

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7<sup>e</sup> Législature

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

(1<sup>re</sup> SEANCE)

### COMPTE RENDU INTEGRAL

1<sup>re</sup> Séance du Mardi 8 Septembre 1981.

#### SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. LOUIS MERMAZ

1. — Convocation du Parlement en session extraordinaire (p. 800).
2. — Ouverture de la seconde session extraordinaire de 1980-1981 (p. 800).
3. — Hommage à la mémoire d'anciens députés (p. 800).
4. — Nomination de députés en mission temporaire (p. 800).
5. — Dépôt et renvoi en commission de deux projets de loi (p. 800).
6. — Renvoi pour avis (p. 801).
7. — Dépôt d'une motion de censure (p. 801).  
MM. Labbé, le président.
8. — Fixation de l'ordre des travaux (p. 801).

#### 9. — Rappel au règlement (p. 802).

MM. Robert-André Vivien, le président.

#### 10. — Droits et libertés des communes, des départements et des régions. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 802).

M. Alain Richard, rapporteur de la commission des lois.

M. Josselin, rapporteur pour avis de la commission des finances.

M. Roland Boix, suppleant M. Chénard, rapporteur pour avis de la commission de la production.

MM. Porelli,  
Guichard.

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

MM. Pourchon,  
Charles Millon.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

#### 11. — Ordre du jour (p. 813).

## PRESIDENCE DE M. LOUIS MERMAZ

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

CONVOCAION DU PARLEMENT  
EN SESSION EXTRAORDINAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre communication du décret du Président de la République, en date du 1<sup>er</sup> septembre 1981, portant convocation du Parlement.

Je donne lecture de ce décret ainsi rédigé :

Le Président de la République,  
Sur le rapport du Premier ministre,  
Vu les articles 29 et 30 de la Constitution,

Décède :

Art. 1<sup>er</sup>. — Le Parlement est convoqué en session extraordinaire pour le mardi 8 septembre 1981.

Art. 2. — L'ordre du jour de cette session extraordinaire comprendra :

1<sup>o</sup> L'examen des projets de loi suivants :

Projet de loi érigeant en commune l'ensemble urbain du Vaudreuil ;

Projet de loi portant modification de la loi du 18 août 1936 ayant pour objet l'assimilation des enfants adultes handicapés bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés, aux autres enfants à charge pour le bénéfice des dispositions ouvrant droit au recul de la limite d'âge des fonctionnaires de l'Etat ;

Projet de loi relatif au droit d'action du ministère public dans les procédures collectives d'apurement du passif des entreprises ;

Projet de loi portant modification des lois n<sup>os</sup> 72-553 du 3 juillet 1972 portant statut de la radiodiffusion télévision française et n<sup>o</sup> 74-696 du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision ;

Projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ;

Projet de loi relatif à l'emploi d'étrangers en situation irrégulière ;

Projet de loi modifiant la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, en ce qui concerne les associations dirigées, en droit ou en fait, par des étrangers ;

Projet de loi portant abrogation de la loi n<sup>o</sup> 30-564 du 21 juillet 1980, modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 et portant modification de l'article 14 de ladite loi ;

Projet de loi portant abolition de la peine de mort.

2<sup>o</sup> Suite et fin de l'examen de la proposition de loi n<sup>o</sup> 142 adoptée par le Sénat, tendant à compléter les dispositions de l'article L. 222-1 du code du travail.

3<sup>o</sup> L'examen en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (titres III et IV).

4<sup>o</sup> La lecture devant les assemblées d'une déclaration de politique générale et un débat sur cette déclaration devant l'Assemblée nationale.

Art. 3. — Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 1<sup>er</sup> septembre 1981.

FRANÇOIS MITTERRAND.

Par le Président de la République,  
Le Premier ministre,  
PIERRE MAUROY

— 2 —

OUVERTURE DE LA SECONDE SESSION  
EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

M. le président. En application des articles 29 et 30 de la Constitution, je déclare ouverte la seconde session extraordinaire de 1980-1981.

Ainsi, mes chers collègues, nous reprenons notre travail après quelques semaines de repos bien mérité.

L'ordre du jour de cette session extraordinaire est très important et, sans interruption, nous enchaînerons le 2 octobre avec la session ordinaire, session budgétaire au cours de laquelle nous serons également saisis par le Gouvernement de nombreux projets.

Je forme des vœux pour que nos travaux soient fructueux et pour que les projets de réforme que présentera le Gouvernement soient toujours l'objet d'un débat démocratique mené au fond.

Je crois également me faire l'interprète de la conférence des présidents pour souhaiter, monsieur le Premier ministre, qu'un ordre du jour particulièrement chargé laisse, comme il se doit, la place, le moment venu, à la discussion de textes d'origine parlementaire et je pense que c'est également votre souhait.

Ainsi contribuerons-nous les uns et les autres au bon fonctionnement de nos institutions.

— 3 —

## HOMMAGE A LA MEMOIRE D'ANCIENS DEPUTES

M. le président. J'ai le regret (Mmes et MM. les députés et les membres du Gouvernement se lèvent) de porter à la connaissance de l'Assemblée le décès de nos anciens collègues :

Médard Albrand, député de la Guadeloupe de 1958 à 1967 ;

Benjamin Catry, député du Pas-de-Calais de 1962 à 1967 et de 1968 à 1973 ;

Gabriel Citerne, membre de la deuxième Assemblée constituante et député des Deux-Sèvres de 1946 à 1951 ;

Mohamed Dahalani, député des Comores de 1970 à 1978 ;

Jean Filliol, député de la Corrèze de 1958 à 1962 ;

Charles Naveau, député du Nord de 1967 à 1968 et de 1973 à 1978 ;

Raymond Poutier, député de la Seine de 1958 à 1962 ;

Yvonne Stephan, député du Morbihan de 1972 à 1978.

En hommage à leur mémoire, je vous invite à vous recueillir quelques instants. (*L'Assemblée et le Gouvernement observent une minute de silence.*)

— 4 —

NOMINATION DE DEPUTES  
EN MISSION TEMPORAIRE

M. le président. Par lettres des 4 et 31 août, M. le Premier ministre m'a informé de sa décision de placer M. Arthur Notebart, député de la cinquième circonscription du Nord, en mission auprès de lui et M. Jean-Michel Belorgey, député de la quatrième circonscription de l'Allier, en mission auprès du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

Ces nominations ont été publiées au *Journal officiel* des 5 et 31 août 1981.

— 5 —

DEPOT ET RENVOI EN COMMISSION  
DE DEUX PROJETS DE LOI

M. le président. En application de l'article 83, alinéa 2, du règlement, le Gouvernement m'a demandé, pendant l'intersession, le renvoi à l'examen des commissions permanentes compétentes de deux projets de loi.

En conséquence, et sous réserve de l'application éventuelle de l'article 31 du règlement, ont été renvoyés :

A la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, le projet de loi portant abolition de la peine de mort (n<sup>o</sup> 310).

A la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le projet de loi portant abrogation de la loi n<sup>o</sup> 80-564 du 21 juillet 1980, modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 et portant modification de l'article 14 de ladite loi (n<sup>o</sup> 311).

Ces projets ont été imprimés et distribués.

— 6 —

## RENVOI POUR AVIS

**M. le président.** La commission de la production et des échanges demande à donner son avis sur les articles 45 et 48 du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions dont l'examen au fond a été renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (n° 105).

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

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 7 —

## DEPOT D'UNE MOTION DE CENSURE

**M. Claude Labbé.** Je demande la parole.

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

**M. Claude Labbé.** Monsieur le président, en application de l'article 156 du règlement, j'ai l'honneur de vous informer de notre intention d'interpeller le Gouvernement en déposant une motion de censure. (*Exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

Conformément audit règlement, je vous prie de me donner acte du dépôt entre vos mains de cette motion de censure qui a été établie et signée dans les conditions fixées à l'article 153 et, pour l'information de l'Assemblée, j'en donne lecture :

« L'Assemblée nationale, en application de l'article 49 de la Constitution et des articles 153, 154, 155 et 156 de son règlement ;

« Considérant qu'en dépit de l'attente des Français, malgré la détérioration accélérée de la situation économique et sociale du pays (*Vives protestations sur les bancs des socialistes et des communistes*) et contrairement à de péremptories affirmations de principe démenties par les faits, le Gouvernement n'a pas orienté son action dans le sens de la priorité à reconnaître à la lutte contre le chômage et l'inflation ; ... » (*Rires sur les bancs des socialistes et des communistes. — Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

**M. Raouf Bayou.** Quel eulot !

**M. Roland Beix.** Ils ne reconnaissent plus leurs enfants !

**M. Vincent Porelli.** *Mea culpa* !

**M. Claude Labbé.** Ecoutez, messieurs, ceci vous intéresse.

« ... Considérant que des références constantes à l'héritage de la gestion passée ne sauraient masquer plus longtemps l'absence de tout programme cohérent et crédible en la matière ; ... » (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française. — Vives exclamations sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

**M. Daniel Benoist.** L'incohérence est chez vous !

**M. André Delehedde.** C'est un discours écrit l'année dernière !

**M. Claude Labbé.** « ... Considérant qu'au surplus diverses initiatives récentes, loin de répondre aux nécessités de l'heure, ont contribué à créer un climat d'incertitude, de doute, ... »

**M. Alain Bonnet.** C'est vous qui le créez !

**M. Claude Labbé.** « ... de renoncement qui hypothèque par avance les chances d'une reprise de l'activité, seule susceptible d'assurer l'équilibre de l'économie française, donc seule garante du rétablissement de la situation de l'emploi et du progrès social ;

« Censure le Gouvernement. » (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** Je constate donc le dépôt, à seize heures vingt, d'une motion de censure présentée par M. Claude Labbé et cinquante-huit membres de l'Assemblée, en application de l'article 49, alinéa 2, de la Constitution.

La motion de censure va être notifiée au Gouvernement et affichée.

Conformément à l'article 153, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement, l'Assemblée prend acte de ce dépôt.

En application de l'article 154 du règlement, la date de la discussion de cette motion de censure sera fixée par la conférence des présidents, qui se réunira demain à dix heures.

— 8 —

## FIXATION DE L'ORDRE DES TRAVAUX

**M. le président.** L'ordre du jour des séances que tiendra l'Assemblée au cours de la session extraordinaire se trouve ainsi établi :

Cet après-midi, à seize heures, et ce soir, à vingt et une heures trente ;

Demain, mercredi 9 septembre, à quinze heures et vingt et une heures trente ;

Judi 10 septembre, à quinze heures et vingt et une heures trente ;

Vendredi 11 septembre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente ;

Et éventuellement samedi 12, dimanche 13 et lundi 14, matin, après-midi et soir :

Suite du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, départements et régions (titres III et IV).

Mardi 15 septembre, à quinze heures trente et vingt et une heures trente :

Déclaration de politique générale du Gouvernement et débat sur cette déclaration.

Mercredi 16 septembre, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet portant abrogation de la loi du 21 juillet 1980 sur l'enseignement supérieur.

Judi 17 septembre, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet portant abolition de la peine de mort.

Vendredi 18 septembre, à neuf heures trente, quinze heures et vingt et une heures trente :

Suite du projet portant abolition de la peine de mort ; Proposition, adoptée par le Sénat, tendant à compléter l'article L. 222-1 du code du travail, relative au 8 mai.

Mardi 22 septembre, à seize heures et vingt et une heures trente :

Projet, déposé au Sénat, érigeant en commune l'ensemble urbain du Vaudreuil ; Projet, déposé au Sénat, relatif aux procédures d'apurement du passif des entreprises ;

Projet, déposé au Sénat, relatif au recul de la limite d'âge pour le départ en retraite des fonctionnaires de l'Etat, parents d'enfants adultes handicapés.

Mercredi 23 septembre, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille.

Judi 24 septembre, à quinze heures et vingt et une heures trente :

Projet, déposé au Sénat, relatif aux radios privées locales ; Eventuellement, deuxième lecture du projet portant abrogation de la loi du 21 juillet 1980 sur l'enseignement supérieur.

Vendredi 25 septembre, à neuf heures trente et quinze heures : Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille.

Mardi 29 septembre, à neuf heures trente, seize heures et vingt et une heures trente :

Projet, déposé au Sénat, relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ;

Projet, déposé au Sénat, relatif à l'emploi d'étrangers en situation irrégulière ;

Projet, déposé au Sénat, relatif aux associations dirigées par des étrangers.

Éventuellement :

Deuxième lecture du projet érigant en commune l'ensemble urbain du Vaudreuil ;

Deuxième lecture du projet relatif aux procédures d'apurement du passif des entreprises ;

Deuxième lecture du projet relatif au recul de la limite d'âge pour le départ en retraite des fonctionnaires de l'État, parents d'enfants adultes handicapés.

Mercredi 30 septembre, éventuellement :

Deuxième lecture du projet relatif aux radios privées locales ;

Deuxième lecture du projet portant abolition de la peine de mort ;

Deuxième lecture de la proposition tendant à compléter l'article L. 222-1 du code du travail, relative au 8 mai.

