



**DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**ASSEMBLÉE NATIONALE**

**CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

**9<sup>e</sup> Législature**

**DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990-1991**

**(10<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

*Luratech*

**1<sup>re</sup> séance du lundi 25 mars 1991**

***www.luratech.com***

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

1. **Administration territoriale de la République.** - Discussion d'un projet de loi (p. 309).  
M. Christian Pierret, rapporteur de la commission spéciale.  
M. Alex Raymond, rapporteur du Conseil économique et social.  
M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur.  
Exception d'irrecevabilité de M. Lajoinie : MM. Jacques Brunhes, Bernard Derosier.

### PRÉSIDENTE DE M. CLAUDE LABBÉ

- MM. Bernard Derosier, le ministre. - Rejet, par scrutin, de l'exception d'irrecevabilité.
- Question préalable de M. Lajoinie : MM. Pierre Goldberg, Augustin Bonrepaux. - Rejet.
- Discussion générale : M. Dominique Perben.
- Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
2. **Ordre du jour** (p. 337).

# LuraTech

[www.luratech.com](http://www.luratech.com)

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures.

**M. le président.** La séance est ouverte,

1

## ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

### Discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République (n<sup>os</sup> 1581, 1888).

La parole est à M. Christian Pierret, rapporteur de la commission spéciale.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux reconversions, mes chers collègues, ce débat doit être exemplaire. Le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, dont nous commençons aujourd'hui à débattre, s'inscrit dans un environnement de nature différente, quoique complémentaire, du texte qui a été soumis à notre assemblée la semaine dernière. Ce projet, profondément novateur, interpelle non seulement nos institutions et nos modes d'intervention, mais plus profondément encore nos pratiques politiques. Il s'inscrit dans la tradition des grandes lois de la République et de la démocratie française, avec l'ambition de répondre aux nouveaux défis que nous lance la crise du « politique ». Il a pour ambition de susciter plus de liberté, en améliorant, comme le prévoit l'article premier, le cadre de « la libre administration des collectivités locales ».

Pour ces trois raisons majeures, les initiateurs de ce texte ont souhaité engager un débat que j'ai qualifié, voilà une minute, d'exemplaire.

**M. Alain Bonnet.** Il est historique !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Tel a été le souci permanent du Gouvernement, qui s'est engagé, dès le départ, une concertation étroite avec tous les acteurs concernés, quels que soient leur origine, leur horizon, leur statut et leur étiquette.

Bien que ce projet de loi, avant même sa présentation au Parlement, ait été plusieurs fois remis sur le métier, il a fait l'objet, de la part de M. Pierre Joxe, puis de M. Philippe Marchand, d'un engagement que je tiens à souligner ici : celui de laisser au Parlement une marge de manœuvre étendue sur la mise en œuvre des grandes articulations du texte.

Tel a été, jour après jour, le souci de la commission spéciale, constituée à cet effet avec une exigence d'équilibre et de représentativité de toutes les sensibilités, non seulement politiques, mais aussi locales et institutionnelles. La commission a mené un travail approfondi, marqué par la recherche permanente de la concertation et de la conciliation. Elle a, au cours de ses vingt réunions, organisé une série d'auditions, qu'elle a souhaité les plus larges et les plus diversifiées possible. Elle a examiné plus de 300 amendements, en a adopté plus de 180, avec le souci non pas de renforcer les frontières qui passeraient entre majorité et opposition, mais de révéler les convictions communes à beaucoup d'entre nous sur l'organisation de la République.

Nous tenons tous ici à remercier le président de la commission spéciale, M. Gérard Gouzes, qui fut pendant trois mois l'animateur émérite de nos débats. Je voudrais également à cette occasion rendre hommage à M. Jean-Michel Baylet et à M. Pierre Joxe. Ce dernier a été à l'origine de la démarche qui a conduit au projet de loi d'orientation et a su, je crois, donner le ton : « Les bonnes réformes sont celles qui ont eu le temps de réunir un consensus », aimait-il à dire.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission spéciale.** C'est tout à fait ça !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Le temps nous a été donné. Nous avons travaillé dans la quête permanente de la cohésion. Sachons, aujourd'hui, en séance publique, rester fidèles à nous-mêmes.

Certes, la recherche du consensus fut pour chacun d'entre nous une discipline exigeante. Elle n'a pas été l'expression d'une complaisance d'élus bien pensants, mais celle d'un choix politique : respecter notre adhésion, le lien qui nous attache depuis toujours aux institutions de la République et, depuis quelques années déjà, à la décentralisation.

Ce projet de loi d'orientation est aujourd'hui porté devant l'Assemblée et l'opinion. Je souhaite que, cette semaine, en séance publique, nous fassions preuve de la même sincérité, du même sérieux, de la même convivialité que lors des travaux en commission spéciale. Si ce contrat avec nous-mêmes, plus peut-être qu'avec nos groupes, est tenu, alors nous pourrions prouver aux Français que le Parlement peut se démarquer des polémiques politiciennes et qu'un travail commun avec le Gouvernement est non seulement possible, mais surtout profitable à la qualité de notre démocratie et à celle des travaux de notre assemblée.

J'en viens maintenant au fond du projet de loi d'orientation.

Le premier fait qui doit retenir l'attention est que la décentralisation est désormais un fait de société. Et c'est bien parce qu'elle l'est devenue que nous devons aujourd'hui nous accorder sur une nouvelle étape.

Souvenons-nous : il y a neuf ans, s'engageaient sur ces mêmes bancs de longues discussions sur les textes fondateurs de la décentralisation. Nous eûmes à cette occasion, alors même que l'arrivée de M. François Mitterrand à la présidence de la République changeait l'image même que nous avions du fonctionnement de nos institutions, des débats fort virulents. Et il fallut toute l'opiniâtreté du très regretté Gaston Defferre pour, après en avoir arraché le principe à une administration enracinée dans plusieurs siècles de centralisme parisien, par faire adopter par cette assemblée, par une classe politique non moins frileuse, les très grandes lois de 1982 et de 1983.

Ce parfait connaisseur des mentalités qu'était Gaston Defferre avait le sens de l'histoire, non celle des détonateurs cinglants ou des violentes victoires, mais celle des longs et amples mouvements du tissu politique. En moins de dix ans, grâce aux nouvelles légitimités que consacrait le texte de 1982, le « local » prenait sa revanche et faisait basculer la grande et vieille pyramide de nos institutions.

**M. Pierre Mazeaud et M. Robert Pandraud.** Quelle tyrannie ?

**M. Christian Pierret, rapporteur.** En moins de dix ans, les collectivités locales prenaient corps, leurs élus prenaient substance.

**M. Robert Pandraud.** Quelle tyrannie, monsieur Pierret ?

**M. Pierre Mazeaud.** Le mot « tyrannie » est un peu exagéré !

**M. Alain Bonnet.** M. Pierret a dit « pyramide » ! Il faut écouter, monsieur Mazeaud !

**Mme Ségolène Royal.** Ouvrez donc vos oreilles, monsieur Mazeaud !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** Pourquoi nous faire un procès d'intention, monsieur Mazeaud ? J'ai parlé de « pyramide » de nos institutions. Je ne pense pas que votre ire soit justifiée.

**M. Pierre Mazeaud.** Excusez-moi, j'avais compris « tyrannie ».

**M. Christian Plerret, rapporteur.** Soit !

Bien sûr, la décentralisation a été tout, sauf une partie de plaisir : la libre administration des collectivités locales se conjugue avec de difficiles responsabilités ; les transferts de compétences ont été et sont encore très lourds d'exigences techniques et financières.

La décentralisation n'a pas été non plus une revanche vis-à-vis de l'Etat, car si ses services et ses autorités ont dû changer de métier ou de fonction, il en a été de même pour les élus et pour les fonctionnaires locaux qui ont eu, de leur côté, à faire l'apprentissage de nouvelles missions. En tout cas, l'expérience de ces neuf ans aura montré que la décentralisation ne signifie pas la règle du « chacun pour soi », même si quelques-uns d'entre nous donnent parfois l'impression d'être maîtres en leur fief. Pour l'essentiel, pour des dizaines de milliers d'élus locaux, l'exercice des responsabilités collectives a été plus difficile que prévu, car en prise directe avec les réalités de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural.

**M. Jean Le Garrec.** Très juste !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** Comme toute démarche institutionnelle, la décentralisation n'a pu passer l'épreuve du feu que grâce à un processus législatif et réglementaire qui est venu la préciser, l'élargir et qui, peu à peu, a cherché à surmonter les dysfonctionnements qu'elle révélait chemin faisant.

Si ce projet de loi s'inscrit dans cette continuité législative, il n'en veut pas moins lui faire franchir une seconde étape institutionnelle décisive : casser les derniers effets du centralisme technocratique dans notre pays.

Les trois grandes articulations du texte - déconcentration administrative, démocratie locale, renouveau de la coopération intercommunale - ont pour objectif de débloquer les derniers freins et de pousser jusqu'au bout les logiques réformatrices de la décentralisation ; en effet, celle-ci est moins une forme d'organisation du pouvoir qu'une conception démocratique et, pour nous Français, moderniste du pouvoir.

Premièrement, la déconcentration est le fondement de la réforme de l'Etat qu'appelle profondément la décentralisation.

Le premier titre du texte est consacré à l'organisation de l'Etat. Ce n'est pas un paradoxe. Certes, on peut déconcentrer sans décentraliser : on l'a fait pendant trente ans. J'emprunterai ici les termes d'une formule de François Bloch-Lainé : « On veut enlever la graisse sans toucher aux muscles pour se protéger de l'asphyxie ». Il faut aller plus loin.

La décentralisation appelle de manière incontestable la déconcentration de l'Etat. Si elle n'est pas incompatible avec un Etat vigoureux et charpenté, elle est incompatible avec un pouvoir concentré à Paris et marqué par le cloisonnement étanche entre des administrations verticales.

Le lien indissociable entre décentralisation et déconcentration n'est d'ailleurs pas nouveau. Dès 1982, deux décrets du 10 mai - date symbole -, ...

**M. Robert Pandraud.** De quoi ?

**M. Christian Plerret, rapporteur.** ... renforçaient le rôle et les pouvoirs déconcentrés des préfets sur les services extérieurs vis-à-vis des administrations centrales et commençaient à rogner sur les prérogatives des administrations centrales.

**M. Robert Pandraud.** Il y a eu combien de transferts ?

**M. Christian Plerret, rapporteur.** Mais cet effort n'a pas suffi : les administrations parisiennes ont peu à peu reconquis le terrain qu'on leur avait arraché, ...

**M. Robert Pandraud.** Ça, c'est vrai !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** ... des circuits des plus absurdes se sont progressivement dessinés, qui ont abouti à des lourdeurs, voire à des blocages et à des incohérences, ...

**M. Jean Le Garrec.** C'est vrai !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** ... en s'appuyant sur la dynamique séculaire de l'Etat central et parfois sur des textes réglementaires contradictoires.

Dans sa circulaire du 28 février 1989 sur le renouveau du service public, le Premier ministre, Michel Rocard, énonçait en ces termes le défi lancé à l'administration française : « Faire autant en matière de déconcentration que ce qui a été réalisé avec les lois de décentralisation ». Vaste programme !

**M. Gérard Gouze, président de la commission.** C'est vrai !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** Un an plus tard, dans un discours prononcé à Moulins à l'occasion de la célébration du bicentenaire des départements, ...

**M. Alain Bonnet.** Excellent discours !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** ... le Président François Mitterrand n'hésitait pas à tailler dans la chair du sujet en déclarant : « Les administrations centrales devront se résigner à limiter leurs activités aux missions qui leur sont propres, missions de réglementation, de conception, de coordination [...] qu'elles abandonnent ou qu'elles délèguent, une fois pour toutes, la volonté et le pouvoir de régler les dossiers à des services extérieurs renforcés, regroupés sous l'autorité du représentant du Gouvernement. »

**M. Gérard Gouze, président de la commission, et M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** Aujourd'hui, mes chers collègues, nous devons saluer tout particulièrement l'initiative du Gouvernement qui nous invite à consacrer la déconcentration dans cette loi d'orientation, alors même que la Constitution lui donnait les moyens de régler la question sans l'intervention du Parlement. Il s'agit là d'un choix de pédagogie démocratique, qui nous permettra d'acter solennellement la déconcentration comme principe fondamental de l'organisation territoriale de la République.

Nous aurons à cet égard à nous pencher sur deux innovations majeures.

La première vise à inverser la logique de l'histoire administrative. C'est ce à quoi nous invite l'article 2 du projet de loi qui, en posant le principe de subsidiarité, fait de la déconcentration, le mode de droit commun d'intervention de l'Etat, les administrations centrales ne conservant que des compétences d'attribution.

La seconde, tout aussi révolutionnaire, tend à conférer des pouvoirs de direction aux préfets de région vis-à-vis de leurs collègues départementaux et à faire de la région le pivot des compétences de l'Etat dans certaines matières essentielles.

**M. Pierre Mazeaud.** Très bien !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** Ce principe doit être le gage d'une nouvelle cohérence de l'échelon régional dans les domaines qui exigent une conception plus dynamique des frontières administratives classiques afin de mieux assurer les solidarités nécessaires entre les territoires et les villes.

Soyons confiants puisque certains éléments sont d'ores et déjà connus autour de deux idées-forces. Il s'agit d'abord d'accroître la marge de manœuvre des services extérieurs dans quatre domaines : mise en œuvre des objectifs prioritaires de l'Etat, gestion des procédures réglementaires, fonctionnement courant des services, gestion des ressources humaines. Il s'agit ensuite de renforcer la cohésion des services territoriaux de l'Etat, en particulier grâce à la prise en compte de l'exigence d'interministerialité dans les méthodes de direction et d'animation des services extérieurs, ...

**M. Robert Pandraud.** Et des services du personnel ?

**M. Christian Plerret, rapporteur.** ... grâce au lancement d'actions communes et à la recomposition fonctionnelle de ceux-ci.

Félicitons-nous que ces réformes soient déjà en marche, comme l'ont montré les deux séminaires gouvernementaux des 21 septembre 1989 et 11 juin 1990 sur le renouveau du service public, qui en ont précisé les premières mesures à partir des propositions formulées par les services extérieurs.

Soulignons, là encore, l'originalité de cette démarche patiente, continue, déterminée.

**M. Robert Pandraud.** Et de ses résultats !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** C'est en effet de cette organisation novatrice de l'administration que pourront naître de vrais rapports égalitaires que nous allons construire ici entre élus, d'une part, et appareil d'Etat, d'autre part, que nous affranchirons ces rapports du label, parisien par excellence, de l'administration centralisée et que nous rapprocherons les citoyens-administrés et de l'appareil d'Etat et des fonctions électives.

La deuxième exigence consiste à renforcer l'essence démocratique de la décentralisation.

C'est aux citoyens-administrés que je voudrais ici m'adresser en priorité car le titre II du projet de loi, consacré à la démocratie locale, concerne essentiellement le rapport entre les institutions élues et les citoyens.

On n'a pas voulu répondre dans le projet de loi au problème de la concentration par le haut par une concentration par le bas. Certes, les collectivités locales sont depuis longtemps soumises à un système démocratique fondé sur l'élection, sur la publicité des décisions et sur le contrôle juridictionnel. Mais aujourd'hui, il s'agit pour nous d'aller plus loin afin de répondre précisément aux exigences mêmes de la décentralisation et de respecter les principes fondateurs.

Répondre à ses exigences d'abord, car les lois de 1982 et de 1983 ont singulièrement accru les pouvoirs et la capacité d'action des élus locaux en même temps qu'elles suscitaient des interrogations sur la réalité des contre-pouvoirs et du contrôle des citoyens. Il est donc devenu indispensable de rendre la démocratie locale plus effective, et la gestion des collectivités territoriales plus transparente.

Respecter ses principes fondateurs, ensuite, car cette notion de rééquilibrage n'est pas l'unique vecteur qui justifie notre démarche. Il s'agit pour nous d'insuffler aux collectivités locales un élan d'exemplarité démocratique. Si, en effet, la décentralisation a donné lieu à des excès, à des pratiques exacerbées de l'exercice du pouvoir, elle a ouvert tout autant un champ d'innovations dans nos pratiques politiques qui fait du « local » le lieu foisonnant de nouvelles synthèses démocratiques.

Ces deux objectifs imprègnent à des degrés divers la triple démarche du titre II du projet : associer davantage les citoyens à la vie locale, renforcer les droits des élus et assurer un contrôle plus efficace de la légalité des actes des collectivités territoriales.

Susciter la démocratie par le bas, en premier lieu.

Les deux premiers chapitres doivent retenir particulièrement notre attention car force est de constater que la décentralisation s'est faite jusqu'à présent plus au niveau des élus locaux qu'à celui des citoyens. Certes, le développement de la participation des citoyens à la vie locale figurait au nombre des objectifs que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, assignait aux lois à venir pour confirmer la réforme en cours. Mais si certains élus ont fait, pendant cette petite décennie, beaucoup pour les citoyens, le législateur, quant à lui, a pris du retard. Pourtant, le défi est très lourd à relever puisqu'il s'agit de pallier les inconvénients du système institutionnel, dont nous sommes les premiers responsables, mais aussi, parfois, les premières victimes.

Il s'agit pour nous de favoriser la recomposition de la vie démocratique en profitant des nouvelles dynamiques qui se sont créées au contact des responsabilités territoriales.

Il s'agit, au-delà, de répondre aux graves interrogations suscitées par le développement de l'abstention, qui, s'il s'aggravait, deviendrait à terme la pierre d'achoppement de la décentralisation et, au-delà, celle de la démocratie représentative.

S'il est vrai que, dans un univers complexe, le pouvoir, c'est d'abord la détention de l'information, la participation passe donc, au premier chef, par la mise à la disposition des habitants de l'ensemble des documents et des explications qui fondent l'action de l'équipe municipale.

Tel est l'objectif poursuivi par plusieurs dispositions. J'en citerai quelques-unes :

L'obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants - dans le texte du Gouvernement - et pour les régions de tenir avant l'examen du budget un débat sur les orientations budgétaires, comme cela existe déjà pour les conseils généraux ;

L'obligation pour les collectivités de compléter les documents budgétaires mis à la disposition du public ;

L'obligation de mettre à la disposition du public des documents relatifs aux bénéficiaires de délégation de service public ;

L'obligation de publier les actes à caractère réglementaire dans un recueil des actes administratifs, instrument indispensable à la connaissance ordonnée des décisions locales ;

L'obligation de publier dans la presse locale les décisions prises en matière d'intervention économique ;

La possibilité de retransmission audiovisuelle des séances des assemblées délibérantes.

La liste est longue, très longue, mais variées sont les conditions d'intervention des collectivités publiques, denses sont leurs décisions, difficile est, dans ces nouveaux contextes, l'objectif de transparence.

Améliorer significativement la circulation de l'information entre décideurs locaux et administrés est en soi un but, mais le texte vise un objectif plus novateur, celui d'engendrer les conditions d'une plus forte association des citoyens à la vie locale et d'offrir à la démocratie du quotidien de nouveaux espaces de liberté et de responsabilité.

Le projet de loi s'est à ce titre inspiré des mécanismes qui ont fait l'originalité des grandes démocraties. Il est surtout imprégné des expériences et des initiatives, ce qui est bon, de ceux des élus locaux - et nous sommes nombreux à l'être ici - qui ont compris qu'un dialogue permanent avec l'opinion remettait moins en cause l'adhésion à une gestion qu'elle n'en transformait de manière bénéfique le sens.

C'est à consacrer ces pratiques, à améliorer la mise en œuvre, à leur donner une base légale que tendent plusieurs articles du texte sur le rôle des commissions consultatives paramunicipales, sur l'ouverture des organes de gestion des services publics aux usagers, sur la consultation populaire appelée, de manière impropre d'ailleurs « référendum consultatif communal ». Beaucoup d'encre a coulé à ce sujet. Nous verrons dans le débat comment la commission spéciale a souhaité définir les contours de ce progrès, qui doit rester compatible avec l'exercice des responsabilités des organes élus pour décider.

Nous sommes donc engagés dans ce mouvement. Témoignage solennel de l'attachement fondamental que nous portons au caractère représentatif de nos institutions comme à la démocratie locale, le titre II du texte consacre d'importantes dispositions au droit des élus au sein des assemblées locales car celles-ci, loin d'être l'expression d'un pouvoir clos et univoque, sont, au contraire, l'instrument de la vitalité démocratique de ce qu'il est convenu d'appeler la classe politique française.

Deuxième point fort de cette avancée de la démocratie locale : l'approfondissement des droits des élus au sein des assemblées locales.

Il s'agit pour nous de combler des lacunes car, si la décentralisation a conféré aux élus locaux un rôle et des pouvoirs renforcés, elle justifie aussi que ceux-ci bénéficient de droits d'information et de contrôle, au sujet desquels le législateur est resté jusqu'à présent trop timide.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Surtout les élus minoritaires !

**M. Christian Plerret, rapporteur.** En effet !

L'article 22 consacre donc solennellement le droit des élus à être informés de tout ce qui concerne les affaires de la collectivité pour laquelle ils ont été investis. Cela paraît aller de soi, mais telle n'a pas été, mes chers collègues, jusqu'à aujourd'hui la pratique, tel n'a pas été le sens de la loi, ni celui de certaines pratiques auxquelles la jurisprudence administrative a parfois fait obstacle.

Le projet de loi cherche à étendre concrètement le droit des élus - c'est l'objet du chapitre III - pour que la vie courante des collectivités ne souffre ni de majorités prises en otage, ni - ce qui est fondamental à nos yeux, et je pense que nous serons unanimes à le reconnaître - de minorités réduites au silence.

C'est l'objet des dispositions relatives à la convocation des assemblées, à leur ordre du jour, à leur règlement intérieur, désormais contrôlé par le juge administratif, et à l'introduction d'une procédure de questions orales, dont nous connaissons ici la vitalité qu'elles confèrent au débat entre l'exécutif et le délibératif.

Dans le même esprit, l'article 28 rétablit le scrutin proportionnel pour l'élection des bureaux des conseils généraux et régionaux. Ces bureaux seront désormais dénommés « commissions permanentes ».

La même démarche guide le rétablissement du scrutin proportionnel pour l'élection des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale. En effet, il n'est jamais bon de priver des minorités, dont on consacre par ailleurs la présence, du droit d'être représentées dans ces lieux de démocratie quotidienne que sont ces conseils.

Troisième objectif : rendre plus efficace le contrôle juridictionnel.

Ceux d'entre nous qui sont élus locaux jugeront peut-être d'un œil plus sévère, monsieur le ministre, les dispositions relatives au contrôle juridictionnel des collectivités locales. Il ne s'agit pourtant pas d'un retour de bâton : il s'agit de porter remède aux dysfonctionnements ou aux trop grandes lenteurs du contrôle juridictionnel dans l'intérêt même de ce principe irréversible, que j'ai affirmé en commençant mon propos et que vous affirmez dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi, à savoir la libre administration des communes, des départements et des régions par eux-mêmes. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

Tel est l'esprit des nouvelles règles soumises à l'examen du Parlement et destinées à faciliter le contrôle du représentant de l'Etat sur les conventions de marché passées par les collectivités ; à améliorer les procédures de contrôle de légalité, notamment dans le cas du sursis à exécution ; à élargir au représentant de l'Etat et aux responsables locaux la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes de la gestion des organismes auxquels la commune apporte un concours financier ; à imposer une obligation de publicité préalable aux conventions passées par les collectivités locales en vue de déléguer la gestion de leurs services publics - nous verrons qu'il conviendra en ce domaine de ne pas défavoriser les entreprises françaises par rapport aux entreprises européennes.

Je dirai un mot, pour terminer cet examen rapide du titre II, sur l'institut des collectivités territoriales.

Il n'est pas de démocratie véritable sans expertise fiable, c'est-à-dire contradictoire et pluraliste. Dix ans après la décentralisation, cette structure devra permettre non seulement de faire le point, mais aussi d'analyser et, surtout, d'ouvrir de nouvelles portes au développement de la vie locale et à la décentralisation.

Déconcentration, démocratie, recomposition volontaire de la démocratie locale grâce à de nouveaux instruments de coopération locale : voilà tout l'objet du titre III du projet de loi d'orientation.

Serpent de mer de la vie politique locale, la question de la coopération locale a toujours buté sur les tentatives de regroupement, souvent autoritaires, des années 70, lesquelles ont, dans les faits, suscité des réflexes et des craintes au cours de ces dernières années - nous en percevons encore les échos aujourd'hui, s'agissant de ces communes associées qui veulent se séparer de la « commune-mère », si l'on peut dire.

**M. Gérard Gouze, président de la commission.** Elles veulent divorcer !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** L'occasion nous est donc donnée de nous prononcer à nouveau sur la question. Mais nous le faisons dans un contexte tout à fait différent de celui d'il y a vingt ans.

Les leçons institutionnelles ont été largement tirées des échecs passés. Aujourd'hui, le projet s'inspire du volontarisme des communes,...

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** ... de la volonté exprimée librement par les communes de coopérer entre elles.

**M. Gérard Gouze, président de la commission.** Très bien !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** Ensuite, la décentralisation a convaincu ceux d'entre nous qui sont élus locaux, que la gestion locale, étendue par le champ des compétences transférées, gagnerait à être exprimée dans des périmètres plus souples que ceux limités par les frontières classiques des collectivités territoriales, et plus aptes à garantir l'efficacité des moyens de chacune d'entre elles.

Dans ce contexte nouveau, le titre III s'efforce - et nous l'avons profondément modifié - de tracer de nouveaux axes de développement pour les deux collectivités qui ont suscité le plus de questions ces dernières années : la région et la commune.

Je parierai d'abord de la coopération entre les régions, nouveau vecteur de l'identité régionale.

En attribuant à l'entente interrégionale un statut d'établissement public administratif, le Gouvernement a très clairement montré sa volonté, non d'instituer une nouvelle collectivité territoriale, mais de proposer aux régions une formule de coopération plus accomplie que les formes rendues possibles par la loi du 5 juillet 1972 et le décret du 9 juin 1983. Les régions doivent, en effet, contribuer à faire vivre, sur un certain nombre de projets majeurs, la décentralisation.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** C'est dire qu'elles doivent animer le développement des ressources économiques et humaines de leur territoire. J'évoque cette question en présence de M. le ministre délégué auprès du ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire, chargé de l'aménagement du territoire. Je suis heureux de dire ici que, par ses travaux, la commission spéciale a souhaité donner, sur certaines des compétences et pour un périmètre déterminé, correspondant à une logique d'intervention d'aménagement du territoire et d'économie, un rôle nouveau à l'entente interrégionale prévue par le texte du Gouvernement.

**M. Gérard Gouze, président de la commission.** C'est très important !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** Le renouveau de la coopération intercommunale est certainement le point le plus controversé, mais aussi le plus important du texte.

En abordant cet autre grand défi, je souhaite que nous, parlementaires, nous nous interpellions nous-mêmes, mais aussi que nous interpellions l'ensemble des élus locaux.

Il faut sortir de nos traditions parfois quelque peu politiques, de nos frilosités de clocher.

**M. Alain Bonnet.** Bien dit !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** Il faut prendre la juste mesure du problème et des solutions qui nous sont proposés afin de relancer la coopération intercommunale.

Il eût été paradoxal de fonder, après la décentralisation, ce renouveau sur une démarche imposée par l'Etat, imposée par les préfets, impulsée par le haut. Aussi, le mouvement qu'il nous est proposé de lancer est-il bien, à mon sens, et la commission spéciale m'a suivi sur ce point aussi, l'expression du principe de libre administration des collectivités locales par elles-mêmes.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** La coopération intercommunale, messieurs les ministres, ne doit procéder et ne doit résulter que des initiatives locales, que de l'action des communes qui souhaitent librement coopérer entre elles.

L'ampleur de la réforme dont nous sommes appelés à débiter est, par conséquent, considérable : il ne s'agit pas seulement, je dirai même qu'il s'agit moins ici, de définir des procédures ou de créer des structures juridiques que de créer les conditions politiques, au sens le plus élevé du terme, d'un véritable renouveau de la coopération qui aille bien au-delà d'une relance purement quantitative. Il faut regrouper les collectivités sur le thème du projet et non principalement sur celui de l'institution à créer.

**M. Gérard Gouze, président de la commission.** Très bien !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** A travers ce texte fortement amendé par la commission spéciale,...

**M. Gérard Gouze, président de la commission.** C'est la condition de la réussite !

**M. Christian Piarret, rapporteur.** ... c'est un mouvement permanent d'approfondissement et de modernisation qu'il est proposé au législateur de rendre possible.

Les bases nouvelles de cette coopération reposent sur trois axes clés.

Premier axe : faire des élus locaux le moteur de cette relance dans le cadre de la commission départementale de coopération intercommunale.

