aura le droit et les prérogatives attachées au Parlement. S'il devait devenir un conseil économique et social consulté épisodiquement, pour respecter le folklore, il serait bon de le dire immédiatement.

M. le ministre d'Etat a dit : « L'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi, sera complété afin d'indiquer clairement, parmi les règles et les principes qui relèvent de la loi, ceux qui ne pourront être fixés qu'après consultation et ceux qui, à raison de leur caractère exclusivement politique, pourront être modifiés par l'Assemblée nationale délibérant seule ».

Vous me voyez, mes chers collègues, fort perplexe. A partir d'où le domaine de la loi a-t-il un caractère exclusivement politique ? Quand on modifie les règles d'attribution du permis de construire, sommes-nous en présence d'une intervention politique ou technique ? D'un certain point de vue, on sera tenté, je suppose, de reconnaître que la question est de la compétence du Sénat telle qu'elle a été définie : le permis de construire cela doit normalement concerner les techniciens. Eh bien ! je proteste. Je prétends, moi, que la délivrance du permis de construire est un acte politique, mille fois plus important que la force de frappe. Des modalités retenues, des interdictions décrétées ou des facilités accordées, de la rapidité de l'instruction d'un dossier dépendent le remodelage de nos communes, le développement de nos industries et de nos campagnes, donc le visage de la France de demain. Et le visage de la France de demain, voilà qui exige un choix. Il s'agit donc d'un acte politique, car quand on choisit on fait de la politique, même si c'est sans le savoir, tout comme M. Jourdain faisait de la prose.

« Le Sénat aura vocation », a encore indiqué M. le ministre d'Etat, « sur toutes les questions économiques, sociales, scolaires, universitaires, et en outre sur tout ce qui concerne l'administration des collectivités locales ». Mais si l'économie, l'éducation nationale, la gestion de nos cités, n'ont pas « une portée politique majeure », quels secteurs sont alors concernés ?

Sans l'Université et la crise de mai, cette Assemblée nationale, politique par essence, aurait-elle la même composition ? Et vous-même, monsieur le ministre d'Etat, rapporteriez-vous aujourd'hui ce projet ou la réforme hospitalière ? Tout cela à cause de l'Université, question de la compétence du Sénat, semble-t-il, comme n'ayant point, quant à la solution des problèmes qui la concernent, d'incidence politique.

En revanche, je ne suis pas insensible à l'argument selon lequel l'équilibre des pouvoirs résultant des attributions du Président de la République et de son électin au suffrage universel, il n'y a plus besoin de ce contrepois politique que constituait le Sénat. Certes, cet argument est discutable, mais il n'est pas sans valeur.

Avec l'élection du Président de la République au suffrage universel, vous croyez avoir résolu l'équilibre entre les deux pouvoirs le Palais-Bourbon et l'Élysée. J'admets ce raisonnement pour la bonne marche de la démonstration. Mais je vous dis alors : à partir de cela, pourquoi ne pas imaginer un équilibre entre deux autres pouvoirs, également issus du suffrage universel, mais au second degré, le Gouvernement et le Sénat ? Ce serait une solution, parmi d'autres certes, au délicat pro-

blème du bicamérisme en Etat unitaire, la Haute Assemblée devenant le contrepois, non plus de l'Assemblée nationale, mais du gouvernement.

En outre, monsieur le ministre d'Etat, avez-vous pensé à ce qu'il adviendrait en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, si le Président de la République se trouvait empêché d'exercer son mandat ? Qui représenterait alors la souveraineté nationale ? Qui détiendrait la légitimité nationale ?

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Le Gouvernement.

**M. Michel Durafour.** Mais le Gouvernement, monsieur le ministre d'Etat, n'est pas issu du suffrage universel direct.

**M. le ministre d'Etat.** Il est issu du Président de la République.

**M. Michel Durafour.** Il reste que c'est un gouvernement procédant du second degré. Qui remplacera le Président de la République si celui-ci est empêché d'exercer son mandat ?