Jeudi 1<sup>er</sup> octobre, éventuellement :

Deuxième lecture des trois projets relatifs aux étrangers ;  
Nouvelles diverses.

— 9 —

#### RAPPEL AU REGLEMENT

**M. Robert-André Vivien.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Robert-André Vivien, pour un rappel au règlement.

**M. Robert-André Vivien.** Monsieur le président, mon rappel au règlement s'appuie sur l'article 39, relatif aux travaux des commissions.

Hier soir, la commission des finances s'est inquiétée — presque à l'unanimité — de la densité des travaux inscrits à notre ordre du jour.

Nous croyons savoir que le Gouvernement déposera le projet de loi de finances pour 1982 sur le bureau de l'Assemblée le 30 septembre. Nous rappelons que dans le passé ce dépôt avait lieu le premier ou le deuxième mercredi de septembre.

Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances ignorent encore les réponses apportées aux questionnaires qu'ils ont envoyés aux ministres depuis maintenant six semaines. Elles sont peut-être très bonnes, très denses, très riches.

Je ne me livrerai à aucune exégèse des textes que vous venez de rappeler brièvement, monsieur le président, et qui tendent à instaurer la réforme dans le pays, mais je rappelle que l'acte essentiel de l'Assemblée nationale est de voter la loi de finances. Or, nous sommes dans l'incapacité, avant le début octobre, de nous prononcer sur ce projet.

Monsieur le président, je vous demande d'user de votre autorité pour que M. le Premier ministre donne instruction aux ministres de répondre aux questionnaires et nous précise, éventuellement, de combien de jours disposera la commission des finances pour examiner le projet de loi de finances qui conditionne la vie du pays. *(Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.)*

**M. le président.** Nous nous sommes déjà préoccupés de cette question et le Gouvernement vous a entendu.

**M. Robert-André Vivien.** Ce n'est pas une réponse !

— 10 —

#### DROITS ET LIBERTES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS

Suite de la discussion d'un projet de loi.

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (titres III et IV) (n<sup>os</sup> 105, 312).

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

**M. Alain Richard, rapporteur.** Monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, la discussion qui s'ouvre à nouveau sur le projet de loi de décentralisation n'est que la suite et le développement de celle qui a eu lieu à partir du 27 juillet dernier. S'il ne peut y avoir deux discussions générales sur un même projet de loi, la conférence des présidents a cependant décidé de permettre aux orateurs qui souhaitent s'exprimer sur la région de reprendre la parole. Nous sommes donc dans une situation conforme au règlement qui nous régit mais il ne saurait être question de reprendre l'ensemble de la discussion sur la décentralisation.

Le complément que j'apporte au rapport que j'ai présenté au mois de juillet se bornera donc à présenter les points essentiels du projet de loi relatifs, d'une part, à l'organisation régionale, d'autre part, aux dispositions communes aux trois catégories de collectivités locales en ce qui concerne l'organisation des chambres régionales des comptes, à l'abaissement de certaines tutelles techniques et à la compensation des charges entre l'État et les collectivités locales.

Cette discussion nous permet toutefois de faire le point sur un mouvement de décentralisation qui a déjà été amorcé et qui doit, selon nous, se prolonger par un véritable changement de mentalité dans nos travaux législatifs. Dès maintenant, les dispositions du projet de loi que nous discutons en témoignent : c'est dans l'ensemble du fonctionnement de l'État et des services publics qu'un état d'esprit de décentralisation doit prévaloir. J'attends donc que cette discussion générale et l'examen des articles se traduisent demain par une réorganisation des services de l'État qui — compte tenu des précisions que nous apporterons le Gouvernement au sujet de l'établissement public régional — doivent devenir les interlocuteurs de collectivités locales plus responsables. Par conséquent, l'exercice des compétences de l'État sera assuré dans un esprit de dialogue et de coopération avec des partenaires locaux devenus pleinement autonomes.

C'est donc la nouvelle architecture institutionnelle de la région, que je souhaite vous décrire en premier lieu.

La région doit, en effet, aux termes de l'article 45 du projet de loi qui nous est soumis, devenir une nouvelle collectivité territoriale de plein exercice, au sens de l'article 72 de la Constitution ; elle est administrée par un conseil élu au suffrage direct et dispose de la plénitude du pouvoir de décision dans les domaines de compétence qui lui sont impartis par la loi. Certes, l'application de ce principe suppose que soit défini un nouveau mécanisme d'élection des conseillers régionaux au suffrage universel. Aussi l'article 46 du projet de loi a-t-il pour effet de retarder l'entrée en vigueur de cette mutation de la région en collectivité jusqu'à l'installation des nouveaux conseils régionaux.

Nous entrons donc dans une période de transition, dans une période de préparation du nouvel exercice des compétences régionales, qui s'étendra jusqu'à l'élection des nouveaux conseils régionaux, date qui sera fixée par la loi relative aux modes d'élection.

La constante de tous les travaux que nous avons menés et que nous continuerons de mener sur la réorganisation des collectivités locales est en effet que l'ensemble des dispositions de droit électoral n'y sont pas incluses. Le ministre de l'intérieur comme la commission des lois ont, sur tous les points de la discussion, obtenu l'accord de l'Assemblée pour que toutes les

dispositions relatives à l'aménagement des mécanismes électoraux, aux modes de scrutin, aux règles de cumul et d'incompatibilité soient renvoyées à une loi qui aura sa cohérence, qui fixera les nouvelles règles du code électoral et qui tirera les conséquences des changements que nous sommes en train d'apporter.

Il va de soi que, d'une part, la complexité juridique qu'auraient introduite ces discussions et, d'autre part, le changement d'état d'esprit qu'aurait entraîné le mélange de dispositions à caractère électoral avec des mesures de réorganisation administrative, justifient ce choix de méthode. Mais, du coup, nous devons attendre le dépôt du projet de loi relatif aux modifications des mécanismes électoraux dont je viens de parler pour savoir exactement quand entrera en vigueur la réorganisation régionale. Il va de soi que toutes précisions qui nous seront données sur ce point par le Gouvernement ne pourront être que les bienvenues.

Mais ce n'est pas parce que nous entrons dans une période transitoire, renvoyant la mutation complète de la région à l'élection des nouveaux conseils régionaux, que nous devons nous contenter de maintenir la relative faiblesse institutionnelle qui caractérise les actuels établissements publics régionaux. Le projet du Gouvernement et les travaux de la commission des lois vont d'ailleurs dans ce sens.

Le projet du Gouvernement instaure plusieurs réformes concrètes qui laissent d'ores et déjà plus de compétences, plus de pouvoirs de décision à l'établissement public régional, autant d'innovations qui, pendant cette période de rodage, seront fructueuses pour la future région, collectivité locale pleine et entière.

Cette réorganisation — sur laquelle j'apporterai quelques précisions avant même la discussion des articles — entraîne dès maintenant l'application au conseil régional de l'abolition de la tutelle administrative qu'a adoptée l'Assemblée à l'égard des conseils municipaux et des conseils généraux.

La préparation des délibérations du conseil régional sera donc confiée à son président et non plus au préfet de région.

Les services de l'échelon régional seront partagés entre ceux qui travaillent pour l'établissement public régional et qui seront placés sous l'autorité de son président et ceux qui resteront dans les services déconcentrés de l'Etat et qui seront placés sous l'autorité du commissaire de la République.

Les dispositions relatives au règlement intérieur du conseil régional, aux délégations qu'il peut consentir, à l'organisation de son bureau, seront calquées sur celles qu'a votées l'Assemblée en juillet dernier en ce qui concerne le conseil général.

Mais — et nous en reparlerons lorsque j'aborderai les compétences nouvelles données à la région — le Gouvernement et la commission sont restés attentifs au risque de duplication et d'alourdissement que peut entraîner la naissance d'un nouvel échelon d'administration locale.

**M. Xavier Deniau.** Eh oui !

**M. Alain Richard, rapporteur.** C'est pourquoi nous sommes attachés à préserver la souplesse de l'échelon régional et à permettre une répartition harmonieuse des rôles entre le département et la région.

Je crois donc que nous pourrons, à l'issue de ce débat, apporter la démonstration que la querelle dite « du quatrième échelon administratif » et les préventions qu'il inspire à certains de nos collègues et à certains élus locaux est vaine. Demain, les compétences en matière de planification, d'organisation de l'effort d'équipement, d'aménagement de l'espace qui sont et seront celles des conseils régionaux ne feront pas double emploi avec le rôle de gestion du territoire local qui appartient aux conseils généraux.

Je vous présenterai maintenant les principales innovations en ce qui concerne le rôle administratif des régions, qui figurent dans le projet de loi et qui, toutes, tendent au développement des responsabilités économiques et financières de l'établissement public régional.

Ces initiatives ne sont pas sans précédent. Il faut souligner que toute la maturation de l'institution régionale comme échelon de décision politique, administrative et financière procède d'une prise de conscience de la bonne adaptation dimensionnelle de la région en matière de planification et d'aménagement de l'espace.

Depuis la Libération, et en particulier pendant toute la période de la reconstruction et du réaménagement du territoire, on a pris conscience que le cadre départemental n'offrirait pas la meilleure dimension pour la conduite des politiques d'animation économique, d'industrialisation, de coordination des grands équipements publics, notamment dans les domaines de la santé, des transports et des communications. C'est également vrai en ce qui concerne la gestion de grands services sociaux. Par conséquent, on a vu la région prendre peu à peu une fonction d'état-major financier et économique, qui a eu comme principales étapes la réorganisation de 1954 avec l'institution des I. G. A. M. E., premiers prédécesseurs des préfets de région, et la réorganisation de 1964 instituant une coordination des administrations de l'Etat, à l'échelon régional.

Tel a donc été le champ naturel de réflexion et de mise en œuvre des responsabilités des établissements publics régionaux tels qu'ils ont fonctionné depuis 1972. A cet égard, je crois qu'il faut souligner les efforts d'innovation et d'accomplissement de leurs compétences qu'ils ont déployés depuis 1972 pour essayer de décentraliser réellement la planification économique et l'aide à la création d'emplois et pour essayer de coordonner les actions des collectivités locales.

Nous sommes nombreux à pouvoir témoigner des obstacles qu'apportait la loi de 1972 aux initiatives des conseils régionaux, initiatives qui faisaient l'objet d'un large consensus de la part des élus représentant les communes et les départements.

Le moment était venu, sans attendre la mutation de la région en collectivité locale, de lever ces obstacles, de transférer certaines attributions, de manière que l'établissement public fasse, en quelque sorte, l'apprentissage de la pleine responsabilité économique et financière.

Ce rôle économique nouveau s'articule autour de quatre compétences : la planification, la responsabilité budgétaire, l'intervention économique et la sauvegarde de l'emploi, les fonctions bancaires et financières.

La planification fait l'objet d'un des principaux amendements que vous soumettent d'un commun accord la commission des finances et la commission des lois. Cet amendement tend à donner dès maintenant — et la période est évidemment significative — un pouvoir nouveau d'élaboration d'un plan régional aux établissements publics régionaux. En effet, à la fin de l'année, c'est-à-dire lorsque la présente loi entrera vraisemblablement en vigueur, commencera l'élaboration d'un nouveau plan de cinq ans. Ce plan, qui s'appliquera le 1<sup>er</sup> janvier 1984, fera l'objet d'une réflexion approfondie pendant les années 1982 et 1983, aussi bien dans les services de l'Etat que dans les grands secteurs de l'économie et dans nos régions.

Si l'on avait attendu la transformation de la région en collectivité locale qui, probablement, aura lieu dans le courant de l'année 1983, pour donner à la région des pouvoirs nouveaux en matière de planification, ceux-ci n'auraient pu jouer que pour le plan suivant, c'est-à-dire en 1987-1988 et, dans l'année même suivant la promulgation de la loi, rien n'aurait changé en matière de planification. Face au risque d'une occasion manquée, nous avons préféré — le Gouvernement, je crois, donnera son accord sur ce point — que, dès 1982, les établissements publics régionaux puissent concourir à l'élaboration d'un plan régional, trouvant bien sûr sa place dans le cadre du Plan national, mais prenant là une responsabilité nouvelle en matière de conduite de l'avenir économique régional.

L'intervention budgétaire des conseils régionaux sera également élargie en raison de la grande difficulté qu'ont connue plusieurs d'entre eux pour poursuivre une politique cohérente. En effet, la disposition 5<sup>e</sup> ajoutée à l'article 4 de la loi de 1972 et à l'article 3 de la loi de 1976 relative à l'Ile-de-France permettra aux conseils régionaux, si le projet de loi est voté, d'inscrire désormais à leur budget des dépenses de fonctionnement qui résulteraient d'opérations d'intérêt régional qu'ils auraient décidé de financer.