De ce point de vue, il est clair qu'il n'y a qu'une obligation de débattre et, pour les communes intéressées par les propositions de création de communautés de communes ou de communautés de ville, qu'une obligation de se prononcer sur l'opportunité, mais qu'il n'y a aucune obligation de réaliser, sur quelque périmètre que ce soit, et sur injonction du préfet qui préside la commission, une coopération d'un type déterminé. Tous les types de coopération sont bons à prendre si nous avons la volonté politique d'encourager celle-ci. La commission doit simplement aboutir à un projet de développement de la coopération intercommunale et non pas à une obligation pour des communes ou un groupe de communes de coopérer entre elles selon des périmètres et des compétences qu'elles n'auraient pas souhaité assumer.

**M. Alain Bonnet.** Bien dit !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Deuxième axe : proposer de nouvelles structures de coopération fondée, je viens de le dire - et cela est décisif -, sur l'élaboration de projets communs, aptes à fédérer les initiatives communales et en mesure de répondre non seulement aux défis spécifiques urbains, mais aussi aux défis ruraux de la société française.

**M. Pierre Mazeaud.** Très bien !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il nous est proposé, à travers les communautés de villes et les communautés de communes, de dépasser le cadre, figé par le législateur, des structures traditionnelles de coopération. Non d'ailleurs que celles-ci soient à condamner puisque, bien au contraire, leur existence et leur vitalité sont aujourd'hui l'expression d'une réelle exemplarité. Nous avons tenu à encourager les communes lorsqu'elles souhaiteront soit poursuivre dans la même voie, soit créer de nouvelles communautés selon le mode juridique ancien.

**M. Alain Bonnet.** Excellent !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Mais force est de constater que les institutions actuelles de coopération intercommunale ont été surtout utilisées par les communes dans le sens de la recherche d'une gestion plus rationnelle et plus économique des services publics locaux traditionnels.

En créant les communautés de villes et les communautés de communes, il nous est proposé de passer de la gestion au projet par de nouvelles conceptions des moyens réunis par les communes qui souhaitent coopérer. Il s'agira pour celles-ci de choisir entre plusieurs blocs de compétences dans les domaines qui sont aujourd'hui les fers de lance des politiques locales : l'urbanisme, l'habitat, le développement économique ou l'environnement.

J'insisterai peu sur leur procédure de création, non pour éluder le débat, mais parce qu'elle s'inspire très directement du droit positif actuel - il s'agit même d'un décalque du droit applicable aux syndicats de communes ou aux districts.

Troisième fondement nouveau de l'An II de la coopération intercommunale : inciter réellement les communes à participer à des établissements publics de coopération, mais aussi apporter une solution aux problèmes financiers posés par l'émiettement communal.

Les dispositions prévues jusqu'à présent en faveur de la création de communautés urbaines, de districts ou de syndicats intercommunaux n'ont atteint en effet que partiellement le premier des deux objectifs - quand elles n'ont pas donné aux communes concernées le sentiment d'être flouées par des incitations trop temporaires - et ont souvent laissé le second objectif de côté.

Le régime de la fiscalité propre, prévu pour les communautés urbaines et ouvert, à l'origine, à titre d'option au district, a abouti, dans la plupart des cas davantage à l'apparition d'un niveau supplémentaire de prélèvement qu'à l'harmonisation des situations faites aux contribuables des communes regroupées. Force est de constater que les mécanismes actuels de coopération n'ont pu servir de réponse au problème lancinant de l'hétérogénéité des bases et de la compétition fiscale entre communes, en particulier en matière de taxe professionnelle.

Ce que nous proposent plusieurs articles du projet de loi, c'est précisément de faire de la coopération intercommunale le vecteur de la spécialisation de la taxe professionnelle, en

transposant très largement aux communautés de villes et partiellement aux communautés de communes, lorsque celle-ci le souhaite, le principe, qui a fait ses preuves dans les syndicats d'agglomérations nouvelles, de la perception de la taxe professionnelle au niveau du groupement de communes.

**M. Guy Malendain.** Principe très efficace !

**M. Pierre Mazeaud.** Voilà ce que nous aurions dû faire la semaine dernière !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Mécanisme efficace, en effet, M. Malendain a raison, mais mécanisme complexe sur lequel nous aurons à nous prononcer : il vise autant à opérer un transfert partiel de ressources fiscales qu'à transformer des modes de décision dont tout le monde connaît la perversité. En effet, les distorsions d'imposition pesant sur les entreprises implantées dans la même agglomération sont exacerbées.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Tout à fait !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il pénalise les communes centres et les communes pauvres dont l'équilibre des charges et des ressources est parfois perturbé par l'existence, un peu partout, de petits paradis fiscaux locaux.

Par cette innovation, il nous est proposé de donner aux nouveaux groupements des moyens cohérents dans leur dynamique et dans leur assiette, avec une nouvelle conception des compétences. Plus largement, il nous est proposé de faire un premier pas vers une véritable réforme de la fiscalité locale axée sur l'idée de spécialisation des impôts.

Monsieur le ministre de l'intérieur, l'Assemblée nationale a émis le vœu à plusieurs reprises que le Gouvernement présente rapidement des textes allant dans le sens de la spécialisation des impôts locaux afin d'améliorer l'efficacité de ceux-ci, de clarifier les compétences respectives des différentes collectivités territoriales et, partant, d'assurer une plus grande justice entre ces collectivités.

**M. Alain Bonnet.** Oui, il fallait le rappeler !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Soulignons enfin que le projet comporte des mécanismes d'incitation financière que l'on me permettra de qualifier de plus traditionnels et qui sont d'ailleurs plus limités dans leur effet. Il s'agit d'accompagner le développement de l'intercommunalité. Tel est le cas des dispositions relatives à la dotation globale de fonctionnement ou du versement, l'année même de la réalisation des dépenses éligibles, des attributions du fonds de compensation pour la T.V.A. Nous y reviendrons au cours de ce débat.

**M. Pierre Mazeaud.** Oh oui, nous y reviendrons !

**M. Serge Charles.** Ce n'est qu'un début ! (Sourires.)

**M. Christian Pierret, rapporteur.** L'examen rapide du travail de la commission spéciale sur les grandes orientations du texte fait partie du rôle traditionnel du rapporteur. Je m'efforcerai dans ce domaine d'être plus bref, puisque j'ai déjà très largement exposé les points essentiels du projet sous l'angle de la dynamique politique.

D'abord, ce texte tend à mettre en place un processus renforcé et accéléré de la déconcentration. Nous avons souhaité que soit consacrée jusque dans le vocabulaire l'idée que la déconcentration allait enfin rentrer dans les faits. Il ne s'agit plus de « services extérieurs des ministères », dans le vocabulaire utilisé par la commission spéciale, mais de « services déconcentrés » afin de bien montrer - en supprimant la notion d'extériorité, toujours un peu péjorative - qu'il s'agit d'un mouvement politique que vous avez souhaité, monsieur le ministre, et que notre assemblée doit accompagner et amplifier.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Un mouvement très significatif !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Nous avons voulu aussi accroître la nouvelle cohérence de l'échelon régional dans l'administration d'Etat. Un amendement de la commission spéciale vous sera proposé afin d'élargir les domaines dans lesquels le préfet de région dispose d'un pouvoir d'impulsion...

**M. Robert Pandreud.** Impulsion ? Bizarre...

**M. Christian Pierrat, rapporteur.** ... sur ses collègues départementaux, notamment vis-à-vis de la politique culturelle, de la politique de la ville, déjà très largement régionale, et de la politique de l'environnement.

**M. Robert Pandraud.** Impulsion ? Qu'est-ce que cela signifie ?

**M. Christian Pierrat, rapporteur.** Le développement social des quartiers est heureusement décidé très largement au niveau régional.

Il s'agit encore de densifier le processus de déconcentration et d'en faire un mouvement irréversible ; aussi la commission propose-t-elle que la charte de la déconcentration définisse, en même temps que les transferts d'attribution, les transferts de moyens correspondants.

Enfin, la commission spéciale a enserré le Gouvernement et l'ensemble des administrations dans un délai très bref pour nous fournir la charpente et même la rédaction complète de la charte de déconcentration. Celle-ci devrait être publiée dans les six mois suivant l'adoption du projet de loi. La commission a aussi ramené le délai imparti au Gouvernement pour présenter un rapport au Parlement sur les transferts effectifs de pouvoirs entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées de cinq ans à dix-huit mois.

Aussi nous est-il proposé, mes chers collègues, de devenir les véritables garants d'une réforme essentielle à la modernisation de l'Etat.

Nous avons souhaité que la démocratie locale soit plus étendue et plus vivante. Il ne faut pas qu'il y ait dans la vie locale une démocratie à deux vitesses n'obligeant - texte du Gouvernement - que 840 communes urbaines de plus de dix mille habitants sur les 36 000 communes en France à accroître l'information et les capacités de vie démocratique. Avec une limite à dix mille habitants, 35 000 communes, voire davantage, n'auraient pas été concernées par le projet de loi.

Après de nombreuses consultations et concertations, la quasi-unanimité de la commission a décidé d'abaisser la limite de 10 000 habitants à 3 500.

**M. Alain Bonnet.** Excellent !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Sans empêcher les autres d'en faire autant !

**M. Christian Pierrat, rapporteur.** Par cet acte de responsabilité, nous avons pris en compte très sérieusement la portée politique du texte. A cet égard, la commission a dû, en effet, affronter une difficulté centrale.

Il est problématique de vouloir enserrer les pratiques souples et différenciées, que l'on observe dans un certain nombre de communes, dans un cadre juridique rigide, alors que ces pratiques relèvent pour une grande part de la culture politique locale.

Nous avons voulu d'un autre côté éviter un risque. Il serait dangereux et paradoxal que les obligations des communes, notamment des plus petites d'entre elles, les communes rurales, génèrent des carcans bureaucratiques qui paralysent la dynamique des élus ou saturent les initiatives des interlocuteurs locaux. Nous avons œuvré dans le sens de la simplification des procédures.

La commission spéciale s'est longuement interrogée aussi sur la participation, celle qui s'instaure aux frontières de la consultation et de la décision. Elle doit être réelle pour ouvrir une chance de réforme du projet ou de la décision des collectivités locales. La participation est réelle aussi si elle conduit à de nouvelles attitudes au sein des conseils municipaux, dans l'instruction des affaires. Reste que la participation des citoyens serait incompatible avec la démocratie représentative si elle consistait seulement à changer le décideur ou, plus grave encore - par certains traits le texte initial n'échappait pas à cet inconvénient -, à paralyser à chaque instant l'action de ceux qui ont été élus par le suffrage universel pour décider.

La commission s'est donc montrée soucieuse, dans l'ensemble de son examen de ce titre, de faire en sorte que l'autorité locale, investie par le suffrage universel, ne puisse être déstabilisée par le détournement de la procédure de la consultation locale à des fins démagogiques. En ce qui

concerne la consultation populaire, appelée improprement « référendum » - car la consultation populaire, dans notre esprit, n'emporte pas décision mais éclairage de la décision - nous avons donc renforcé les garde-fous et durci, comme l'on dit parfois, la capacité d'initiative dans l'appel au référendum ou, plus exactement, à la consultation populaire.

S'agissant enfin de l'amélioration du contrôle juridictionnel sur les collectivités locales, la commission n'a pas relevé de difficulté particulière, convaincue qu'elle est, et cela est cohérent avec son attitude sur la décentralisation, que le principe de légalité avait fait jusqu'à présent bon ménage avec celui de libre administration des collectivités locales. Tout au plus proposerons-nous un certain nombre d'aménagements techniques désirés à renforcer l'efficacité et la célérité du contrôle.

Nous avons approuvé, enfin, la création de l'institut des collectivités territoriales et des services publics locaux, proposé par l'article 36, mais nous en avons complètement changé l'architecture car, à l'établissement public d'Etat, donc soumis au ministère de l'intérieur, au Gouvernement, nous avons préféré le groupement d'intérêt public, reflet libre des préoccupations de collectivités territoriales libres, un groupement fondé principalement avec les collectivités territoriales et les communes.

Enfin nous avons voulu davantage de coopération librement consentie par les collectivités locales. C'est la procédure complexe dont j'ai parlé précédemment. La commission spéciale a entendu la suivre dans ses principes mais aussi largement la simplifier car, convenons, monsieur le ministre, que la procédure de coopération, la procédure fiscale en particulier, était passablement complexe dans le texte initial. Nous avons souhaité que tout procède des collectivités locales, que les dispositifs puissent s'adapter à toutes les nuances et à la grande variété des expériences passées de coopération, que soient éliminés, enfin, les facteurs de défiance des élus locaux en ôtant toute ambiguïté à la nature du processus.

J'examinerai très succinctement les modifications que nous avons apportées au titre III à cet égard.

Nous avons rendu plus souples les ententes interrégionales. Je vous livre à ce sujet une réflexion personnelle, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. La capacité pour les régions de se regrouper dans les ententes interrégionales était fixée à des niveaux trop élevés. Plusieurs de nos collègues, sur tous les bancs de l'Assemblée, m'ont fait part après coup de leurs réserves à l'égard du texte adopté par la commission spéciale. Sept, huit régions auraient pu se regrouper sur des ententes fondées sur les projets particuliers mais un problème politique pouvait surgir alors quant à la nature de l'Etat et aux rapports entre des féodalités interrégionales, d'une part, et l'Etat d'autre part.

Nous avons fait porter notre effort sur la coopération intercommunale. Celle-ci doit être plus ouverte qu'il n'était prévu dans le texte soumis à la discussion. Il faut faire du schéma départemental un instrument de dialogue et de concertation, garantir en particulier la transparence démocratique de la commission départementale, en prévoyant que ses membres soient élus à la représentation proportionnelle, le collège des maires étant organisé pour que les communes les plus importantes démographiquement n'aient pas le dernier mot. Nous avons pensé à la distribution démographique des communes au sein des départements.

Nous nous sommes efforcés d'établir une concertation à double sens entre la commission départementale de coopération intercommunale et les communes candidates à la coopération.

Enfin, monsieur le ministre, et c'est essentiel, nous avons entendu ôter toute ambiguïté au rôle du préfet. L'exercice par celui-ci de la présidence de la commission ne traduit aucune prééminence : c'est une garantie de neutralité.

**M. Christian Estrosi.** Eh bien voyons !

**M. Christian Pierrat, rapporteur.** Le représentant de l'Etat doit être, au sein de la commission, un préfet notaire, ce qui confirme bien l'idée que le schéma départemental est l'expression de la réflexion collective et concertée émanant des collectivités locales, que ce schéma n'est pas l'expression de la volonté du pouvoir central,...

**M. Christian Estrosi.** Les excès des préfets sont bien connus ...

**M. Christian Pierret, rapporteur.** ... que le schéma est encore moins l'expression de la volonté de l'Etat ou du ministre de l'intérieur !

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est la loi de 1871 !

**M. Pierre Mazeaud.** Et 1791 alors ?

**M. Christian Estrosi.** Les préfets, aux ordres !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il faut marquer le plus clairement possible que le renouveau de la coopération, dans l'esprit de la commission, n'implique nullement l'abandon des formes juridiques que la coopération a prises jusqu'ici. Il s'agit d'enrichir le schéma départemental, sans faire table rase de tout ce qui a été réalisé jusqu'à présent : communautés urbaines, districts, syndicats à vocation unique ou syndicats à vocation multiple.

La commission spéciale a souhaité en outre différencier, plus qu'elles ne le sont dans le texte initial, les deux formules de coopération. Nous avons voulu laisser aux communes une assez grande liberté dans la détermination des compétences. Par conséquent, nous ne faisons figurer dans la loi qu'une tête de chapitre pour chacune des compétences obligatoires des communautés de communes. S'agissant des communautés de villes, le chemin de la coopération doit être plus étroitement défini, car l'esprit de la coopération dans les aires urbaines est certainement aujourd'hui beaucoup plus poussé, ne serait-ce qu'à cause de l'éclosion et de la réalisation d'un certain nombre de projets dans les transports et dans les grands équipements collectifs urbains, sportifs, culturels et autres.

Nous avons donc estimé souhaitable que le monde rural ait plus de liberté pour s'orienter vers une plus grande coopération. Il aura plus de liberté dans la détermination de ses compétences. Nous vous suivrons plus précisément en ce qui concerne les communautés de villes et le monde urbain. Nous avons « dans ce cas » jugé nécessaire d'offrir la capacité de former des communautés de villes dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants, et non pas 30 000, enfin de mieux répondre aux initiatives locales et de favoriser éventuellement la transformation des districts, des Sivom, voire ultérieurement des communautés de communes en communautés de villes.

La commission a estimé important d'éviter qu'une partie des communes membres ne s'entendent pour supprimer, voire réduire, la représentation d'une autre. La répartition des délégués au conseil de la communauté - tous les groupes de cette assemblée ont largement participé à cette discussion - sera donc soumise, à défaut d'accord amiable et unanime, aux mêmes règles que les communautés de communes. En revanche, la commission a souhaité que la désignation se fasse au scrutin majoritaire afin d'éviter que la vie de la communauté ne soit paralysée par des dissensions politiques entre le conseil et la commune centre.

Enfin, en ce qui concerne la réforme fiscale des structures intercommunales, la commission a souhaité une simplification particulièrement opportune.

D'abord, elle vous propose, mes chers collègues, d'améliorer le mécanisme d'harmonisation des taux de taxe professionnelle. Le texte de départ était assez irréaliste. Lorsque les taux de taxe professionnelle varient de 1,5 p. 100 à 20 p. 100 d'une commune à l'autre, il était irréaliste de penser parvenir en cinq ans et sans à-coups, sans accrocs entre les collectivités locales à un taux unique de taxe professionnelle pour l'ensemble de la communauté. Nous avons porté le délai à dix ans, car l'adaptation sera dans de nombreux cas plus difficile.

Ensuite, nous avons souhaité éviter toute surenchère budgétaire et fiscale de la communauté. Aux dispositions initiales du texte, plafonnant la part de la taxe professionnelle conservée par la communauté, la commission spéciale a souhaité, à l'initiative du rapporteur général, M. Alain Richard, et de votre rapporteur, substituer un critère fondé sur la compensation des charges transférées. Celles-ci seront, afin d'éviter toute polémique et tout dérapage et afin de ne pas décourager la coopération intercommunale, évaluées par une commission locale des transferts. Ce mécanisme permettrait, si nous étions suivis, de garantir aux communes membres un maintien du niveau de leurs ressources, net bien sûr des dépenses désormais financées par la communauté.

Autre modification importante : l'élargissement et l'approfondissement de la logique de spécialisation de la taxe. J'ai déjà indiqué que c'était le début d'une réforme fiscale dont nous souhaitons que vous la mettiez sur le chantier rapidement, monsieur le ministre, avec votre collègue chargé des finances et du budget.

Cela implique, aux yeux de la commission, que le régime fiscal des communautés de villes exclue toute fiscalité additionnelle sur les impôts des ménages. Nous avons en effet exprimé la crainte que le renforcement de la dynamique sur la taxe professionnelle ne conduise, pour compenser une mauvaise adéquation entre transfert de compétence et transfert de fiscalité, à « forcer » sur la fiscalité des ménages, ce qui signifierait l'arrêt de mort de la coopération intercommunale.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il faut laisser à la taxe professionnelle sa spécialisation et le soin de financer le coût des transferts de compétences.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est essentiel !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Il ne faut pas que la coopération intercommunale signifie, ni à nos yeux, ni à ceux de nos électeurs, ni à ceux des habitants des communes, qu'il y aura, par l'intermédiaire de la coopération, une augmentation de l'imposition des ménages.

**M. Serge Charles.** Cela se fera pourtant.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** C'est tout à fait décisif, et la commission y veillera de près comme, je le pense, chacun de nos collègues, dans le cours du débat.

Mes chers collègues, longs seront sans doute nos débats sur ce texte si dense dont je viens de tracer les grandes ambitions et les modifications principales que nous lui avons apportées. Et pourtant, quelle que soit la densité de nos débats, cette seconde étape de la décentralisation ne doit pas s'arrêter là. Ce projet de loi d'orientation doit être pour nous une seconde racine à partir de laquelle nous devons travailler encore à façonner avec plus d'ambition l'arbre tout entier de la décentralisation. Ce texte est en effet un puissant appel à d'autres réformes, à d'autres branches dont il nous appartient de soutenir la croissance et je voudrais conclure sur ce point.

D'abord, la recomposition du tissu local ne se satisfera pas seulement de la déconcentration, de la création des ententes régionales, du renouveau de la coopération locale. Il ne prendra une réelle signification que si nous parvenons à redorer le blason de l'aménagement du territoire.

**M. Pierre Mazeaud et M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Très bien !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Pensons à l'Europe, mais pensons aussi aux zones critiques et aux chances à donner au monde rural.

**M. Pierre Mazeaud.** A l'aménagement du territoire, oui ! à l'Europe, c'est moins indispensable !...

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Ensuite, sans statut de l'élu, les animateurs de la vie locale ne pourront assumer dans des conditions satisfaisantes ni les responsabilités de la décentralisation ni l'animation de la démocratie locale.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Je souhaite que le Gouvernement s'engage, à l'issue de la discussion, à ce qu'un projet nous soit rapidement présenté en ce sens. Le statut de l'élu ne peut attendre ! (Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

Enfin, le pas que nous allons franchir vers la spécialisation de la taxe professionnelle sera de notre part un choix courageux. Mais il est infime sur la voie de la réforme de la fiscalité locale, qu'il nous appartient de rendre plus moderne et plus juste.

C'est sur ces mots, mes chers collègues, de justice et de modernisation que je conclurai mon propos. Ne sont-ils pas du côté de la liberté, impératif premier de la décentralisation ? (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

**M. Gérard Gouzes, président de la commission, et M. Alain Bonnet.** Excellent rapport !

**M. le président.** Conformément à l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique et social a désigné M. Alex Raymond, rapporteur de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, pour exposer devant l'Assemblée l'avis du Conseil sur le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

**M. André Rossinot.** Alex est de retour !

**M. Pierre Mazeaud.** Il est revenu parmi nous !

**M. le président.** Messieurs les huissiers, introduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social. (*M. le rapporteur du Conseil économique et social est introduit avec le cérémonial d'usage.*)

**M. le président.** La parole est à M. Alex Raymond, rapporteur du Conseil économique et social.

**M. Alex Raymond, rapporteur du Conseil économique et social.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mesdames et messieurs les députés, par lettre du 5 juin 1990, M. le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social d'une demande d'avis sur l'avant-projet de loi d'orientation relative à « l'administration territoriale de la République ». La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, chargée de préparer cet avis, m'a alors désigné comme rapporteur, et l'ensemble du projet d'avis a été adopté le 20 juin 1990... par 112 voix contre 16 et 50 abstentions.

**M. Alain Bonnet.** Ce n'est pas un plébiscite, mais enfin...

**M. Alex Raymond, rapporteur du Conseil économique et social.** Le projet de loi étant « sorti » le 1<sup>er</sup> août 1990, il m'est demandé de présenter devant vous un avis comparatif, et je vais donc donner lecture du texte approuvé, à l'époque, par la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

D'abord, le projet de loi comporte un exposé des motifs qui ne figurait pas dans l'avant-projet, ce qu'avait d'ailleurs regretté le Conseil économique et social.

Sur les articles introductifs, les trois premiers articles de l'avant-projet ont été ramenés à un seul, où il est doublement fait mention des pouvoirs des collectivités locales, ce qui n'était pas le cas dans l'avant-projet.

Le projet mentionne ainsi que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat ». Il est précisé que cette administration est organisée notamment « de manière à permettre la libre administration des collectivités territoriales ».

Cette évolution correspond à l'esprit des remarques effectuées par le Conseil économique et social qui souhaitait qu'il soit fait une référence plus explicite aux pouvoirs des collectivités issus de la décentralisation.

Abordons le titre I qui traite de l'organisation territoriale de l'Etat.

Ce titre ne connaît guère de changement majeur, par rapport à l'avant-projet. Les souhaits du Conseil économique et social portant sur l'éclaircissement des compétences respectives de l'échelon central et de l'échelon déconcentrés et sur la possibilité de saisine du comité économique et social régional par le préfet de région n'ont pas été suivis.

Par ailleurs, le « rapport d'évaluation » des mesures prévues au Titre I est devenu, dans le projet, un « rapport sur la répartition des attributions et les transferts intervenus », perdant ainsi son idée explicite d'évaluation.

Le titre II traite de la démocratie locale.

Sur l'information et la participation des habitants - chapitres 1<sup>er</sup> et 2 - , on peut d'abord noter que le débat sur les orientations budgétaires est désormais prévu dans les communes de plus de 10 000 habitants, et non plus de 3 500. Les choses changent. Le Conseil économique et social avait souligné l'opportunité de ce débat pour les communes « d'une certaine importance ».

En ce qui concerne l'insertion dans la presse locale des délibérations autorisant les interventions économiques, le Conseil économique et social avait souhaité que le contenu de l'information à fournir soit précisé, ce qui n'a pas été le cas. En revanche, la notion de « presse locale » est affinée, dans la mesure où il s'agit « d'un journal local diffusé », selon la collectivité concernée, dans la commune, le département ou la région.

De plus, les conditions de retransmission audiovisuelle des séances des conseils municipaux et généraux sont quelque peu précisées, conformément à ce que souhaitait le Conseil économique et social, en introduisant la notion de majorité absolue pour la réunion à huis-clos des conseils municipaux, et en indiquant que la retransmission s'effectue sans préjudice des pouvoirs de police que le maire tient de l'article L. 121-6 du code des communes, et de ceux que le président du conseil général tient de l'article 29 de la loi du 10 août 1871.

Au sujet de la consultation directe des populations à l'échelon local, peu de modifications sont intervenues, d'après nous, si ce n'est le fait que ce référendum peut être organisé à la demande « d'un quart des élus municipaux », et non plus d'un cinquième. Je vous rappelle que je compare l'avant-projet et le projet.

Les différentes remarques du Conseil économique et social proposant de ne pas limiter le champ de cette consultation aux seules questions relevant de la compétence décisionnelle des conseils municipaux, mais de l'étendre aux questions sur lesquelles l'avis des communes est sollicité, ou encore que la possibilité de recourir à une telle consultation soit ouverte, dans la limite de leurs compétences, aux communautés de communes et de villes créées par la loi, n'ont pas été suivies.

Il est est de même de la proposition de présenter un rapport d'évaluation de ces consultations.

Dans le domaine des commissions consultatives, alors que le Conseil économique et social demandait que certaines dispositions concernant ces commissions - leur composition notamment - soient précisées, le texte du projet est beaucoup plus vague, voire plus lapidaire, que celui de l'avant-projet.

L'article 17 du projet dispose ainsi que « le conseil municipal peut créer des commissions consultatives comprenant des personnes qui n'appartiennent pas au conseil. Il en fixe la composition ». Il dispose, en outre, que chaque commission sera présidée par un membre du conseil municipal, contrairement au souhait émis par le Conseil économique et social qui avait suggéré que le représentant de ces commissions soit choisi parmi les membres non élus.

Dans l'article 18, l'extension de la consultation des comités économiques et sociaux régionaux par les conseils généraux, autres que ceux de Corse et des départements d'outre-mer, ne s'est pas non plus concrétisée dans le projet.

Dans l'article 19 du projet - article 20 de l'avant-projet - concernant la création des sections au sein des comités économiques et sociaux régionaux, les propositions du Conseil économique et social ont en revanche été retranscrites. Ainsi, la référence à la politique de communication audiovisuelle et au développement des établissements d'enseignement supérieur a été abandonnée.

En outre, le projet précise que le décret en Conseil d'Etat fixant le nombre, les attributions, la composition et le fonctionnement de ces sections sera pris sur proposition de chaque comité économique et social régional, ce qui n'était pas le cas dans le texte initial.

En ce qui concerne la mise à disposition de locaux communaux ou la possibilité de mettre certains services publics municipaux au service de la population dans des annexes mobiles de la mairie, aucun changement majeur n'est à constater, si ce n'est la référence au maintien de l'ordre public en ce qui concerne la détermination par le maire des conditions d'utilisation des locaux communaux.

Les souhaits du Conseil économique et social concernant la nécessité d'une délibération du conseil municipal pour la détermination des conditions de mise à disposition, le remplacement du terme « associations » par celui « d'organismes à caractère associatif » et le fait que la mise à disposition de services publics puisse s'étendre à certains services publics nationaux n'ont pas été non plus repris dans le projet.

Les droits des élus n'avaient pas appelé de recommandations particulières de la part du Conseil économique et social qui souhaitait simplement que le régime des questions orales au sein des assemblées locales soit organisé par le règlement intérieur de ces assemblées.

Cette recommandation a été reprise dans le projet, puisque le règlement intérieur, lorsqu'il existe, fixe non seulement les modalités d'examen, comme c'était déjà le cas dans l'avant-projet, mais également les conditions de présentation de ces questions. Sur ce même point, on remarquera en outre que le règlement intérieur peut être établi par toute commune de plus de 10 000 habitants, au lieu de 3 500.