**M. le ministre d'Etat.** Le président du Sénat aussi procède du second degré ; et même du troisième !

**M. Michel Durafour.** J'entends bien, mais au départ, le Sénat est une assemblée élue, alors que — je me permets de vous le rappeler — le gouvernement n'est pas élu, mais désigné.

**M. Eugène Claudius-Petit.** M. Durafour a raison.

**M. Michel Durafour.** Mon ami M. Pierre Abelin parlera tout à l'heure plus spécialement du pouvoir législatif et du pouvoir de contrôle du Sénat. Quant à moi, j'aborderai essentiellement le problème de son recrutement.

S'il y a une novation à apporter dans la Haute Assemblée — et nul ne le conteste — c'est dans le domaine de sa composition. J'étais membre de la commission des lois du Sénat il n'y a pas tellement longtemps et je me souviens de nombreuses propositions de loi émanant notamment de M. Edouard Boncfous et de M. le professeur Prelot et relatives à cet objet. En revanche, je n'ai pas gardé le souvenir que le Gouvernement ait manifesté beaucoup d'intérêt à leur inscription à l'ordre du jour.

L'idéal consisterait en une assemblée réunissant les élus du sol et les délégués de ce que l'on convient d'appeler « les forces vives de la nation ». Une telle solution donnerait satisfaction à tous, car elle rassemblerait en une assemblée unique et homogène les témoins de la société juridique et les témoins de la société d'expansion.

Malheureusement entre ce qui est souhaitable et ce qui est possible il y a un monde. Malheureusement aussi la précipitation ne permettant pas toujours une étude très sérieuse des questions, le Gouvernement, en fin de compte, ne propose rien de très précis et je crains fort qu'en l'absence de toute sanction de ce débat, il ne ne dégage pas non plus de solution de notre confrontation de quatre jours.

Sur un point, au moins, tout le monde paraît d'accord, Gouvernement, Assemblée nationale, Sénat : compte tenu de l'évolution démographique, il convient de reconsidérer la représentation des grandes villes. Sans doute conviendrait-il aussi de reconsidérer certaines autres représentations, notamment celle des Français de l'étranger. Tout cela mérite d'être repensé.

La participation des catégories socio-professionnelles au futur Sénat semble être par contre beaucoup plus délicate. D'abord qu'entend-on par « catégories socio-professionnelles » ou « branches spéciales » ? S'agit-il des catégories socio-professionnelles — au nombre de trente-sept — à l'intérieur desquelles l'institut national de la statistique répartit l'intégralité de la population française ? Si oui, si ces trente-sept catégories sont consultées au suffrage universel, le Sénat sera bien composé entièrement d'élus au suffrage universel et habilité, en vertu de l'article 3 de la Constitution, à exercer la souveraineté nationale. Mais les délais de mise en place d'une telle chambre seraient assez longs et vous semblez pressés.

S'agit-il alors d'une désignation par des organisations professionnelles, syndicales et familiales — indiscutablement représentatives d'ailleurs ? En ce cas, et vous le constaterez à l'usage, les difficultés ne manqueront pas.

D'abord, lesdites organisations, et vous le savez probablement, ne manifestent guère d'enthousiasme. Leur entrée dans une chambre du Parlement leur interdira pratiquement de contester ailleurs qu'à la tribune parlementaire, ce qui est contraire à leurs principes et à leur vocation.

Ensuite, le Conseil économique et social étant supprimé, ces organisations disposeront en fin de compte d'un plus petit nombre de délégués pour faire entendre leur voix.

Enfin, le mandat impératif étant interdit, certains mandataires ne seront-ils pas déchirés entre l'obligation de voter immédiatement sur un texte et la crainte légitime de trahir leurs mandants ? Le mandataire qui démissionnera de cette organisation continuera-t-il de siéger en son nom ? Autant de questions auxquelles il convient, monsieur le ministre d'Etat, de répondre.

Il y a des solutions à tout, mais encore faut-il les exposer.