Mais que l'on se comprenne bien. Tant que les mécanismes de financement des budgets régionaux ne seront pas profondément transformés, les conseils régionaux ne pourront pas entreprendre de politique génératrice de dépenses de fonctionnement considérables. Tant que les budgets des régions resteront financés par des taxes spécifiques comme celles qui les alimentent aujourd'hui, auxquelles s'ajoute un complément relativement limité aux impôts directs locaux — taxe d'habitation et taxe professionnelle — il va de soi que l'on ne pourra pas voir naître de grands services de gestion au niveau régional. De toute manière, cela correspond, je crois, à la conception des responsabilités régionales que nous avons tous ; à celle, en tout cas, qui a prévalu au sein de notre commission.

Mais, aujourd'hui, un grand nombre d'interventions voulues par les conseils régionaux, par exemple en matière culturelle ou en matière de transports, entraînent tout à fait légitimement certaines dépenses de fonctionnement. Il est, par exemple, illusoire de vouloir encourager le développement des transports urbains dans certaines grandes agglomérations en finançant des renouvellements de matériel ou des aménagements de sites propres pour des réseaux de transports publics, si on néglige d'alléger les frais de fonctionnement que ces réseaux font peser sur le budget des collectivités intéressées et dont la charge devient généralement disproportionnée avec leurs ressources.

Par conséquent, les conseils régionaux auront désormais la faculté de consentir des concours dits de fonctionnement aux collectivités locales — crédits de fonctionnement pour certains services publics ou subventions à des associations ou groupements qui mènent des actions d'intérêt général, par exemple. Cela complète ce qu'a été jusqu'à présent la vocation des conseils généraux et traduit la cohérence de leurs interventions en faveur d'un certain nombre de grandes fonctions sociales et culturelles qui sont particulièrement sensibles sur le terrain.

Troisième innovation du projet de loi, et sur ce point je serai très bref : il s'agit de la transposition au niveau régional de la compétence donnée aux communes et aux départements par les articles 4 et 34 du projet de loi pour aider les entreprises en difficulté, intervenir par tous les moyens qui sont légalement au pouvoir de ces collectivités pour soutenir des entreprises dont le potentiel d'emploi est menacé.

L'inscription de cette disposition en faveur des conseils régionaux prend un caractère stratégique car, en présence d'une crise affectant une entreprise ou un secteur d'une particulière importance — je pense aux crises de l'industrie textile ou de la sidérurgie — c'est davantage au conseil régional que reviendra la possibilité réelle d'intervenir et de faire étudier par les services concernés l'opportunité de son intervention qu'à des conseils généraux ou à des municipalités.

Par conséquent, lorsque la crise économique aura un caractère majeur, la région aura bien souvent une sorte de rôle de chef d'orchestre, de déclencheur, de coordonnateur des interventions des collectivités départementales et communales, mais aussi des interventions de l'Etat. Elle permettra peut-être de rassembler et de pousser dans le même sens un certain nombre de concours aux entreprises qui ont leur cohérence mais qui, aujourd'hui, sont organisés et financés de manière dispersée.

Les limites qui sont opposées à l'intervention économique de la région en droit, c'est-à-dire l'interdiction de prises de participation dans les entreprises ayant la forme de société anonyme sont les mêmes que pour les départements et les collectivités locales.

Enfin, le projet de loi confère de nouvelles fonctions soit à l'établissement public régional lui-même, soit à des instances spécifiques placées auprès du conseil régional. C'est, d'une part, la décentralisation au profit des conseils régionaux de l'attribution de primes d'aide au développement qui, jusqu'à présent, avaient été déconcentrées au profit des représentants de l'Etat dans leur région : les préfets de région. Il s'agit de primes de développement régional et des aides à la création d'entreprises, en application d'un barème fixé par voie réglementaire et qui restera donc national pour éviter le risque de surenchère en matière d'aide aux entreprises. Ce sont maintenant les conseils régionaux qui décideront s'il y a lieu ou non d'attribuer à telle ou telle entreprise demanderesse une aide ou une prime de développement régional.

Autre innovation : les conseils régionaux pourront consentir, sur la part régionale de la taxe professionnelle, une exonération fiscale temporaire aux entreprises nouvellement installées.

Troisième innovation en matière financière : un comité des prêts sera placé auprès du conseil régional afin de répondre à une préoccupation largement exprimée lorsque nous avons débattu de la tutelle communale.

Vous connaissez la responsabilité particulière de la Caisse des dépôts et consignations et de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales en matière de financement des équipements communaux. A travers l'attribution négociée des prêts globalisés aux communes de plus de 10 000 habitants ou des prêts spécifiques aux communes dont la population est inférieure à ce seuil, les représentants locaux, régionaux en général, de la Caisse des dépôts et consignations peuvent pratiquement décider du rythme du développement, de l'effort d'investissement des collectivités locales et de la nature des investissements.

Il n'était pas cohérent avec les autres modifications que nous avons apportées en matière de tutelle que cette situation demeure inchangée. Mais il était délicat, pour ne pas dire hasardeux, de confier au conseil régional, ou à une instance élue placée auprès de lui, un rôle direct de banquier, les conduisant à se prononcer sur les demandes de prêts présentées par les autres collectivités locales.

La solution transactionnelle choisie a consisté à mettre en place un comité régional des prêts, composé d'élus régionaux, mais aussi départementaux et communaux, de façon à éviter tout risque de mainmise d'une collectivité sur les autres.

Ce comité est chargé, d'une part, de définir les règles d'orientation générale de la politique de prêts aux collectivités locales et, d'autre part, de donner un avis sur les décisions individuelles d'octroi de prêts aux collectivités locales de la région.

Ainsi, l'exercice de cette compétence essentielle, d'un organisme public dont le rôle financier à l'égard des collectivités locales est important, ne restera pas concentré entre les mains des représentants de l'Etat, mais fera l'objet d'un dialogue avec les représentants des collectivités locales.

Voilà donc, mes chers collègues, l'essentiel des innovations en matière de responsabilité régionale, qui sont parfois introduites par des amendements parlementaires acceptés par la commission des lois. Dès la promulgation de la présente loi, sans attendre la mise en œuvre de l'élection du conseil régional, des changements substantiels seront apportés à la vie quotidienne des régions. Ils permettront aux élus qui exercent aujourd'hui leurs responsabilités de donner pleinement la mesure de leur volonté de changement et de leur souci de défendre les intérêts de la population qu'ils représentent.

Mais cette nouvelle situation pose un problème de légitimité démocratique. Plus on étend les responsabilités et les pouvoirs de décision des instances élues au second degré, plus on risque une certaine désadaptation, pour ne pas dire un certain écart, entre la volonté de la population de ces régions et la politique suivie en leur nom par l'établissement public régional, en particulier dans le cas où l'inertie politique liée au mécanisme du second degré d'élection aboutit à une majorité au sein du conseil régional qui ne correspond plus à la volonté du suffrage universel dans la même région. Je crois que nous ne pourrions aller beaucoup plus loin dans le développement des pouvoirs de décision d'instances élues au second degré dans la mesure où plusieurs établissements publics régionaux sont fortement décalés par rapport à la volonté politique exprimée par la population dont ils sont théoriquement les représentants.

Me faisant, sans aucun doute, l'interprète de la volonté démocratique de nombre d'élus qui siègent sur ces bancs, j'insiste tout particulièrement auprès du Gouvernement pour que l'élection au suffrage direct, en pleine démocratie, des conseils régionaux intervienne le plus tôt possible.

Il nous reste, mes chers collègues, à examiner les dispositions du titre IV du projet de loi qui concernent un certain nombre de libertés concrètes des collectivités locales et qui complètent les dispositions d'émancipation juridique que nous avons votées au titre I<sup>er</sup> et au titre II.

Je les grouperai sous deux rubriques : l'assouplissement d'un certain nombre de tutelles ou de contrôles techniques ; une première étape dans l'allègement des charges financières.

Les décisions de la commission des lois illustrent la volonté d'assouplir les tutelles techniques. C'est ainsi qu'un effort pour simplifier, pour regrouper et, à l'avenir, pour réduire le poids des normes techniques qui pèsent sur la vie quotidienne des communes et des départements a été entrepris. Nous sommes en effet abreuvés, pour ne pas dire gavés, de prescriptions, de procédures, en matière de sécurité, de conformité des bâtiments, de règles de fonctionnement de services sociaux, culturels, sanitaires, de protection de l'environnement et de l'espace. Ces règles enserrant progressivement la responsabilité des collectivités locales et font de toute initiative, en particulier de toute instauration d'un service public nouveau, une véritable course de haies pour franchir les obstacles réglementaires et techniques qui sont posés par la bonne volonté d'un certain nombre de services.

Pour arriver à édifier un bâtiment qui soit conforme à toutes les normes, qu'il s'agisse de la protection contre l'incendie, de l'épaisseur des cloisons, de l'importance des dégagements et des aérations et pour faire ensuite un service dont l'encadrement en personnel, les caractéristiques financières, éventuellement les modalités de paiement par les usagers, répondent aux règles

fixées par les différents ministères, mais aussi par les caisses de prêts, par les caisses nationales d'allocations familiales ou de vieillesse lorsqu'il s'agit d'organismes à caractère social, il faut généralement se livrer à un tour de force. Et, comme on n'y arrive pas toujours, des équipements ou des services d'un grand intérêt pour la population ne voient finalement pas le jour parce que le croisement des différentes normes techniques n'est pas possible.

Alors, comme bien souvent, ces normes sont conformes à l'intérêt général, que l'on ne peut pas les abolir d'un trait de plume et que, de surcroît, cela ne relève pas de la compétence du législateur, mais neuf fois sur dix de celle de l'exécutif, le Gouvernement nous a proposé une formule de codification de ces normes techniques.

Après les avoir recensées, regroupées, on s'aperçoit d'abord de l'incohérence d'un certain nombre d'entre elles. On sera donc conduit à effectuer un travail d'harmonisation, de nettoyage, qui simplifiera la tâche des élus locaux qui ont à les appliquer et des services extérieurs de l'Etat qui sont souvent complètement submergés par l'avalanche des textes dont ils doivent se faire ensuite les gardiens, voire les gendarmes. Ensuite, un comité d'allègement des procédures et des prescriptions techniques, se faisant l'interprète de la volonté unanime des élus locaux, aura pour tâche de limiter l'emprise de ces normes pour accorder progressivement aux élus locaux une plus grande liberté dans l'organisation des services locaux et la réalisation des équipements publics.

Une autre innovation en matière de contrôle technique tend à éviter les confusions entre les interventions que les services extérieurs de l'Etat effectuent, d'une part, dans leurs fonctions de contrôle et, d'autre part, en tant que conseils des collectivités locales. En effet, la mixité des fonctions des services extérieurs de l'Etat aboutissait à des abus : pour des tâches relevant manifestement de leur seule compétence et de financements strictement d'Etat, les services extérieurs bénéficiaient de concours financiers des collectivités locales, facturés suivant des barèmes parfois sans aucun rapport avec la nature des services rendus, et de surcroît générateurs d'un désordre supplémentaire dans les rémunérations individuelles des personnels de l'Etat.

Nous avons donc pensé qu'il était temps, dans cette période de réorganisation audacieuse, de mettre fin à ces errements qui sont en même temps des erreurs et le Gouvernement, pour répondre à ce souci, nous a soumis un amendement, que la commission des lois a adopté, et qui interdira, à l'avenir, toute rémunération directe aux agents des services de l'Etat des travaux qu'ils effectueraient pour le compte des collectivités locales dans le cadre de leurs attributions normales d'Etat. Bien entendu, cette interdiction ne concerne pas les cas dans lesquels des agents de l'Etat rendent individuellement un service de nature différente de celle de leurs fonctions d'Etat aux collectivités locales, en dehors de leurs heures de service.

L'exemple qui vient instantanément à l'esprit est celui de la surveillance des restaurants scolaires assurée par les instituteurs dans les écoles primaires et aujourd'hui rémunérée par les collectivités locales. Mais il s'agit là d'une tâche différente de celle qui est accomplie pour l'Etat.

Ainsi, la séparation sera bien faite et nous ne risquerons plus d'assister à une sorte d'envahissement des services de l'Etat par des tâches relevant des collectivités locales et rémunérées par elles.

Mais il va de soi que nous ne pourrions pas conclure l'examen de ce projet de loi relatif aux libertés des communes, des départements et des régions, si nous laissons inchangée la répartition des charges financières entre l'Etat et les collectivités locales. Il s'agit là d'une tâche de longue haleine, et avant l'examen du projet de loi de finances pour 1982, nous ne pouvons passer que des prémisses. Mais le Gouvernement a tenu — et je tiens à lui en rendre hommage — à inscrire dans le projet de loi plusieurs dispositions nouvelles qui ouvrent la voie et qui traduisent une volonté concrète de revenir sur un certain nombre de transferts de charges qui ont marqué la période précédente et qui ont abouti, tant en ce qui concerne le fonctionnement que les investissements, à reporter sur les budgets des collectivités locales des dépenses qui relevaient manifestement de la responsabilité de l'Etat.