Au sujet de la légalité des actes des collectivités territoriales, on peut d'abord noter qu'un certain nombre de dispositions de l'avant-projet tendant à renforcer ce contrôle n'ont pas été reprises.

Le Conseil économique et social n'avait pas effectué de remarques particulières sur les articles composant ce titre, hormis celles tendant à ce que les nouvelles dispositions applicables aux marchés publics le soient au-dessus du seuil prévu dans le code des marchés publics et que le délai de retour soit mentionné et bref. Ces deux remarques n'ont pas été reprises dans le projet de loi.

L'institut des collectivités territoriales et des services publics locaux prévu à l'article 23 de l'avant-projet fait ici l'objet d'un titre spécifique.

Le projet ne permet pas de penser que sa création sera subordonnée au recensement préalable des nombreux organismes privés et publics qui permettent déjà aux représentants de l'Etat et des collectivités locales de travailler ensemble, comme avait pu le suggérer le Conseil économique et social.

En revanche, les modalités de désignation du directeur du nouvel établissement public ainsi créé ont été précisées : il sera nommé par décret, le projet renvoyant à un décret en Conseil d'Etat les modalités de désignation des membres du conseil d'administration et les modalités de fonctionnement de l'institut.

Les recettes sont, pour leur part, rapidement répertoriées par le projet.

Cependant les précisions précédemment évoquées sont en deçà de celles souhaitées par le Conseil économique et social. Les modalités de désignation du seul conseil d'administration sont ainsi évoquées, tandis que des « participations des collectivités locales » sont mentionnées sans autre précision dans les recettes de l'institut.

En revanche, la composition du conseil d'administration de l'institut est étendue, comme cela avait été recommandé par le Conseil économique et social, aux représentants des fonctionnaires et des associations d'usagers.

Au passage, je dois souligner le souhait des chambres de métiers d'être présentes tant au sein de l'institut que des commissions départementales de la coopération intercommunale. Chacun sait en effet que, si les entreprises artisanales jouent un rôle reconnu dans l'aménagement du territoire, elles ne le font d'une façon efficace que si elles sont étroitement associées à la conception et à la mise en œuvre de projets réunissant les collectivités locales et l'ensemble des partenaires économiques concernés.

Le titre III traite de la coopération locale.

La coopération interrégionale fait l'objet du chapitre I<sup>er</sup>, intitulé « De l'entente interrégionale ». L'« entente » a en effet remplacé « l'association de régions » prévue dans le texte initial.

Ces « ententes » peuvent, maintenant, regrouper trois régions - les associations en prévoient deux -, ce qui est contraire aux souhaits émis par le Conseil économique et social qui avait insisté, dans son avis, sur la nécessité que l'association soit limitée à deux régions.

Par ailleurs, l'entente est créée après avis des comités économiques et sociaux régionaux des régions concernées - article 37 -, alors que ceux-ci étaient absents de l'avant-projet. Le rôle des comités économiques et sociaux régionaux n'est cependant pas davantage précisé en ce qui concerne leurs compétences dans le cadre interrégional.

La possibilité pour les ententes de conclure avec l'Etat un contrat de développement des équipements de transports, n'a non seulement pas été étendue aux régions comme le suggérait l'avis du Comité économique et social, mais a été purement et simplement supprimée.

Les dispositions sur les modifications des limites et des noms des régions n'ont pas subi de changement notable, l'accord préalable des intéressés en cas de transfert du chef-lieu d'une région n'est toujours pas requis, contrairement aux propositions du Conseil économique et social. Les dispositions portant sur la modification des circonscriptions territoriales des départements ont, pour leur part, été abandonnées.

Sur l'esprit de ce chapitre, on peut noter que, si une procédure de dissolution de l'entente est cette fois prévue, ce qu'avait souhaité le Conseil économique et social, en revanche, il n'apparaît pas que l'entente soit une phase expérimentale et transitoire devant déboucher à court terme sur une dissolution ou sur une fusion, point sur lequel le Conseil économique et social avait pourtant insisté dans son avis.

Un chapitre entier est consacré, dans le projet, à la « concertation relative à la coopération intercommunale », qui devient maintenant permanente. Le principe de libre volonté des communes y est réaffirmé et on y trouve une nette référence au développement économique local et à l'aménagement équilibré de l'espace. Le rôle de la commission départementale de coopération intercommunale est également développé et précisé.

En matière de règle de majorité pour la création d'une communauté, il convient de noter que la proposition de création n'aboutit que si la majorité en faveur de ce projet comprend, s'il en existe, les conseils municipaux des communes dont la population totale est supérieure au quart de la population totale concernée par le projet.

Toujours en ce qui concerne les communautés de communes, il convient de mentionner que trois groupes de compétences sont définis, plus vastes et plus précis que les quatre groupes de l'avant-projet. Cependant, la communauté peut n'en exercer que deux. Il en est de même pour les communautés de villes, qui peuvent n'exercer que trois des quatre groupes de compétences définis par le projet alors que l'avant-projet prévoyait six groupes.

Concernant les rapports entre les communautés de communes et les syndicats intercommunaux, point sur lequel le Conseil économique et social avait tenu à attirer particulièrement l'attention du Gouvernement, et qui faisait défaut dans la première mouture, le texte du projet apporte une réponse partielle.

L'article 53 dispose notamment, dans sa modification de l'article L. 167-4 du code des communes, que « pour l'exercice de ses compétences, la communauté de communes est également substituée aux communes qui en font partie lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté ».

Une autre disposition prévoit qu'« un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles peuvent être dévolues à une communauté de communes des compétences exercées antérieurement par un syndicat de communes ou un district, inclus en tout ou partie dans le périmètre de la communauté en englobant celle-ci ». Ces dispositions sont identiques pour les communautés de villes.

Enfin, les dispositions des articles 18 et 19 de l'avant-projet - c'est-à-dire 16 et 17 du projet - portant sur le référendum communal et les commissions consultatives n'ont pas été étendues aux communautés de communes et de villes, contrairement à ce qu'avait souhaité le Conseil économique et social.

**M. André Rossinot.** Très bien !

**M. Alex Raymond,** rapporteur du Conseil économique et social. Il faut, en outre, mentionner que les dispositions précédentes ne s'appliquent pas aux départements de la région Ile-de-France.

En ce qui concerne les dispositions fiscales et financières, des modifications sensibles sont intervenues.

Les communautés de communes bénéficient maintenant de plein droit d'une fiscalité propre, additionnelle aux quatre taxes locales, ce qui constituait seulement une possibilité dans l'avant-projet.

En outre, la notion de zone d'activités économiques est réduite, dans la mesure où une telle zone peut se situer sur le territoire d'une seule commune.

Les communautés de villes perçoivent, pour leur part, la taxe professionnelle, dans une limite plafonnée à 50 p. 100 de son montant total - article 57 - et selon un rythme pro-

gressif : 10 p. 100 la première année, 20 p. 100 la deuxième, jusqu'à 50 p. 100 la cinquième année. Les communautés de villes peuvent également percevoir des taxes additionnelles aux trois autres taxes locales.

Le Conseil économique et social avait souhaité que les communautés de communes et de villes bénéficient des mêmes dispositions fiscales, ce que le projet ne prévoit pas explicitement, même s'il en laisse en grande partie la possibilité dans les faits.

Par ailleurs, il n'est prévu, de même que dans l'avant-projet, aucune disposition fiscale spécifique pour les ententes des régions. On peut remarquer que l'institution d'un plafond de prélèvement de la taxe professionnelle marque la volonté, conforme au souhait du Conseil économique et social, que la création d'un nouvel échelon décisionnel ne se traduise pas par une augmentation de la pression fiscale, mais plutôt par une meilleure utilisation des ressources existantes.

Enfin, les dispositions du projet de loi, notamment en matière de dotation globale de fonctionnement, gardent leur caractère incitatif, sans pour autant que celui-ci soit renforcé par rapport au texte initial, ni que soit prévue, comme l'avait suggéré le Conseil économique et social, une augmentation spécifique de la dotation globale de fonctionnement en faveur des groupements de communes.

Abordons maintenant le titre IV, intitulé « De la coopération décentralisée ».

Comme vous l'avez relevé, monsieur le rapporteur, cet intitulé n'a pas été modifié, alors que le Conseil économique et social avait suggéré de le rendre plus conforme à son contenu en lui substituant : « De la coopération internationale des collectivités ».

L'article 65 du projet ne comporte aucune disposition nouvelle, hormis la suppression du deuxième alinéa du II de l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972. Ainsi, cet article demeure vague et particulièrement imprécis, ce que lui avait déjà reproché le Conseil économique et social dans son avis.

Enfin, la Commission nationale de la coopération décentralisée voit ses compétences précisées, notamment en ce qui concerne le cadre des capacités d'intervention des collectivités locales dans leur coopération extérieure, ce qui répond aux préoccupations émises par le Conseil économique et social.

De même, et conformément aux recommandations du Conseil économique et social, il est fait mention des modalités de composition et de fonctionnement de cette commission, qui sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat, alors qu'elles avaient été ignorées dans le projet de loi.

Voilà, monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les députés, l'analyse comparative entre l'avant-projet et le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, publié le 1<sup>er</sup> août 1990, au regard de l'avis du Conseil économique et social en date du 20 juin 1990. Je m'en suis tenu strictement à cette comparaison, ayant le devoir de vous rapporter mot à mot ce que le Conseil économique et social avait voté et m'avait chargé de vous présenter. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Je vous remercie.

Messieurs les huissiers, reconduisez M. le rapporteur du Conseil économique et social.

*(M. le rapporteur du Conseil économique et social est reconduit avec le cérémonial d'usage.)*

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

**M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'organisation du territoire de la République a été marquée par quelques grandes étapes depuis un siècle. Parmi les plus importantes, je citerai la loi de 1871 sur les départements, la charte communale de 1884, les ordonnances de 1959 sur la coopération intercommunale et la loi du 2 mars 1982 sur les droits et les libertés des collectivités, qui a ouvert la voie de la décentralisation. Le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui se situe dans le prolongement de ce mouvement historique, avec l'ambition de fixer les nouvelles règles du droit public local pour une longue période.

Pourquoi ce projet ?

La décentralisation, pour l'essentiel, a eu pour objet d'organiser un transfert de pouvoirs : transfert des pouvoirs locaux des préfets aux exécutifs élus, transfert des compétences d'Etat aux collectivités décentralisées, transfert enfin des moyens financiers et des ressources humaines. Cette première étape n'est naturellement pas totalement achevée.

**M. André Rossinot.** Eh non !

**M. le ministre de l'intérieur.** A l'évidence, la fonction publique territoriale n'a pas encore atteint son point d'équilibre.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Eh non !

**M. le ministre de l'intérieur.** Il faut poursuivre dans la voie de la clarification des compétences. Mais il demeure que l'exercice par les collectivités locales de leurs pouvoirs locaux est désormais une réalité politique et administrative et que le processus engagé par Gaston Defferre il y a plus de huit ans est irréversible.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** C'est un travail de longue haleine !

**M. le ministre de l'intérieur.** Pour autant, les conséquences de ce bouleversement n'ont pas encore été tirées en ce qui concerne les structures administratives. Les lieux de pouvoir se sont déplacés, mais le cadre juridique d'exercice de ces pouvoirs n'a pas été modifié.

Dès lors, quatre questions principales sont aujourd'hui posées au législateur.

Première question : l'organisation territoriale de l'Etat s'est-elle adaptée à la mise en œuvre de la décentralisation ? La réponse est évidemment négative. Il faut donc relancer un puissant mouvement de déconcentration, qui ne sera couronné de succès que s'il rencontre l'appui de la représentation nationale.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** Deuxième question : les citoyens sont-ils mieux associés aux décisions qui les concernent ? Beaucoup d'indices, et notamment les scrutins locaux, montrent que la réponse est incertaine. Il faut donc engager une étape décisive pour permettre la participation des citoyens à la vie locale.

Troisième question : l'aménagement de l'espace et le développement sont-ils assurés dans les meilleures conditions, compte tenu de la multiplicité des structures d'administration locale ? L'ouverture du grand marché européen nous démontre que, le plus souvent, l'union fait la force. Il faut donc créer les conditions d'une meilleure coopération des collectivités locales entre elles, dans le respect de l'autonomie communale et pour la réalisation de projets d'intérêt commun.

Enfin, est-il logique que les collectivités locales ne puissent nouer des relations avec leurs homologues étrangers pour des actions de coopération ? Le Gouvernement pense que cette évolution ne peut être que positive pour l'image de la France et que la liberté doit être la règle, dans le respect des engagements internationaux de notre pays.

Ce projet, parce qu'il est ambitieux, doit reposer sur un large débat national et, parce qu'il entend fixer des règles durables, sur un large accord du Parlement. Depuis presque deux ans, et en particulier tout au long de l'année dernière, les orientations puis les projets du Gouvernement ont fait l'objet d'une concertation sans précédent. Tous les acteurs locaux, et au premier chef les associations d'élus, ont été consultés et entendus. Le texte qui vous est proposé est le fruit de cette concertation.

Le Gouvernement se félicite de la poursuite d'une réflexion de même nature au sein de l'Assemblée nationale et veut rendre hommage au travail considérable effectué par la commission spéciale qui, sur de nombreux points, a très sensiblement amélioré le projet qui vous est soumis.

Merci au président Gérard Gouzes, merci au rapporteur Christian Pierret qui, à l'instant, a présenté avec foi et conviction ce projet auquel, à l'évidence, il tient personnellement.

Merci à tous les membres de la commission qui ont travaillé, dans leur immense majorité, avec un esprit ouvert qui augure bien de nos travaux.

Merci enfin au Conseil économique et social. Certes, le Gouvernement n'avait pas l'obligation de le saisir mais, compte tenu de l'importance économique et sociale de ce texte, c'était une bonne mesure. Par le canal du *Journal officiel*, puisque le règlement lui interdit de demeurer parmi nous, je remercie tout particulièrement son rapporteur, M. Alex Raymond, que nous avons revu avec plaisir à cette tribune.

Le Gouvernement, mesdames et messieurs les députés, formule le vœu que le grand débat qui s'ouvre aujourd'hui se poursuive dans le même esprit. Comme il l'a montré depuis plusieurs mois, il sera ouvert à la discussion et, même si des centaines ont été déposés, ouvert aux amendements. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Le constat, en ce qui concerne l'organisation territoriale de l'Etat, est bien connu : la décentralisation s'est faite sans défaire l'Etat unitaire, mais l'Etat, lui, ne s'est pas vraiment fait à la décentralisation ; il n'en a pas tiré les conséquences dans son fonctionnement comme dans son organisation sur le territoire. Aussi peut-on hésiter, en la matière, entre le scepticisme et la détermination.

Du scepticisme, vous auriez quelque raison d'en éprouver, les discours multiples qui vous ont été tenus sur ce sujet n'ayant dans les faits reçu que des traductions fort modestes. Mais je préfère, pour ma part, face aux obstacles dressés, faire preuve d'une détermination raisonnée. J'ai, pour cela, vous l'imaginez, quelques excellents motifs, dont le calendrier récent des initiatives gouvernementales en la matière constitue les meilleurs prémices.

La situation, c'est incontestable, a sensiblement évolué depuis deux ans sous les effets conjugués des travaux entrepris par le ministère de l'intérieur et de la politique de renouveau du service public conduite par M. le Premier ministre, qui a fait de la déconcentration sa priorité.

Les deux séminaires gouvernementaux sur le renouveau du service public - ceux du 21 septembre 1989 et du 11 juin 1990 - l'attestent : le Gouvernement a bien amorcé à cette occasion une véritable politique de déconcentration.

Celle-ci est tout d'abord fondée sur une méthode pragmatique et concertée. Pour la première fois, ce ne sont pas les administrations centrales qui ont été chargées à titre principal de réfléchir aux mesures de déconcentration qu'elles auraient jugées susceptibles d'être octroyées à leurs services « extérieurs ». Une telle méthode eût été contradictoire avec l'esprit de la déconcentration. Ce sont bien, à travers les projets d'administration déconcentrée, les services territoriaux de l'Etat qui ont été invités, sous l'impulsion des préfets de région, à formuler des propositions qui se sont révélées d'une exceptionnelle richesse.

Cette politique a, par ailleurs, déjà permis, dès avant la loi, de déboucher sur des mesures précises.

Les unes visent à rendre les services territoriaux de l'Etat plus responsables.

J'en veux pour preuve la déconcentration et la globalisation à compter de 1991 des vingt chapitres budgétaires dépendant de neuf ministères qui concourent aujourd'hui au financement de la politique de la ville, ou l'assouplissement des conditions de gestion des crédits du F.I.A.T. à titre expérimental en 1991 dans deux régions : le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine.

L'ensemble des crédits des titres V et VI gérés par les différents ministères a été réexaminé au cours du deuxième trimestre de l'année 1990. Au terme de cette analyse, le volume des crédits gérés de manière déconcentrée a été doublé, ce qui a permis d'atteindre dès 1991 le taux de 30 p. 100 de déconcentration fixé comme objectif par le séminaire du 11 juin 1990.

Autre exemple de cette volonté : le classement en catégorie II - c'est-à-dire déconcentrée au niveau du préfet de région - de l'ensemble des crédits inscrits dans les contrats de plan Etat-région, sauf dérogation décidée après accord des ministres de l'intérieur, de l'aménagement du territoire et du budget.

Les autres mesures visent à rendre les services territoriaux de l'Etat plus solidaires.

Ainsi, notamment, la recherche d'une adaptation des méthodes de direction et d'animation des services territoriaux de l'Etat aux exigences de l'interministérialité. Des chefs de projet ont été ainsi désignés parmi les membres du corps préfectoral ou parmi les chefs de services territoriaux de l'Etat

pour animer et suivre la mise en œuvre des politiques interministérielles, en particulier la politique de l'environnement et la politique de la ville.

Le niveau régional voit son rôle renforcé avec l'élargissement des attributions de la conférence administrative régionale qui a vocation à devenir, en quelque sorte, le « conseil de direction » de l'Etat déconcentré dans la région.

Une recomposition fonctionnelle des services territoriaux de l'Etat est engagée, pour renforcer, aussi bien au niveau régional que départemental, la lisibilité de son action et, par tant, son efficacité.

En définitive, après ce séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public, on peut affirmer que la politique de déconcentration commence à avoir une existence réelle qui précède en quelque sorte son essence législative : celle-ci est, à nos yeux, indispensable pour conforter celle-là.

En effet, la déconcentration ne peut pas être seulement affaire de volonté gouvernementale ; pour être pérenne, pour s'enraciner dans la réalité de notre administration publique, elle doit être l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire qu'elle doit trouver sa traduction dans un texte législatif.

Tel et bien l'objet du titre I<sup>er</sup>, qui comporte deux orientations principales.

La première vise à faire de la déconcentration le principe de droit commun des interventions de l'Etat, de l'inverse une exception à justifier. En d'autres termes, il s'agit de reconnaître, ainsi que l'a rappelé à plusieurs reprises M. le Président de la République, en particulier le 3 janvier dernier à l'occasion de la présentation des vœux aux corps constitués, que « s'il y a des tâches qui reviennent de droit aux administrations centrales - réglementation, conception, coordination et évaluation des politiques nationales -, il en est d'autres, beaucoup d'autres, qui doivent être confiées aux services extérieurs ».

Il va sans dire que l'application de cette orientation s'entend sous réserve du pouvoir général d'évocation qui appartient en propre à chaque ministre, en sa qualité de responsable de son administration.

La deuxième orientation du titre I<sup>er</sup> vise à renforcer le rôle de la représentation territoriale de l'Etat au niveau de la région. Il s'agit - et je pèse mes mots - de reconnaître au préfet de région un pouvoir d'orientation de l'activité des préfets de département de sa circonscription territoriale, dans le domaine de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire.

Inspirée par un souci de meilleure efficacité de l'action territoriale de l'Etat, qui doit tenir compte en particulier des perspectives ouvertes par l'Acte unique européen, cette novation, sans affecter la fonction préfectorale au niveau départemental, permettra d'assurer une meilleure complémentarité entre les différents niveaux d'administration territoriale de l'Etat.

A la région, la prospective et la planification la programmation des crédits et leur répartition la synthèse et l'évaluation des actions.

Au département, la gestion de la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

A l'arrondissement, qu'il ne faut pas oublier - les élus locaux qui siègent sur ces bancs le savent -, l'impulsion et le suivi des actions de proximité : par exemple, le développement local, le revenu minimum d'insertion ou le crédit-formation.

Ce pouvoir d'orientation permettra également d'assurer une plus grande cohésion de l'équipe de l'Etat autour de son représentant, à chacun de ces niveaux.

Sur le fondement de cette double orientation, et dans le prolongement des décrets du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements et les régions, interviendra, après le vote de la loi, un décret portant charte de la déconcentration. Ce décret précisera les principes, que je viens d'évoquer, de la répartition des missions entre les différents échelons de l'administration territoriale de l'Etat ; les principes d'organisation et de fonctionnement des services territoriaux de l'Etat allant dans le sens d'une plus grande cohésion de l'action de l'Etat sur le terrain ; enfin, les modalités des transferts d'attributions entre les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat, transferts qui devraient permettre de redéployer les moyens, en particulier

en personnel, entre les administrations centrales et les services extérieurs. Cela signifie que la déconcentration des crédits doit être évidemment accompagnée d'une déconcentration des postes, car il ne serait pas pensable un seul instant d'augmenter les effectifs de la fonction publique sur le terrain tout en maintenant ceux des administrations centrales.

**M. Gérard Gouze, président de la commission.** Cela paraît évident !

**M. le ministre de l'intérieur.** Une réforme, d'une ampleur considérable, est donc à l'œuvre. Je n'ignore pas qu'il s'agit là d'un domaine où il est tout autant question de mentalités que de réglementations. Si les premières n'évoluent pas nécessairement au même rythme que les secondes, elles progressent suffisamment, néanmoins, pour ne plus entraver le développement.

Le titre II du projet aborde les problèmes liés au développement de la démocratie locale.

Depuis toujours, s'agissant de l'information des citoyens et de leur participation aux affaires locales, deux thèses s'affrontent. Les uns pensent que la démocratie locale est le corollaire indispensable de la décentralisation et que ses progrès supposent un encadrement législatif. Les autres, à l'opposé, estiment qu'il s'agit essentiellement de questions de mentalités, de pratiques locales, à propos desquelles le législateur n'a pas à intervenir par principe.

A l'intersection de ces deux approches, le Gouvernement a choisi d'instaurer un cadre législatif qui oriente - et lorsque c'est nécessaire facilite - les initiatives locales tout en donnant au citoyen des droits identiques leur garantissant une égale possibilité d'information et de participation.

Le dispositif retenu s'accompagne également d'un renforcement du droit des élus au sein des assemblées locales.

Si la démocratie est d'une essence constante, l'idée que l'on s'en fait varie bien évidemment selon les époques et les circonstances. Le principe démocratique recouvre aujourd'hui des règles minimales, jugées presque évidentes mais qui font de nos institutions locales un cadre démocratique déjà très perfectionné. Mais ce principe condense également des aspirations nouvelles dont la traduction juridique se révèle tout à la fois nécessaire et délicate.

Ainsi, la démocratie locale, toujours perfectible, est-elle, au sens fort du mot, un idéal. Elle constitue également un indiscutable facteur de progrès puisqu'elle vise à adapter les formes de la représentation à la complexité croissante des procédures de décision. L'on peut donc ressentir une certaine exaltation à reconnaître aux citoyens des droits nouveaux. Encore faut-il veiller à toujours accorder ceux-ci aux réalités de la vie locale, et notamment à la taille des collectivités concernées.

Aussi, et pour résumer l'esprit des dispositions qui vous seront proposées en ces matières, j'identifierai la démocratie locale aux droits des citoyens d'être, de manière régulière, complètement informés sur la gestion et les comptes de la collectivité à laquelle ils appartiennent ; le plus souvent possible, étroitement associés à la préparation des décisions ; et toujours, parfaitement protégés contre d'éventuelles irrégularités des autorités locales.

L'information, d'abord, fut l'un des premiers droits à être organisé. L'article L. 121-19 du code des communes précise : « Tout habitant ou contribuable a droit de demander communication, sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux ».

Le projet de loi qui vous est soumis vise tout à la fois à moderniser les conditions d'exercice et à compléter le contenu de ce droit minimum.

L'information des habitants doit d'abord pouvoir prendre appui sur les moyens de la presse et des médias audiovisuels. Non seulement seront précisées les modalités de retransmission des séances des assemblées délibérantes, mais les journaux locaux pourront servir de support à la diffusion d'informations obligatoires.

Ce droit à l'information sera par ailleurs plus poussé sur différents types de documents, tels que les budgets, qui devront être accompagnés d'annexes comparatives et synthétiques, les marchés et les conventions de délégation de service public, les interventions économiques et les actes à caractère réglementaire qui devront être publiés dans un recueil.

A cet égard, il est possible d'affirmer qu'une information plus complète est la condition d'un contrôle plus efficace et plus respectueux de l'autonomie des collectivités parce qu'assuré par les citoyens eux-mêmes.

Les principes de la démocratie représentative, ensuite, ne font évidemment pas obstacle à l'association du citoyen à la préparation de la décision. Il n'existe cependant actuellement dans notre droit aucune formule de ce type, alors que les expériences sont foison. Le Gouvernement vous propose donc d'introduire dans le code des communes des dispositions qui coïncident avec des pratiques, sans doute partielles mais éprouvées, en France comme à l'étranger d'ailleurs.

Les commissions « extra-municipales » créées à l'initiative du conseil doivent permettre d'organiser et d'étendre l'expression de personnes ou de groupes dont la compétence et l'attention pour les affaires publiques représentent, pour les collectivités, un indéniable atout.

La participation des usagers aux organes de gestion des services publics locaux, dispositions qui font d'ores et déjà partie du droit commun, est susceptible d'exercer sur la vie quotidienne des conséquences positives pour les habitants et pour les collectivités. Il faudra les encourager.

Enfin, ce que j'appellerai avec exactitude l'organisation d'une consultation directe des électeurs sur les affaires de la commune constitue l'orientation, en la matière, sans doute la plus significative. Ce procédé généralement mais improprement qualifié de référendum municipal, est déjà couramment utilisé par de nombreuses collectivités, alors qu'il n'a fait l'objet de traduction juridique qu'à travers le régime, limité et d'une portée fort différente, des fusions.

L'intérêt de cette procédure de consultation locale est double : elle doit permettre d'éclairer les assemblées délibérantes confrontées à des choix complexes mais ayant des implications concrètes sur la vie quotidienne des habitants ; elle facilitera aussi, en l'enrichissant et en dépassant le cadre des seules échéances électorales, l'expression organisée des opinions publiques à l'échelle municipale.

Pour toutes ces raisons, et aussi parce que le dispositif envisagé s'accompagnera de nombreuses précautions pour éviter qu'il en soit fait un usage abusif, voire démagogique, la mise en place d'une telle procédure constituera l'un des progrès les plus tangibles de la démocratie locale au cours des dernières années.

Enfin, l'amélioration du contrôle de légalité des actes des autorités locales s'inscrit tout naturellement dans le prolongement des dispositions que je viens d'énoncer. Il s'agit rien moins en effet que de faire respecter les droits des citoyens et leur égalité devant la loi.

L'expérience acquise en matière de contrôle de légalité a révélé tout à la fois son extrême souplesse, qui facilite les règlements amiables, mais aussi certaines de ses indiscutables carences. Celles-ci devront être comblées par l'aménagement des conditions de contrôle, notamment des marchés, par l'accélération de l'examen des demandes de sursis à exécution, ramené à un an dans le projet, par le renforcement des moyens dévolus aux préfets et aux chambres régionales des comptes.

A cet égard, et aussi s'agissant de ses dispositions relatives à l'information sur les documents budgétaires, le projet de loi a anticipé sur les mesures que l'évolution de la situation financière de certaines collectivités, victimes de défaillances de gestion, rendent indispensables.

Le Gouvernement est déterminé à prendre toutes ses responsabilités qui sont celles de conseil et de contrôle du respect des lois, sans remettre en cause les principes qui commandent les interventions de l'Etat en pareille matière : caractère *a posteriori* du contrôle de légalité ou du contrôle budgétaire, pleine responsabilité des collectivités locales, en application du principe de libre administration, dans la conduite des politiques de redressement nécessaires.

Aussi, et il convient d'insister sur ce point, si la solution doit être en partie recherchée dans un renforcement des vérifications assurées par les organismes juridictionnels qui sont apparus avec la décentralisation, la meilleure et la plus légitime garantie ne peut résider que dans le contrôle exercé par l'opinion sur ses représentants.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** D'où l'importance des dispositions du projet visant à garantir aux citoyens une information complète, claire et facilement accessible.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je réponds ainsi à certaines inquiétudes et préoccupations exprimées notamment par le rapporteur.