Il faut en convenir, la difficulté fondamentale consiste à faire siéger et voter ensemble, avec les mêmes droits, des hommes

et des femmes élus différemment, ou désignés. Paradoxalement, il est sans doute encore plus difficile de leur demander de siéger séparément, une telle méthode créant nécessairement un complexe d'infériorité des désignés par rapport aux élus, et même des désignés et des élus entre eux.

Il y a plus grave. Si les socio-professionnels votaient avec les élus du sol, qui sont par essence des élus politiques, ils seraient contraints à un choix politique, et même s'ils s'en défendaient, leurs votes seraient interprétés. On assisterait ainsi à une politisation de facto des professions, des syndicats, des mouvements familiaux à laquelle, vous le savez, les responsables sont opposés.

Voilà pourquoi, finalement, je ne crois pas à l'efficacité d'un projet associatif, même en vue d'un but commun, même au nom d'une conception dynamique de l'administration, des sénateurs élus ou désignés par des corps électoraux différents.

La solution n'est pas de fondre l'actuel Sénat et le Conseil économique et social. Il se produirait immédiatement un phénomène de rejet. L'alliage n'aurait aucune solidité.

Que faire dans ces conditions ? D'abord, dans le cadre territorial actuel, définir un recrutement nouveau du Sénat, associer davantage les grandes villes, les concentrations urbaines et les futures régions, à l'action de cette autre assemblée. Ensuite, solliciter plus fréquemment, systématiquement peut-être, les avis du Conseil économique et social.

Ainsi le Parlement, concurremment avec le Gouvernement, devrait avoir le droit de saisine de cette assemblée dont le rôle serait alors capital. Depuis longtemps, bien avant de devenir parlementaire, j'ai été frappé de la qualité exceptionnelle des travaux du Conseil économique et social. Qui n'a en mémoire les études absolument remarquables élaborées lors de la préparation du V<sup>e</sup> Plan ? Pourquoi donc le consulte-t-on si peu ? Et M. le Premier ministre, lui-même, à cette tribune, en a convenu. Pourquoi ne tient-on jamais, ou presque jamais, compte de ses avis ? Et sur ce point aussi, M. le Premier ministre était d'accord.

Le peu d'intérêt porté par le Gouvernement aux observations du Conseil économique et social me donne à craindre qu'il en serait peut-être de même des avis ou des remontrances d'un Sénat seulement consultatif, car les mêmes causes ont souvent tendance à produire les mêmes effets.

Depuis quelques semaines, ici et ailleurs, on a brassé beaucoup d'idées, on a multiplié les analyses ; le travail de synthèse reste à faire. On s'exprime volontiers aujourd'hui en termes amphigouriques et obscurs, cédant au vertige des mots, de la technique des mots. Pourquoi, avant de créer de nouvelles structures longues à mettre en place, ne pas utiliser les outils dont vous disposez et, notamment, ce Conseil économique et social, très apte à formuler des avis et qui, croyez-moi, ne demande qu'à travailler ?

Oui à la région, messieurs les ministres, dont la création est d'ailleurs du domaine de la loi. Mais la situation, par ailleurs, est à ce point difficile qu'il serait souhaitable, si possible, de faire l'économie d'un bouleversement des institutions, d'autant que les projets du Gouvernement, au demeurant très sympathiques n'innovent, en fin de compte, en rien. Tout existe déjà : esprit, méthodes, assemblées !

Plutôt que d'élaborer une nouvelle réforme complexe, inventoriez les ressources de l'arsenal constitutionnel. Vous y trouverez, monsieur le ministre d'Etat, tout ce dont vous avez besoin et beaucoup plus, finalement, ce que vous nous offrez. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

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

**M. Jean-Marcel Jeanneney, ministre d'Etat.** Mesdames, messieurs, je tiens à m'excuser auprès des orateurs précédents de l'impossibilité où je me suis trouvé d'assister à la totalité de cette séance. Je suis cependant en mesure d'apporter à M. Michel Durafour des réponses à certaines des questions qu'il a posées.