Pour la politique culturelle, le logement des enseignants du premier degré, les dépenses de police, lorsque celle-ci est assurée par des corps de police urbaine, et pour l'installation des services publics de justice, on enregistre donc des allègements

financiers dont je laisse à M. le rapporteur de la commission des finances le soin de parler plus longuement. Ces allègements sont cohérents avec la tâche de décentralisation que nous avons entreprise dès le début de l'application de la politique de changement voulue par le Gouvernement. On franchit ainsi une première étape dans le sens d'un rééquilibrage des responsabilités financières de l'Etat et des collectivités locales.

Mais nous ne devons pas considérer que nous aurons accompli notre bonne action — comme on dit dans le scoutisme — lorsque nous aurons voté ce projet de loi. Lorsque nous aurons tourné toutes les pages de ce projet de loi, nous ne devons pas pour autant refermer le livre de la décentralisation. En effet, si la décentralisation, la redistribution des responsabilités, l'acceptation de politiques diverses ne sont pas voulues en permanence par le Gouvernement et par le Parlement, il sera toujours possible de reprendre d'une main les responsabilités données de l'autre.

M. Charles Millon. Très bien !

M. Alain Richard, rapporteur. J'appelle donc l'Assemblée à rester cohérente avec les votes qu'elle a déjà émis et ceux qu'elle va émettre, je le pense, en faveur d'une redistribution audacieuse des responsabilités, de l'acceptation du droit à la différence et d'une capacité d'innovation et d'exploration reconnue aux élus locaux de la République. Je souhaite qu'elle garde l'œil fixé sur l'horizon de la décentralisation, ligne qui recule à mesure que l'on avance — c'est la définition de l'horizon — qu'elle poursuive cet effort de redistribution des pouvoirs et, par conséquent, de reconquête de la démocratie quotidienne, et que, au-delà de ce projet de loi dont je vous recommande, mes chers collègues, l'adoption, elle traduise cette politique dans l'ensemble de la construction législative qui, je l'espère, avec l'esprit de changement que manifeste l'ensemble de cette assemblée, et tout particulièrement sa majorité, marquera les années à venir. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

M. le président. La parole est à M. Josselin, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Charles Josselin, rapporteur pour avis. La commission des finances, de l'économie générale et du Plan s'est penchée hier soir sur le titre III du projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Suivant son rapporteur, elle a décidé de limiter son examen aux articles 45 et 48 et aux articles de portée financière qui résultent du réaménagement du texte opéré par la commission saisie au fond. Elle n'examinera les articles 61 à 64 du titre IV du projet de loi que demain matin, le sérieux avec lequel nous avons voulu examiner le titre III ne nous ayant pas permis d'aborder hier soir notre examen. Je ne pourrai donc pas répondre aussi directement que l'aurait souhaité le rapporteur de la commission des lois à la question posée à propos de l'article 61. Cependant, je lui livrerai volontiers mon sentiment sur cette question.

Puisque notre assemblée est parvenue à mi-parcours de l'examen de ce très important projet de loi, je crois utile, avant de vous faire part des décisions de votre commission des finances, de vous donner mon sentiment l'élu local, maire et président de conseil général, sentiment d'ensemble partagé, je crois, par les membres de la commission des finances, sur cette deuxième partie du texte dont nous commençons l'examen aujourd'hui.

Tout d'abord, je dois me faire l'écho de la satisfaction de la commission des finances qui a constaté que le projet initial a été amendé de telle sorte que, sans attendre leur érection en collectivités territoriales, les régions pourront, sitôt la loi votée, concourir à l'élaboration du plan national et mettre en œuvre, dans ce cadre, leur plan régional.

Certes, les régions n'ont pas encore reçu la pleine légitimité que seul peut leur conférer le suffrage universel. Pour autant, tous ceux qui croient à la nécessité absolue de la planification et au rôle privilégié de la région ne peuvent que se féliciter de voir celle-ci capable dès maintenant de jouer pleinement son rôle dans ce domaine comme pour les interventions économiques, sociales et culturelles.

Il nous est apparu également intéressant que les trois niveaux de compétence régionale, selon que les régions sont plus ou moins maîtres d'œuvre, aient été clairement définis.

C'est ainsi que ces nouvelles collectivités territoriales pourront non seulement prendre des mesures d'accompagnement complémentaires à des actions menées par l'Etat ou d'autres collectivités territoriales, mais aussi s'associer par la voie contractuelle avec l'Etat, les départements et les communes pour mettre en œuvre les actions de leur compétence. Enfin, elles auront la possibilité de prendre directement des initiatives pour promouvoir leur développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi que l'aménagement de leur territoire. Il s'agit là de l'article 45 du projet de loi, tel qu'il résulte des modifications apportées par la commission saisie au fond.

Afin qu'elles puissent prendre de telles initiatives, il était nécessaire de doter les régions de nouveaux pouvoirs qui sont loin d'être négligeables, ainsi qu'on pourra en juger.

D'abord, les régions se voient enfin donner la possibilité de prendre en charge les dépenses de fonctionnement entraînées par des opérations d'intérêt régional. Je me félicite du principe qui permet aux régions de prendre en charge les dépenses de fonctionnement, mais aussi des limites ainsi introduites, car il ne faudrait pas non plus que les régions, autorisées en quelque sorte à s'occuper de tout, finissent par oublier l'essentiel, c'est-à-dire les problèmes régionaux.

En outre, les régions pourront, comme les communes et les départements, prendre toute mesure nécessaire à la protection des intérêts économiques et sociaux de leur population — M. le rapporteur de la commission saisie au fond vient de vous en entretenir. Elles auront donc la faculté d'attribuer elles-mêmes les aides financières aujourd'hui accordées par l'Etat, afin que les entreprises réalisent des investissements concourant au développement régional et au maintien de l'emploi. Elles pourront d'ailleurs abonder ces aides sur leurs ressources propres.

De même, elles pourront participer au capital des sociétés de développement régional, des sociétés de financement inter-régionales, ainsi que des sociétés d'économie mixte.

Monsieur le ministre de l'intérieur et de la décentralisation, j'attends pour ma part avec impatience les propositions que vous ne manquerez pas de faire quant aux nouveaux outils, qu'ils soient techniques ou financiers, qu'appellent les besoins des régions.

Enfin — et c'est une innovation dont tous ceux qui, parmi nous, exercent des responsabilités locales mesureront la portée — les élus locaux auront leur mot à dire sur la politique des prêts menée dans leur région par la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'aide aux collectivités locales.

En ce qui concerne les compétences des comités des prêts — que vous introduisez dans le projet de loi — me faisant l'écho des préoccupations qui se sont exprimées au sein de la commission des finances, je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous nous apportiez quelques précisions. Le comité des prêts n'interviendra-t-il que pour les équipements publics d'intérêt régional, et cela à l'exclusion des projets de moindre ampleur, à vocation départementale par exemple ? D'autre part, lorsqu'il est spécifié qu'il détermine l'orientation générale des prêts accordés, cela revient-il à dire qu'il définit les types d'investissements devant bénéficier d'un financement prioritaire ?

Quoi qu'il en soit, et en dépit des difficultés minimales de démarrage qui ne manqueront pas de se produire ici ou là — comme toujours lorsque est mise en œuvre une réforme de vaste ampleur — le dispositif prévu constitue en lui-même une véritable panoplie de possibilités d'intervention que nombre de citoyens, de chefs d'entreprise, d'animateurs sociaux et d'élus locaux attendaient avec impatience pour peser sur le destin de leur région et lutter plus efficacement pour restaurer une situation économique et sociale profondément dégradée, léguée par l'inertie des gouvernements précédents.

Dans un tel contexte, les régions étant désormais dotées de puissants moyens d'intervention, il était indispensable que les comités économiques et sociaux régionaux — qui seront obligatoirement saisis pour émettre un avis en matière de planification et de budget régional — voient leurs structures renouées.

A cet égard, il y a tout lieu de se féliciter que le Gouvernement ait prévu — dans les articles 47 bis et 47 ter nouveaux du projet — de revoir leur composition dans les trois mois suivant la publication de la loi.

S'agissant du pouvoir donné aux comités économiques et sociaux en matière de budget, j'estime, monsieur le ministre d'Etat, que ce droit, reconnu aux comités économiques et sociaux

en matière de budget, devrait concerner les grandes masses budgétaires. Car je m'imagine assez mal les comités économiques et sociaux, se substituant au rôle des élus, entreprendre un « échennillage », chapitre par chapitre, du budget régional. C'est, à mon avis, sur les grandes masses budgétaires que cette consultation devrait porter.

Bien que la commission des finances ne se soit pas penchée sur les articles du projet de loi concernant les chambres régionales des comptes, ces articles ayant une portée plus institutionnelle qu'à proprement parler financière, je souhaiterais néanmoins, monsieur le ministre, que, dans toute la mesure du possible, vous fournissiez à l'Assemblée des informations sur les moyens en personnels et en matériel dont elles seront dotées, et notamment que vous précisiez sur quels services existants seront prélevés les personnels nécessaires à leur fonctionnement.

Quant aux mesures d'allègement des charges au profit des collectivités locales contenues dans le chapitre III du titre IV, elles constituent un dispositif qui est loin d'être négligeable puisque, pour la seule année 1982, le coût pour l'Etat sera voisin de 2 milliards de francs. Toutefois, ainsi que je le rappelais tout à l'heure, c'est seulement demain matin que nous étudierons en détail les articles 61 à 64 et les amendements qui seront susceptibles d'être déposés sur ces articles.

Sur l'article 61, je crois savoir qu'un amendement sera déposé par la commission des finances. On peut penser, en effet, qu'une certaine décentralisation de la procédure d'attribution de la dotation va dans le sens voulu par ce projet de loi. Je m'en tiens à cette seule remarque, puisque, je le répète, en commission des finances, nous aurons, demain, l'occasion d'en parler plus longuement.

A propos de la dotation spéciale attribuée aux communes pour atténuer les charges qu'elles supportent au titre du logement des instituteurs, je me dois, monsieur le ministre, de vous poser une question : la compensation des charges sera-t-elle limitée à un tiers en 1983, comme en 1982, ou une nouvelle étape vers une substitution plus complète de l'Etat aux collectivités locales dans ce domaine sera-t-elle franchie l'an prochain ?

Ma seconde question concerne la dotation spéciale attribuée aux collectivités locales pour compenser les frais qu'elles assument au titre du fonctionnement du service public de la justice. C'est un point qui ne concerne sans doute que quelques collectivités locales, mais je souhaiterais obtenir de votre part l'assurance que les collectivités territoriales qui ont contracté un emprunt en 1981 pour la construction ou la rénovation d'un bâtiment judiciaire et ne commenceront à rembourser qu'en 1982 verront tout de même leurs charges d'emprunt compensées, même si, bien évidemment, aucune charge de remboursement ne figure dans leur budget de 1981.

Après ces quelques remarques que je me garderai de développer davantage puisque mon intervention ne se situe pas dans le cadre d'un débat de politique générale à proprement parler, je vais maintenant vous faire part des décisions et observations de la commission des finances sur les articles du titre III qu'elle a examinés.

Se référant à l'excellent travail effectué par la commission saisie au fond, la commission des finances a volontairement limité ses observations et le nombre de ses amendements.

Elle a toutefois cru devoir émettre un avis défavorable à l'amendement adopté par la commission des lois tendant au déplacement des ressources des régions, car il lui semble comporter, en l'absence d'un dispositif de péréquation inter-régionale, sur l'importance duquel j'avais déjà appelé votre attention, monsieur le ministre, lors de notre séance du 27 juillet, le risque d'accroître les inégalités entre régions, ce qui irait à l'encontre de l'objectif d'aménagement du territoire que votre gouvernement entend poursuivre. La commission des finances ne souhaite pas un blocage des ressources régionales, mais cette absence totale de limite est apparue comme susceptible d'accroître encore les inégalités entre régions.

La commission des finances a, par ailleurs, adopté deux sous-amendements de forme à des amendements déposés par la commission saisie au fond. L'un précise les cas où la région peut participer à ses dépenses de fonctionnement. L'autre tend, à l'article 48 ter, à rendre à la vieille dame de la rue de Lille — la Caisse des dépôts et consignations — sa prééminence sur la C.A.E.C.L. et son appellation exacte.

La commission a, par ailleurs, émis un avis favorable aux trois amendements du Gouvernement tendant à substituer les autorités régionales à l'Etat pour l'octroi d'agréments fiscaux, en souhai-

tant toutefois savoir à cette occasion si le coût de ces exemptions, qu'elles soient accordées de plein droit par les collectivités locales ou sur agrément préalable du ministère de l'économie et des finances, a été chiffré.

Au passage, je signale que, pour 1980, le montant des bases faisant l'objet d'une exonération a atteint 4 320 millions de francs et qu'au cours des cinq dernières années le nombre total des agréments fiscaux a été de 4 239. C'est dire l'importance de l'effort des collectivités locales, effort qui, en définitive, améliore la situation de l'emploi.

Lorsque le Parlement l'aura voté, ce projet capital mettra fin à des siècles de centralisme.