En ce qui concerne le droit des élus, c'est évidemment et tout naturellement d'abord par l'intermédiaire de leurs représentants que s'exercent les droits des citoyens. Encore convient-il de donner aux élus, notamment à ceux appartenant à la minorité, les droits indispensables à l'exercice de cette mission.

Si les modalités du scrutin garantissent désormais l'existence dans les communes de plus de 3 500 habitants d'une opposition, il importe de compléter cette avancée par d'autres dispositions le plus souvent inspirées par la jurisprudence et qu'il vous est proposé de consacrer.

Il s'agira essentiellement, à travers l'obligation d'annexer aux convocations un ordre du jour, d'accompagner celui-ci de rapports succincts sur les affaires évoquées, d'organiser le régime des questions orales et de fixer le principe d'un règlement intérieur, d'améliorer le fonctionnement démocratique des assemblées délibérantes.

L'ensemble de ces dispositions qui font franchir à la démocratie locale un nouveau seuil sont complétées par un projet de création d'un institut des collectivités territoriales chargé de combler les carences constatées en matière de disponibilité, d'informations fiables et directement utilisables par les collectivités locales.

Je tiens à la disposition des parlementaires qui le souhaiteraient et afin de contribuer à la qualité du débat qui ne manquera pas de s'engager sur ce point, l'excellent rapport qu'avait remis à mon prédécesseur M. Edmond Hervé et dont le Gouvernement vient de terminer l'examen. J'indique, d'ailleurs, que j'ai adressé, ce jour à chaque président de groupe de l'Assemblée l'intégralité de ce rapport.

J'en arrive maintenant, mesdames, messieurs les députés, au point important de la coopération intercommunale dont la relance constitue l'une des options majeures de la réforme proposée par le Gouvernement. Pourquoi cette préoccupation, alors qu'elle existe bel et bien en France et semble fonctionner globalement de manière satisfaisante ? Nombre d'entre vous qui suivez de très près ce débat, en font depuis fort longtemps l'expérience.

Sans doute cette coopération intercommunale a-t-elle permis de faire face avec succès, au cours des trente dernières années, aux besoins exprimés en matière notamment de voirie, d'adduction d'eau, de distribution d'électricité. Mais, force est de constater que d'autres dimensions telles que l'aménagement du territoire et le développement économique n'ont que très partiellement été appréhendées par le biais de l'intercommunalité, telle qu'elle est organisée.

Si l'on établit un palmarès des compétences exercées par les structures de coopération intercommunale, on s'aperçoit que le développement économique intervient seulement en onzième position parmi les compétences exercées par les groupements existants.

Comment enfin ne pas observer un certain essoufflement du recours aux formes traditionnelles de coopération alors que, parallèlement, s'affirme une volonté croissante de solidarité ?

Conscient de ces carences le Gouvernement a souhaité marquer très clairement sa détermination et contribuer au renouveau de la coopération en offrant à celle-ci un cadre modernisé. Cependant, respectueux des libertés locales, il a entendu placer sa démarche sous le signe de la concertation, à cent lieux des tentatives de regroupement autoritaire ou de fusion. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Lors du congrès des maires de mon département samedi dernier, j'ai déclaré - quand on est chez soi on s'autorise souvent des expressions imagées - que l'on ne toucherait pas aux cheuveux d'une seule commune. Il y a 36 000 communes en France et le ministère de l'intérieur n'entend en supprimer aucune.

**M. Pierre Mazeaud.** Qu'est-ce que cela signifie ?

**M. le ministre de l'intérieur.** Je dirais même qu'il en est créé. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur les bancs du groupe du rassemblement pour la République.)*

**M. Robert Pandraud.** Il est bien obligé !

**M. Gilbert Millet.** Il n'y aura plus rien ! Les communes seront des coquilles vides !

**M. le ministre de l'intérieur.** Contrairement au mauvais procès qui lui est fait par certains, je répète que le Gouvernement n'a nullement l'intention de supprimer des communes. Bien au contraire il crée des communes en permettant à celles qui étaient fusionnées de se séparer, comme certains vieux couples. Vous en avez créé, monsieur Pandraud, j'en crée d'autres.

**M. Robert Pandraud.** Le Gouvernement n'a qu'à se contenter de prendre acte !

**M. Pierre Mazeaud.** En disant que vous n'en supprimez pas vous laissez supposer que vous pourriez le faire. Or le ministère de l'intérieur ne peut pas supprimer des communes.

**M. Alain Bonnet.** M. Mazeaud n'a pas la parole !

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur Mazeaud, vous m'interrompez sans en avoir demandé l'autorisation au président. Cependant, c'est bien volontiers que j'accepte votre interruption. Nous nous connaissons depuis si longtemps ! Vous m'avez souvent interrompu et il m'est même arrivé de vous interrompre.

**M. Pierre Mazeaud.** C'est vrai !

**M. le ministre de l'intérieur.** Dès la parution du projet initial qui, je le reconnais, a été modifié après consultation des associations d'élus et examen en commission spéciale, entre autres, certains affirmaient déjà qu'il était dans les intentions du Gouvernement de diminuer le nombre des communes en France. Il s'agissait d'un mauvais procès.

Ce projet démontre le contraire, mais j'aime mieux l'affirmer haut et fort. Le ministère de l'intérieur n'a pas supprimé une seule commune ; au contraire, il en a créé et je parle sous le contrôle de certains d'entre vous qui ont été en fonctions dans ce ministère. On en a créé tout simplement parce qu'il arrive à des communes fusionnées, en vertu de la loi de 1971, de décider de se séparer. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

Monsieur Mazeaud, j'espère non pas vous avoir rassuré car vous n'en aviez pas besoin, mais au moins avoir dissipé la confusion que j'avais pu créer l'espace d'un instant dans votre esprit, ce qui me paraît difficile, d'ailleurs, car il est fort bien fait, et vous avoir parfaitement satisfait.

**M. Pierre Mazeaud.** Merci !

**M. Gérard Gouzeo, président de la commission.** Vous êtes trop bon, monsieur le ministre !

**M. Robert Pandraud.** Monsieur le ministre, vous êtes suffisamment conservateur pour ne rien changer !

**M. le ministre de l'intérieur.** Si tout le monde s'accorde sur la nécessité de relancer la coopération intercommunale, des divergences de vues se font jour sur les voies et moyens pour y parvenir.

En la matière, quatre éléments clés me paraissent devoir être soulignés.

Le premier est le rôle déterminant des hommes, car, quelle que puisse être l'imagination du législateur, la coopération intercommunale ne peut véritablement se développer que si elle s'appuie sur une volonté commune de dépasser les divergences politiques, géographiques ou d'intérêts. C'est ce que nous vivons d'ailleurs souvent dans les structures existantes.

La coopération entre les communes doit donc être voulue d'abord par ceux qui en sont les acteurs. Ainsi les solutions institutionnelles aussi bonnes soient-elles, ne pourront véritablement réussir que si elles rencontrent une large adhésion - c'est la démarche volontaire à laquelle, monsieur le rapporteur, vous avez fait allusion.

**M. Gérard Gouzeo, président de la commission.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** Pour autant, ce principe de volontariat, auquel le Gouvernement est attaché, doit être concilié avec le souci de faire prévaloir, chaque fois que nécessaire, l'intérêt général sur l'intérêt particulier. C'est ce que permet le régime de prise de décision à la majorité qualifiée des membres, qui figure désormais parmi les principes fondamentaux de notre droit public.

Comment pourrait-il d'ailleurs en être autrement sauf à renoncer, après avoir constaté la nécessité de la coopération, aux moyens de la faire progresser ?

Le deuxième élément est le poids de nos institutions. En effet, le rôle déterminant des hommes ne doit évidemment pas conduire à nier l'apport essentiel des institutions qui, en permettant aux hommes de se rencontrer et d'agir ensemble, donnent à la coopération un support indispensable.

De la qualité des règles qui fondent un projet de coopération dépend dans une large mesure la qualité des résultats obtenus en commun.

Il importe donc que la coopération soit organisée et dispose des cadres propres à garantir sa pérennité. Il importe aussi que la coopération puisse se faire dans des conditions suffisamment souples pour inciter à travailler ensemble et ne pas constituer un élément supplémentaire de discorde.

Le troisième élément, sur l'importance duquel j'insiste, est le facteur temps, qui est déterminant pour permettre aux hommes de s'habituer aux institutions. Il est possible d'en tirer deux enseignements.

Le premier est que les mécanismes institutionnels mis en place doivent être suffisamment forts pour permettre aux institutions de surmonter des crises purement conjoncturelles. Si l'engagement que demande à une collectivité l'adhésion à un projet de coopération ne doit pas être irréversible, il importe également qu'il ne puisse être remis en cause au gré des hommes, des humeurs ou des intérêts du moment.

Le second enseignement est que les institutions vieillissent ou ne sont plus nécessairement adaptées à des solidarités qui évoluent. Il importe donc que des évolutions soient possibles, de façon à ne pas maintenir fictivement des armatures juridiques périmées et que, périodiquement - la loi nous en fournit ici l'occasion - il puisse être procédé aux corrections indispensables, toilettant les formules juridiques existantes ou en proposant de nouvelles.

Le quatrième élément est la nécessité d'une vision claire du champ de l'intercommunalité. Il faut, en effet, pour permettre une meilleure coopération intercommunale, avoir une vision plus cohérente au niveau des périmètres.

La coopération intercommunale ne doit pas seulement avoir pour objectif de gérer en commun quelques équipements ou services qui ne s'arrêtent pas aux « frontières » communales. Elle doit tendre, au moins, à moyen terme, à faciliter la mise au point et la mise en œuvre d'un projet commun de développement à l'échelle d'une agglomération, d'un bassin d'emploi ou d'habitat, d'une vallée ou d'un pays d'accueil.

Elle doit en fait exprimer une solidarité territoriale autant sinon plus que fonctionnelle.

Fort du constat qui vient d'être dressé et dans le double souci d'instaurer de nouvelles relations entre les communes et d'offrir un outil juridique susceptible de permettre un développement concerté des territoires, le projet qui vous est présenté repose sur la création de deux nouvelles entités juridiques : la communauté de communes, plutôt adaptée au monde rural, et la communauté de ville, au bénéfice des agglomérations.

Pourquoi créer deux nouvelles structures juridiques alors que l'éventail des possibilités en matière de coopération intercommunale est déjà très large ?

**M. André Rossinot.** Bonne question !

**M. le ministre de l'Intérieur.** En d'autres termes, les objectifs assignés aux communautés de communes et aux communautés de villes n'auraient-ils pas pu être atteints par un aménagement des formules existantes ?

**M. Serge Charles.** J'en suis convaincu. !

**M. le ministre de l'Intérieur.** Cette voie a effectivement été examinée par le Gouvernement. A la réflexion, il apparaît que les structures existantes, sans rien nier de leur utilité, ne correspondent pas toujours aux objectifs poursuivis dans le cadre de cette réforme.

Les syndicats de communes qui, il faut bien le reconnaître, mènent surtout une action dans le cadre de la gestion des services publics, n'assurent pas de véritable solidarité fiscale, c'est une évidence.

Les districts ne constituent pas une catégorie homogène de groupements de communes qui puisse servir de référence.

Les communautés urbaines se situent dans une logique - différente de celle du projet - de transfert d'un nombre important de compétences, couvrant à la fois la gestion traditionnelle des services publics et le développement économique.

Les syndicats d'agglomérations nouvelles, s'ils assurent une péréquation de la richesse fiscale, supposent un engagement de l'Etat qui ne pourrait être étendu à d'autres formes de coopération sans contrevenir aux principes essentiels de la décentralisation.

Par rapport à ces formules existantes - et qui continueront bien évidemment à exister - les communautés de communes et les communautés de villes visent à permettre au plus grand nombre de collectivités locales d'atteindre réellement leur seuil opérationnel à la fois en taille et en capacité pour tendre vers une gestion locale de qualité et satisfaire ainsi, à leur juste valeur, les besoins de leurs administrés.

Les compétences, résolument tournées vers l'avenir, des nouvelles communautés traduisent clairement cette nécessité et cette volonté.

Ainsi, trois blocs de compétences se trouvent dévolus à la communauté de communes : l'aménagement de l'espace, les actions de développement économique, la protection et la mise en valeur de l'environnement. Un bloc de compétences supplémentaire a été ajouté aux communautés de villes. Il s'agit, vous le savez, de la voirie d'agglomération et des transports.

Pour écarter toute rigidité excessive, un système que l'on pourrait qualifier de « système à la carte » est proposé, puisque les communes auront la possibilité de ne transférer à la communauté que deux ou trois des trois ou quatre groupes de compétences ainsi énumérés.

Cependant, il n'a pas été prévu d'offrir aux communes la possibilité de déterminer à l'intérieur de chaque bloc la compétence de leur choix et ce dans l'optique, incontournable, de préserver la cohérence du projet de coopération auquel la communauté doit servir de support. La communauté doit traduire une orientation, disposer des moyens de mener cette orientation à bien, ce qui suppose une homogénéité et une complémentarité des interventions qui lui sont confiées.

Comme vous pouvez le constater, les communautés de communes et les communautés de villes confèrent une nouvelle dimension à l'intercommunalité en se positionnant résolument comme animateur du développement local.

Le succès de ces formules est tout naturellement lié à leur caractère attractif, incitatif, qui repose pour l'essentiel sur deux types de dispositions : les communautés de villes et les communautés de communes bénéficieront l'année même où elles lèveront leur fiscalité propre de la dotation globale de fonctionnement ; elles seront par ailleurs éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée l'année même - je dis bien l'année même et non pas dans les deux ans - de la réalisation des travaux qu'elles engageront.

Par ailleurs, et en conformité avec les compétences qui leur seront confiées, les communautés de villes et les communautés de communes seront dotées d'un régime fiscal tout à fait novateur. En la matière, les communautés de communes auront la possibilité, si elles le souhaitent, d'instituer une taxe professionnelle de zone. S'agissant des communautés de villes, celles-ci pourront voter le taux de la taxe professionnelle et en percevoir le produit sur l'intégralité du territoire de l'agglomération.

A travers ces dispositions, vous voyez bien que les communautés de villes et de communes sont dotées des moyens les plus adaptés à la poursuite des objectifs de développement et d'aménagement qu'elles se fixeront.

**M. Serge Charles.** On le voit !

**M. le ministre de l'Intérieur.** Il s'agit donc non seulement de mesures d'équité mais d'instruments qui sont de nature à donner aux politiques de solidarité toute leur efficacité.

Enfin, la relance de la coopération intercommunale ne saurait se contenter d'une simple création de structures nouvelles : il s'agit de réfléchir à l'état de la coopération intercommunale en France, d'en tirer les enseignements, d'en souligner les faiblesses, le cas échéant, et de proposer toute voie de solution. Dans cette optique, le projet de loi propose la création d'une instance nouvelle au service de l'intercommunalité : la commission départementale de la coopération intercommunale.

J'ai insisté, il y a quelques minutes, sur le rôle déterminant des hommes en matière de coopération intercommunale.

Conscient que la coopération entre les communes doit d'abord être voulue par ceux qui en sont les acteurs, le projet de loi a été entendu confier aux élus un rôle prépondérant dans le cadre de la commission départementale de la coopération intercommunale, composée uniquement d'élus locaux et, à titre principal, de maires. Cette commission, vous l'expliquez, monsieur le rapporteur, sera cependant, dans un souci de neutralité, présidée par le préfet.

Elle sera instituée au niveau départemental, ce niveau étant apparu à la fois suffisamment proche des réalités locales et suffisamment éloigné pour permettre une perception globale de l'intercommunalité.

Cette commission qui, d'une manière permanente, sera appelée à formuler un avis sur toutes propositions de création de structures de coopération, sera également chargée d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale.

Loin de constituer une machine de guerre au service de je ne sais quelle volonté de regroupement autoritaire, ce schéma sera, au contraire, le moyen privilégié de concilier la nécessaire réflexion sur l'avenir de la coopération avec les exigences du débat démocratique le plus large.

Instrument de rationalisation, il ne formulera de propositions en ce sens que définies et souhaitées collectivement, puis individuellement, par les élus eux-mêmes.

Document cartographique, il donnera à voir les enchevêtrements de périmètres et de compétences des structures existantes.

Document stratégique, au meilleur sens du terme, il exprimera les objectifs et les moyens de les atteindre, en intégrant dans ses paramètres non seulement le techniquement souhaitable, mais le localement possible.

Mais ce panorama des perspectives ouvertes au renouveau de la coopération ne serait pas complet si je n'abordais les dispositions novatrices de ce projet concernant les régions, d'une part, la coopération décentralisée, d'autre part.

La formule des ententes interrégionales, qui vous est tout d'abord suggérée, vise à laisser ouvert le débat sur les compétences sans figer l'évolution des structures.

Dans le même esprit que celui qui a prévalu à la préparation des dispositions relatives à l'intercommunalité, la coopération interrégionale est d'abord affaire d'initiative et de volonté des élus eux-mêmes, même si l'évolution des institutions communautaires, les nouveaux cours de l'économie internationale, les mutations de l'espace européen montrent à la fois l'urgence d'une réflexion et la nécessité d'une intervention. En somme, le Gouvernement en cette matière, comme dans les autres, prend, en proposant de nouvelles formules juridiques, ses responsabilités et laisse aux collectivités concernées le soin d'exercer les leurs.

**M. Gérard Gouze, président de la commission et M. Christian Pierret, rapporteur.** Très bien !

**M. le ministre de l'Intérieur.** La coopération décentralisée, c'est-à-dire l'action extérieure des collectivités locales, pose d'autres questions.

Il n'appartient, en effet, qu'à l'Etat de définir, de défendre et de faire progresser les intérêts nationaux. L'efficacité de notre diplomatie ne saurait être assurée si parallèlement des centaines d'initiatives de coopération non coordonnées, non spécialisées, débordaient des cadres fixés aux relations extérieures de la France. Mais, d'un même mouvement, il serait regrettable de se priver de l'enrichissement naturel que représente le développement des liens entre collectivités locales françaises et collectivités locales étrangères.

Le mouvement de démocratisation de l'Europe de l'Est, accompagné par les communes, les départements et les régions françaises à travers des actions de formation, de conseil et d'échanges, en a apporté la plus éclatante démonstration.

Le projet du Gouvernement vise donc à élargir sensiblement l'espace offert à la coopération décentralisée tout en rappelant les contraintes et à permettre d'en assurer le développement dans le cadre ouvert d'une commission nationale.

Ainsi que vous aurez pu l'observer, le Gouvernement a choisi dans ce projet, une démarche qu'il n'hésite pas à qualifier d'ambitieuse et de pragmatique.

Ambitieuse, parce qu'est en jeu l'avenir de notre organisation territoriale, celle de ses missions, comme de ses moyens. Sans doute certains parleront-ils, pour s'en plaindre, « d'un retour de l'Etat ».

Oui, retour de l'Etat, et très clairement, s'il s'agit de l'Etat de droit en charge, sur l'ensemble du territoire, du respect des lois !

Oui, retour de l'Etat, et très explicitement, s'il s'agit de faire vivre l'idée, forte et mobilisatrice, que nous nous faisons de nos institutions nationales et locales au regard des progrès du cadre européen !

Oui, retour de l'Etat, et très concrètement, s'il s'agit de faire progresser la démocratie à tous les échelons, et notamment territoriaux.

Mais démarche pragmatique, parce que la vérité, en ces matières, est itérative, à cent lieues des dogmes et des affirmations péremptoires, et se nourrit des avis et des expériences.

Comme député, j'ai voté les grandes lois de la décentralisation, celles qui jetaient, en dépit des oppositions aujourd'hui bien atténuées, les bases de nos nouvelles institutions locales. Aussi suis-je, vous le comprendrez, profondément attaché à la présentation de ce projet, longuement, minutieusement préparé par la réflexion de Pierre Joxe. J'ai, à la place qui est la mienne, la volonté de poursuivre l'œuvre fondatrice engagée voilà dix ans, par Gaston Defferre, sachant, pour l'avoir éprouvé dans mes responsabilités locales, que les progrès de la décentralisation ne se nourrissent pas de l'affaiblissement, mais du renforcement mutuel des deux partenaires que sont désormais, chacun à leur rang, chacun à leur place, l'Etat et les collectivités territoriales.

Il est normal, mesdames, messieurs les députés, qu'un projet de loi de cette ampleur suscite quelques malentendus. Je me suis employé, tout au long de cette intervention, à les dissiper.

On ne s'étonnera pas non plus qu'une pareille réforme crée des attentes justifiées, puisqu'il s'agit du développement des solidarités et de l'affirmation d'une nouvelle citoyenneté locale. Il appartient désormais au législateur d'arrêter la meilleure manière d'y répondre.

Mais, au moment où vous engagez ce débat, je tiens à réaffirmer la disponibilité du Gouvernement et son souci de favoriser une discussion la plus large et la plus constructive possible.

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Très bien !

**M. le ministre de l'Intérieur.** La qualité des travaux accomplis par votre commission spéciale, je le répète, me donne de sérieuses raisons de penser que ce souhait du Gouvernement rencontre aujourd'hui et rencontrera dans les jours et les nuits qui nous attendent l'accord de votre assemblée. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

**M. Christian Pierret, rapporteur.** Excellent !

**M. le président.** En application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, M. Lajoinie et les membres du groupe communiste soulèvent une exception d'irrecevabilité.

La parole est à M. Jacques Brunhes.

**M. Jacques Brunhes.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, en présentant cette exception d'irrecevabilité, j'ai à l'esprit autant le sort des 36 000 communes françaises, menacées par ce projet de loi dans leur autonomie, que la stricte application de la Constitution.

Les communes sont d'existence si ancienne, elles structurent à ce point la conscience civique et l'identité locale de nos concitoyens, elles sont si fortement ancrées dans l'organisation administrative du territoire national...

**M. Robert Pandraud.** Il va défendre les paroisses !

**M. Jacques Brunhes.** ... que l'on ne peut porter atteinte à leur intégrité, à leurs libertés sans atteinte aux principes constitutionnels. Car la Constitution reconnaît et protège les communes.

L'objectif de ce projet est limpide : il s'agit d'organiser l'espace administratif de la France en fonction des objectifs du X<sup>e</sup> Plan et de l'espace européen qui se dessine.

Ce projet adapte l'administration territoriale de la République au grand marché de 1992, en alignant en quelque sorte notre système politico-administratif sur celui de nos partenaires.

L'article 72 de la Constitution le proclame : « Les collectivités territoriales de la République [...], s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. » Sans doute me rétorquera-t-on que c'est précisément une loi que nous discutons et que nous sommes donc dans le cadre de l'article 72. Ce serait oublier que le principe constitutionnel limite le pouvoir législatif. Ce principe est clair : les communes s'administrent librement par des conseils élus, ce qui signifie que ce sont les électeurs qui désignent leurs conseils et décident librement de l'orientation de la politique municipale.

Or, ce principe de base est vidé de bon sens par le projet de loi qui prétend imposer aux communes des regroupements au sein de communautés de villes ou de communes administrées par des conseils élus au second degré. Par ailleurs, si la loi fixe les « conditions » de la libre administration des communes, elle ne saurait l'entraver en amputant de près de la moitié leurs ressources fiscales.

Ce sont ces deux points fondamentaux d'inconstitutionnalité que j'entends dénoncer en démontrant ainsi que ce projet va à l'encontre des principes démocratiques sur lesquels repose notre système local.

**M. Gilbert Millet.** Très bien !

**M. Jacques Brunhes.** Il en est d'autres. Je me contenterai de les évoquer, non qu'ils ne soient frappés du même vice, mais parce que je les crois moins essentiels. Ils méritent cependant d'être relevés.

L'article 72 de la Constitution proclame que « dans les départements [...], le délégué du gouvernement à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Ainsi, la Constitution érige le préfet en représentant direct du Gouvernement dans chaque département français. Or, dans son article 4, le projet de loi reconnaît un pouvoir de direction et de contrôle sur les préfets de département au préfet de région, pourtant complètement ignoré par la Constitution.

Désormais, le préfet de région mettra « en œuvre les politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire ». Autant dire, en rapprochant ces compétences de celles qui relèvent d'ores et déjà de Bruxelles, que le préfet de région imposera aux départements les directives européennes, ce qui n'est pas non plus prévu par la Constitution.

Le projet vide volontairement de toute substance l'échelon départemental. Dans un second temps, il attaque frontalement les compétences et l'autonomie communale jusqu'à ne faire des communes, et surtout des plus petites, que des coquilles vides, vestiges de communautés de vie disparues. Monsieur le ministre de l'intérieur, ce n'est pas dans leur nombre que les communes sont attaquées, elles le sont dans leurs compétences et dans leur autonomie.

**M. Gilbert Millet.** Très bien !

**M. Jacques Brunhes.** Comment ne pas relever que l'article 3 ne fait pas référence à la circonscription communale ? C'est que la commune, rurale notamment, est appelée à être intégrée au sein de communautés, donc à disparaître dans ses pouvoirs. Cela ne pourra se faire que contre la volonté des assemblées élues, départementales et communales. C'est pourquoi, pour tenter de le faire accepter aux élus, le projet enrobe cette mort programmée des communes d'un habillage démocratique.

Le titre consacré à la démocratisation de la vie locale n'est pas inintéressant. Certes il ne fait que codifier des pratiques démocratiques connues de longue date dans nos communes, et on peut se poser la question de savoir si le projet ne reste pas en retrait par rapport à ce qui s'est fait déjà, et si, en codifiant trop les démarches, en multipliant les obligations et les procédures, nombre de bonnes volontés ne risquent pas d'être découragées. Mais le problème principal est que la reconnaissance tardive de pratiques nouvelles de consultations, par exemple, interviendra à un moment où, conséquence de cette loi, les communes ne débattront et ne décideront plus de ce qui est important pour leurs administrés. Autant dire que les moyens nouveaux apparaîtront, à juste

titre, aux électeurs comme des simulacres de démocratie, puisque les décisions principales concernant leur vie quotidienne seront prises par des structures non élues directement, qui n'auront aucun compte à leur rendre. Les phénomènes d'abstentionnisme et de rejet de la politique n'en seront que renforcés, alors qu'ils épargnaient relativement jusqu'à présent les élections communales.

De plus, ce projet fait peser une tutelle technique, financière et juridictionnelle sur les actes des collectivités, tutelle qui est antinomique avec l'esprit de la décentralisation. Car l'élément moteur de cette décentralisation faisait que les communes et les départements étaient libérés de la tutelle de l'Etat. Sous réserve d'un nécessaire contrôle de la légalité, exercé par les tribunaux, les décisions des collectivités étaient exécutoires dès leur adoption par l'assemblée délibérante et transmission au préfet.

Que reste-t-il de ce principe, de cette avancée démocratique à la lecture des articles 31 et suivants du projet ?

**M. Pierre Micaux.** Rien !

**M. Jacques Brunhes.** Il aurait été plus avisé, monsieur le ministre, me semble-t-il, d'effectuer un bilan complet de la décentralisation, d'en tirer les conséquences pour détecter les véritables freins à l'autonomie et à l'efficacité communale, afin de donner un nouveau souffle à ce processus démocratique.

L'échelon communal est sans nul doute le plus démocratique de notre organisation politique et administrative...

**M. Gérard Gouzes,** président de la commission. Qui dit le contraire ?

**M. Jacques Brunhes.** ... parce que la démocratie municipale est permanente et ne s'exerce pas seulement à l'occasion du renouvellement des conseils municipaux. La démocratie communale suscite, en raison de la proximité, du contrôle et des suggestions, de façon directe, immédiate et continue des habitants de la commune.

C'est pourtant ce lien essentiel, construit par l'histoire à travers les paroisses et les villes franches et nourri par deux siècles de République, que le projet vise à distendre, sinon à rompre.

La richesse d'une commune, l'attachement de ses habitants vient de ce qu'elle construit et gère le quotidien.

Le projet aura comme conséquence de vider de toute substance la vie municipale au profit de structures élues au second degré, éloignées des préoccupations, des besoins et du contrôle des habitants.

Que restera-t-il de la vitalité communale lorsque les villes seront privées de toute compétence en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique et d'environnement ? Les maires, les conseils municipaux, principalement des petites villes, n'auront plus aucun pouvoir de décision. Ils ne seront que l'intermédiaire entre les habitants dessaisis, et un organisme de tutelle qui prendra, hors champ démocratique, les décisions imposées aux communes.

S'il était proposé aux communes de pouvoir, librement et dans le seul souci des intérêts de leur population, se regrouper, rechercher des coopérations multiples et mutuellement avantageuses, nous n'y trouverions rien à redire.

Les communes ont depuis longtemps fait la preuve de leur dynamisme, de leur capacité à mettre en œuvre des actions collectives.

Ce mouvement de coopération est à encourager. Le nombre d'organismes intercommunaux démontre à lui seul que les communes ont dépassé tout patriotisme de clocher et qu'elles se sont engagées depuis longtemps dans la coopération, sur la base d'une libre adhésion et du respect de leur autonomie.