M. Durafour s'est inquiété à l'idée que le Sénat pourrait être consulté seulement de façon épisodique, et il s'est demandé comment l'article 34 pourrait faire la ventilation entre les matières pour lesquelles la consultation serait obligatoire et celles pour lesquelles elle ne le serait pas. J'ai moi-même indiqué, dans mon discours d'hier, que pour qu'une consultation soit efficace, il fallait qu'elle soit systématique, c'est-à-dire obligatoire dans un ensemble de matières. Je suis d'accord avec M. Durafour pour penser qu'il ne faut pas que l'intervention du Sénat soit épisodique. Néanmoins je ne crois pas que la difficulté sur laquelle il a insisté, et qu'il a illustrée par l'exemple du permis de construire, soit réelle, car il ne s'agit pas d'exclure de la compétence du Sénat toute question ayant un aspect politique : tout problème à une portée politique, même le plus technique — et l'exemple qui a été cité à cet égard est significatif. On a seulement voulu dire que ne seraient pas de la compétence du Sénat les matières exclusivement politiques, par exemple les problèmes de la nationalité ou la loi électorale de l'Assemblée nationale.

En vérité c'est la très grande majorité des projets ou des propositions de loi qui, ayant des conséquences économiques, sociales, ou culturelles, ou administratives, ou d'administration locale, devront, en fait, être soumis à l'avis préalable du Sénat.

J'en viens maintenant aux observations plus générales que M. Durafour a présentées quant à la validité d'un système qui consisterait — qui consistera, je l'espère — à réunir dans une même assemblée des sénateurs ayant des origines très différentes.

A ce sujet, si j'ai bien compris, M. Durafour a formulé deux objections principales.

La première est relative au comportement même des sénateurs socio-professionnels. Ils nous a indiqué que, pour certaines des organisations qui auraient à les désigner, le mandat impératif était une règle. Peut-être, dans le fonctionnement de leurs activités syndicales ! Mais, s'agissant d'une assemblée parlementaire, les règles générales de notre droit public veulent que ceux qui siègent dans une telle assemblée ne soient tenus par aucun mandat impératif, et il importerait que les personnes librement désignées par ces organismes ne soient pas, juridiquement tout au moins, liées par un mandat impératif.

Elles ne seront d'ailleurs pas à proprement parler les représentants de ces organismes, mais ceux d'une catégorie socio-professionnelle ; on aura seulement donné la charge à certains organismes de les désigner.

Par là, je suis conduit à répondre à une autre question formulée par M. Michel Durafour et dont je reconnais qu'elle présente grand intérêt quant à la technique parlementaire.

M. Durafour a évoqué le cas d'un sénateur désigné par un organisme et qui cesse d'appartenir à cet organisme, par exemple, celui d'un sénateur désigné par une centrale syndicale, et qui en cours de mandat démissionne de cette centrale syndicale.

Eh bien ! je réponds qu'il appartiendra à ce sénateur de juger si, en conscience, il doit démissionner de son mandat de sénateur. Mais la décision ne dépendra que de lui ; car une fois qu'il aura été désigné, il sera sénateur pour la durée de son mandat. De même qu'un sénateur élu par le collège électoral sénatorial ou un membre de l'Assemblée nationale élu au suffrage direct par les électeurs d'une certaine circonscription ne serait nullement obligé de démissionner même si la preuve pouvait être apportée, par exemple par des pétitions, que ses électeurs le désavaient. Il en tirerait les conséquences qu'il voudrait, mais juridiquement, il ne serait nullement tenu de démissionner. Autrement dit, le droit de révocation — car c'est bien de cela qu'il s'agit — ne pourrait être reconnu aux organismes qui désignent.

Je tiens à vous dire que, dans un autre domaine, comme ministre des affaires sociales, à propos des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, j'ai vu se poser ce problème. Des organismes, auxquels une ordonnance avait reconnu le droit de désigner les membres de ces conseils, ont prétendu, de ce fait, avoir le droit de les révoquer, et il ne s'agit pas seulement des syndicats des salariés. Je leur ai opposé que, s'ils avaient effectivement le pouvoir de désigner librement des membres des conseils d'administrations, sans que le Gouvernement ou le ministre ait rien à voir dans cette désignation, leur droit se trouvait épuisé à partir du moment où était effectuée cette désignation, que ce droit ne renaîtrait que lorsque le mandat serait venu à expiration.