Nous sentons bien que, sans votre ténacité, monsieur le ministre d'Etat, nous n'examinerions pas aujourd'hui cette réforme considérable. Permettez à un élu breton qui, à travers son engagement politique, a toujours voulu conjuguer socialisme et régionalisme, de vous exprimer sa très grande satisfaction. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Roland Beix, suppléant M. Chénard, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

**M. Roland Beix, rapporteur pour avis suppléant.** Mesdames, messieurs, il me revient de suppléer, dans ses fonctions de rapporteur pour avis, notre collègue Alain Chénard, retenu par le rapport qu'il doit présenter aujourd'hui devant le Conseil de l'Europe.

Je rappelle que la commission de la production et des échanges, conformément à sa vocation économique, s'est saisie seulement des articles 45 et 43 du projet de loi dont la discussion au fond a débuté dès le mois de juillet. Je voudrais cependant, avant d'aborder l'examen des articles qui nous concernent, insister brièvement sur l'importance et la nécessité économique de la réforme du cadre juridique de la région.

La nécessaire extension des compétences régionales a paru essentielle à la commission de la production et des échanges, car il était indispensable de tirer les conséquences de l'échec des différentes initiatives passées qui allaient du référendum de 1969 aux lois de 1972 et de 1976, lesquelles avaient enfoncé les régions dans un cadre qui est apparu très vite trop étroit pour répondre aux espérances que pouvait susciter ce nouvel échelon institutionnel. D'ailleurs, le gouvernement précédent fut contraint de modifier certaines attributions, comme le lui permettait la loi. Ce fut notamment l'objet des décrets de 1975 sur les parcs naturels régionaux, de ceux de 1977 portant création de primes régionales et des fonds de garantie et de ceux de février 1981 relatifs aux actions en faveur des économies d'énergie, des innovations et du tourisme.

Mais ces transferts d'attributions n'ont pas été accompagnés des ressources correspondantes qui sont demeurées plafonnées et ont vu ainsi leur impact économique fortement réduit. Les nouvelles attributions ayant été conférées trop tardivement et dans un cadre trop limité, elles ont parfois abouti à contrecarrer les initiatives des régions dans le domaine économique et en matière d'animation économique ou d'aménagement du territoire. C'est ainsi que les établissements publics régionaux, les plus dynamiques d'entre eux du moins, étaient contraints de solliciter les textes et de prévoir des mécanismes de financement originaux. Dans le domaine de la planification et de la coordination des investissements, la déception fut grande. L'expérience des P.A.P.I.R. en témoigne, puisque leur réalisation a été unanimement considérée comme insuffisante.

Que pouvaient, en effet, réaliser les régions dont la liberté ne s'exprimait qu'à travers un budget total de trois milliards de francs en 1979, c'est-à-dire seulement en moyenne et par région la capacité financière d'investissement d'un seul département français ? La suite logique du présent texte, qui devra prévoir les moyens donnés aux régions, devra leur permettre d'être les principaux moteurs des stratégies locales, notamment dans le domaine des équipements collectifs, de l'animation économique et du soutien de l'emploi. A la place des régions érupions que nous connaissons aujourd'hui, cette loi devra faire naître des régions qui soient le fer de lance de la prise de conscience régionale et de la relance économique.

La commission de la production et des échanges a donné son accord sur le calendrier fixé par le Gouvernement, qui nous conduira ultérieurement à examiner les textes fixant les moyens

et les compétences dont disposeront les nouvelles assemblées régionales. Compte tenu de l'importance de cette réforme, nous comprenons parfaitement que les textes législatifs concernant les compétences et les moyens ne pouvaient être menés à bien de façon immédiate.

Examinant le texte du Gouvernement et les propositions de la commission des lois, la commission de la production et des échanges a particulièrement retenu la mise en application rapide des dispositions relatives à l'élaboration du Plan, qui seront transférées de l'article 45 à l'article 48. Cette nouvelle présentation de la loi rendra ainsi immédiatement applicables, et donc opérationnelles pour le prochain Plan quinquennal, les nouvelles modalités qui devront rendre compte des volontés régionales.

Ces modalités prévoient notamment que les conseils régionaux concourent par leur avis à la préparation du Plan national et qu'ils élaborent et approuvent le plan régional après consultation des collectivités intéressées et dans le respect des orientations, normes et critères fixés par la loi portant approbation du plan national. Tel est l'objet de l'amendement n° 137 après l'article 48, qui a particulièrement retenu l'attention de la commission de la production et des échanges. Cette réforme permettra d'améliorer la cohérence des interventions locales entre elles, mais rendra aussi possible leur coordination avec les objectifs nationaux.

Il en va de même, enfin, pour toutes les actions relevant de l'animation économique et du soutien de l'emploi. Les nouveaux moyens donnés aux régions comme les nouveaux principes de leur organisation ont, en effet, pour objet de soutenir les initiatives là où se posent les problèmes. Ces moyens doivent donc permettre aux régions d'intervenir directement dans l'économie régionale et de gérer des équipements. C'est une tâche tout à fait nouvelle dont nous mesurons l'importance.

En outre, l'article 48 du projet prévoit d'accroître les compétences des régions pendant la période transitoire. Il offre notamment la possibilité aux établissements publics régionaux de participer aux dépenses de fonctionnement entraînées par le financement d'opérations d'intérêt régional et d'agir dans le domaine économique dans les mêmes conditions que les communes et les départements.

S'ajoutant à celles qui leur permettent d'affirmer leur vocation culturelle, les nouvelles dispositions permettent aux régions de participer au capital des sociétés de développement régional et des sociétés d'économie mixte. Elles pourront désormais sans attendre attribuer des aides au développement régional, qui étaient jusque-là du ressort exclusif de l'administration. Le Gouvernement s'est engagé à ce qu'il n'y ait aucun transfert de charges et que le nouveau régime des aides ne soit défini qu'après consultation des conseils régionaux.

Enfin, grâce à un amendement du Gouvernement, les élus régionaux pourront désormais être associés à la gestion des prêts de la C.A.E.C.L. et de la Caisse des dépôts qui intéresseront leur région. Mieux informés, ils pourront donc mieux orienter l'action de ces organismes et apprécier l'impact de ces prêts sur l'économie régionale. En outre, les élus régionaux se voient déléguer les compétences antérieurement dévolues à l'administration pour la délivrance des agréments portant exonération de la taxe professionnelle.

En conclusion, monsieur le président, mesdames, messieurs, la commission de la production et des échanges, dans sa grande majorité, s'est ralliée au texte qu'a adopté la commission des lois. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Porelli, premier orateur inscrit.

**M. Vincent Porelli.** Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mesdames, messieurs, l'Assemblée nationale, après avoir adopté voilà à peine plus d'un mois des mesures importantes pour libérer la commune et le département de la tutelle de l'Etat, continue son travail de rénovation démocratique en discutant maintenant des titres III et IV du projet de loi relatif aux droits et libertés des collectivités locales.

Il s'agit principalement de traiter de l'institution d'une nouvelle collectivité territoriale : la région.

Je veux dire ici toute la satisfaction que le groupe communiste ressent à l'idée que notre pays va enfin être doté d'institutions régionales vraies. En effet, pour ce qui nous concerne,

avec l'ensemble de l'opinion démocratique, nous n'avons cessé dans le passé, soit par nos déclarations, soit ici par nos propositions, de plaider en faveur de la transformation des actuels établissements publics régionaux en de véritables collectivités régionales, transformation qui devrait permettre, outre des progrès appréciables dans l'exercice des responsabilités et de la démocratie, un développement équilibré des différentes parties de notre pays.

La France a de grandes traditions démocratiques et révolutionnaires. Chaque période de poussée des forces populaires correspond à une avancée démocratique qui s'inscrit dans la société comme au plan des institutions. Du mouvement communal du Moyen Âge à la Commune de Paris, de la Révolution de 1789 à la Résistance, les forces démocratiques ont forgé la nation française dans un double mouvement. Elles ont œuvré en même temps au renforcement de l'unité nationale et à l'approfondissement de la démocratie à tous les niveaux, dans le sens d'une réelle décentralisation de la vie publique.

A l'inverse, les forces réactionnaires ont constamment cherché à étouffer les libertés, à remettre en cause les acquis démocratiques, à renforcer l'autoritarisme et le centralisme. C'est la bourgeoisie française qui a entretenu la confusion entre l'unité nationale et le centralisme de l'Etat, qui a toujours utilisé la délégation de pouvoir pour étendre la tutelle de l'Etat sur les instances du suffrage universel; c'est elle qui a voulu anéantir l'autonomie des collectivités locales; c'est elle qui a voulu nier la diversité culturelle de la nation.

**M. Pierre Forgues.** Très bien !

**M. Vincent Porelli.** Depuis une vingtaine d'années, le paysage social et politique de la France a beaucoup évolué.

Un des changements les plus significatifs est précisément l'émergence du fait régional.

Dans la phase de croissance rapide d'après guerre, le capitalisme a infligé au territoire national des déséquilibres et des inégalités de plus en plus insupportables. La mobilité du grand capital à la recherche du plus haut profit, sa concentration entre les mains de l'oligarchie multinationale, la politique d'intégration européenne ont engagé un processus de délocalisation et de liquidation des bases industrielles régionales, une destruction du monde agricole, un exode rural massif lié à une urbanisation au rabais de populations déracinées, une stérilisation démographique, économique et culturelle de vastes portions du territoire. Avec la crise, les régions se sont enfoncées plus encore dans le marasme et dans le chômage.

En retour — et mai 1968 en a été un puissant révélateur — ces bouleversements ont fait naître des aspirations nouvelles de la population à participer activement et directement à l'élaboration des décisions qui concernent les conditions de vie et de travail ainsi que l'avenir des régions.

Les luttes régionales en Languedoc, en Corse, en Provence, en Bretagne, dans le Nord, en Lorraine ou en région parisienne, celles des mineurs de Lorraine et de Manufrance et des métallos provençaux à Marseille et en Arles ont révélé l'existence de solidarités nouvelles et la volonté de la population de prendre en main son propre destin contre le pouvoir du capital.

Il existe désormais une exigence spécifique au niveau régional qui reflète une aspiration à l'enracinement social, à l'identité culturelle et surtout à la démocratie. La région est devenue une réalité sociale et politique. C'est pourquoi les communistes ont combattu et dénoncé la caricature de régionalisation de 1972. Ils l'ont combattue et dénoncée parce qu'elle refusait à la région le statut de collectivité territoriale à part entière, parce qu'elle la réduisait à n'être qu'un échelon de déconcentration étatique entre les mains du préfet omnipotent...

**M. Pierre Forgues.** Très bien !

**M. Vincent Porelli.** ... parce que le conseil régional n'était pas une assemblée élue, parce que le comité économique et social de la région, par sa composition, n'est qu'un appendice du patronat et de l'ancien pouvoir.

Les élus communistes se félicitent donc de voir la nouvelle majorité s'engager dans la bonne voie, celle de la décentralisation fondée sur la souveraineté populaire. Les textes votés au cours de la session de juillet et ceux qui sont maintenant en discussion ouvrent de nouvelles perspectives. Le moment est venu d'inscrire dans la loi et dans les institutions de la République le fait régional.

Dans ce débat, les communistes, qui ont soutenu les luttes régionales et les aspirations populaires, apportent à la réflexion collective leur propre conception de la région. Ils considèrent la région, instance issue à part entière du suffrage universel, comme légitime, mais plus encore comme une composante de l'avancée démocratique vers le socialisme français.

Certes, la région ne constitue pas en France un pilier du système institutionnel au même titre que la commune ou l'Etat central. Son originalité réside au contraire dans sa position charnière entre le pouvoir central et les collectivités locales, entre le domaine des institutions et celui de l'économie, entre les besoins sociaux et la production.

En ce sens, la région ne constitue pas une menace pour l'unité nationale. Au contraire, la démocratie régionale peut contribuer à renforcer l'unité nationale. Elle est un besoin politique pour l'ensemble du pays et des Français. C'est elle qui peut permettre la mise en valeur de toutes les ressources, de tous les potentiels, des diversités culturelles qui font l'unité de la nation française.

Nous avons déjà eu l'occasion de le dire lors du débat parlementaire de juillet dernier : le parti communiste français affirme la nécessité, tout à la fois, d'instaurer un véritable pouvoir régional et de renforcer l'autonomie des collectivités locales. Il n'y a là aucune contradiction car il n'y a pas concurrence entre les niveaux, mais complémentarité. Echelon intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales, la région ne doit pas être une tutelle à l'égard de ces dernières. Elle doit devenir — et elle le deviendra — un maillon important d'une profonde décentralisation de la vie publique, traitant ses problèmes dans le cadre de compétences clairement définies, sans empiéter sur les prérogatives des communes et départements.

**M. Serge Charies.** Le texte est muet sur ce point !

**M. Vincent Porelli.** A ce sujet, nous nous réjouissons que la commission des lois ait retenu nos observations visant à améliorer le texte de l'article 45 du projet de loi.

Dans le domaine économique, nous pensons que la région doit devenir un niveau pertinent pour mettre en relation le développement économique et les besoins sociaux. Premier niveau de synthèse des besoins collectifs, la région est appelée à définir, dans le cadre de la politique économique nationale, ses perspectives de développement et à participer à l'élaboration et à l'application d'une nouvelle planification démocratique.