Mais avec le projet, il s'agit de tout autre chose. Il est question de rogner leurs compétences et de leur imposer de se regrouper, à l'encontre de leur volonté et en opposition avec la loi de décentralisation de 1982, renouant ainsi avec la loi Marcellin de 1971 et le rapport Guichard de 1976.

**M. Pierre Micaux.** C'est la faute à Marcellin !

**M. Jacques Brunhes.** Le regroupement autoritaire va à l'encontre des lois de décentralisation. Il existe des précédents en Europe, monsieur le ministre. Dans un rapport à l'intention du Premier ministre belge, le professeur Rudolf

Maes a montré que les fédérations et les fusions de communes se sont réalisées « en renvoyant complètement à l'arrière-plan la décentralisation elle-même qui avait justement servi en 1979 de justification à l'augmentation de la taille des communes », et que « les fusions avaient favorisé l'administration centrale » et provoqué une « recentralisation ». Une étude d'octobre 1989, sur la République fédérale d'Allemagne faite par le C.N.F.P.T. a montré que « les frais augmentent et les services sont matériellement et physiquement éloignés de leurs administrés ».

A l'autonomie et à la coopération communale et intercommunale, ce projet de loi oppose regroupement et intégration forcés.

Si l'échelon communal est trop restreint, si la répartition des compétences décentralisées est trop diffuse, pourquoi ne pas encourager davantage la coopération entre collectivités de différents niveaux : communes, départements et régions ? Lorsque cela est nécessaire, et bénéfique pour leur population, les collectivités - nous le savons d'expérience - n'hésitent pas à travailler de concert, dans leurs domaines de compétence.

Mais rien n'a trait à cette coopération verticale car en réalité l'objectif est de réduire le nombre de communes et de placer celles qui subsisteront sous la tutelle de l'administration régionale, en ignorant les assemblées élues. Par exemple, comment peut-on présenter un projet d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République ignorant les départements ?

L'objectif est en fait d'harmoniser la structure territoriale de la France avec celle d'autres pays européens.

Les communes regroupées perdront l'essentiel de leurs compétences. Elles seront dessaisies de l'aménagement de l'espace, des problèmes économiques, de la voirie et des transports urbains, ainsi que de ce qui a trait à l'environnement. Elles seront privées de ce qui est l'essence de l'action communale contre leur gré.

Le mécanisme de regroupement prévu est, en effet, parfaitement autoritaire. En violation de l'article 72 de la Constitution, le regroupement pourra être imposé aux communes par décision préfectorale.

Que restera-t-il de l'autonomie communale lorsque le regroupement se décidera, en dépit de l'hostilité du tiers des communes concernées, par arrêté préfectoral ?

Comment concilier la liberté d'administration des collectivités et le regroupement imposé, qui entraînera dessaisissement de compétences ?

D'autant que l'article 34 de la Constitution réserve au pouvoir législatif, et à lui seul, le soin de déterminer les principes fondamentaux du fonctionnement communal. Or, là, c'est le préfet, c'est-à-dire le représentant de l'exécutif, qui pourra décider du regroupement, passant outre l'expression des conseils délibérant des collectivités. C'est là une nouvelle violation de la Constitution. La loi, et elle seule, peut créer de nouvelles collectivités, comme ce fut le cas pour la Corse.

Et créer de nouvelles collectivités - c'est ce que vise le projet - suppose d'en déterminer avec exactitude les frontières géographiques. Sauf à violer l'article 34 de la Constitution, ce n'est pas du ressort préfectoral.

Bien évidemment, la dévitalisation des communes ne serait pas complète, si elle ne s'accompagnait pas de la confiscation de leurs ressources financières.

J'entends ici soulever le deuxième point fondamental d'inconstitutionnalité. La perception par les communautés de communes de la taxe professionnelle va avoir un effet désastreux sur les finances locales, empêchant la libre administration des collectivités locales prévue dans l'article 72. En effet, une simulation sur le transfert de la taxe professionnelle aux communautés urbaines et aux districts à fiscalité propre, citée dans le rapport du Conseil des impôts, montre que 55 p. 100 des communes appartenant aux premières et 62 p. 100 des communes faisant partie des seconds verraient leurs ressources amputées. La taxe professionnelle, vous le savez, représente en moyenne 45 p. 100 des ressources fiscales des communes.

La généralisation de la spécialisation des impôts locaux, en amputant les budgets communaux de près de 50 p. 100, contrevient à l'évidence à l'article 72 de la Constitution. Le projet organise un transfert obligatoire des communes vers les communautés imposées.

Taxe professionnelle, taxe de balayage, d'èvement des ordures, de séjour, de publicité et, dans le texte original, taxes foncières, bâti et non bâti, taxe d'habitation pourraient être confisquées au profit des communautés de villes ou de communes.

Le Conseil constitutionnel, par sa décision du 29 mai 1990, loi relative à la mise en œuvre du droit au logement, a pourtant précisé que les obligations financières rendues obligatoires par le législateur devaient « être définies avec précision et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration ». Comment une commune, avec quel budget, une fois privée d'une part importante, voire essentielle de ses ressources, pourra-t-elle continuer à s'administrer librement ?

Dans sa décision n° 90-277 du 25 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles, le Conseil constitutionnel a réitéré cette analyse en précisant « qu'il appartient au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut-être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses ».

Il ajoute à nouveau - page 9091 du *Journal officiel* du 27 juillet 1990 - que les règles posées par la loi « ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ». Le Conseil constitutionnel parle précisément de collectivités territoriales et non pas d'on ne sait quelles communautés que le projet dénomme, page 7 de l'exposé des motifs, des « structures juridiques nouvelles ».

Constitutionnellement, l'impôt est voté par le Parlement, la fiscalité locale par les conseils des collectivités territoriales. Il n'y a pas place dans ce schéma pour « des structures juridiques nouvelles ». Je rappelle que les districts et communautés urbaines à fiscalité directe ne sont pas passées au crible du Conseil constitutionnel.

Et pourtant, il est prévu que, non satisfaites de percevoir les produits de la fiscalité locale, les communautés de villes et de communes voteront, c'est-à-dire décideront, des taux d'imposition.

Dès lors, ou vous violez l'article 34 de la Constitution, ou vous créez une catégorie nouvelle de collectivités territoriales. Si tel est le cas, dites-le, monsieur le ministre, et dites aux 36 000 maires de France que vous programmez la disparition de leur commune, tout au moins de leurs pouvoirs.

La fixation des taux des impôts locaux par des organismes supracommunaux, éloignés des citoyens car non élus au suffrage universel direct, porte atteinte aux principes démocratiques affirmés dès l'article 2 de la Constitution. Le principe fondamental du droit public français est que l'impôt est voté par les élus du suffrage universel direct. Ce n'est pas nouveau. Déjà en 1890, Léon Morgand expliquait pourquoi les syndicats de communes ne pouvaient lever l'impôt, dans son ouvrage *La Loi municipale* : « L'association n'est pas, en effet, comme la commune ou le département, une société politique véritable... Elle n'est qu'une société formée entre les communes pour l'exécution d'une œuvre déterminée. Le conseil qui la régit n'émane pas du suffrage universel [...] Il aurait été contraire aux principes fondamentaux de notre droit public que le droit souverain de lever l'impôt leur fût délégué. »

Je conclus sur ce point : le principe fondamental de notre droit public suivant lequel l'impôt est voté par les élus du suffrage universel direct s'efface devant la fiscalité de superposition et la fiscalité de substitution que vous créez. C'est contraire à la Constitution.

J'en viens maintenant à d'autres points d'inconstitutionnalité, moins fondamentaux mais que je tiens également à relever.

La Constitution assure « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Or le titre II concerne quasi exclusivement les communes de plus de 10 000 habitants. Le fait que la commission ramène le seuil à 3 500 habitants ne change rien à ma démonstration. Le projet de loi crée alors deux catégories de citoyens : ceux qui habitent une commune de plus de 3 500 habitants et ceux qui habitent une commune de moins de 3 500 habitants, dont les droits sont bien plus restreints.

Ainsi, selon l'article 8, un débat d'orientation au conseil municipal sur les propositions budgétaires n'a lieu que dans les communes de plus de 3 500 habitants. Or le budget est l'acte majeur d'une collectivité, et qui l'engage pour une

année. Pourquoi les électeurs des petites communes n'auraient-ils pas droit à la confrontation des points de vue sur cette question et à l'expression de tous leurs élus, droits reconnus aux autres ?

L'article 9 organise la mise à disposition du public des documents afférents au budget. Mais là, seules les municipalités des communes de plus de 3 500 habitants doivent fournir des données sur leur situation financière, des chiffres permettant la comparaison avec d'autres villes, c'est-à-dire rendre compte de la gestion, et donner la liste du montant des subventions municipales aux associations.

La transparence sur les conventions de délégation de service public n'est assurée par l'article 10 que pour les communes de 10 000 habitants et plus - 3 500 si l'amendement de la commission est retenu par l'Assemblée.

De même, l'article 13 n'oblige la publication des délibérations à caractère réglementaire que dans ces mêmes communes.

Dans ce projet de loi, les élus de l'opposition municipale ne se voient pas garantis les mêmes droits, suivant la taille des communes où ils sont élus. Ainsi, un rapport explicatif sur les affaires soumises à délibération, comprenant les pièces afférentes à un projet de contrat ou de marché, est fourni aux conseillers municipaux des seules villes de plus de 10 000 habitants - 3 500 selon la commission.

Je le répète, sur le fond, nous pensons que les dispositions de ce titre vont dans le bon sens, même si elles restent timides. Il est évident que beaucoup de villages et de petites villes de France n'ont pas les moyens financiers, matériels et humains nécessaires pour satisfaire pleinement à ces obligations démocratiques. Mais, devant ce constat, plutôt que de baisser la barre de ces exigences, l'Etat se doit, en tant que garant de l'égalité des citoyens devant la loi, de leur fournir les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de ces missions.

J'ajoute que si l'amendement n° 197 de la commission, qui ôte toute possibilité aux communes de moins de 3 500 habitants d'organiser une consultation des habitants, était retenu, ce texte soulèverait un nouveau point d'inconstitutionnalité, d'autant que jusqu'à présent ce sont souvent les petites communes qui ont le plus recours aux consultations directes de leurs administrés.

Légitimement, les habitants et les élus des groupes minoritaires au conseil municipal pourront avoir une meilleure connaissance des affaires municipales. Mais comment justifier le renforcement des interventions de contrôle de l'administration représentée par les préfets et les sous-préfets, ou des juridictions telles que les chambres régionales des comptes ou les tribunaux administratifs qui, du fait des délais nécessaires, n'aura d'autre effet que de paralyser l'action municipale, multipliera les recours contentieux et prolongera les incertitudes juridiques ?

Le titre IV relatif à la coopération décentralisée des collectivités détermine un cadre juridique pour les actions menées par les collectivités, dans les domaines de la formation et de l'action économique, notamment à l'étranger.

Jusqu' alors, monsieur le ministre, l'Etat conservait jalousement le monopole des relations internationales. Hormis quelques dispositions éparses, spécifiques aux régions d'outre-mer ou organisant l'action transfrontalière des régions - loi du 31 décembre 1982 et loi du 2 mars 1982 - les collectivités ne pouvaient mener de « politiques locales étrangères ».

Désormais, sous réserve de l'information du représentant de l'Etat, régions, départements et communes pourront développer, de manière autonome, des actions en territoire étranger, conclure des conventions avec des collectivités étrangères.

La Constitution réserve pourtant le domaine international au Président de la République, garant des traités internationaux et au Gouvernement qui conduit la politique de la nation. L'article 52 de la Constitution proclame même que le Président de la République « est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ».

Cependant, les collectivités pourront désormais s'engager sur le plan international sous la seule réserve d'un contrôle *a posteriori* exercé par les juridictions administratives qui n'ont pourtant pas compétence en matière d'engagement international. Ce premier point apparaîtrait comme anecdotique s'il

ne révélait d'une manière exemplaire la conception du Gouvernement en matière de coopération internationale des collectivités.

Car en vérité, cette action internationale n'est pas destinée aux communes, hormis quelques-unes, telles Paris, Lyon, Marseille, ni même aux départements mais aux régions. Dans l'esprit du Gouvernement, ce sont les régions qui doivent être autorisées à mener de telles actions. L'objectif est clairement fixé. L'exposé des motifs prend soin de préciser que l'échelon régional « constitue un moyen adapté pour répondre [...] aux interrogations suscitées par la taille et les moyens des régions françaises dans l'espace européen ».

L'enjeu est clair : la carte administrative française contrevient aux impératifs de la construction européenne. Le Gouvernement prétend donc en changer pour donner vie au slogan « L'Europe des régions ». Cette volonté ignore la dimension nationale de la construction européenne.

Je note encore que le projet de loi, dans son article 49, viole, une nouvelle fois, l'article 72 de la Constitution qui affirme le principe de libre administration des communes. En effet, la commission départementale de la coopération intercommunale qui fixe, avec le préfet, le schéma départemental de la coopération intercommunale, est constituée, pour 20 p. 100 par des représentants du conseil général et, pour 20 p. 100 par des représentants d'établissements publics. Les départements et les représentants d'établissements publics, ce qui est totalement aberrant, auront un pouvoir tutélaire sur les communes.

Enfin, l'article 53 viole le principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens énoncé dans l'article 2 de la Constitution. Car les habitants et les élus qui ont la « chance » d'appartenir aux grandes communes dont la population est supérieure au quart de celle concernée par la communauté de commune, auront, en vertu de la loi, le pouvoir de s'opposer à la création de la communauté alors que les petites communes ne pourront pas exercer ce droit si un nombre suffisant d'autres communes ne s'y opposent pas avec elles.

On retrouve cette même violation des principes constitutionnels dans le chapitre 4 concernant les communautés de ville. Ce droit d'exception et discrétionnaire de pouvoir s'opposer à la création d'une communauté de ville est donné à la commune dont la population est supérieure à la moitié de celle de l'agglomération, c'est-à-dire la ville-centre.

Pour notre part, nous sommes attentifs aux communes et aux départements.

Nous sommes de farouches partisans de toutes les coopérations entre collectivités territoriales, mais uniquement si elles sont librement acceptées par toutes les parties pour faire valoir démocratiquement l'intérêt général des populations.

La coopération imposée par le projet de loi n'a pas ce but. Elle vise à accélérer autoritairement, contre les habitants, l'intégration européenne par un aménagement du territoire conforme aux intérêts des grands groupes économiques et financiers. C'est pourquoi nous nous opposons à ce projet.

Par ce projet, on l'a vu, vous souhaitez adapter l'administration territoriale de la République au grand marché de 1992. Vous alignez notre système politico-administratif sur celui de nos partenaires.

Les communautés appelées à quadriller la France seront administrées par des conseils élus au second degré, éloignés des populations. Les conseillers municipaux n'auront en fait d'autre tâche que d'élire leurs délégués à ces conseils. C'est la « gestion déléguée ».

Le principe fondamental de notre droit public suivant lequel l'impôt est voté par les élus du suffrage direct s'efface.

Ce sont là des atteintes fondamentales à la Constitution. Le titre XI de la Constitution sur la libre administration des collectivités territoriales de la République deviendrait obsolète si le projet de loi qui nous est soumis était voté.

C'est la raison pour laquelle je demande à l'Assemblée, au nom du groupe communiste, de voter l'exception d'irrecevabilité, dont l'objet, aux termes de l'article 91, alinéa 4, de notre règlement, « est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ».

Je précise, pour conclure, que nous ne sommes pas pour l'immobilisme. D'autres voies peuvent être explorées que celles qui sont proposées.

Nous le ferons tout au long du débat qui s'amorce, à partir d'une réflexion sur les regroupements et fusions opérés en Europe depuis trente ans et de leurs conséquences, à partir aussi de la gestion communale dans certains pays comme la Suisse qui montre qu'il n'existe pas de corrélation forcée entre l'existence d'un grand nombre de communes et l'absence de développement économique, à partir enfin de la réalité française. Des milliers d'élus et de citoyens agissent pour obtenir des moyens nouveaux pour l'autonomie communale, pour mettre en œuvre l'application des programmes municipaux et pour mieux vivre dans leurs communes.

Non seulement ce projet de loi n'est pas acceptable mais il est contraire à l'aspiration des citoyens à intervenir dans les affaires qui les concernent.

Depuis deux siècles, les communes françaises ont montré leur vitalité et leur esprit de responsabilité.

Nous entendons explorer des voies nouvelles pour faire toujours davantage de la commune un espace moderne de démocratie et de progrès.

Nous avons confiance pour cela en l'esprit de responsabilité des citoyens et des élus. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Derosier, inscrit contre l'exception d'irrecevabilité.

**M. Bernard Derosier.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous venons d'entendre une intervention tendant à démontrer le caractère anticonstitutionnel du texte soumis à notre examen.

Je voudrais convaincre l'Assemblée qu'il n'en est rien. Je crois cependant nécessaire de rappeler auparavant un certain nombre de faits.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a été l'un des faits politiques majeurs du premier septennat du Président de la République François Mitterrand. Elle a constitué le point de départ de cette véritable révolution tranquille qu'a été en France la mise en place de la décentralisation.

Rompant avec plusieurs siècles d'administration centralisée du pays, cette loi et celles qui l'ont suivie, plus connues sous le terme générique de lois de décentralisation, ont façonné un nouveau paysage politique français et créé une manière nouvelle de gérer la cité.

Il s'agissait, dans un mouvement général tendant à plus de démocratie, de permettre le traitement et donc la solution des problèmes au plus près du niveau auquel ils se posaient.

Il s'agissait d'associer le plus possible les citoyens aux décisions qui les concernent directement.

Il fallait pour cela décider et organiser le transfert de certaines compétences de l'Etat vers les différents échelons de collectivités, et, simultanément, des moyens financiers permettant d'y faire face.

Il fallait pour cela rendre les élus pleinement responsables et leur donner le pouvoir de décider et les moyens d'agir.

Le pouvoir exécutif a été ainsi transféré aux élus locaux, libérés désormais de la tutelle préfectorale, remplacée par un contrôle juridictionnel, administratif et financier *a posteriori*.

Les exécutifs des établissements publics régionaux, devenus régions, et des départements ont été considérablement renforcés et ont pu se doter de leur propre administration.

Des dotations globales d'équipement, de fonctionnement, de décentralisation ont été mises en place pour organiser la compensation financière des transferts entre l'Etat et les collectivités territoriales.

**M. Louis Plerna.** Ce sont des paroles !

**M. Gilbert Millet.** C'est dépassé !

**M. Bernard Derosier.** Un énorme travail, tant législatif que réglementaire, a été réalisé depuis près de neuf ans.

L'idée de décentralisation, fortement combattue par certains, les mêmes qui voient d'ailleurs dans le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui une volonté de recentralisation de la part du Gouvernement, a fait son chemin, et pratiquement plus personne ne la remet en cause.

La décentralisation est aujourd'hui une donnée irréversible, un acquis fondamental de notre démocratie politique.

Après notre rapporteur, je veux à mon tour souligner l'action de Gaston Defferre, ministre de la décentralisation, et de Pierre Mauroy, Premier ministre. Ils ont sans aucun doute

mérité qu'on reconnaisse aujourd'hui pleinement le rôle moteur et décisif qu'ils ont joué en lançant ce vaste processus.

Mais, et nous le savons tous, le travail est loin d'être achevé. La décentralisation n'est pas un état de fait, c'est un processus évolutif. Ce n'est pas une donnée figée, et il n'y a pas, en ce qui la concerne, de Tables de la Loi.

La décentralisation peut et doit être approfondie et perfectionnée. La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, et entre les collectivités locales elles-mêmes, doit être analysée à la lueur de l'expérience acquise.

En matière d'enseignement, par exemple, et sans que cela soit tranché dans le débat d'aujourd'hui, la répartition selon laquelle à l'Etat revient l'université, à la région le lycée, au département le collège est-elle absolument judicieuse ?

Et, là comme ailleurs, le fait ne prime-t-il pas le droit, car, de plus en plus, les régions, voire les départements, et même les communes, interviennent ou interviendront pour aider à résoudre l'épineux problème de l'accueil des étudiants.

De la même façon, pourra-t-on indéfiniment demander aux régions de construire les lycées, aux départements de construire les collèges, sans leur reconnaître le droit de participer à la réflexion pédagogique ?

Il en va de même dans le secteur économique, où les compétences des différents échelons territoriaux doivent être, sinon étendues, du moins précisées et dotées des moyens financiers permettant de les mettre en œuvre.

Je ne ferai mention que pour la forme du faux débat que certains instaurent en opposant régulièrement région et département et en posant la question de la pertinence du département en tant qu'échelon territorial.

Région et département ne se situent pas en termes d'alternative, mais en termes de complémentarité.

La région, à l'inverse du département, est moins marquée par son histoire que par sa spécificité institutionnelle, qui situe son action dans un cadre géographique élargi. Son rôle est moins de gérer que d'être une instance de coordination, de clarification et de réflexion prospective.

Le département est un échelon administratif bien implanté dans la vie locale, auquel la loi du 2 mars 1982 a donné une mission de solidarité et de péréquation.

Le département est particulièrement adapté à la mise en œuvre des services de proximité qui demandent une bonne connaissance du terrain.

Il peut être, pour ces mêmes raisons, un partenaire économique à part entière et, comme d'ailleurs la région, a un rôle important à jouer en faveur du développement économique local.

Cela dit, je ne suis pas un départementaliste borné. Le jour où des entités plus grandes et plus peuplées que nos communes d'aujourd'hui existeront, avec une vie démocratique réelle, des transferts de compétences des départements vers ces entités pourront être envisagés.

**M. Gilbert Millet.** Ce serait la mort du département !

**M. Bernard Derosier.** Le projet de loi qui est soumis à notre examen et sur lequel certains voudraient ne pas délibérer vient heureusement compléter le dispositif initié par les premières lois de décentralisation.

Il apporte des améliorations sensibles sur plusieurs points : l'organisation territoriale de l'Etat avec la mise en œuvre de la déconcentration, la démocratie locale, la coopération locale, la coopération décentralisée.

Je voudrais émettre quelques réflexions quant à l'esprit et à la forme de ces différentes propositions.

Nous ne pouvons qu'approuver le souci de l'Etat de mettre le plus possible en application le principe de subsidiarité. C'est la seule façon de permettre aux élus et aux citoyens de trouver auprès des services déconcentrés de l'Etat une capacité à répondre efficacement et rapidement aux problèmes du quotidien et de proximité. Notre rapporteur citait tout à l'heure le décret de mars 1852 : « On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près ».

Il ne peut y avoir de décentralisation réussie que s'il y a une réelle déconcentration au niveau des services de l'Etat.

Nous souscrivons donc pleinement à tout ce qui a été entrepris depuis 1988 pour engager une réforme en profondeur de l'organisation administrative de l'Etat et permettre un véritable renouveau, une réelle modernisation du service public de l'Etat.

Poser le postulat que la déconcentration devient le mode d'intervention de droit commun de l'Etat, décider de la mise en œuvre d'une charte de la déconcentration qui précisera les modalités des transferts d'attributions des administrations centrales aux services déconcentrés, voilà qui nous paraît aller dans le bon sens.

Nous savons que cela ne sera pas facile. Il faudra dépenser beaucoup d'énergie, exercer une vigilance de tous les instants, pour obtenir un réel résultat dans ce domaine.

Plusieurs critères permettront d'évaluer les résultats obtenus : le pourcentage des crédits d'investissement effectivement déconcentrés auprès des préfets, la rapidité et l'efficacité en termes de réponse des services déconcentrés, la diminution du nombre des fonctionnaires dans les administrations centrales. Cela vous permettrait, monsieur le ministre, de résoudre le problème des moyens dans les préfetures et les sous-préfetures. L'Etat, très vigilant sur le fonctionnement de la fonction publique territoriale, se doit de l'être tout autant vis-à-vis de sa propre fonction publique.

J'ai écouté tout à l'heure avec intérêt l'argumentation de notre collègue Jacques Brunhes sur le renforcement de l'autorité des préfets, élément selon lui contraire à notre constitution. Il a cité l'article 72, alinéa 3, oubliant de souligner que si les collectivités territoriales s'administrent librement, elles le font dans le respect des lois. Et, parlant de la Communauté européenne, il a oublié de préciser qu'il s'agit de l'application d'un traité approuvé par la France, qui engage aussi les collectivités territoriales.

**M. Louis Pierna.** C'est Bruxelles qui commande !

**M. Bernard Derosier.** Son argumentation ne me semble donc pas recevable.

Attachés à l'idée de fonctionnement démocratique des institutions, et donc des administrations qui les font fonctionner, nous sommes convaincus que décentralisation et déconcentration vont de pair. Nous sommes certains que le développement du processus de déconcentration engendrera des progrès nouveaux en matière de décentralisation et vice versa.

De la même façon, nous approuvons pleinement les dispositions du projet de loi qui prévoient une meilleure information des citoyens, leur participation à la vie locale, le renforcement des droits des élus au sein des assemblées locales et des modalités nouvelles de contrôle des actes des collectivités locales.

Il nous faut reconnaître, en dépit de quelques avancées ici et là, comme la mise en place des mairies de quartier ou de services de proximité, que la décentralisation a changé peu de choses en ce qui concerne les relations entre les collectivités locales et les administrés.

La région, le département restent pour nombre de citoyens des entités souvent lointaines et floues. Leur objet et leurs compétences sont mal connus des citoyens. Il en va de même dans les grandes villes où les élus n'ont souvent qu'un contact distant et rare avec leurs concitoyens.

L'adhésion, la participation des citoyens devient cependant de plus en plus indispensable lorsqu'on a le souci de construire une société plus juste, fondée sur des solidarités sociales, éducatives, culturelles ou économiques.

Or, dans notre monde caractérisé par des incertitudes multiples, les citoyens ont la tentation du repli sur soi, du désintérêt vis-à-vis de ceux qui ont pour fonction d'organiser la vie de la cité. Il nous faut donc mieux faire vivre la démocratie.

Mieux informer les citoyens, les consulter sur les décisions que sont amenés à prendre les élus locaux, voilà sans doute d'excellents moyens d'y parvenir, qui devraient satisfaire ceux qui nous invitent sans cesse dans nos communes, dans nos départements, à soutenir les mouvements de masse. Il y a là une bonne occasion de répondre à cette préoccupation.

(A ce moment, M. Claude Labbé remplace M. Georges Hage au fauteuil de la présidence.)

#### PRÉSIDENCE DE M. CLAUDE LABBÉ, vice-président

**M. Bernard Derosier.** Nous avons d'ailleurs souhaité étendre l'objet de ces dispositions et leur portée en présentant de nombreux amendements qui ont été adoptés par la commission spéciale.

Il nous a paru fondamental, par exemple, d'abaisser de 10 000 à 3 500 habitants le seuil au-delà duquel les dispositions prévues devraient obligatoirement s'appliquer.

Là encore, sous prétexte que toutes les communes ne sont pas concernées, il y aurait un motif d'inconstitutionnalité. Non, mes chers collègues. On pourrait demain l'abaisser à 2 500 par exemple, mais ce seuil de 3 500 habitants existe déjà dans la loi.

Nous aurions pu aller au-delà car les droits des citoyens ne peuvent pas être différents selon l'importance de la population. Mais, de toute évidence, la mise en œuvre de ces mesures requiert des moyens logistiques, une capacité financière dont ne disposent pas toutes les communes. A vouloir faire de la démocratie à tout prix, on risque d'en arriver à une caricature.

Il y a là un réel problème dont la solution, comme pour beaucoup d'autres d'ailleurs, pourrait se trouver dans la coopération intercommunale.

Les articles consacrés à l'information des citoyens ne paraissent poser aucune question de principe. Il en va différemment des dispositions qui organisent la participation des habitants à la vie locale.

On souhaite développer l'information et la consultation des habitants, des citoyens, mais il n'est nulle part fait mention du rôle important et fondamental que tiennent les associations dans la vie de la cité.

Certes, l'article 21 indique que « des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande », mais cela n'ajoute pas grand-chose à ce qui se passe déjà dans de nombreuses communes.

Au moment où la mise en place d'une nouvelle politique de la ville met en évidence le rôle irremplaçable du secteur associatif dans l'établissement de solidarités de proximité, dans la prise en charge de nombreux problèmes de société, au point d'assumer très souvent des missions de service public, il est dommage de ne pas reconnaître de façon plus organisée le secteur associatif.

Les associations constituent des relais efficaces pour la transmission et la démultiplication de l'information, et pour l'expression organisée des citoyens : associations de parents, de locataires par exemple. Elles ont, avec d'autres organismes, leur place au sein des comités économiques et sociaux régionaux.

Il y a sans doute des dispositifs du même type à imaginer auprès des assemblées départementales et peut-être auprès des grandes communes ou des regroupements de communes.

Il peut paraître paradoxal, mes chers collègues, d'écrire, comme le propose l'article 22 du projet de loi, que « tout membre du conseil municipal a le droit d'être informé de tout ce qui concerne les affaires de la commune ».