Je vous remercie, monsieur Durafour, de m'avoir donné l'occasion d'apporter ces précisions. Vous avez formulé aussi une observation relative à ce qu'on peut appeler l'amalgame. Aux bienfaits prétendus de cet amalgame, vous avez opposé les mérites de la séparation des assemblées.

Sur ce point, je suis en complet désaccord avec vous, non point en désaccord politique, mais en désaccord prévisionnel. L'avenir dira qui de vous ou de moi a eu raison, à l'expérience.

Pour ma part, je pense que la réunion, dans une même assemblée, de sénateurs dont les uns auraient une origine plus politique et les autres une origine plus professionnelle présenterait en solde net — je veux dire lorsqu'on aura fait le total des inconvénients et des avantages — plus d'avantages que d'inconvénients, que cela aidera peut-être : même les représentants socio-professionnels à mieux déterminer ce qui est politique et ce qui ne l'est pas ; car depuis fort longtemps — mais peut-être plus encore au cours des dernières années — j'ai été amené à constater que ceux qui disent qu'ils ne font pas de politique, sont ceux qui en font le plus.

Quant aux inconvénients de la division en deux assemblées, je crois qu'une expérience qui a été faite et qui est faite encore est, à cet égard, très significative.

Vous avez justement loué, monsieur Durafour, la qualité des rapports du Conseil économique, mais vous avez également et avec raison constaté que leur influence était faible et leur audience insuffisante.

Eh bien ! je ne crois pas que cela tienne à la méchanceté, à l'incertitude ou à l'indifférence des hommes qui constituent le

gouvernement, le Sénat et l'Assemblée nationale. Non, car tous rendent hommage à la valeur des travaux du Conseil économique. Et, pourtant, ils n'en tiennent que très peu compte.

Pourquoi ? Je l'ai dit dans mon discours, mais je le répète. D'abord, parce que le Conseil économique n'est pas consulté sur les affaires urgentes, lesquelles sont généralement des affaires importantes. Ensuite, parce que, submergés sous les rapports, les papiers, les consultations, les sénateurs et les députés aussi bien que les membres du Gouvernement ne sont pas naturellement portés à prêter attention à ce qui ne parvient à leur entendement que sous la forme écrite.

Bien différent sera le cas des sénateurs socio-professionnels s'ils se font entendre, au sens physique du terme, et au Sénat et, à travers la délégation du Sénat, dans cette Assemblée nationale.

Pour terminer, vous avez déclaré qu'au fond c'était un bouleversement que nous voulions faire et qu'il ne comportait à peu près aucune nouveauté. Je caricature un peu.

Mais on ne peut pas reprocher à la fois au Gouvernement de vouloir tout bouleverser et de ne rien faire de nouveau.

En vérité, ce n'est pas un bouleversement que nous proposons, c'est une réforme très profonde, je le reconnais. Mais ne sommes-nous pas à une époque où il ne faut pas reculer ou trop attendre devant les réformes nécessaires ? (Applaudissements sur de nombreux bancs.)

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

**M. Guy Rabourdin.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames, messieurs, la réforme des structures régionales et la création d'assemblées régionales nouvelles vont-elles favoriser un meilleur équilibre entre les régions et stimuler leur croissance ou, au contraire, encore accroître la lourdeur du système actuel en lui annexant un nouvel échelon ?

Depuis plusieurs mois, prises de positions, projets, oppositions, critiques se sont mêlés dans un désordre qui témoigne du brouillard dans lequel nous sommes tous plongés.

En effet, quelles expériences récentes avons-nous d'une organisation régionale effective, rationnelle et efficace ? A première vue, aucune. Ni les conseils régionaux, ni les comités d'expansion, ni les Coder n'offrent un cadre utile, un point de départ d'une réforme valable.