Le niveau régional a, de ce fait, un rôle éminent à jouer en relation avec les comités d'entreprise et avec les organisations de travailleurs qui doivent trouver en lui un lieu d'appel et un point d'appui dans leur lutte contre les méfaits du redéploiement, pour rendre effective l'aspiration à « vivre, travailler et décider au pays ». C'est d'ailleurs pourquoi il faut démocratiser le comité économique et social de la région et donner toute leur place aux travailleurs, à leurs organisations professionnelles et aux comités d'entreprise.

Dans le domaine culturel aussi, la région doit prendre toutes ses responsabilités. Il n'y a pas à cet égard d'opposition entre culture et langue française, d'une part, et cultures et langues régionales, d'autre part. Celles-ci sont l'expression originale de la diversité culturelle de la nation française dans toutes ses composantes. Elles sont, en tant que telles, liées organiquement à la culture nationale. Au plan linguistique, la richesse de la France, qu'il s'agit de défendre, c'est d'abord le français, langue nationale, mais c'est aussi l'ensemble des langues de France qui ont droit non seulement à l'existence, mais aussi à un développement.

Revivifier le potentiel culturel régional, c'est faire acte de démocratie et enrichir le patrimoine de la nation. La région doit avoir la pleine responsabilité du développement de ses spécificités culturelles, en tenant compte, évidemment, de l'extrême variété des situations, soit directement, soit en coopération avec d'autres régions lorsque les aires culturelles et linguistiques ne coïncident pas avec le découpage régional actuel.

Par ailleurs, la région devra assurer une responsabilité essentielle dans la mise en œuvre décentralisée des politiques nationales en matière de culture, d'enseignement, de formation professionnelle, de recherche scientifique et de sport.

D'une façon générale, qu'il s'agisse des équipements, des infrastructures, de l'économie ou de la culture, la région peut être un échelon important d'une planification contractuelle décentralisée.

Plus profondément encore, notre conception de la région renvoie à une autre conception de l'Etat que nous avons comme celle d'un Etat unitaire décentralisé en perspective autogestionnaire.

Etat unitaire, cela signifie que la loi votée par le Parlement est la même pour tous et donc pour toutes les régions. C'est à la loi qu'il revient de définir les compétences et les moyens des différents échelons institutionnels. C'est aussi à la loi, expression de la solidarité nationale, qu'il revient de répartir les moyens du rééquilibrage économique des régions et du rattrapage des retards dans les équipements collectifs et sociaux.

Etat décentralisé, cela signifie que les pouvoirs des différents échelons ne proviennent pas d'une délégation de pouvoir de l'Etat central, mais qu'ils doivent être fondés sur la souveraineté populaire et être l'expression du suffrage universel, de façon autonome, dans le cadre de leurs compétences. Il y a bien place en ce sens pour l'autonomie régionale.

Enfin — et ce sera ma conclusion — dans une perspective autogestionnaire, cela signifie que l'approfondissement de la démocratie au plan local, au plan régional et aussi dans les entreprises va dans le sens d'une participation directe des travailleurs et de la population aux changements auxquels ils aspirent, aux luttes pour satisfaire leurs revendications. Une telle perspective autogestionnaire ne peut que contribuer à faciliter la construction d'un socialisme démocratique pour la France. *(Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes.)*

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

**M. Olivier Guichard.** Monsieur le président, mesdames, messieurs, je suis vraiment au regret de venir interrompre ce concert d'auto-satisfaction qui, jusqu'à présent, a constitué ce qu'il faut bien appeler un mini-débat.

Je dis mini-débat car lorsque j'ai défendu contre les attaques de ceux qui la proposent aujourd'hui la création d'une collectivité territoriale à l'échelon de la région, c'était dans la perspective d'un référendum. C'est dire que le général de Gaulle avait choisi une voie assez solennelle pour créer la région et que cette voie avait été soigneusement jalonnée par une consultation très large des milieux régionaux. Je peux même affirmer que cette consultation avait été réelle et profonde puisque c'est moi qui l'avais organisée...

**M. Parfait Jans.** Ah ! C'est vrai !

**M. Olivier Guichard.** ... à une époque où le ministre du Plan, de l'aménagement du territoire et de l'action régionale avait peut-être plus qu'aujourd'hui le souci du troisième terme de la définition de ses responsabilités, je veux parler de l'action régionale. *(Protestations sur les bancs des socialistes.)*

Aujourd'hui, je note que cette consultation n'a pas eu lieu. Il est vrai que la concertation, si souvent magnifiée, ne paraît pas être destinée aux élus locaux, si j'en juge par la manière dont a été préparé ce projet de loi. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du rassemblement pour la République.)*

Si l'on voulait résumer le titre III, concernant la région, qui vient en discussion aujourd'hui, un mois après les autres, on pourrait dire qu'il se présente sous le double signe du report et du laxisme.

Du report parce que les vrais problèmes, ceux des compétences et des ressources, sont remis à plus tard.

En attendant de devenir collectivité locale, le jour où le Gouvernement le voudra bien, la région devra se débrouiller avec des ressources inchangées et n'aura pas de nouvelles compétences. Ou plutôt elle en aura deux, et c'est ici qu'à mon avis intervient le laxisme.

Elle aura une compétence de régularisation: le projet, en effet, autorise les dépenses de fonctionnement pour couvrir a posteriori les irrégularités commises depuis plusieurs années, en violation de la loi de 1972 par certains conseils régionaux à majorité socialiste. J'ai peut-être tort d'employer le terme d'« irrégularités » puisque le Premier ministre, dans une interview récente, les qualifiait d'« audaces ».

J'avais demandé depuis très longtemps que les régions soient autorisées à faire fonctionner les équipements régionaux dont elles avaient financé l'investissement. Et je crois que cette notion d'investissement préalablement financé était préférable

à celle, retenue par le projet, d'opération. C'était une idée saine, qui avait, du reste, trouvé, avec les parcs régionaux, un début de réalisation; on a préféré prendre une mesure d'opportunité et de couverture.

Une autre compétence, que je qualifierai de pure démagogie, permet à l'établissement public régional, dans les mêmes termes que pour les communes et les départements, d'intervenir pour protéger les intérêts économiques et sociaux de la population régionale.

Où cela ne signifie rien car les établissements publics régionaux ne font que cela depuis longtemps, ou cela veut dire qu'ils peuvent faire n'importe quoi, mais dans le cadre de possibilités de ressources inchangées. C'est typiquement, je crois, une disposition que l'on peut qualifier de démagogique, sans forcer les termes. D'ailleurs, M. le rapporteur l'a presque fait tout à l'heure lorsqu'il a parlé de cette disposition, pour ajouter qu'elle ne servirait pas à grand-chose.

**M. Alain Richard, rapporteur.** Je tiens au « presque ».

**M. Olivier Guichard.** Pour le reste, on s'en tient à la loi de 1972 — que la majorité d'aujourd'hui n'a pas votée — en y ajoutant cependant une nouvelle décision difficile à justifier: le transfert de l'exécutif au président du conseil régional, par analogie sans doute avec le département, mais dans le cadre bien différent d'un établissement public.

Vous nous proposez aussi une autre mesure pour laquelle il est difficile de trouver un qualificatif approprié. J'ai, du reste, des regrets: j'avais employé en commission l'adjectif « scandaleux ». A la réflexion, je le retire. Je crois qu'il s'agit simplement d'une mesure purement arbitraire. Mon Dieu, vous nous y avez si bien habitués qu'une de plus ne crée pas le scandale ! *(Murmures sur les bancs des socialistes. — Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.)*

**M. Michel Debré.** Très bien !

**M. Olivier Guichard.** Et pourtant, monsieur le ministre d'Etat, la collaboration entre le conseil régional et le comité économique et social a donné depuis sept ans les meilleurs résultats, du moins là où les élus politiques ont bien voulu s'intéresser aux avis des représentants socio-professionnels. Ces avis, prévus par la loi de 1972 sur tous les sujets, et bien que seulement consultatifs empêchaient, paraît-il, certains conseils régionaux de fonctionner efficacement. Peut-être révélaient-ils certaine conscience ? Je ne sais pas. Ils devaient en tout cas être gênants puisque vous nous proposez de réduire le domaine de ces avis au budget et au Plan.

Mais cette *diminutio capitis* n'était sans doute pas suffisante puisque votre majorité va décider, si elle suit le rapporteur de la commission des lois, que, dans moins de trois mois, les comités économiques et sociaux seront supprimés pour être remplacés par d'autres que le Gouvernement nommera par décret.

On se perd en conjectures sur les raisons de cet étranglement, surtout quand on sait que les établissements publics régionaux n'ont plus que quelques mois à vivre. Les actuels comités économiques et sociaux étaient-ils à ce point insupportables qu'on ne puisse plus les tolérer jusqu'à la disparition des établissements publics ?

Je sais bien que certains présidents de conseils régionaux n'ont pas toujours eu, dit-on, des rapports idylliques avec leurs comités économiques et sociaux et que le coordinateur de l'action des présidents socialistes de conseils régionaux a réclamé officiellement cette mesure, à la suite, du reste, de plusieurs syndicats. Mais était-ce vraiment une raison pour sacrifier les quelques mois qui restaient à vivre à des assemblées qui avaient bien mérité de nos régions ? On dit même — mais que ne dit-on pas ? — que M. le ministre d'Etat aurait, devant l'association des présidents de comités économiques et sociaux, relevé le fait que certains d'entre eux avaient soutenu dans l'élection présidentielle un autre candidat que le sien. Cela nous a été rapporté par le président de la commission à laquelle j'appartiens, mais je ne peux pas croire que ce soit vrai. *(Murmures sur les bancs des socialistes. — Sourires sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.)*

Je ne veux, du reste, pas m'attarder sur ce sujet; nous y reviendrons en discutant les amendements. Je souhaite seulement que les comités économiques et sociaux de demain soient aussi coopératifs que ceux d'aujourd'hui pour faire avancer

l'idée régionale dans le bon sens. C'est cela qui importe, ou plutôt qui importera le jour où l'on aura enfin bien voulu régler les vrais problèmes que j'évoquais en commençant, ceux des compétences et des ressources.

Je regrette d'autant plus d'avoir dû souligner l'aspect défaitiste de ce projet et d'avoir à dénoncer certaines des facilités qu'il s'autorise que, s'il n'aborde pas les vrais problèmes, il rompt des dispositions justifiées.

J'ai déjà dit ce que je pensais des dépenses de fonctionnement et de leur lien nécessaire avec l'investissement ; je n'y reviens pas.

Je pense qu'il faut approuver la décentralisation au profit du conseil régional de l'attribution des aides financières de l'Etat, si toutefois le décret qui en fixera les conditions n'est pas la pure et simple reconduction du texte existant qui prévoit la déconcentration d'une partie de ces aides sur le préfet.

Il faut approuver aussi l'autorisation donnée aux régions de participer au capital des sociétés de développement régional ou des autres sociétés de financement régionales ou inter-régionales.

Nous aurons également fait œuvre utile si, au cours de nos débats, le Gouvernement accepte, ainsi que vous l'avez fait, monsieur le ministre, de voir disparaître, comme je le proposerai, ces deux règles de plafonnement des budgets régionaux et du report des excédents, que j'ai toujours considérées comme des mesures de défiance injustifiées vis-à-vis des élus régionaux.

Enfin, si le code de prescription et de procédure technique que vous envisagez nous cause la plus vive inquiétude, nous sommes néanmoins heureux, nous, élus locaux, de voir rappeler dans votre titre IV que seuls les lois et décrets applicables à l'ensemble des personnes physiques et morales de droit privé ou public sont opposables aux collectivités locales.

Mais, hélas ! ce n'est pas parce qu'un projet emporte quelques dispositions heureuses qu'il est pour autant un bon projet.

J'ai bien souvent réclame au précédent gouvernement — et vous le savez — une meilleure approche des problèmes des collectivités locales. Il avait commencé cette approche avec le projet sur les communes et les départements. J'ai trouvé ce projet un peu timide. Mais, en ouvrage longtemps remis sur le métier, il avait été une bonne occasion d'étudier ce que vous proposez d'expédier.

En fait, vous vous êtes contentés, dans ce texte, de supprimer, pour les communes, une tutelle administrative qui n'existait pratiquement plus et, pour les départements, de donner aux présidents le rôle d'exécutif qu'exerçaient les préfets.

C'est dire que vous n'apportez rien aux premières, sauf une vague inquiétude, et, aux seconds, étant donné la complexité de l'administration départementale, vous apportez à coup sûr le désordre.

Quant aux régions, objet de ce second débat, qui eût gagné, à mon avis, à être unique et approfondi, vous vous contentez de nous annoncer que vous en ferez à terme une troisième collectivité locale simplement démarquée du département, plus politisée il est vrai, puisque vous semblez avoir opté pour ce « pouvoir régional » que préconisait jadis un de nos anciens collègues, qui s'intitulait déjà « président de Lorraine ».