Cela ne devrait-il pas aller de soi dans un Etat de droit, fondé sur des principes démocratiques ? Et, pourtant, nous le savons bien, les droits des minorités ne sont pas toujours respectés et il me paraît fort utile aujourd'hui d'en préciser certains aspects.

L'allongement des délais de convocation, l'envoi préalable d'un rapport explicatif sur les affaires soumises à délibération, l'adoption d'un règlement intérieur susceptible d'être déféré devant le tribunal administratif, ...

**M. Louis Pierna.** Cela fait vingt ans que ça existe !

**M. Bernard Derosier.** ... la procédure des questions orales, l'élection au scrutin de liste à la proportionnelle des membres du bureau, qui deviendrait commission permanente du conseil général, sont autant de mesures allant dans le sens d'une plus grande démocratie dans le fonctionnement des collectivités locales.

Certaines d'entre elles avaient déjà un comportement exemplaire, mais il était bon de légiférer sur ce point.

Un exécutif plus fort, plus responsable, doit avoir pour corollaire une opposition en mesure d'exercer son droit de regard, son droit de critique, son droit de proposition. La démocratie ne peut qu'y gagner.

Le projet de loi complète les modalités du contrôle des actes des collectivités locales prévues par la loi du 2 mars 1982.

Il alourdit de façon sensible les modalités de passation des marchés, augmente les capacités de contrôle des chambres régionales des comptes, donne au représentant de l'Etat dans le département la possibilité de leur transmettre les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public.

L'article 35, quant à lui, prévoit une obligation de publicité préalable des conventions passées par les communes et leurs établissements publics en vue de déléguer la gestion de leurs services publics.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la nécessité de s'assurer de la légalité des actes des collectivités locales. Il faut cependant trouver un juste équilibre entre cette nécessité et celle de la libre administration des collectivités locales.

L'immense majorité des élus, à tous les niveaux, est constituée de gens honnêtes, désintéressés, soucieux avant tout du bien public. Il ne s'agit donc pas de leur imposer un nouveau carcan.

Il faudra veiller en particulier, dans l'application des nouvelles mesures, à ce que cette appréciation de la légalité ne redevienne pas parfois et de façon insidieuse, comme nous l'avons connu dans le passé, un contrôle d'opportunité.

Mieux informer les habitants, favoriser leur participation à la vie de la cité, préciser les droits des élus et en particulier des élus minoritaires, organiser la transparence des actes des collectivités locales, voilà autant de façons de renforcer la démocratie locale, et par là de réconcilier, au moins partiellement, le citoyen avec la politique.

Il y a cependant encore beaucoup à faire. Comme l'a rappelé M. le rapporteur, nous devons en particulier compléter ces dispositions en adoptant un statut de l' élu local, de l' élu associatif, en donnant à l'un comme à l'autre les moyens réels de mener leur action de façon efficace.

Une partie importante du projet de loi est consacrée à la coopération locale.

Plus personne aujourd'hui ne met en doute la nécessité de mieux organiser l'intercommunalité.

Les formes de coopération sont multiples : S.I.V.U., Sivom, syndicats mixtes, districts, communautés urbaines, fusion-association. Elles ont été largement utilisées puisque l'ensemble des structures intercommunales regroupe aujourd'hui plus de 21 000 communes et plus de 30 millions d'habitants.

Permettez-moi une mention particulière pour la fusion-association, que je pratique depuis quinze ans en tant que maire d'une commune associée de 18 000 habitants et qui constitue une forme originale et aboutie de coopération intercommunale.

Et pourtant, l'émiettement des communes, s'il est aussi un facteur, un gage de vie politique, de vie de la démocratie, constitue un handicap sérieux pour toute politique ambitieuse d'aménagement du territoire.

Le dernier recensement nous donne des chiffres éloquentes : 414 communes seulement sur 36 000 comptent plus de 20 000 habitants ; dans ma région, 31 seulement sur 1 600 communes. Ces chiffres montrent qu'il y a encore beaucoup à faire.

Notre collègue considère que les propositions faites sont contraires à la Constitution. Pas du tout ! Les conditions de création des nouvelles formes de coopération intercommunales sont identiques à celles des organismes que j'évoquais à l'instant : S.I.V.U., Sivom, districts. Or ces dispositifs n'ont pas été déclarés contraires à la Constitution.

La plus grande part des coopérations intercommunales qui ont été mises en œuvre jusqu'à présent a été orientée vers la gestion en commun de services publics locaux traditionnels, mais plus rarement, comme l'a souligné d'ailleurs le rapporteur de la commission spéciale, comme des outils de réalisation de projets communs de développement local.

Or, de toute évidence, l'espace restreint de la commune ne permet pas de répondre à la nécessité du développement local.

La mise en œuvre de projets de développement nécessite le croisement de deux notions : celle d'optimum fonctionnel et celle d'optimum dimensionnel.

Les élus locaux, les décideurs économiques, associatifs locaux, sont de plus en plus porteurs de tels projets de développement et l'idée du nécessaire partenariat pour les mettre en œuvre est aujourd'hui communément admise.

Les formes actuelles de coopération intercommunale, sauf peut-être les districts et les communautés urbaines, ne répondent pas à ces objectifs.

A cette conception nouvelle des objectifs de la coopération locale devraient nécessairement correspondre des formules nouvelles de coopération.

Le projet envisage ainsi des communautés de communes, des communautés de villes.

Mais, monsieur le ministre délégué, l'évolution économique et sociale de notre pays, l'avancée de la construction européenne avec les défis qu'elle nous impose, nous mettent dans l'obligation d'avoir une conception plus ambitieuse de l'aménagement du territoire.

La seule comparaison entre la taille et les moyens de nos grandes collectivités territoriales - les régions, les départements, voire les villes-centres - et ceux de nos partenaires européens doit nous conduire à envisager des regroupements à d'autres niveaux que celui de la coopération intercommunale.

Les propositions d'ententes interrégionales vont dans ce sens.

Notre collègue Jacques Brunhes a avancé comme cause d'inconstitutionnalité le fait que les nouvelles collectivités seraient amenées à voter l'impôt. Mais, mon cher collègue, les districts à fiscalité propre sont actuellement dans ce cas et il existe déjà des formes de coopération intercommunale, voire de coopération mixte, où l'on vote l'impôt. Cette pratique n'a pas été, à ce jour, déclarée inconstitutionnelle et je connais des élus locaux communistes qui participent activement à ces formes de coopération intercommunale.

**M. Jacques Santrot.** Très juste !

**M. Bernard Derosier.** Qu'on me permette d'insister encore sur quelques points.

Le volontariat, quoi qu'on en dise, reste la base de toute nouvelle coopération. J'insiste là-dessus pour couper les ailes de ce canard que d'aucuns s'efforcent de faire voler. Il n'y a pas de contraintes en la matière. La volonté collective est, à chaque fois, la référence. Tous ceux qui prétendent qu'on veut faire disparaître les communes par voie autoritaire nous entraînent - involontairement, je veux le croire - dans un faux débat.

Nous tranchons donc, par cette référence au volontariat, après deux siècles d'échec des politiques de regroupement en France, la discussion sur le regroupement autoritaire ou volontaire des communes.

Nous savons tous que telle n'est pas la règle qui a été adoptée par la plupart de nos partenaires européens, qui ont souvent mis en œuvre des politiques draconiennes de diminution du nombre de leurs communes.

Le projet de loi ne supprime aucune des formes de coopération existant jusqu'à présent. Certains amendements vont même jusqu'à proposer de donner à certaines d'entre elles, et en particulier aux districts, tout ou partie des avantages proposés pour les communautés de villes.

L'organisation des communautés de villes et des communautés de communes autour de blocs de compétence clairement définis, touchant en particulier à tout ce qui concerne et favorise le développement local, traduit une conception très moderne de la coopération intercommunale et devrait donc permettre logiquement d'en voir créer de nombreuses.

Les dispositions prévues en matière de taxe professionnelle constituent, même si elles doivent sans doute être précisées et améliorées, un progrès en matière de péréquation des ressources fiscales et un pas significatif vers la spécialisation de ces mêmes ressources.

Le projet de loi prévoit la création d'une commission départementale de la coopération intercommunale, présidée par le représentant de l'Etat dans le département. Son rôle, selon le projet, est d'élaborer un schéma départemental de la coopération intercommunale.

Chacun sera d'accord sur la nécessité de ce schéma, mais il faudra veiller à ce qu'il conserve un aspect prospectif, indicatif et ne puisse en aucune façon, sinon être imposé aux collectivités locales, du moins leur être opposé dans le cadre de leurs décisions en matière de coopération intercommunale.

En définitive, les communautés de communes, rurales ou urbaines, la coopération interrégionale permettront l'apparition de grandes métropoles et favoriseront l'émergence de

régions plus fortes, mieux adaptées aux évolutions du monde moderne. Ces orientations fondamentales auront forcément des conséquences sur le fonctionnement de nos institutions, tant au niveau de l'Etat qu'à celui du département, de la région ou de la commune. Leur mise en œuvre, accompagnée d'une nécessaire adaptation de nos institutions, fera mieux vivre la démocratie dans notre pays.

Mes chers collègues, le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui répond de toute évidence à une impérative nécessité de parfaire la décentralisation. Il a été précédé d'une très longue, d'une très large concertation, et nous vous en donnons acte, monsieur le ministre, ainsi qu'à vos prédécesseurs, M. Joxe et M. Baylet.

Tel qu'il est, il ne répond pas encore à tous nos souhaits, mais il constitue une étape très importante.

Il sera utile, dans les prochaines années, d'analyser, d'évaluer les résultats obtenus grâce à ces nouvelles mesures, et l'institut des collectivités territoriales, prévu au chapitre 5 du titre II, dont il faudra définir de façon plus précise la nature juridique et les missions, pourra y contribuer largement.

La décentralisation est loin d'être achevée. Elle a déjà profondément changé nos habitudes. Elle est porteuse de plus de démocratie, de plus de justice sociale. Elle réconciliera, j'en suis persuadé, le citoyen avec la chose publique.

Quelques chantiers sont loin d'être terminés.

Celui de la fiscalité locale est à peine entamé, et il est plus qu'urgent de le saisir à bras-le-corps, dès lors que l'Etat prend déjà en charge près de 30 p. 100 des ressources fiscales des collectivités territoriales.

Le statut de l'élu local, celui de l'élu associatif attendent toujours. Ils sont pourtant plus que nécessaires au fonctionnement démocratique de nos institutions et à l'accès du plus grand nombre à la vie publique.

Nous avons encore à améliorer le statut de la fonction publique territoriale et en particulier à mettre en œuvre une véritable parité avec celle de la fonction publique d'Etat.

Mais votre projet de loi, monsieur le ministre, en particulier les dispositions qui concernent la coopération locale, ne prend toute sa signification que s'il s'intègre dans une vision ambitieuse de l'aménagement du territoire. C'est un autre débat, qui ne peut cependant être dissocié de ce projet.

Nous croyons véritablement à la nécessité, au bien-fondé de la planification, non d'une planification rigide et autoritaire, mais d'une planification qui dégage des perspectives, qui coordonne les volontés et les capacités, qui assure un développement harmonieux du territoire en permettant un équilibre entre les différents pôles de développement.

Il faut en particulier préciser les rôles respectifs de l'Etat, des régions, des départements dans la politique d'aménagement du territoire.

Dans sa conclusion, M. Jacques Brunhes a estimé que les conventions internationales passées par les collectivités territoriales seraient un élément d'inconstitutionnalité. Sur la forme, j'observe une certaine contradiction dans l'attitude consistant, d'une part, à s'indigner d'une atteinte à la libre administration des collectivités locales et, d'autre part, à refuser l'extension de leurs compétences. Sur le fond, le projet de loi est précis. Point n'est besoin de le citer ; vous pouvez vous y référer.

La coopération internationale a lieu dans le cadre des relations internationales, que dirige l'Etat. En effet, le projet de loi prévoit que, pour entrer en vigueur, les conventions passées devront être transmises au représentant de l'Etat.

Enfin, monsieur le ministre délégué, la coopération transfrontalière existe depuis de nombreuses années, mais ne repose sur pratiquement aucun texte. Il est bon, dans un Etat de droit, que la loi précise les choses.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, et parce qu'il nous semble important de mettre en œuvre les dispositions prévues dans le projet, je vous demande de rejeter l'exception d'irrecevabilité. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

**M. le ministre de l'intérieur.** J'ai écouté avec attention l'intervention de M. Jacques Brunhes et la remarquable réponse de M. Derosier.

Je me bornerai à présenter trois observations.

Premièrement, les accords entre les collectivités territoriales françaises et étrangères sont souvent des jumelages et ne constituent pas des conventions au sens du droit international. Il s'agit simplement d'entériner un état de choses. J'ajoute que des dispositions législatives existent déjà. L'article 65 de la loi du 2 mars 1982 autorise, sous certaines conditions, l'organisation de contacts réguliers des régions françaises avec des collectivités étrangères frontalières. La convention-cadre du 21 mai 1980, élaborée par le Conseil de l'Europe et entrée en vigueur en France le 15 mai 1985, permet à toutes les collectivités d'établir des rapports de voisinage avec leurs homologues étrangères sous réserve de la conclusion d'un accord interétatique avec le pays considéré. Le projet de loi précise bien que ces jumelages, ces échanges entre collectivités territoriales, parfois ce travail en commun, doivent se faire dans le respect des lois et des accords internationaux. Par conséquent, on ne saurait prétendre que ces dispositions sont inconstitutionnelles.

Deuxièmement, ainsi que l'ont souligné M. le rapporteur et M. Derosier, les communautés de villes et les communautés de communes sont fondées sur le volontariat. Elles sont libres d'adhérer, ou de ne pas adhérer, libres de transférer telle ou telle compétence. A quelle majorité ? Eh bien, selon la règle traditionnelle de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale ou des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale. En tout état de cause, l'exigence de ces majorités qualifiées constitue le meilleur compromis entre la majorité simple et l'unanimité, par trop contraignante à obtenir. Cela ne constitue pas une atteinte au principe de la libre administration territoriale.

Un troisième argument avancé par M. Brunhes avait trait au pouvoir des préfets. Je lui ferai seulement remarquer que cela n'a rien à voir avec la libre administration territoriale au sens de l'article 72 de la Constitution, lequel concerne les collectivités territoriales et les élus.

En conclusion, je m'associe aux explications de M. Derosier et je demande à l'Assemblée de repousser l'exception d'irrecevabilité.

**M. le président.** Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité présentée par M. André Lajoinie et les membres du groupe communiste.

Je suis saisi par le groupe communiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans le Palais.

**M. le président.** Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

*(Il est procédé au scrutin.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	308
Nombre de suffrages exprimés .....	307
Majorité absolue .....	154

Pour l'adoption .....	27
Contre .....	280

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

M. André Lajoinie et les membres du groupe communiste opposent la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Pierre Goldberg.

**M. Pierre Goldberg.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, voilà plus d'un an que le Gouvernement élabore une réforme de l'organisation territoriale de la France, réforme qui est présentée aujourd'hui encore comme un prolongement des textes de décentralisation. Le ministre de l'intérieur déclarait à l'époque :

« Aujourd'hui, les communes sont riches de relations sociales, mais pauvres en moyens d'intervention sur les problèmes sensibles aux citoyens. »

Il était donc parfaitement légitime d'attendre un texte qui précise le volet financier de la décentralisation, un texte décisif destiné à préserver et à développer l'autonomie des communes, à faire des collectivités locales de véritables lieux d'exercice du pouvoir politique à la base, près des gens, à permettre une gestion sociale efficace et à offrir un soutien puissant aux activités économiques.

Même s'il avait fallu attendre huit ans pour voir ce volet financier de la décentralisation enfin proposé, les députés communistes auraient approuvé la démarche et auraient été prêts à en discuter.

Puis, en plein milieu de l'été, le Gouvernement a donné son aval au projet de loi, que je me permets d'appeler respectueusement et familièrement projet de loi « Joxe-Baylet » portant réorganisation de l'administration territoriale. Je dois avouer que je n'y ai pas retrouvé l'essentiel des préoccupations principales exprimées par les élus, mais tout autre chose.

Ce projet engage un processus de restructuration de l'Etat et un remodelage en profondeur des institutions locales qui tourne délibérément le dos aux exigences d'une décentralisation véritable, même si l'exposé des motifs présente ce texte comme un complément indispensable à celle-ci.

En fait, ce texte, aux conséquences importantes, vise à une déconcentration accrue pour adapter l'organisation territoriale de la France aux perspectives ouvertes par l'Acte unique.

Pour ce qui est de cet objectif d'adaptation aux perspectives européennes, mon ami Gilbert Millet donnera, dans le cadre de la discussion générale, l'appréciation du groupe communiste sur le type d'adaptation qui nous est proposée, en montrant en quoi elle répond ou non aux exigences démocratiques, sociales et économiques de notre pays.

Je limiterai donc mon propos à l'objet de la question préalable que nous déposons : les conditions d'efficacité des différentes structures administratives de la République pour répondre à une véritable poursuite de la décentralisation.

En effet, avant de songer à une réorganisation institutionnelle, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, il est nécessaire de se mettre d'accord sur le diagnostic et l'analyse des problèmes qui se posent aux collectivités territoriales.

De ce point de vue, la présentation de la décentralisation qui est donnée dans l'exposé des motifs du projet est marquée, c'est le moins que l'on puisse dire, d'un angélisme certain.

Peut-on parler de déconcentration sans faire le bilan exact de l'application de la décentralisation qui en est le pendant, sachant fort bien qu'un déséquilibre entre les deux processus risque de détourner cette dernière de sa finalité et d'aboutir à un renforcement du pouvoir d'Etat et de la tutelle ?

D'autant plus que les dispositions proposées dans le cadre de la coopération affaibliront de fait le pouvoir des élus qui dirigent les collectivités territoriales. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné le 7 novembre dernier notre collègue André Rossinot lors d'une réunion de la commission spéciale, en déclarant : « Alors que la déconcentration serait de nature à rendre les services extérieurs de l'Etat sensiblement plus performants, à l'inverse, l'organisation des collectivités locales, marquée par une décentralisation imparfaite, sera rendue encore plus complexe par la multiplication des structures de coopération ». Et le même auteur de craindre « qu'un déséquilibre dangereux ne résulte de la combinaison des deux processus ».

**M. Gérard Gouzes**, président de la commission. C'est une bonne référence !

**M. Pierre Goldberg**. Nous citons toujours les propos qui nous paraissent exacts et bons, d'où qu'ils viennent. Mais je n'ai pas encore eu la chance de vous citer ! (Sourires.)

C'est précisément parce que nous partageons l'inquiétude de notre collègue que nous pensons utile de faire le point de la décentralisation.

D'abord, qu'en est-il du point de vue financier ?

Au moment de l'énoncé des volontés et des principes de la décentralisation et de la répartition des compétences, tout le monde s'accordait à reconnaître qu'il fallait attribuer aux collectivités 25 à 30 p. 100 des ressources de l'Etat pour faire vivre la décentralisation. Qu'en est-il de cette condition ?

La situation des collectivités s'est considérablement dégradée, remettant en cause les choix de gestion des élus. Et je citerai quelques chiffres pour montrer l'évolution de la situation depuis 1983 - d'ailleurs, j'attends que l'on m'apporte la contradiction sur ce point.

Premièrement, les prélèvements ont été alourdis : 25 milliards de francs ont été prélevés sur la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Mais, pour combler ce trou, les cotisations communales ont été purement et simplement doublées.

Deuxièmement, les engagements de la loi de 1979 ont été rompus par la désindexation de la dotation globale de fonctionnement - la D.G.F. - sur la T.V.A., ce qui a conduit à ponctionner cinq milliards de francs sur les recettes attendues par les collectivités en 1990.

Troisièmement, alors qu'au moment de la globalisation des dotations pour investissement, la dotation globale d'équipement devait être portée progressivement à 10 p. 100 des investissements, elle n'atteint pas aujourd'hui les 2 p. 100.

Quatrièmement, enfin, la suppression des emprunts à taux privilégié et la banalisation du crédit ont provoqué une inflation de la dette qui place les collectivités dans la situation des pays du tiers monde contraints d'emprunter pour rembourser leurs dettes. Et je n'exagère pas. Non seulement ces collectivités remboursent plus qu'elles n'empruntent, mais les emprunts qui, en 1983, permettaient de rembourser capital et intérêts ne permettent plus aujourd'hui que le remboursement des intérêts.

Une note de conjoncture de la Caisse des dépôts et consignation du mois de juillet 1990 fait apparaître que les emprunts atteignent 54 milliards de francs et les remboursements 102 milliards de francs, dont 55 milliards de francs pour les seuls intérêts !

Bien sûr, ces difficultés financières ont des répercussions graves sur la fiscalité locale, laquelle a subi une hausse globale devant le budget des ménages.

De 1982 à 1986, la taxe d'habitation a progressé de 85 p. 100 et la taxe professionnelle de 40 p. 100.

Un dernier chiffre met en lumière cette mauvaise « donne » de la décentralisation, qui, bien plus qu'un défaut de fabrication, est l'expression d'un refus politique de permettre l'exercice des pouvoirs décentralisés : l'Etat perçoit 74 p. 100 du produit fiscal direct, les communes 8,10 p. 100, les départements 5,05 p. 100 alors que 75 à 80 p. 100 des équipements publics sont réalisés par les collectivités locales. Et ce déséquilibre majeur ne cesse de s'aggraver.

Les notes de conjoncture de la Caisse des dépôts et consignations soulignent l'évolution plus limitée des recettes provenant de l'Etat. Elles parlent même pour 1990 de « resserrement » et indiquent que les « collectivités locales risquent de connaître des difficultés pour dégager l'épargne nécessaire aux financements d'investissements qui, pour une très large part, ne sont pas de leur responsabilité. »

Nous touchons là à la deuxième critique de fond sur la décentralisation : le principe de niveaux de compétences et de responsabilités énoncé par les lois de décentralisation est complètement bafoué par l'Etat lui-même qui ne cesse de transférer des charges évolutives, tout en demandant aux finances locales de l'aider à remplir ses obligations.

La tutelle s'exerce essentiellement sous forme de pressions diverses afin de contraindre les collectivités à appliquer des politiques définies indépendamment d'elles. Sous couvert de décentralisation des responsabilités, de partenariat, l'Etat se décharge de ses propres responsabilités, obligeant les collectivités à financer des actions qui ne relèvent pas de leurs compétences, la politique dite de la ville étant le fer de lance de cette entreprise.

Je vais étayer mon propos en citant quelques exemples.

Premier exemple : l'éducation nationale. En plus des compétences en matière de locaux et de matériel - transferts de charges qui n'ont d'ailleurs pas été totalement compensés financièrement par l'Etat -, on somme les collectivités de financer de plus en plus directement des activités dites extrascolaires, qui sont en fait des activités et même des disciplines d'enseignement déscolarisées, tels le sport, les activités

d'éveil, les études dirigées, le soutien scolaire, l'apprentissage des langues. Cette attitude témoigne d'une volonté, non seulement de se décharger de ses propres responsabilités, au risque de porter atteinte aux principes d'unité et d'égalité de la laïcité, mais aussi de détourner sur les collectivités le profond mécontentement des parents, des enseignants et des jeunes face à un service de l'éducation qui ne répond pas aux profondes aspirations à la formation.

De même, en matière d'enseignement supérieur, alors que le manque de locaux, d'enseignants, de personnels A.T.O.S. et de lieux d'hébergement pour les étudiants se fait cruellement sentir, du fait d'un manque d'intervention de l'Etat à hauteur des besoins, se profile encore une fois la tentative de solliciter les collectivités locales pour des financements qui, de par la loi, sont exclusivement du ressort de l'Etat.

Prenons l'exemple du logement. Après avoir subi les lois Barre et Méhaignerie qui ont porté un coup au logement social et favorisé une augmentation massive des loyers, les villes doivent payer les conséquences de ces lois en prévoyant des fonds pour les impayés de loyers, en finançant plus directement les réhabilitations et en gérant les exclusions qui en découlent.

Autre exemple : l'environnement. Les conseillers n'étant pas les payeurs, M. le ministre de l'environnement multiplie les demandes, incitations et encouragements pour que les collectivités locales investissent davantage dans les équipements de dépollution, sans prévoir pour autant les moyens nécessaires. Il en est ainsi de l'assainissement et des stations d'épuration. M. Lalonde se dépense beaucoup pour empêcher la construction du barrage de Chambonchard, sur le Haut-Cher, qui assurerait un débit de 5 mètres cubes-seconde dans la rivière et améliorerait considérablement la qualité de l'eau, mais, dans le même temps, il demande aux collectivités locales, aux communes, de réaliser pour 280 millions de francs - je dis bien 28 milliards de centimes - d'investissements en stations d'épuration sans leur accorder la moindre aide !

Il en va de même pour l'élimination des déchets. Les maires aimeraient bien réaliser ces investissements, car ils sont sensibles à la qualité de la vie, mais la hauteur des investissements les freine immédiatement.

On pourrait multiplier les exemples, secteur par secteur.

Prenons enfin l'exemple de l'emploi. Alors que les choix nationaux conduisent au démantèlement de l'appareil productif, au développement du chômage et de la précarité, une grande campagne est menée pour pousser les communes à favoriser l'installation d'entreprises par la réalisation d'infrastructures, de zones d'aménagement concerté et par l'exonération de la taxe professionnelle. Outre le fait que cela ne comble pas le lourd déficit d'emploi et de production programmé à l'échelon national, cette véritable course à l'entreprise se fait au détriment des fonds publics et donc des services rendus aux habitants ; elle ne fait qu'alimenter les profits et accélérer les déplacements d'entreprises. Elle contribue aussi à accroître les disparités et à faire porter aux élus locaux la lourde responsabilité des choix économiques de l'Etat et du patronat.

**Mme Muguette Jacquaint.** Très juste !

**M. Pierre Goldberg.** Parce que la question de l'emploi est à juste titre la préoccupation majeure des populations de nos communes, populations qui sont confrontées au chômage et à la précarisation, en raison d'une politique qui incite à la spéculation financière plutôt qu'aux investissements productifs et créateurs d'emplois, les collectivités locales ont tendance à favoriser les implantations d'entreprises. Certaines vont jusqu'à financer des entreprises « clefs en main » et à assurer le financement de la formation des salariés. Les économies ainsi réalisées - je n'ai pas peur de le dire, car il s'agit de la vérité - vont alimenter la croissance des profits et la course à la spéculation.

Des sommes considérables sont englouties ainsi par les collectivités locales au détriment d'investissements utiles à la collectivité. Les intérêts particuliers de quelques spéculateurs en mal d'argent facile et vite gagné remplacent les investissements des collectivités au service de l'intérêt général.

Pour attirer les entreprises dans leur région, leur département, leur commune, des élus locaux sont amenés ou sont contraints à accorder des avantages considérables. Dans cette course engagée pour l'implantation d'entreprises, c'est le plus souvent la loi de la jungle qui s'instaure.

Les régions et les villes les plus riches - je serais tenté de dire les moins pauvres ; encore que certaines n'hésitent pas à sacrifier quelques-unes de leurs missions sociales ou de formation pour s'engager dans cette voie - engloutissent des sommes considérables au profit d'entreprises qui n'hésitent pas ensuite à casser les emplois ou à aller s'implanter ailleurs. De ce fait, les disparités entre régions s'accroissent, vouant certaines d'entre elles au désert.

Les conséquences économiques d'un tel système sont néfastes pour notre pays et ne favorisent pas un développement équilibré du territoire national. Ce sont là les effets pervers de la politique de l'emploi du Gouvernement.

Suivant cette même logique, qui consiste à utiliser les collectivités comme « béquilles » pour la gestion d'une crise sociale et économique profonde, ces mêmes collectivités sont sollicitées pour mettre en place le R.M.I., les dispositifs d'insertion, les emplois précaires.

Les difficultés s'accroissent pour le plus grand nombre, conséquence d'une politique qui, en dix ans, a entraîné une nette progression des inégalités.

Parce que les élus locaux - je pense plus particulièrement aux maires et à leurs conseils municipaux - représentent l'autorité la plus proche des populations, celles-ci se tournent automatiquement vers eux. Parmi ces élus, les élus communistes, qui ont la volonté d'être au plus près des préoccupations des gens, tentent d'agir, de prendre des dispositions pour favoriser, dans le cadre de leurs compétences, l'accès à la santé, à l'école, au sport, à la culture en mettant à la disposition des populations des équipements : bibliothèques, terrains de football, salles de concert. Ils agissent aussi en améliorant la voirie, en poursuivant une politique d'assainissement, en embellissant les villes.

Certes, nous n'avons pas le monopole de cette volonté d'équiper nos villes, nos départements et nos régions. Mais, pour autant, parce que nous avons la volonté d'agir pour la justice sociale et la réduction des inégalités, nos choix de gestion des collectivités locales sont marqués de cette empreinte.