Or il existe cependant une organisation unique et originale, dont nous pourrions nous inspirer plus utilement. Car cette organisation régionale, la seule qui existe en France depuis plus de sept ans, fournit l'exemple incontestable d'un « fonctionnement type » d'une assemblée régionale. J'ai cité le district de la région parisienne auquel j'ai participé trois ans avant de présider son conseil d'administration.

Depuis sept ans donc, le district de la région parisienne fonctionne avec, à sa tête, un délégué général en même temps préfet de région. Aux côtés du délégué général, une administration chargée de l'étude des projets. Face au délégué, deux assemblées : un conseil d'administration qui décide des projets et vote les budgets préparés par l'administration, et un comité consultatif économique et social qui émet des avis et donne des conseils techniques.

Voilà, mesdames, messieurs, un schéma existant dont on peut lucidement et sans trop d'erreurs apprécier les avantages et analyser les limites et les insuffisances. C'est donc en me fondant sur cet exemple et sur mon expérience personnelle que je voudrais intervenir devant vous.

L'analyse d'une réforme passe par quatre questions.

Devons-nous choisir l'assemblée unique ou lui préférer les deux assemblées ?

Quels seront les pouvoirs administratifs, économiques, fiscaux et sociaux de cette assemblée unique ou de ces assemblées ?

Comment éviter les risques d'éclatement national et le développement d'inégalités choquantes et injustes entre les régions prospères et les régions pauvres ?

Quatrième et dernière question : faut-il aligner la région parisienne sur les autres régions ou lui maintenir un régime particulier ?

Tout d'abord, il s'agit d'effectuer un choix : assemblée unique ou deux chambres ?

Répondre à cette question, c'est, en fait, choisir entre une ou plusieurs formules pour la désignation des futurs conseillers généraux. Il ressort de toutes nos discussions que les futures assemblées régionales devront accueillir à la fois des élus — députés, maires ou conseillers généraux — et des personnalités représentatives des principales fonctions administratives, économiques et sociales de la région.

Elire les premiers au suffrage universel est chose facile. Mais comment être sûr que tel chef d'entreprise sera plus ou moins représentatif qu'un autre ou qu'un syndicaliste devra siéger à cette assemblée plutôt qu'un autre ? Autant de problèmes qui soulèveront des difficultés et des contestations.

Je crains qu'il ne soit pas toujours très bon de mélanger dans une assemblée des hommes élus, donc responsables devant la nation, et des hommes qui n'auront que le souci d'intérêts, certes légitimes, mais particuliers à une catégorie sociale ou à une branche d'activité.

Il ressort de nos débats que nos régions seront organisées autour d'une assemblée unique. L'efficacité de cette assemblée et son bon fonctionnement dépendront donc essentiellement de la bonne volonté de tous ceux qui s'y regrouperont et travailleront ensemble.

Certes, le système des deux assemblées a bien fonctionné et a porté ses fruits en région parisienne. J'espère que nous n'aurons pas à regretter de ne pas nous être mieux inspirés de l'exemple du district. Par ailleurs, et bien que je n'abandonne pas l'idée d'un recrutement au suffrage universel, je me rallie, compte tenu des raisons qui ont été exposées ici, aux formes de désignation proposées par M. le ministre d'Etat. En tout cas, je suis résolument partisan que la participation des parlementaires aux travaux de ces assemblées soit effective car eux seuls pourront effectuer une liaison nécessaire entre les grandes options nationales décidées par le Parlement et les options régionales.

Bien entendu, dans les régions où les parlementaires sont nombreux, la région parisienne en particulier, il faudra trouver un système à part. J'en parlerai dans quelques instants.

Venons aux pouvoirs de cette assemblée ou des assemblées régionales.

Si l'on veut que la réforme régionale serve à quelque chose, il est nécessaire que les organes régionaux disposent de responsabilités réelles. Ces responsabilités passent d'abord par le droit de lever l'impôt, dont le montant serait essentiellement affecté au financement des infrastructures régionales et qui serait mieux accepté par les contribuables qui y trouveraient un intérêt plus direct et qui, surtout, en connaîtraient l'utilisation.