Et c'est ainsi que s'installe le désordre, même dans les esprits, puisqu'un président socialiste de région écrivait l'autre jour qu'il craignait que le conseil départemental — il disait encore général, mais je mets le terme au goût du jour — ne soit tenté de « s'accaparer la majeure partie des pouvoirs transférés de l'Etat vers les collectivités locales ».

Monsieur le ministre d'Etat, quand vous relisez cette loi, pensez-vous vraiment avoir répondu aux questions que se posent depuis si longtemps les collectivités locales et ceux qui veulent, depuis si longtemps aussi, leur donner de vraies responsabilités ?

Est-ce qu'un seul pouvoir de l'Etat est décentralisé par ce texte ? Est-ce qu'un centime de recettes possibles va être transféré ? Est-ce que les administrés, les citoyens savent aujourd'hui mieux qu'hier ce que vont faire les conseils qu'ils élisent, à trois niveaux différents, avec l'argent qu'ils leur auront donné ?

J'ai établi dans un rapport qu'il fallait qu'une commune, un département, l'Etat et souvent une région effectuent vingt-quatre opérations administratives ou financières pour construire un C. E. S. Est-ce qu'il en faut une de moins aujourd'hui après ce texte ?

Ce ne sont pourtant pas les questions qui manquent, et spécialement dans notre vie régionale, qui a débuté dans des conditions difficiles mais très souvent efficaces. Nous savons bien que la loi de 1972 est insuffisante. Nous savons bien qu'il faut donner aux régions de larges compétences proprement régionales qui n'empiètent pas sur celles de l'Etat ou des autres collectivités. Nous savons que ce sont des blocs de compétences qui doivent être déterminés, avec, parallèlement, une déconcentration massive et des transferts de ressources. Mais votre texte n'est pas une réponse à tous ces problèmes.

Nous sommes trop attachés à ces notions d'aménagement du territoire et d'action régionale, dont nous avons fait entrer le nom même dans la vie administrative en 1983, pour nous contenter du dangereux préambule que vous nous proposez aujourd'hui. Mais nous y sommes aussi trop attachés pour ne pas espérer qu'un jour — au-delà de la hâte et de la boulimie — nous aurons à discuter un projet qui réponde au désir de vraies responsabilités et à l'exigence de clarté qui animent principalement les élus locaux de nos régions.

Aujourd'hui — et je le dis avec tristesse — vous ne leur apportez qu'un obscur faux-semblant. (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

(*M. Philippe Séguin remplace M. Louis Mermeaz au fauteuil de la présidence.*)

**PRESIDENCE DE M. PHILIPPE SEGUIN,**  
vice-président.

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

**M. Maurice Pourchon.** Notre collègue Guichard vient de descendre de cette tribune avec une certaine tristesse : j'y monte, au nom du groupe socialiste, avec une certaine satisfaction. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.*)

Enfin a lieu ce débat que nous souhaitions les uns et les autres et que, si j'ai bien suivi ses explications, il semblait souhaiter lui aussi, ce débat que nous réclamions voici un peu moins d'un an dans cette enceinte, lors de la discussion de la loi de finances pour 1981. Ce débat se déroule donc enfin, mais je crains que l'opposition n'expose pas les véritables arguments qui l'animent dans ce débat.

S'agit-il d'un débat entre centralisation et décentralisation ? Pour les socialistes, oui ! Nous vivons depuis deux siècles dans un système centralisé, qui a été l'aboutissement d'une longue marche vers l'unité nationale. Incontestablement, il a contribué à forger l'unité nationale, mais la décentralisation doit être aujourd'hui le moyen, pour toutes les Françaises et pour tous les Français, de « vivre » vraiment l'unité nationale beaucoup plus que d'en subir des effets à travers la centralisation que nous avons connue.

Je reviendrai d'abord sur le passé, avant de parler du présent.

La région va devenir une collectivité territoriale et les textes de lois relatifs à ses compétences et aux moyens de financement mis à sa disposition qui vont venir en discussion en feront une collectivité de plein exercice.

Une telle démarche est-elle si irréaliste qu'on a bien voulu le dire à cette tribune ou même qu'on l'a parfois écrit ? Souvenons-nous de l'expérience du département.

Le département n'était, dans la première enceinte où aient délibéré les représentants du peuple, voici bientôt deux siècles, qu'un enfant qu'on portait sur les fonts baptismaux et sur l'avenir duquel, certainement, nombre de nos prédécesseurs de l'époque s'interrogeaient quant à ses délimitations et à ses compétences. N'a-t-il pas, lui aussi, été victime des effets de la centralisation pendant des décennies ?

Souvenons-nous de l'histoire du département de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle jusqu'à 1871. Cela n'a été qu'une longue suite d'ombres portées sur cette institution.

Il fallut le rétablissement de la République pour le département devienne une collectivité territoriale gérée par une assemblée élue. Mais la tutelle restait toujours en vigueur avec la loi de 1871.

Entre-temps, le département s'est véritablement forgé. Il a vécu comme une collectivité à part entière, non pas seulement comme un morceau de territoire mais comme un ensemble composé de citoyennes et de citoyens qui, dans les moments difficiles, ont cherché des réponses à leurs problèmes. Puis le département, que la quasi-totalité des électeurs et des électrices ignorait voilà une dizaine d'années à en croire la fréquentation des scrutins cantonaux, est devenu une collectivité territoriale importante.

Mais pour régler certains problèmes, l'Etat doit trouver d'autres dimensions à son action. Ce ne sont pas les socialistes qui l'ont dit les premiers, monsieur Guichard, mais vous-même et vos amis qui avez estimé nécessaire de mettre en place des circonscriptions d'action régionale afin de donner une meilleure dimension à l'action planificatrice, et de les doter d'instances consultatives telles que les commissions de développement économique régional.

Vous avez cité un auteur qui a beaucoup contribué, par ses écrits et aussi par ses propos dans cette enceinte, au développement de la région. Incontestablement, cet homme a fait avancer l'idée de pouvoir régional, terme peut-être trop important; il l'a fait avec beaucoup d'autres d'horizons politiques différents, qui ont entendu donner une meilleure assise aux consultations relatives au Plan et aux choix de l'Etat en créant un ensemble régional.

Mais il faut reconnaître que si l'idée régionale s'est fortifiée dans les années 1960-1970, elle s'est accompagnée aussi d'arrière-pensées.

J'ai entendu évoquer le référendum de 1969. Vous me permettez d'y faire une simple allusion.

Le référendum de 1969 portait sur la région, mais nous sommes un certain nombre à nous souvenir qu'il signait aussi l'acte de décès d'une assemblée à l'existence de laquelle nous sommes attachés, je veux parler du Sénat. Les Françaises et les Français ne s'y sont pas trompés en donnant à la fois leur opinion sur la région et sur le Sénat.

Il a bien fallu tenir compte de l'idée régionale dans les années suivantes. En 1972, une loi a été adoptée après des débats importants. En en recueillant quelques extraits il y a quelques jours encore, j'ai constaté leur richesse incontestable. On y a vu s'affirmer des conceptions qui reviennent aujourd'hui à la surface. On a surtout assisté à la naissance d'une institution que beaucoup d'entre nous, les socialistes en particulier, ont jugée alors hybride. Dans le cadre de la région, la loi a mis en place non pas une collectivité territoriale mais un établissement public régional doté de deux assemblées: l'une était désignée par décret — les nouvelles dispositions législatives reprennent ce type d'argumentation que citait fort justement M. Guichard — l'autre était composée suivant des modalités plus que contestables. Nous avons dénoncé à l'époque l'exagération outrancière du système majoritaire retenu pour la désignation des membres de cette assemblée régionale. Peu à peu, les auteurs eux-mêmes de la loi de 1972 se sont rendu compte des reproches formulés à l'encontre de cette loi. Que s'est-il passé?

La majorité incontestable que les gouvernants d'alors avaient dans les conseils régionaux s'est effritée au fil des scrutins parce que, à l'évidence, le système mis en place pour la désignation des conseillers régionaux ne pouvait qu'exagérer les effets du scrutin majoritaire.

Il s'agissait bien d'arrière-pensées de petite politique: derrière une prétendue volonté régionale, il fallait parer au plus pressé. Mais, à partir de 1975 et surtout de 1976 — souvenez-vous des résultats des élections cantonales de 1976 où la gauche a acquis une meilleure audience dans les conseils régionaux malgré un mode de désignation qui lui était défavorable — des freinages ont été opérés dans l'exécution de la loi régionale de 1972.

Je voudrais poser — il n'est pas bon d'avoir une conscience trop pure sur les bancs de l'opposition — deux questions:

La désignation des membres des comités économiques et sociaux, lors du dernier renouvellement, a-t-elle tenu compte de l'existence de toutes les forces vives de la nation, en particulier de la représentativité réelle des syndicats? (*Applaudissements sur plusieurs bancs des socialistes.*)

Cette désignation a-t-elle tenu compte strictement dans les régions, y compris dans la mienne qui est celle que je connais le mieux, de la véritable répartition professionnelle à l'échelon régional?

A ces deux questions, ma réponse est non.

La mesquinerie s'est également révélée dans les décrets de février 1980. Quelles belles déclarations n'avons-nous pas entendues sur l'élargissement de la compétence des régions! Très heureux d'entendre de tels propos, président d'une assemblée régionale, j'ai examiné avec attention ces décrets. A l'unanimité moins deux voix des membres de ma commission permanente où, depuis mon installation en 1977, j'ai personnellement veillé à ce que la représentation proportionnelle soit scrupuleusement respectée — tel n'a pas été le cas dans toutes les régions — nous avons décidé d'intenter une action en annulation contre ces décrets. Les présidents de région remercient d'ailleurs vivement M. le Premier ministre, M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation et le Gouvernement d'avoir bien voulu, dans leurs premières mesures, procéder à l'annulation de ces décrets. L'intention d'alors était évidente: brider toute initiative prise par des conseils régionaux que l'on ne contrôlait plus.

L'idée régionale était effacée. On avait mis en place un système dont on n'était plus maître, on avait voulu jouer aux apprentis-sorciers, les dosages politiques que l'on escomptait n'existaient plus, la région ne devait donc plus exister, il ne fallait plus parler de régionalisation.

Aujourd'hui, on en parle. C'est pourquoi, comme je le disais au début de mon propos, mes amis socialistes et moi-même sommes satisfaits.

Certes, le projet du Gouvernement fait l'objet de reproches sur les bancs de l'opposition et il suscitera certainement, de la part de notre groupe, le dépôt d'amendements, mais que de chemin parcouru depuis 1972! Toutes les propositions que M. Guichard formulait, j'aurais aimé les entendre à la tribune de l'Assemblée pendant les trois ans où j'étais député de l'opposition. Aujourd'hui, ces propositions émanent du Gouvernement, qui est le mandataire de la volonté nationale, car n'oublions pas que le programme du candidat socialiste à la présidence de la République, qui fut élu le 10 mai, prévoyait la réforme régionale et manifestait la volonté de mettre en place une véritable régionalisation.

Je considère que dans tous les reproches qui sont faits à ce projet, il y a d'abord des procès d'intention. Libre à l'opposition de les faire, je ne l'en dissuaderai pas, mais l'opinion publique sera juge de leur crédibilité.

Il s'agit simplement aujourd'hui, à travers ce projet, de rattraper vingt ans d'alternements et de retard. Les socialistes, quant à eux, s'en félicitent.

C'est une réforme improvisée, nous dit-on. Depuis que je siège ici — certes depuis trois ans seulement — c'est bien la première fois que je vois un gouvernement accepter autant d'amendements sur un texte aussi fondamental. Quels reproches ne ferait-on au ministre de l'intérieur, qui répondrait mieux que moi à ce genre d'argument, s'il jugeait son texte parfait et ne méritait aucune amélioration! Ce projet appelle donc des amendements, et les socialistes, quant à eux, ne se sont pas privés d'en présenter.

Le groupe socialiste a abordé ce débat avec la volonté d'établir nettement une distinction — il a reçu à ce sujet le plein accord du Gouvernement, ce dont je me réjouis — entre ce que sera la région lorsqu'elle sera définitivement installée, appuyée sur le suffrage universel, et ce qu'elle doit être dans la période transitoire. Les amendements à l'article 45 vont dans ce sens.

Il a voulu aussi que les choses soient claires au niveau de l'institution régionale. Tout à l'heure, j'entendais un plaidoyer pour les C.F.S. Il est vrai que les propos qui ont été cités à deux reprises par M. Guichard sont de moi. J'ai rencontré, comme beaucoup de présidents de conseils régionaux à majorité socialistes, des problèmes avec le comité de ma région, simplement parce que la composition des C.E.S. est fort peu représentative de la réalité régionale. C'est peut-être aussi, disons-le tout de même, parce que leur mode de désignation adopté en 1980 a été de toute évidence une manœuvre politique aveuglante, à tel point qu'il semble que l'opposition d'aujourd'hui ne s'en soit pas rendu compte. Nous avons gardé, quant à nous, notre lucidité. C'est la raison pour laquelle, avec ses amendements à l'article 47, le groupe socialiste a souhaité clarifier les choses. Dire clairement que le C.E.S. sera une assemblée consultative, ce n'est pas grave. Mais devrai-je considérer l'attaque de M. Guichard contre notre texte sur les C.E.S. comme un reproche implicite à la Constitution et aux lois organiques qui visent au fonctionnement du Conseil économique et social?