Du fait du désengagement de l'Etat et des conséquences économiques et sociales de la politique du Gouvernement, les collectivités locales doivent agir davantage, notamment pour aider les populations déshéritées à vivre décemment.

Nous remplirions ces nouvelles missions avec dévouement si, dans le même temps, toutes les dispositions prises n'étranglaient les budgets des collectivités locales.

En résumé, je dirai que votre politique accroît les difficultés du plus grand nombre et que vous sollicitez les collectivités locales pour y répondre, tout en réduisant leurs moyens d'intervention.

Comble de l'indécence, votre Gouvernement s'engage toujours plus sur la voie de l'austérité en tentant d'en rendre responsables les élus locaux. Mais, dans la même temps, ces derniers ne peuvent pas réaliser leurs propres choix, faute de moyens ou en raison de remises en cause autoritaires, telles que la non-reconnaissance des arrêtés interdisant les expulsions, l'annulation par les tribunaux administratifs des quotients familiaux pour les conservatoires, l'interdiction des initiatives d'information pour la défense des emplois et des atouts économiques.

La troisième critique que je formulerais tient à la remise en cause frontale, soit par défaut, soit par voie autoritaire, des compétences conférées par les lois de décentralisation en matière d'urbanisme et de maîtrise des sols.

Il en est ainsi des communes rurales qui se voient placées sous la coupe des directions départementales, des communes qui ont démocratiquement élaboré un P.O.S. et à qui l'Etat impose des zones d'aménagement différé sur l'essentiel de leur territoire, ou encore des villes qui, parce qu'elles ne sont pas regroupées, se voient écartées de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.

Ainsi que je le disais tout à l'heure, si une mesure de décentralisation n'est pas accompagnée de moyens pour la faire vivre et la poursuivre, elle peut vite se transformer en son contraire.

Les quelques analyses critiques que j'ai formulées montrent la réalité de la politique mise en œuvre par le Gouvernement et qui se caractérise par un étranglement des finances locales, par un transfert de charges sans compensation financière et par un transfert de responsabilités outrepassant la répartition définie par les lois de décentralisation et engageant les communes dans un processus de soumission.

Dans ce cadre, existe-t-il une possibilité de concevoir une déconcentration des services de l'Etat qui ne constituerait pas un alourdissement des tutelles et un renforcement de l'Etat ?

Comment, dans ce contexte de contrainte et d'austérité, peut-on concevoir un développement de la coopération intercommunale librement décidée, sauf à concevoir cette dernière comme un nouveau mode de gestion-répartition de la pénurie, comme un moyen de piloter et d'écrémer des équipements et des services publics locaux ?

Nous pensons au contraire qu'il est urgent de réactiver une véritable décentralisation des pouvoirs et des moyens. Pour cela, il faut se préoccuper de préserver et de promouvoir l'autonomie des collectivités territoriales élues au suffrage universel, de dégager des moyens financiers nouveaux qui leur permettent de répondre aux besoins des populations dans le cadre de leurs compétences et d'élaborer de meilleures formes de coopération.

Des mesures simples et efficaces allant en ce sens pourraient rapidement être mises en place. Permettez-moi d'en citer quelques-unes : baisse du taux de cotisation à la C.N.R.A.C.L., baisse des taux d'intérêt à 6 p. 100, réindexation de la D.G.F. sur la T.V.A., augmentation des dotations d'Etat et de la D.G.E. qu'il faut porter à 10 p. 100, exonération de la T.V.A. sur les dépenses à caractère social. Et je pourrais citer d'autres exemples.

De même, il conviendrait que l'on s'attache à réformer la fiscalité locale et à élaborer un véritable statut de l'élu permettant l'accès de tous aux fonctions électives, en prévoyant des garanties professionnelles, des garanties de couverture sociale, des disponibilités pour l'exercice des mandats, des possibilités de formation.

Tout à l'heure, j'écoutais l'orateur du groupe socialiste qui, depuis onze ans, nous parle du statut des élus. Mais, ce statut, nous ne le voyons jamais venir !

**M. Eric Raoult.** C'est vrai !

**M. Pierre Goldberg.** On en parle à cette tribune, mais cela ne va jamais plus loin.

Au-delà, c'est la question de la participation des gens eux-mêmes à la vie de la cité, condition essentielle de l'exercice de la démocratie, qui est posée.

Je suis, en tant que maire, profondément attaché à une gestion démocratique partant des préoccupations et des besoins des populations elles-mêmes. A cet égard, il conviendrait, par exemple, d'organiser le contrôle populaire par le suffrage universel direct et à la proportionnelle, y compris par la mise en place de possibilités réelles d'intervention des citoyens dans les affaires qui les concernent en développant notamment le droit à l'information, défini au sens large du terme, entre autres par les moyens audiovisuels, l'aide à la vie associative et le droit de réunion, d'interpellation.

Je pense par ailleurs aux possibilités de consulter les populations pour tout projet d'aménagement, de construction, de modification du service public.

La question de la revalorisation du statut et des rémunérations dans la fonction publique territoriale est aussi posée. Il y a là une préoccupation de justice sociale, mais également d'autonomie de décision des collectivités locales elles-mêmes. Et j'ai en tête la fuite des compétences due à une sous-rémunération des qualifications.

Tels sont, à notre avis, les préalables pour délibérer sur l'organisation territoriale de la République.

Votre projet - est-il besoin de le dire maintenant ? - n'aborde aucune de ces conditions essentielles pour faire vivre une réelle décentralisation. A l'inverse de cet objectif auquel nous souscrivons, c'est la centralisation que vous entendez ici accélérer !

Pour imposer et coordonner de tels choix, les préfets vont avoir des pouvoirs renforcés. Ils deviendront en fait de véritables « préfets-contrôleurs », instruments zélés de l'atteinte institutionnalisée au suffrage universel, aux décisions prises par les assemblées communales élues démocratiquement.

C'est pourquoi, mes chers collègues, au nom du groupe communiste, je vous demande de parer ce terrible coup porté aux communes de France, qui constituent 36 700 foyers de démocratie, en votant en faveur de notre demande de voir débattues ici les conditions essentielles au développement de la décentralisation, conditions que j'ai formulées dans mon exposé. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

**M. le président.** La parole est à M. Augustin Bonrepaux, inscrit contre la question préalable.

**M. Augustin Bonrepaux.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, selon les auteurs de la question préalable, le projet de loi dont nous allons débattre ne serait pas d'actualité. Il s'agit pourtant d'un projet de loi qui tend à améliorer la décentralisation, à favoriser, à développer la démocratie locale, à accroître les moyens de la coopération intercommunale. Et il n'y aurait pas lieu d'en débattre ? Il n'y aurait pas lieu de débattre de la déconcentration des services de l'Etat sous le prétexte qu'ils relèveraient du domaine réglementaire ? On fait état d'une surprenante conception du rôle du Parlement, que tous pourtant, sur tous les bancs, prétendent revaloriser,...

**M. Gilbert Millet.** Vous n'avez pas écouté ce qu'a dit M. Goldberg !

**Mme Muguetta Jacquaint.** De toute façon, ils n'écoutent jamais !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... en donnant à penser que le Parlement n'a pas à se préoccuper de l'organisation des services de l'Etat, ni à distinguer ce qui relève de l'administration centrale et des services déconcentrés, n'a pas à délibérer de la répartition de leurs missions, des attributions des préfets de région pour la mise en œuvre des politiques nationales et européennes en matière de développement économique, social, culturel ou d'aménagement du territoire.

Alors que les zones les plus défavorisées déplorent cruellement l'absence de politique régionale, d'aménagement du territoire de la part des conseils régionaux, qui devraient assurer cette compétence, il n'est certainement pas inutile que le Parlement se préoccupe au plus tôt de l'organisation des services de l'Etat, afin que celui-ci puisse mettre en œuvre dans les meilleures conditions sa propre politique.

Il n'y aurait pas lieu d'améliorer la démocratie locale, d'affirmer le droit des habitants à être informés des affaires de la commune et à participer aux décisions qui les concernent, de préciser les droits des élus au sein des assemblées locales, d'améliorer les règles du contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales ? Nous ne partageons pas une telle conception de la décentralisation et de la démocratie locale, qui nous paraît timorée, étriquée, conservatrice.

**M. Gilbert Millet.** Vous n'avez rien compris !

**M. Augustin Bonrepaux.** Nous voulons, au contraire, en adoptant ce projet, contribuer à une nouvelle avancée de la démocratie locale par une meilleure participation des habitants, des pouvoirs garantis aux élus locaux et une meilleure transparence des assemblées locales.

La pièce maîtresse de ce projet, la partie la plus attendue, la plus urgente est certainement celle qui concerne la coopération - coopération interrégionale, intercommunale, transfrontalière. Elle est à ce point espérée que de nombreuses collectivités s'engagent de plus en plus dans cette coopération sans disposer des structures satisfaisantes pour la réaliser. Ces collectivités, rencontrant des difficultés, demandent des moyens nouveaux. (Exclamations sur les bancs du groupe communiste.)

Je voudrais d'abord souligner combien cette coopération se révèle de plus en plus nécessaire, tant pour les agglomérations les plus importantes, qui doivent rassembler tous les moyens...

**MM. Gilbert Millet et Louie Pierna.** Quels moyens ?

**M. Augustin Bonrepaux.** Je vais vous le dire !

Cette coopération se révèle, disais-je, de plus en plus nécessaire, tant pour les agglomérations les plus importantes, qui doivent rassembler tous les moyens, dans une plus grande solidarité, pour assurer le développement économique, social et culturel, et remplir ainsi leur rôle d'armature du territoire national dans le contexte européen, que pour les plus petites communes, qui n'ont pas d'autres solutions pour apporter à leurs habitants les services publics indispensables, pour structurer le tissu rural et éviter la désertification qui les guettent. Pour beaucoup, le choix est entre la coopération et la disparition. Nous, nous choisissons la coopération !

**M. Gilbert Millet.** Nous aussi !

**M. Augustin Bonrepaux.** De nombreux élus en sont de plus en plus conscients et, las d'attendre des projets toujours remis au lendemain, ils se sont engagés dans des systèmes de coopération : Sivom, puis district, dont ils ont d'ailleurs rapidement mesuré les limites - la lourdeur, pour les Sivom, et, surtout, le manque de moyens...

**MM. Gilbert Millet et Louis Pierna.** Et voilà !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... au fur et à mesure que l'avancée dans la coopération et la solidarité les entraînent vers des compétences nouvelles, comme le développement économique et l'aménagement du territoire et, de ce fait, bien sûr, vers des charges accrues.

C'est ce qui a conduit le groupe socialiste, comme d'autres groupes de notre assemblée, dans l'opposition, à déposer des propositions de loi tendant à l'amélioration de la coopération intercommunale et dont les orientations, d'ailleurs, rejoignent votre projet de loi, monsieur le ministre de l'intérieur.

Plus d'une année a passé. Il n'est donc pas trop tôt pour engager aujourd'hui ce débat tant attendu.

A ceux qui présentent, de façon injustifiée et caricaturale, ce projet comme visant à un regroupement autoritaire entraînant obligatoirement une hausse de la fiscalité locale, ainsi que l'écrit M. Dominique Perben dans le Livre blanc de l'association nationale Démocratie locale, je dirai d'abord qu'une telle attitude n'est pas le meilleur moyen de contribuer au développement économique, social et culturel des communes, ni à la survie des petites et des plus pauvres, à leur solidarité. Je ferai ensuite observer que ce texte n'introduit aucune règle nouvelle, qu'il reprend celles qui sont en vigueur dans les districts, instituées depuis près de trente ans. Ces règles ont fait leur preuve.

**M. Louis Pierna.** Sans grand succès !

**M. Augustin Bonrepaux.** Si elles étaient valables alors, elles le restent aujourd'hui, d'autant qu'elles sont appréciées par les élus qui les ont mises en œuvre.

La commission a eu le souci d'améliorer le texte, pour lui imprimer un caractère encore plus volontaire.

Les rôles et les pouvoirs du préfet et de la commission départementale ayant été exagérément déformés - il s'agirait d'une nouvelle tutelle et les regroupements seraient autoritairement décidés -, il me paraît utile de rappeler ce qu'il en est réellement.

Le projet entend créer les conditions d'un progrès de la coopération intercommunale par un mouvement permanent d'approfondissement et de modernisation, en se fondant sur la libre volonté des communes.

C'est dans cet esprit que la commission départementale de la coopération doit être considérée comme une instance de concertation. Composée d'élus municipaux, départementaux, ou de représentants d'organismes de coopération, elle aura surtout le rôle de rationalisation avec le souci de la concertation et du respect des organismes existants qui y seront représentés.

C'est dans cet esprit que notre commission spéciale a souhaité que tous les élus concernés puissent être entendus par la commission départementale sur leur demande et que celle-ci ne soit pas saisie pour avis de tous les projets de coopération, mais seulement tenue informée avec la possibilité de formuler des observations. On voit mal comment, dans une telle commission composée uniquement d'élus, pourraient s'exercer les contraintes tant décriées.

Quant au préfet - on a parlé d'une nouvelle tutelle dont on menacerait les maires -, quel est son rôle ? S'il assure effectivement la présidence d'une commission essentiellement composée d'élus, c'est bien pour arbitrer et garantir à tous une neutralité qui devrait éviter que le renouveau de la coopération ne se heurte à la défiance et à la politisation des débats. Mais il n'intervient nullement dans les décisions, puisque ce sont les communes qui se prononcent sur le projet de schéma préparé par la commission. Ce n'est qu'après l'avis de toutes les collectivités concernées, éventuellement après une nouvelle délibération, que le rôle du préfet se limite à publier le schéma par arrêté.

A aucun stade de la procédure, on ne peut soutenir que la libre volonté des communes n'est pas garantie !

Les règles retenues pour la création de communautés de communes ne s'écartent guère, je le répète, de celles qui sont en vigueur pour certains syndicats et pour les districts. L'ini-

tiative est laissée aux conseils municipaux, alors que l'avis conforme du conseil général disparaît justement pour éviter la tutelle d'une collectivité sur une autre.

L'existence d'une majorité qualifiée n'est pas plus contraignante que celle qui est requise pour la création des districts. Or cette dernière ne semble guère poser de problèmes, puisque nous constatons actuellement une augmentation du nombre des projets de création de districts faute d'avoir à proposer une structure nouvelle, plus moderne et dotée de moyens nouveaux.

**M. Louis Pierna.** Combien y en a-t-il de « nouveaux » ?

**M. Augustin Bonrepaux.** En Ariège, par exemple, au cours de l'année 1990, six districts nouveaux ont été créés alors qu'il n'y en avait que deux jusqu'alors. Il ne me semble guère raisonnable qu'au nom de l'autonomie on puisse encourager des égoïsmes locaux à entraver un intérêt collectif de coopération d'autant que, même lorsqu'une majorité peut être réunie, le représentant de l'Etat n'est pas tenu de créer le groupement s'il apparaît que cette création se heurte à des oppositions de nature à compromettre le futur établissement public, ce qui a valeur de garantie pour les communes opposées au groupement.

Dans la définition des compétences, deux dispositions assurent encore le libre choix des communes : d'une part, ce sont les communes qui choisissent librement leurs compétences parmi les différents groupes définis par la loi, mais, au surplus, pour assurer une plus grande souplesse, notre commission propose de ne retenir que des têtes de chapitre à l'intérieur desquels les communautés préciseront elles-mêmes les compétences qu'elles souhaitent exercer.

A propos de l'objection selon laquelle il serait contraire à la démocratie de transférer des compétences exercées par les conseils municipaux à des instances supracommunales ne procédant pas du suffrage universel, je ferai observer qu'à la différence de la règle en vigueur pour les Sivom et les districts, tous les membres des conseils de communautés de communes et de villes seront élus au suffrage universel, ce qui garantit que leurs connaissances et leurs responsabilités simultanées, à l'égard de la fiscalité de leur commune et de celle de la communauté, les conduira à éviter l'addition de pressions fiscales superposées et à veiller plutôt à une substitution des fiscalités selon les compétences à transférer.

Enfin, il paraît contradictoire de vouloir à la fois la libre constitution d'organismes de coopération et leur administration par des élus du suffrage direct. Comment peut-on penser que des élus pourraient décider de créer volontairement des structures de coopération dont ils pourraient être ensuite écartés, ce qui ferait qu'ils n'auraient plus aucun lien avec les communes qu'ils administrent et ce qui créerait un niveau supplémentaire de collectivité dans un pays qui en connaît déjà beaucoup ?

J'ajoute que c'est certainement à propos des dispositions financières et fiscales que les critiques déjà excessives que nous avons entendues sont encore plus injustifiées. Elles nous rappellent la campagne engagée à l'automne dernier à l'encontre de la dotation globale de fonctionnement lorsque certaines associations appelaient les conseils municipaux à délibérer contre une prétendue baisse de la dotation globale de fonctionnement.

**M. Gilbert Millet.** Eh oui !

**M. Eric Raoult.** C'était la réalité ! Elle n'a tout de même pas augmenté !

**M. Augustin Bonrepaux.** Les élus qui viennent de recevoir leurs dotations et qui constatent aujourd'hui que les engagements du Gouvernement sont tenus, que cette dotation connaît une augmentation substantielle...

**M. Gilbert Millet.** Vous ne savez pas compter !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... se rendent compte combien cette campagne était injustifiée, excessive, démagogique ! (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

Il en sera de même de ce projet qui contient deux dispositions financières très importantes.

La première, réclamée par tous les élus gérant des établissements de coopération à fiscalité propre et qui est aussi contenue dans toutes les propositions de loi déjà déposées,

consiste à attribuer la dotation globale de fonctionnement dès la première année de formation du groupement. Je peux vous assurer, monsieur le ministre, que cette disposition sera extrêmement appréciée. En effet, c'est durant la première année du passage à la fiscalité propre que peut se produire une augmentation de la fiscalité quand cette aide fait défaut. Et c'est bien la difficulté essentielle rencontrée par tous les élus qui ont constitué des groupements à fiscalité propre. Ce projet de loi apporte donc une réponse attendue à ce problème en assurant des ressources supplémentaires au groupement dès la première année.

La seconde mesure n'est pas moins importante, puisqu'il s'agit de remboursement de la T.V.A. au cours de l'année même où sont réalisés les investissements. Quand on connaît tous les frais engendrés par l'avance de T.V.A. que doivent faire les communes pendant deux ans avant d'en obtenir le remboursement, on apprécie encore plus l'intérêt de cette mesure, qui prévoit, pour les communautés de communes et de villes, le remboursement au fur et à mesure des mandats-montants selon un procédé analogue à celui de la dotation globale d'équipement.

Bien sûr, je ne nierai pas qu'un problème risque de se poser rapidement, si, comme nous le souhaitons, de nombreux groupements se créent à bref délai et assurent ainsi le succès de la coopération intercommunale grâce à la nouvelle loi. En effet, au fur et à mesure de la création des groupements, la dotation globale des communes pourrait diminuer, ce qui finirait par inquiéter les élus. Même s'il est exact que les transferts de compétences diminueront d'autant les charges des communes, il est tout aussi incontestable que la coopération va entraîner communes et groupements à entreprendre ensemble plus qu'ils ne le faisaient seuls dans le domaine du développement économique, social et culturel, ainsi que dans ceux de l'aménagement des villes et des banlieues, du logement et, pour les communes rurales, dans celui de la gestion de l'espace et de l'environnement.

Une telle diminution, si elle se produisait, serait certainement très mal ressentie. C'est donc bien à l'occasion d'un texte comme celui-ci que le Gouvernement doit traduire son intérêt pour la coopération intercommunale par une augmentation sensible, progressive, étalée dans le temps, ainsi que nous le proposons. Et nous proposons des recettes ! Car, mes chers collègues, il ne suffit pas, comme je l'ai entendu ici, de proposer une longue liste de dépenses. Cela, tout le monde peut le faire ! Il faut aussi avoir le courage de proposer, en compensation, des recettes !

**M. Louis Pierna.** Les cent dix propositions de Mitterrand comportaient des propositions de recettes !

**M. Augustin Bonrepaux.** Le passage à la fiscalité propre ne manque pas d'être présenté de façon caricaturale comme l'instauration d'un impôt supplémentaire et une aggravation de la fiscalité. Je rappelle d'abord que les compétences transférées aux groupements allégeront d'autant les charges des communes. Aussi, globalement, à compétences constantes, le transfert peut-il se faire à fiscalité globale constante...

**M. Bernard Derosier.** Bien sûr !

**M. Augustin Bonrepaux.** ... même s'il n'est pas contestable que les communes pourront entreprendre davantage ensemble - ce qui justifie l'augmentation progressive dont je parlais précédemment.

Les Sivom, qui se sont transformés en districts, montrent bien l'exemple ; ceux qui se transformeront demain en communautés de communes agiront de même. Ils percevaient bien, avant leur transformation, une participation des communes provenant de leurs contribuables : le passage à la fiscalité propre permet de percevoir directement cette participation auprès des contribuables - sans transit par le budget des Sivom, ce qui représente déjà une simplification - et c'est la seule différence, car, à compétences constantes, la pression fiscale peut rester strictement la même.

En revanche, la fiscalité propre présente plusieurs avantages ; d'abord une plus juste répartition des charges entre contribuables, puisque, au sein d'une même communauté, les taux seront identiques pour tous. Ensuite, une plus grande solidarité entre communes, puisque chacune participera en fonction de ses bases, c'est-à-dire de ses véritables moyens, au budget de la communauté. Enfin, une véritable transparence fiscale, puisque les contribuables pourront distinguer,

sur leur feuille d'impôt, dans la colonne « commune », ce qu'ils versent pour les services que celle-ci leur rend, et dans la colonne « groupement », ce qu'ils versent au groupement pour tout ce que ce dernier réalise pour l'ensemble des communes regroupées.

**M. Louis Pierna.** Terrible ! Cela existe déjà ! (*Sourires.*)

**M. Augustin Bonrepaux.** Cette transparence a l'air de vous gêner ?

**M. Gilbert Millet.** Nous ne voyons pas tellement de moyens nouveaux pour les communes !

**M. Augustin Bonrepaux.** Je soulignerai combien cette création de groupements à fiscalité propre va contribuer à l'harmonisation des taux d'imposition, en particulier pour la taxe professionnelle, et à une plus grande solidarité, puisque la mise en commun des bases atténuera les disparités entre communes. Harmonisation et solidarités complètes, mais progressives et étalées dans le temps pour les communautés de ville ; solidarité et harmonisations partielles, limitées au taux de la communauté pour les communautés de communes, mais qui pourraient être progressivement accentuées, comme nous le proposerons, afin de favoriser l'harmonisation et la solidarité.

Enfin, nous proposerons aussi de réduire les écarts excessifs de taxe professionnelle en adoptant définitivement les dispositions que nous avons déjà introduites dans la loi de finances pour 1990...

**M. Pierre Goldberg.** A la hausse ?

**M. Augustin Bonrepaux.** ... pour assurer une plus juste péréquation de taxe professionnelle et instaurer une solidarité encore plus forte entre les groupements à fiscalité propre.

Ainsi amélioré, ce projet devrait certainement contribuer à créer des structures de coopération efficaces, dotées de moyens nouveaux, et pratiquant une réelle et profonde solidarité.

Un dernier mot pour souligner l'intérêt de la coopération décentralisée que ce texte propose d'améliorer par des dispositions moins rigoureuses et plus conformes à la décentralisation. A ce propos, j'observe qu'il y a urgence. La coopération, que la construction européenne rend de plus en plus nécessaire, se développe de jour en jour et prend toujours davantage d'intérêt, comme en témoignent les diverses communautés de travail qui se sont créées dans les Pyrénées et les Alpes. Elles ont toujours rencontré en fait des difficultés juridiques que ce texte devrait résoudre.

C'est bien parce que nous souhaitons donner un nouveau souffle à la décentralisation, faire progresser la démocratie locale, accroître les droits des élus locaux, donner des moyens nouveaux à la coopération intercommunale, en renforçant la solidarité des communes, comme nous l'avons déjà fait, d'ailleurs, la semaine dernière pour la solidarité entre villes et entre départements, que le groupe socialiste vous demande de rejeter la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Gilbert Millet.** Mais vous n'avez pas répondu à ce qui a été dit pour soutenir la question préalable !

**M. le président.** Sur la question préalable, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public.

Je la mets aux voix

(*La question préalable n'est pas adoptée.*)

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Dominique Perben.

**M. Dominique Perben.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, « projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République », avec un tel intitulé on aurait pu penser que le projet que nous avons à examiner se préoccuperait des questions et des difficultés les plus importantes dans le fonctionnement des administrations et des collectivités locales. Qu'est-ce qui aujourd'hui, pose problème dans le fonctionnement concret, réel et non pas théorique des collectivités locales ?

D'abord, bien sûr, l'enchevêtrement des compétences entre Etat, région, département et commune : il laisse le citoyen interdit et perplexe devant la pratique d'une décentralisation qui aurait dû lui simplifier la tâche. La seule institution par-

faitement « lisible » pour tous est la commune, et je crains que le projet de loi que nous examinons ne vienne brouiller son image.

Une autre question, liée à la précédente et non traitée, résulte du fait que la décentralisation a servi de support à un vaste mouvement de désengagement financier de l'Etat dans certains de ses domaines de responsabilité : éducation, infrastructures de transports, aménagement du territoire, politique, industrielle et autres.

**M. Louis Pierna.** Il parle comme nous !

**M. Dominique Perben.** Cette évolution a des conséquences inquiétantes sur la fiscalité locale en forte hausse.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Elle avait commencé à augmenter avant 1981 !

**M. Dominique Perben.** Je crains que ce projet de loi ne fasse que renforcer encore cette tendance.

Une troisième préoccupation résulte d'une observation de la réalité administrative quotidienne. Elle découle je crois de l'inadaptation de l'administration d'Etat dans les départements et les régions aux effets de la décentralisation. Il est annoncé dans le titre I, que le projet va traiter la question. Quelle désillusion ! Car ce titre I est à la fois insuffisant et ambigu.

Insuffisant : je crois vraiment que le sujet n'est pas traité. Une vraie réflexion sur l'organisation de l'Etat reste à promouvoir. Elle demandera l'audace et le courage politique. A l'évidence, les moyens humains de l'administration sont mal répartis. Certains services départementaux sont au-dessous de ce que j'appellerai la « masse critique ». Une interrogation sur le nombre des arrondissements et la mission des sous-préfets s'impose sans doute.

En outre, doit-il y avoir toujours superposition de services régionaux et départementaux dans la quasi-totalité des administrations ? Autant de questions, autant de gisements de productivité et d'économies.

Ambigu : le titre premier du projet n'a-t-il pas surtout pour objet de renforcer les pouvoirs des préfets face aux élus locaux ? Si cela était, quel enjeu dérisoire ! On peut d'ailleurs s'interroger sur ce refrain tant de fois entendu ici, même aujourd'hui : la décentralisation implique la déconcentration.

Au risque de vous surprendre, je vous dirai qu'à mon avis une décentralisation réussie rendrait sans doute caduque une bonne part de la nécessité de déconcentrer. Des compétences claires, un contrôle juridictionnel des collectivités locales, que le texte renforce avec raison, le maintien de l'Etat sur ses compétences propres, et la disparition de cette sorte de « marquage sportif » exercé par les préfets vis-à-vis des élus, voilà un schéma de fonctionnement qui nous éloignerait de ce qui est à mes yeux, pour l'essentiel, un faux débat, celui de la déconcentration.

A cet égard, dans le projet qui nous est soumis, le Gouvernement affirme ses intentions. Dont acte. Nous verrons ce que donneront la charte de la déconcentration, et le rapport au Parlement dans quelques années. Pour le reste, le préfet de région voit ses pouvoirs renforcés. Il s'agit de la première étape d'un processus qui conduira nécessairement à s'interroger sur le maintien de la circonscription administrative départementale de droit commun. En effet, je crois qu'il faudra ouvrir ce débat difficile. Sans doute est-il trop tôt pour le faire. En attendant, je souhaite que cette « affirmation » du préfet de région ne soit pas uniquement une manifestation d'autoritarisme gouvernemental.

Avec le titre II, nous entrons davantage dans le sujet annoncé, celui de la vie locale.

La philosophie générale du texte, pourtant bien améliorée par le travail en commission, reste marquée par beaucoup d'irréalisme et une grande méfiance à l'égard des élus. En effet, la vie municipale aujourd'hui offre de plus en plus l'occasion d'innovations de toute sorte dans le sens de la concertation, du dialogue et d'une dynamisation collective.

L'examen du projet de loi donne l'impression que ce foisonnement d'initiatives est nié et que l'on entend lui substituer un système réglementé uniforme, alors qu'il n'y a rien de commun entre le fonctionnement municipal d'une ville de 300 000 habitants et celui d'un village de 3 500 citoyens.

Bien sûr, certaines collectivités s'illustrent, malheureusement, par une véritable négation des droits des minorités, par un escamotage systématique de tout vrai débat, bref, par une

sorte de « dictature municipale ». Mais croit-on que le dispositif proposé, qui ne comporte pas de véritable sanction réelle et efficace,...