Ces responsabilités supposent que les administrations centrales abandonnent certaines prérogatives, et que le point de jonction entre les collectivités locales et l'Etat soit la région, responsable, pour une large part, de ses équilibres fondamentaux et de son développement.

A coup sûr, il en résultera un gain de temps, donc une efficacité accrue et des économies.

La région devra avoir ses propres compétences budgétaires et être responsable de l'élaboration et de l'exécution d'un plan régional librement décidé en fonction des grandes options nationales au choix desquelles elle aura participé.

La région sera encore responsable de l'établissement, de la mise en œuvre et de la gestion des programmes d'équipement public et d'aménagement du territoire, des problèmes régionaux de la santé, du travail, de l'éducation, etc.

Mais si la programmation et le contrôle de l'exécution des équipements publics est bien l'affaire de la région, la planification globale reste celle de l'Etat. C'est là que se pose notre troisième question : la réforme régionale ne risque-t-elle pas d'entamer l'unité nationale ? Nous comprenons l'inquiétude légitime de ceux qui luttent pour que la réforme se limite à un desserrement nécessaire et ne se transforme pas en une déconcentration excessive qui mette en péril plusieurs siècles d'efforts pour reconstruire et préserver l'union nationale.

Il ne faut pas que la réforme entraîne et accentue l'inégalité entre les régions riches et les régions sous-équipées. C'est là que réapparaît le rôle suprême de coordonnateur que doit jouer l'Etat.

L'Etat doit poursuivre sa politique d'aménagement du territoire, assurer un concours à toutes les régions, opérer les péréquations indispensables. En un mot, l'Etat doit stimuler, favoriser le progrès de toutes les régions en respectant la liberté de chacune, une liberté qui trouvera sa consécration dans une collaboration inter-régionale vite nécessaire.

L'égalité entre les régions grâce à l'arbitrage et à l'aide de l'Etat, c'est ce que je propose à une exception près, toutefois : la région parisienne.

La région parisienne sera-t-elle régie par le droit commun ? Agir ainsi serait une erreur. Non qu'il faille en faire une région privilégiée. Là n'est point mon idée, bien au contraire. Appliquer à la région parisienne le droit commun serait dramatique, car ce serait développer celle-ci au détriment des autres régions.

Si je réclame un statut particulier pour la région parisienne, c'est précisément parce que, dans de nombreux domaines, il ne faut pas, en lui accordant le droit commun, détruire les effets de décisions gouvernementales qui, depuis une dizaine d'années, ont tendu à rééquilibrer les régions.

On peut donc envisager soit de conserver le système des deux assemblées qui est actuellement en vigueur dans le district de la région parisienne — ce qui permettrait d'éviter la création d'un important parle-ent de la région parisienne — soit d'exclure le Paris *intra-muros* de la future région en reprenant sur ce point une proposition très originale de M. Palewski.

Mais, de toute façon, il est certainement possible de trouver une solution spécifique à la région parisienne.

Telles sont, mesdames, messieurs, les réflexions que m'inspire une expérience concrète, vécue et la seule à laquelle nous puissions utilement nous référer. Ces réflexions m'ont conduit à formuler plusieurs suggestions que je résume en quelques mots.

D'abord, l'assemblée régionale doit voter les plans, élaborer les projets et lever l'impôt.

Ensuite, l'Etat doit rester le coordonnateur suprême et assurer un juste équilibre entre les régions, par une efficace politique de péréquation et de répartition.

Enfin, la région parisienne doit, dans l'intérêt même du pays, bénéficier d'un statut particulier, afin que son accroissement soit freiné et que la participation des élus en soit facilitée.

La réussite de la réforme envisagée dépend non d'une formule, mais de la volonté et de la sincérité que nous mettrons à l'appliquer. (Applaudissements sur divers bancs.)

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

— 2 —

## ORDRE DU JOUR

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

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

La séance est levée.

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

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

VINCENT DELBECCHI.