Nous n'avons rien inventé. Nous n'avons pas fait un texte outrancier. Nous avons repris les dispositions qui régissent les rapports entre le Conseil économique et social, assemblée consultative, et l'Assemblée nationale, assemblée délibérante qui vote l'impôt et qui est responsable devant le suffrage universel.

**M. Charles Josselin, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Maurice Pourchon.** Nous n'avons pas voulu un coup d'Etat, nous avons seulement repris une mesure qui nous apparaissait intéressante dans les dispositions constitutionnelles en vigueur.

En ce qui concerne l'article 48, nous nous félicitons, quant à nous, des compétences nouvelles et des moyens nouveaux qui seront mis à la disposition de l'action régionale.

Ces moyens nouveaux apparaissent à travers les sociétés de développement régional et la participation des conseils régionaux : à ces sociétés et aux sociétés d'économie mixte, à travers la prise en compte par le Gouvernement de gauche aujourd'hui en place du souhait formulé voilà deux ans par le Conseil économique et social — cela prouve que nous tenons compte de l'avis des socio-professionnels — relatif à la répartition des aides régionales par les régions.

Toutefois, au fil de la discussion en commission des lois et en commission des finances, un amendement nous a quelque peu étonnés. Il s'agit d'un amendement visant au déplafonnement des ressources régionales dans une période transitoire. Le groupe socialiste a qualifié cette mesure d'aventureuse. Elevons le plafond à un niveau supérieur, oui, mais attendons ensuite la mise en place définitive de ressources régionales assises et solides.

Je rappelle que, dans cette même enceinte, pendant trois ans consécutifs, le précédent gouvernement s'est opposé à cet amendement, avec l'appui d'ailleurs du groupe socialiste. Nous considérons en effet que déplafonner immédiatement les ressources serait de nature à aggraver l'écart entre les régions les plus peuplées et celles qui le sont moins, dans une période intermédiaire difficile. Les moyens nouveaux devront être mis au service des conseils régionaux dans le cadre de la grande bataille à livrer pour l'emploi au niveau régional.

Le groupe socialiste votera le projet assorti des amendements du Gouvernement et de ceux qui ont été adoptés en commission, car, pour paraphraser Jaurès, il est persuadé que si un peu de régionalisation hâtive risque de nous éloigner de l'unité nationale, une régionalisation raisonnable mais plus étendue nous en rapprochera. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles Millon.

**M. Charles Millon.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, oui, nous sommes favorables à la régionalisation et à la transformation des établissements publics régionaux en collectivités territoriales.

**M. Alain Richard, rapporteur.** Alors, votez pour !

**M. Charles Millon.** Mais il faut au préalable en connaître la vocation. C'est la raison pour laquelle nous avons, tout au long du débat en commission, demandé que celle-ci soit non seulement précisée mais définie au niveau des équipements collectifs, au niveau de l'aménagement du territoire et sur le plan du développement culturel.

Oui, nous sommes favorables à la région et à la transformation des équipements publics régionaux en collectivités territoriales, mais à la condition que cette réforme ne porte pas atteinte à l'unité nationale. Or, la première initiative prise par le Gouvernement dans le domaine régional, bien que ce texte affirme que l'unité nationale sera sauvegardée, ne laisse pas de nous causer de graves inquiétudes.

Le projet que présente M. le ministre aux élus de la Corse est en effet dangereux à un double point de vue.

**M. Jean Foyer.** Très bien !

**M. Charles Millon.** Pour la Corse elle-même bien évidemment, dont on peut se demander si elle pourra être considérée comme faisant partie intégrante du territoire dès lors que ses élus locaux pourront remettre en cause des textes votés par le Parlement et déposer eux-mêmes des propositions de loi.

**M. Michel Debré.** Très bien !

**M. Charles Millon.** Mais dangereuse aussi pour les autres régions, dont certaines peuvent céder à la tentation de considérer le régime spécifique concédé à la Corse comme ayant valeur de précédent et de demander ce que nous sommes tentés d'appeler le régime de la région la plus favorisée.

**M. Michel Debré.** La plus défavorisée !

**M. Charles Millon.** Oui, nous sommes favorables à la région et à la transformation des établissements publics régionaux en collectivités territoriales, mais alors il nous faudrait connaître avec précision la répartition des compétences car nous nous refuserons toujours à faire en sorte que les compétences de la région empiètent sur celles des communes et du département. De plus, nous nous interrogeons avec raison sur la méthode de coordination qui sera appliquée pour ce qui concerne l'intervention économique des différentes collectivités, car nous n'avons toujours pas reçu de réponse à nos questions sur ce sujet.

Oui, nous sommes favorables à l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct, mais alors pourquoi ne pas nous soumettre, parallèlement, la loi électorale, car chacun sait — et vous mieux que quiconque, monsieur le ministre d'Etat — que le mode de scrutin a une importance capitale et qu'il doit tenir compte de la vocation spécifique de chaque collectivité ?

Oui, nous sommes favorables à la région et à la transformation des établissements publics régionaux en collectivités territoriales. Mais alors il convient d'établir une véritable séparation des pouvoirs à la tête de ces régions pour éviter qu'elles ne suscitent des potentats ou ne deviennent des lieux de clientélisme ou de féodalité. Que penser, en effet, d'un président de conseil régional qui aurait non seulement le pouvoir exécutif mais aussi la présidence de l'assemblée délibérative ?

Oui, nous sommes favorables à la région et à la transformation des établissements publics régionaux en collectivités territoriales. Mais il faudrait, pour le moins, un redéploiement parallèle de l'administration d'Etat afin qu'il n'y ait pas décentralisation fictive d'un côté et concentration administrative maintenue de l'autre.

Voilà pourquoi, monsieur le ministre d'Etat, nous sommes déçus : toutes nos interrogations sont restées sans réponse. Aucune de nos demandes, aucune de nos requêtes n'a été retenue. La réforme régionale qui nous est proposée relève de la pure et simple opération politique, c'est une décentralisation à l'esbroufe, pour employer une expression commune, comme en témoigne, d'ailleurs, la minceur du titre III sur la région. En fait, ce texte est un manteau d'Arlequin, il est constitué de pièces rapportées de-ci, de-là, il est entaché par la confusion et la précarité.

Le principe adopté par le Gouvernement est celui de la reconquête des lois de 1972 et de 1976 sur lesquelles sont greffées quelques mesures nouvelles empruntées aux titres I et II du projet de loi. Il en est ainsi du transfert de l'exécutif du préfet de région au président de conseil régional, de l'intervention de la région en matière économique, de la transformation du contrôle administratif ou même de la détermination des règles de contrôle financier. Or il n'est pas de bonne méthode législative de faire des projets de loi en forme de manteau d'Arlequin.

D'autre part, ce projet de loi s'efforce de couvrir en partie des directives illégales, comme la circulaire du 12 juin du Premier ministre qui a autorisé les régions à participer aux dépenses de fonctionnement entraînées par le financement d'opérations d'intérêt régional.

Vous connaissez cette circulaire, monsieur le ministre de l'intérieur : elle fixe les règles de fonctionnement des établissements publics régionaux en attendant l'application des dispositions de la loi de décentralisation, elle reconnaît que le financement de dépenses de fonctionnement par l'établissement public régional oblige à prendre des décrets d'habilitation ; pourtant, elle propose de passer outre, en transformant des subventions d'équipement en subventions de fonctionnement.

Cette violation des règles de la comptabilité publique va d'ailleurs de pair avec d'autres recommandations tout aussi illégales : les établissements publics régionaux ont par exemple la possibilité de développer les actions qu'ils ont engagées sur la base des décrets du 13 février 1981 que le Gouvernement actuel a pourtant jugé bon d'abroger : ils peuvent également faire prendre en charge des dépenses de fonctionnement induites par des opérations d'équipement ou par des études.

Monsieur le ministre, il n'est pas de bonne méthode législative de couvrir des circulaires illégales par des projets de loi futurs !

Quant à la régionalisation économique prônée par le Gouvernement, elle illustre l'écart entre les mots et les choses qui caractérise ces projets. La régionalisation est présentée comme le levier qui permettra de ranimer les économies locales et de lutter efficacement contre la crise. Or le texte est assez étranger à cet objectif. L'article 48, par exemple, met à la charge de la région toute dépense entraînée par les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population régionale. Autrement dit, l'article 48 confie à la région les mêmes missions que celles qui sont assignées et au département et aux communes.

Les compétences que le projet de loi définit pour la région sont très vagues et ne garantissent pas la mise en œuvre d'une politique de développement économique puisque l'essentiel de l'action régionale semble devoir passer par d'autres collectivités locales.

La région serait donc une collectivité à compétence économique mineure, coincée entre l'Etat et les autres collectivités territoriales. D'ailleurs, les déclarations de M. le ministre du Plan, le 6 juillet dernier, sont venues confirmer et renforcer mon analyse : « Aussi longtemps, disait-il, qu'il restera des problèmes économiques et sociaux concernant l'ensemble de la communauté nationale, comme l'emploi, aussi longtemps qu'il restera des inégalités à réduire entre les régions, l'aménagement du territoire restera une fonction éminente de l'Etat. »

L'illustration nous en a été fournie ces jours derniers. L'élaboration du plan intérimaire inscrit dans les faits cette vision étriquée de la régionalisation économique. Conçu dans la précipitation, assorti d'une consultation bâclée, théorique, ou même impossible, des assemblées régionales, ce plan prétend définir l'avenir économique des deux prochaines années, en mêlant de vieilles doctrines socialistes à une réforme des aides régionales inspirée de la D. A. T. A. R.

En outre, si l'on rapproche ce texte sur la régionalisation d'un autre projet de loi en cours d'élaboration, on prend conscience des contradictions internes du gouvernement socialiste et des courants contradictoires qui animent la majorité de cette assemblée.

En effet, comment concilier le projet de loi sur la décentralisation, qui se veut l'illustration d'un courant libéral, voire libertaire, je dirai même proudhonien, et le projet de loi sur les nationalisations qui est — la littérature ainsi que les événements l'ont démontré — l'incarnation d'un courant centralisateur ?

Les nationalisations vont conduire naturellement à une concentration des moyens économiques et financiers au niveau des administrations centrales. Même si les dirigeants socialistes espèrent que le pouvoir syndical pourra équilibrer cette centralisation administrative inhérente, une contradiction, et dans les faits et dans la loi, apparaîtra entre le pouvoir central qui aura entre ses mains un pouvoir économique qui touchera plus de 50 p. 100 du produit intérieur brut et des régions qui disposeront d'un pouvoir économique tout théorique en face d'une administration centrale qui sera jalouse de ses compétences.

En alignant le régime administratif des régions et des départements sur celui des communes, le Gouvernement a commis une grave erreur car leur différence procède à la fois de l'histoire et de la pratique institutionnelle. Or tout cet apport disparaît dans une volonté d'uniformité.

Le risque devient évident d'un conflit entre les collectivités territoriales dont les champs d'action se recouvriront. Rien ne s'opposera à ce que les départements dont les conseils généraux ont été confortés par les élections de 1982 par exemple, contestent la politique des établissements publics régionaux soumis à un statut précaire, provisoire et incomplet jusqu'à l'élection de leurs assemblées au suffrage universel en 1983. Les occasions de conflit avec l'Etat se multiplieront également lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre la nouvelle politique de planification et d'aménagement du territoire.

On peut se demander quel sera alors le pouvoir d'arbitrage d'un commissaire de la République totalement dépossédé de ses prérogatives essentielles et soumis aux pesanteurs de l'administration parisienne.

**M. Michel Debré.** Très bien !

**M. Charles Millon.** Les auteurs du projet de loi pensent pouvoir compenser ses évidentes faiblesses par le déclenchement d'un processus politique qui affermirait progressivement la région. Sous couvert de pragmatisme ou de grands principes, la région est censée s'imposer par le jeu des rapports de force aux autres détenteurs du pouvoir. Or il est à craindre que la dynamique régionale ne se heurte à d'autres dynamiques départementales et locales. A ce moment-là, c'est la loi du plus fort qui triomphera.

Dans certains cas, on assistera à l'émergence d'un centralisme régional : dans d'autres, une grande ville ou un département puissant l'emportera. Dans tous les cas, les petites communes, et en particulier les communes rurales, en souffriront.

En conclusion, vous comprendrez, monsieur le ministre que sans renier notre attachement à la décentralisation — et nous aurons l'occasion de le démontrer durant ce débat, les jours prochains — nous ne pouvons participer à un pari politique hasardeux. Nous ne pouvons voter une régionalisation prétexte et fictive. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union pour la démocratie française et du rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 11 —

#### ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi, n° 105, relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (titres III et IV) (rapport n° 312 de M. Alain Richard, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures trente-cinq.)

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

LOUIS JEAN.