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Et le suffrage universel ?

**M. Dominique Perben.** ...réglera ces cas tout à fait contestables ?

La vraie question consiste à distinguer, parmi les différentes dispositions du texte, celles qui amélioreront vraiment la démocratie et celles qui n'auront pour conséquence qu'un renforcement des contraintes administratives ou, pis, une déstabilisation des communes et de leur exécutif.

Pour répondre à ce souci, il nous semble d'abord nécessaire de relever le seuil d'application de la plupart des dispositions à 10 000 habitants. En cela nous nous différencions de la position adoptée par la commission spéciale.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** A l'unanimité !

**M. Dominique Perben.** Il faut bien sûr aborder aussi le problème du « référendum local », ou plutôt de la consultation locale. Ce point est important.

Le dispositif prévu initialement par le Gouvernement était très critiquable. La commission l'a considérablement amélioré afin d'éviter que des minorités de blocage, battues aux élections, ne puissent déstabiliser les exécutifs locaux. La commission a également prévu les moyens d'éviter une utilisation répétitive, purement politicienne, du référendum.

Mais le texte porte encore en lui quelques ambiguïtés.

D'abord, les petites communes risquent de souffrir de l'apparition d'un moyen redoutable pour entretenir, voire aggraver des conflits de personnes.

De leur côté, les maires des villes ne disposeront que de bien peu de moyens pour s'opposer aux pressions démagogiques. Le risque existe d'une évolution vers ce que Robert Poujade a appelé en commission « une démocratie de contestation le plus souvent réactionnaire ». Rien n'empêchera, en effet, les conseillers municipaux de l'opposition de lancer une procédure de recherche de signatures pour déclencher la consultation. Certes, ils n'y parviendront pas toujours, mais le débat aura été ouvert devant l'opinion publique.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Ils peuvent le faire dès aujourd'hui, même sans ce projet de loi !

**M. Dominique Perben.** Nous pensons qu'il est préférable de revenir à une initiative réservée à l'exécutif municipal, au maire.

**M. Gérard Gouzes, président de la commission.** Mais c'est le cas !

**M. Dominique Perben.** Enfin, s'il est bien prévu que le résultat de la consultation n'entraîne aucune obligation pour le conseil municipal de suivre le vœu exprimé par les habitants, c'est l'aire preuve de peu de sens pratique et d'une méconnaissance des réalités locales que de croire qu'il sera simple pour un conseil municipal de prendre le contrepied d'une consultation à laquelle auront participé un nombre important d'électeurs.

En vérité, en légiférant sur ce point, nous allons introduire dans un système de démocratie représentative, au niveau où il fonctionne le mieux, où il n'est pas du tout contesté, c'est-à-dire au niveau municipal, un élément formel de démocratie directe, qui risque de n'être pas sans conséquence. On peut se demander si, à ce niveau, une cohabitation harmonieuse entre les deux logiques est possible.

Fallait-il légiférer alors que des consultations locales étaient déjà possibles, j'allais dire dans la souplesse du silence des textes ? Et si, au bout du compte, nous légiférons, il faudra sans doute réserver à l'exécutif, c'est-à-dire au maire, le droit d'initiative. Ce serait sans doute un premier pas plus prudent que le dispositif proposé.

Mais le point central du projet, celui qui pose le plus un problème de fond, d'orientation, celui donc qui déterminera notre vote, c'est le problème de la coopération locale.

S'agissant de la coopération interrégionale, je dirai simplement que les amendements de la commission ont permis, avec bonheur, d'éviter au Gouvernement de s'engager dans

une réforme régionale inavouée créant encore un niveau supplémentaire d'administration. La commission y a substitué un mécanisme souple de coopération, géographiquement modulable, reprenant ainsi la philosophie et la pratique de la coopération entre collectivités locales.

Malheureusement, il n'en a pas été de même pour la coopération intercommunale. L'examen des articles permettra de revenir sur les détails du dispositif. Je me bornerai à quelques réflexions de fond.

Le monde rural d'abord, c'est-à-dire celui qui compte le plus grand nombre des communes, se caractérise depuis dix ou vingt ans par une coopération intercommunale multiforme, en général spécialisée techniquement et géographiquement diversifiée.

Cette coopération est respectueuse de la relation privilégiée qui existe dans le monde rural entre la population des villages et l'équipe municipale. Le projet veut y substituer un système contraignant qui risque d'être réducteur des diversités de la coopération intercommunale - diversités justifiées par des considérations techniques ou géographiques. Un système contraignant risque d'introduire une administration à deux niveaux affaiblissant la légitimité du maire et de son équipe.

Plus grave, on nie ainsi la réalité rurale actuelle, qui repose d'abord, bien sûr, sur la commune cellule d'animation et de vie sociale, cadre de la démocratie au quotidien. Au-delà de la commune existe le système multiforme de coopération dont j'ai parlé. Enfin, troisième élément de la vie rurale, il y a le conseil général, coordonnateur de fait des investissements en secteur rural, ce qui est bien normal puisque le département assure une fonction irremplaçable de solidarité à l'intérieur du département et de péréquation financière entre secteur urbain et secteur rural. C'est cela la réalité de la vie communale rurale.

**M. Gérard Gouzes**, président de la commission. Ce n'est pas ce que dit Pierre Mazeaud !

**M. Jean-Pierre Bailigand**. La tutelle des notables ?

**M. Dominique Perben**. Cher président de la commission, je peux penser par moi-même !

On veut substituer à cette organisation une organisation nouvelle qui n'apportera ni ressources financières supplémentaires, ni économies d'échelle, ni dynamique de développement supplémentaire, car celle-ci ne peut être fondée sur la contrainte.

Le seul résultat risque d'être un éloignement du citoyen et un désintérêt croissant pour la vie communale. A moins qu'il n'y ait quelque arrière-pensée et volonté de déstabiliser les relations entre les conseils généraux et les communes, une volonté de modifier profondément le tissu, les réseaux de la vie politique locale.

La réapparition du serpent de mer de la réforme des élections cantonales pourrait conforter cette analyse. Dès lors, il ne s'agit plus d'organisation locale, mais de manœuvres politiques.

Nous pensons donc que ce projet est une erreur complète pour le monde rural, erreur qui résulte d'une mauvaise analyse du fonctionnement réel de la vie locale dans le secteur rural. La seule voie dans ce milieu est le développement de la coopération volontaire, ...

**M. Jean-Pierre Bailigand**. C'est exactement l'inverse !

**M. Dominique Perben**. ... la multiplication des chartes, l'approfondissement de la coopération entre communes rurales et départements.

La question des agglomérations urbaines est de nature différente, bien sûr. Il s'agit là d'améliorer la coordination des actions dans une réalité humaine qui est souvent perçue comme unique par les habitants d'une agglomération.

Il s'agit, en deuxième lieu, d'améliorer la répartition des charges.

Il s'agit aussi de réduire des disparités fiscales qui ne résultent pas de réalités objectives.

Il s'agit, enfin, de créer une dynamique d'agglomération.

Deux éléments m'apparaissent très positifs dans le projet : d'abord, le fait de réserver à la communauté les seules compétences qui concernent la construction de l'avenir. La ges-

tion des services au quotidien reste aux communes qui le feront mieux, en tout état de cause, qu'une communauté. On ne met en commun que ce qu'il est difficile de faire seul.

Deuxième point positif : le système de ressources fiscales qui est prévu, qui me paraît intéressant dans la mesure où il crée une solidarité par la recette, système sans doute porteur, à terme, d'une dynamique collective.

Mais, si l'on prend un peu de recul, quelle est la signification des articles concernant les villes ? A l'évidence, il s'agit de mettre en place une structure forte d'agglomération ; le système fiscal que je viens d'évoquer en est la preuve : il est clair que la communauté de ville qui aura la responsabilité d'un impôt important, la taxe professionnelle, sera, à terme, la structure forte dans les villes.

Dès lors, deux questions se posent : d'abord, une telle structure peut-elle se créer dans la contrainte pour certaines communes ? Je pense que non. Une telle façon de commencer porterait en germe très rapidement de grandes difficultés. En outre, le poids de la structure communautaire implique une vraie adhésion des communes. Le nier revient à nier le principe de l'autonomie communale. C'est bien le clivage qui est apparu en commission autour de l'amendement de mon collègue Philippe Vasseur.

Deuxième réflexion, les agglomérations risquent d'être bientôt gérées, dans leur grande majorité, par une administration de second niveau, sans relation directe avec l'électeur. A la complexité s'ajoutera rapidement le problème de la légitimité, et je crois que nous devons tous ici être attentifs aux risques d'un tel système où ce qui importe le plus serait désigné par des personnalités élues au second niveau.

Au terme de cette analyse du projet, apparaissent à la fois ses insuffisances et ses éléments inacceptables.

Au titre des insuffisances, je vois une occasion manquée : une vraie réforme de l'administration de l'Etat, seule capable de tirer à la fois les conclusions et les bénéfices de la décentralisation. Pourtant, neuf ans après, le temps serait venu. Le débat n'est pas vraiment ouvert. Il y faudrait une philosophie ferme et claire de l'Etat, un Etat fort, centré sur ses missions fondamentales, décidé à assumer seul, y compris financièrement, ses obligations. Dès lors, les politiques de sécurité, la justice, l'éducation, la politique du logement, l'aménagement du territoire réhabilités seraient autant de lignes claires qui assureraient cohérence et solidarité au niveau de la nation. Beaucoup de faux problèmes ne se poseraient plus et les collectivités territoriales assumeraient dans de bien meilleures conditions leurs propres missions.

Autre grand absent de ce projet, le statut de l'élu local. Une vraie répartition des responsabilités implique en effet, à l'évidence, d'avancer sur ce dossier. Les collectivités locales ont besoin de femmes et d'hommes, d'origines diverses et en plus grand nombre.

Les dernières élections municipales de 1989 ont montré pour la première fois, que le risque de ne pas voir se présenter des candidats en nombre suffisant et d'origines suffisamment diverses était réel.

Le statut de l'élu serait un facteur de modernisation et d'ouverture. L'occasion qu'offre ce texte n'a pas été saisie par le Gouvernement.

La grande faiblesse des lois de 1982, enfin, n'aura pas été corrigée. Je veux parler des enchevêtrements de compétences. Il faudra bien pourtant y venir et, ce faisant, fixer clairement les cadres d'évolution du département et de la région.

Nos inquiétudes sont de trois ordres.

D'abord, une gestion plus complexe pour le citoyen, si le texte était adopté ; ensuite un recul de la libre administration des communes et enfin, très probablement, un risque de fiscalité locale renforcée.

Tels sont ces trois risques que ce projet de texte va faire courir aux collectivités locales. La discussion entamée aujourd'hui, et qui se poursuivra dans les deux assemblées, permettra peut-être de les supprimer. Nous proposerons des amendements permettant de lever un certain nombre d'hypothèques. S'ils n'étaient pas adoptés, nous ne pourrions approuver le projet, et l'occasion d'une réforme, même partielle, mais largement acceptée, aurait été perdue. Pourtant, monsieur le ministre, c'est seulement avec le concours des élus locaux dans leur très grande majorité que la décentralisation pourra être améliorée. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

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

2

### 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° 1581 d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République (rapport n° 1888, au nom de la commission spéciale).

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures vingt-cinq.)*

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

CLAUDE MERCIER



# *LuraTech*

## *www.luratech.com*

# ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL de la 1<sup>re</sup> séance du lundi 25 mars 1991

## SCRUTIN (N° 422)

sur l'exception d'irrecevabilité opposée par M. André Lajoinie au projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République.

Nombre de votants ..... 308  
Nombre de suffrages exprimés ..... 307  
Majorité absolue ..... 154

Pour l'adoption ..... 27  
Contre ..... 280

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

## ANALYSE DU SCRUTIN

### Groupe socialiste (275) :

Contre : 274.

Non-votant : 1. - M. Marc Dolez.

### Groupe R.P.R. (127) :

Non-votants : 127.

### Groupe U.D.F. (90) :

Abstention volontaire : 1. - M. André Rossi.

Non-votants : 89.

### Groupe U.D.C. (39) :

Non-votants : 39.

### Groupe communiste (26) :

Pour : 26.

### Non-inscrits (20) :

Pour : 1. - M. Elie Hoarau.

Contre : 6. - MM. Jean Charbonnel, Alexandre Léontieff, Alexis Pota, Bernard Tapie, Emile Vernaudeau et Aloyse Warhouver.

Non-votants : 13. - MM. Léon Bertrand, Jean-Marie Daillet, Jean-Michel Dubernard, Serge Franchis, Jacques Houssin, Auguste Legros, Michel Noir, Jean-Pierre de Peretti della Rocca, Jean Royer, Maurice Sergheraert, Christian Spiller, Mme Marie-France Stébois et M. André Thien Ah Koon.

### Ont voté pour

MM. François Asenel Marcelin Berthelot Alain Bocquet Jean-Pierre Brard Jacques Brunhes René Carpentier André Duroméa Jean-Claude Gayssot Pierre Goldberg	Roger Gouhier Georges Hage Guy Hermler Elie Hoarau Mme Muguette Jacquat André Lajoinie Jean-Claude Lefort Daniel Le Meur Paul Lombard	Georges Marchais Gilbert Millet Robert Montdargeat Ernest Moutoussamy Louis Piarra Jacques Rimbault Jean Tardito Fabien Thlémié Théo Vial-Massat.
---	---	---

### Ont voté contre

MM. Maurice Adevah-Pauf Jean-Marie Alalze	Mme Jacqueline Alquier Jean Anclant	Robert Anella Henri d'Artillo Jean Auroux
---	--	---

Jean-Yvrs Autexler  
Jean-Marc Ayrault  
Jean-Paul Bachy  
Jean-Pierre Baeumler  
Jean-Pierre Balduyck  
Jean-Pierre Balligand  
Gérard Bapt  
Régis Baralla  
Claude Barande  
Bernard Bardin  
Alain Barrau  
Claude Bartolone  
Philippe Bassinet  
Christian Batattle  
Jean-Claude Bateau  
Umberto Battist  
Jean Beauvils  
Guy Bèche  
Jacques Becq  
Roland Belx  
André Bellon  
Jean-Michel Belorgey  
Serge Beltrame  
Georges Benedetti  
Jean-Pierre Bequet  
Michel Bérégovoy  
Pierre Bernard  
Michel Berson  
André Billardon  
Bernard Bloulac  
Jean-Claude Blin  
Jean-Marie Bockel  
Jean-Claude Bols  
Gilbert Bonnemaison  
Alain Bonnet  
Augustin Bonrepaux  
André Borel  
Mme Huguette Bouchardeau  
Jean-Michel Boucheron  
(Charente)  
Jean-Michel Boucheron  
(Ille-et-Vilaine)  
Jean-Claude Boulard  
Jean-Pierre Bouquet  
René Bourget  
Pierre Bourguignon  
Jean-Pierre Braine  
Pierre Brana  
Mme Frédérique Bredin  
Jean-Paul Bret  
Maurice Briand  
Alain Brune  
Mme Denise Cacheux  
Jean-Paul Calloud  
Alain Calmat  
Jean-Marie Cambacérés  
Jean-Christophe Cambadellis  
Jacques Cambolive  
André Capet  
Roland Carraz  
Michel Cartelet  
Bernard Carton  
Elic Castor  
Laurent Cathala  
Bernard Cauvin  
René Cazenave  
Aimé Césarce

Guy Chanfrault  
Jean-Paul Chanteguet  
Jean Charbonnel  
Bernard Charles  
Marcel Charmant  
Michel Charzat  
Guy-Michel Chauveau  
Daniel Chevallier  
Didier Chouat  
André Clerf  
Michel Coffineau  
François Cotcombat  
Georges Collin  
Michel Crépeau  
Pierre-Jean Daviaud  
Mme Martine David  
Jean-Pierre Defontaine  
Marcel Dehoux  
Jean-François Delahais  
André Delattre  
André Delehedde  
Jacques Delby  
Albert Deavers  
Bernard Derosler  
Freddy Deschaux-Beaume  
Jean-Claude Dessela  
Michel Destot  
Paul Dhaille  
Mme Marie-Madeleine Dieulungard  
Michel Dinet  
Yves Dollo  
René Dosière  
Raymond Douyère  
Julien Dray  
René Drouin  
Claude Ducert  
Pierre Ducout  
Jean-Louis Dumont  
Dominique Dupillet  
Yves Durand  
Jean-Paul Durieux  
Paul Duvaléix  
Mme Janine Ecochard  
Henri Emmaouell  
Pierre Esteve  
Laurent Fabius  
Albert Facon  
Jacques Fleury  
Jacques Floch  
Pierre Forgues  
Raymond Forol  
Alain Fort  
Jean-Pierre Fourré  
Michel Français  
Georges Frêche  
Michel Fromet  
Claude Galts  
Claude Galametz  
Bertrand Gallet  
Dominique Gambler  
Pierre Garmendia  
Marcel Garrouste  
Kamillo Gata  
Jean-Yves Gateaud  
Jean Gatel  
Claude Germon  
Jean Giovannelli  
Joseph Gourmelon

Hubert Guze  
Gérard Guzeas  
Léo Grézard  
Jean Guigné  
Jacques Guyard  
Edmond Hervé  
Pierre Hlad  
François Hollande  
Roland Huguet  
Jacques Haybues  
des Etages  
Gérard Istace  
Mme Marie Jacq  
Frédéric Jalton  
Jean-Pierre Joseph  
Noël Joséphe  
Charles Josselin  
Alain Journet  
Jean-Pierre Kuchhelda  
André Labarrère  
Jean Laborde  
Jean Lacombe  
Pierre Lagorce  
Jean-François Lamarque  
Jérôme Lambert  
Michel Lambert  
Jean-Pierre Laspalle  
Claude Laréal  
Dominique Larifla  
Jean Laurain  
Jacques Lavédrine  
Gilbert Le Bris  
Mme Marie-France Leclur  
Jean-Yves Le Déaut  
Jean-Yves Le Drian  
Jean-Marie Leduc  
Robert Le Foll  
Bernard Lefranc  
Jean Le Garrec  
Jean-Marie Le Gaen  
André Lejeune  
Georges Lemolne  
Guy Leogagne  
Alexandre Léontieff  
Roger Léron  
Alain Le Vern  
Mme Marie-Noëlle Lienemann  
Claude Llse  
Robert Loidl  
François Loncle  
Guy Lordnot  
Jeanny Lorgeoux  
Maurice Louis-Joseph-Dogué  
Jean-Pierre Lupp  
Bernard Madrelle  
Jacques Mabéas  
Guy Malandain  
Martin Malvy  
Thierry Mandon  
Mme Gilberte Maria-Moskovitz  
Roger Mas  
René Massat  
Marius Masse  
François Massot  
Didier Mathus  
Pierre Mauroy  
Pierre Métals

Charles Metzinger  
Louis Mexandeau  
Henri Michel  
Jean-Pierre Michel  
Didier Migaud  
Mme Hélène Mignon  
Claude Miquet  
Gilbert Mitterrand  
Marcel Moeur  
Guy Mojalon  
Gabriel Montcharmont  
Mme Christiane Mora  
Bernard Nayral  
Alain Néri  
Jean-Paul Nunzi  
Jean Oehler  
Pierre Ortet  
François Patriat  
Jean-Pierre Pélcaot  
Jean-Claude Peyronnet  
Michel Pezet  
Christian Pierret  
Yves Pillet  
Charles Pistré  
Jean-Paul Planchou  
Bernard Poignant  
Alexis Pota

Maurice Pourchon  
Jean Proveux  
Jean-Jack Queyranne  
Guy Ravler  
Alfred Recours  
Daniel Relner  
Alain Richard  
Jean Rigal  
Gaston Rimareix  
Roger Riécher  
Alain Rodet  
Jacques  
Roger-Machart  
Mme Yvette Roudy  
René Rouquet  
Mme Ségolène Royal  
Michel Sainte-Marie  
Philippe Sannarco  
Jean-Pierre Santa Cruz  
Jacques Santrot  
Michel Sapin  
Gérard Saumade  
Robert Savy  
Bernard Schreiner  
(Yvelines)  
Roger-Gérard  
Schwarzenberg

Robert Schwint  
Patrick Seve  
Henri Siere  
Dominique  
Strauss-Kahn  
Mme Marie-Joséphe  
Sublet  
Michel Suchod  
Jean-Pierre Sueur  
Bernard Tapie  
Yves Tavernier  
Jean-Michel Testu  
Pierre-Yvon Trémel  
Edmond Vacant  
Daniel Vallant  
Michel Vauzelle  
Emile Vernaudon  
Joseph Vidal  
Yves Vidal  
Alain Vidalles  
Alain Vivier  
Marcel Wacheux  
Aloÿse Warbouver  
Jean-Pierre Worms  
Emile Zuccarelli.

Georges Gorse  
Daniel Goulet  
Gérard Grignon  
Hubert Grimaud  
Alain Grotteray  
François  
Grussenmeyer  
Ambroise Guellec  
Olivier Guichard  
Lucien Gulchon  
Jean-Yves Haby  
François d'Harcourt  
Jacques Houssin  
Pierre-Rémy Houssin  
Mme Elisabeth Hubert  
Xavier Hunault  
Jean-Jacques Hyst  
Michel Inchauspé  
Mme Bernadette  
Isaac-Sibille  
Denis Jacquat  
Michel Jacquemin  
Henry Jean-Baptiste  
Jean-Jacques Jegou  
Alain Joemann  
Didier Julla  
Alain Juppé  
Gabriel Kasperfelt  
Aimé Kergueris  
Christian Kert  
Jean Kiffer  
Emile Kochl  
Claude Labbé  
Jean-Philippe  
Lachenand  
Marc Laffleur  
Jacques Laffleur  
Alain Lamassoure  
Edouard Landra  
Philippe Legras  
Auguste Legros  
Gérard Léonard  
François Léotard  
Arnaud Loperq  
Pierre Lequiller  
Roger Levas  
Maurice Ligot  
Jacques Limouzy  
Jean de Lipkowski  
Gérard Longuet  
Alain Madelin  
Jean-François Mancel

Raymond Marcellin  
Claude-Gérard Marcus  
Jacques Masdeu-Arus  
Jean-Louis Masson  
Gilbert Mathieu  
Jean-François Mattel  
Pierre Mauger  
Joseph-Henri  
Maujolan du Gasset  
Alain Mayoud  
Pierre Mézaud  
Pierre Mézalguerie  
Pierre Merli  
Georges Mesmin  
Philippe Mestre  
Michel Meylan  
Pierre Micaux  
Mme Lucette  
Milchaux-Chevy  
Jean-Claude Mignon  
Charles Millon  
Charles Miossec  
Mme Louise Moreau  
Alain Moÿne-Bressand  
Maurice  
Nénon-Pwatabo  
Jean-Marc Nesme  
Michel Noir  
Roland Nungesser  
Patrick Ollier  
Charles Paecou  
Arthur Paecht  
Mme Françoise  
de Parafieu  
Robert Paodraud  
Mme Christiane Papon  
Mme Monique Papon  
Pierre Pasquini  
Michel Pelchat  
Dominique Perben  
Régis Perbet  
Jean-Pierre de Peretti  
della Rocca  
Michel Péricard  
Francisque Perrut  
Alain Peyrefitte  
Jean-Pierre Philibert  
Mme Yann Plai  
Etienne Platte  
Ladislas Poniatowski  
Bernard Pons  
Robert Poujade

Jean-Luc Prael  
Jean Prarlot  
Eric Raoult  
Pierre Raynal  
Jean-Luc Reltzer  
Marc Reymann  
Lucien Richard  
Jean Rigaud  
Gilles de Robien  
Jean-Paul  
de Rocca Serra  
François Rochebloue  
José Rossi  
André Rossinat  
Jean Royer  
Antoine Rufenacht  
Francis Saint-Ellier  
Rudy Salles  
André Santoli  
Nicolas Sarkozy  
Mme Suzanne  
Sauvalgo  
Bernard Schreiner  
(Bas-Rhin)  
Philippe Séguin  
Jean Seillinger  
Maurice Sergheraet  
Christian Spiller  
Bernard Staal  
Mme Marie-France  
Stirbols  
Paul-Louis Tenallion  
Michel Terrot  
André Thien Ah Koon  
Jean-Claude Thomas  
Jean Tiberi  
Jacques Toubon  
Georges Tranchant  
Jean Ueberschlag  
Léon Vachet  
Jean Valleix  
Philippe Vasseur  
Gérard Vignoble  
Philippe de Villiers  
Jean-Paul Virapoulié  
Robert-André Vivien  
Michel Volain  
Roland Vuillaume  
Jean-Jacques Weber  
Pierre-André Wiltzer  
Claude Wolff  
Adrien Zeller.

### S'est abstenu volontairement

M. André Rossi.

### N'ont pas pris part au vote

Mme Michèle  
Alliot-Marie  
MM.  
Edmond Alphandéry  
Mme Nicole Ameline  
René André  
Philippe Anberger  
Emmanuel Aubert  
François d'Aubert  
Gautier Audinot  
Pierre Bachelet  
Mme Roselyne  
Bachelot  
Patrick Balkany  
Edouard Balladur  
Claude Barthe  
Michel Barnier  
Raymond Barre  
Jacqueline Barrot  
Dominique Baudis  
Jacques Bannel  
Henri Bayard  
François Bayrou  
René Beaumont  
Jean Bégaud  
Pierre de Beauville  
Christian Bergelin  
André Berthoin  
Léon Bertrand  
Jean Besson  
Claude Birraux  
Jacques Blanc  
Roland Blum  
Franck Borotra  
Bernard Bosson  
Bruno Bourg-Broc  
Jean Boussquet  
Mme Christine Boutin  
Loïc Bouvard  
Jacques Boyon  
Jean-Guy Brauger  
Jean Briane  
Jean Brocard  
Albert Brocard  
Louis de Broissia

Christian Cabal  
Jean-Marie Caro  
Mme Nicole Catala  
Jean-Charles Cavallé  
Robert Cazalet  
Richard Cazeneuve  
Jacques  
Chaban-DeLmas  
Jean-Yves Chamard  
Hervé de Charette  
Jean-Paul Charlé  
Serge Charles  
Jean Charropln  
Gérard Chasseguet  
Georges Chavaux  
Jacques Chirac  
Paul Chollet  
Pascal Clément  
Michel Colatlat  
Daniel Colln  
Louis Colombani  
Georges Colombier  
René Couanau  
Alain Cousin  
Yves Coussain  
Jean-Michel Couve  
René Convelnhes  
Jean-Yves Cozian  
Henri Cug  
Jean-Marie Daillet  
Olivier Dassault  
Mme Martine  
Duongreilh  
Bernard Debré  
Jean-Louis Debré  
Arthur Dehaine  
Jean-Pierre Delalande  
Francis Delattre  
Jean-Marie Demange  
Jean-François Deniau  
Xavier Deniau  
Léonce Deprez  
Jean Desanlis  
Alain Devaquet

Patrick Deredjian  
Claude Dhiblio  
Willy Dimiglio  
Marc Dolez  
Eric Dollgé  
Jacques Dominati  
Maurice Dousset  
Guy Drut  
Jean-Michel  
Dubernard  
Xavier Dugoin  
Adrien Durand  
Georges Durand  
André Durr  
Charles Ehrmann  
Christian Estrosi  
Jean Falala  
Jean Falco  
Hubert Falco  
Jacques Farran  
Jean-Michel Ferrand  
Charles Fèvre  
François Fillon  
Jean-Pierre Foucher  
Serge Franchis  
Edouard  
Frédéric-Dupont  
Yves Fréville  
Jean-Paul Fuchs  
Claude Gallard  
Robert Galley  
René Galy-Dejean  
Gilbert Gantier  
René Garret  
Henri de Gastines  
Claude Gatignol  
Jean de Gaulle  
Francis Geng  
Germain Geogenwin  
Edmond Gerrer  
Michel Giraud  
Jean-Louis Gosdoff  
Jacques Godfrain  
François-Michel  
Gonnou

### Mise au point au sujet du présent scrutin

M. Marc Dolez, porté comme « n'ayant pas pris part au vote », a fait savoir qu'il avait voulu voter « contre ».

### Mises au point au sujet de précédents scrutins

A la suite du scrutin (n° 415) sur l'exception d'irrecevabilité opposée par M. Bernard Pons au projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (*Journal officiel*, Débats A.N., du 21 mars 1991, p. 100), M. Bernard Bosson, porté comme « s'étant abstenu volontairement », a fait savoir s'il avait voulu voter « pour ».

A la suite du scrutin (n° 416) sur la question préalable opposée par M. Charles Millon au projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France et modifiant le code des communes (*Journal officiel*, Débats A.N., du 21 mars 1991, p. 101), M. Patrick Sève porté comme « n'ayant pas pris part au vote », a fait savoir qu'il avait voulu voter « contre ».