



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990-1991

(11^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Luratech

2^e séance du lundi 25 mars 1991

www.luratech.com

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL COFFINEAU

1. Administration territoriale de la République. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 343).

Discussion générale (suite) :

MM. Gilbert Millet,
Jean Briane,
Didier Mathus,
André Rossinot,
Serge Charles,
Louis Pierna,
Robert Savy,
Paul-Louis Tenailon,
Christian Estrosi,
Jean-Pierre Balligand,
Léonce Deprez,
Robert Pandraud,
Marie-France Stirbois,
M^{me} Marie-France Stirbois,
MM. Jacques Santrot,
Rudy Salles,
Jean-Claude Dessein,

Pierre Lequiller,
Daniel Goulet,
Alain Richard,
Jean-François Delahais,
Marcel Dehoux,
Alain Vivien,
Guy Lordinot,
M^{me} Denise Cacheux,
MM. Claude Gaits,
André Billardon.

Clôture de la discussion générale.

Motion de renvoi en commission de M. Millon :
MM. Francis Saint-Ellier, Gérard Gouzes. - Rejet par scrutin.

Passage à la discussion des articles.

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

2. Ordre du jour (p. 372).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. MICHEL COFFINEAU,
vice-président

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République (nos 1581, 1888).

Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

La parole est à M. Gilbert Millet.

M. Gilbert Millet. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, mesdames, messieurs, nous voici devant un projet qui vise à bouleverser profondément le paysage politique et administratif de nos institutions. C'est dire son enjeu. Mais force est de constater qu'il n'aura fait l'objet d'aucune concertation réelle avec les principaux intéressés : les élus des collectivités territoriales.

Pourtant, devant le coup fatal qui se prépare contre l'institution la plus proche des citoyens - la commune - l'inquiétude est grande parmi les maires. J'ai, pour ma part, rencontré les élus de la centaine de communes qui composent ma circonscription. Trois ou quatre seulement sont déclarés favorables à votre projet et quelques-uns étaient dans l'expectative. Tous les autres - je dis bien tous les autres - toutes sensibilités politiques confondues, m'ont exprimé leur inquiétude, leur réserve, leur opposition. Les maires des cantons de Saint-Ambroix, d'Alès Sud-Est, de La Grand-Combe ont voté ensemble des motions d'opposition au projet, et j'ai retrouvé la même tonalité dans les autres cantons.

A l'évidence, le climat que j'ai ressenti est général sur l'ensemble du territoire national, et ces maires ont raison. Attachés aux libertés communales, à ce pôle de démocratie qu'est la commune, ils ont une conception moderne de la gestion de leur ville : près des gens et sous le contrôle des gens.

Monsieur le ministre, si les élus locaux se trouvaient à notre place aujourd'hui, votre projet ne passerait pas !

De quoi s'agit-il en effet ? De l'adaptation structurelle des institutions du pays, de la commune à la région, aux exigences du capital et de sa politique européenne.

L'éditorial du numéro spécial de *Démocratie locale* d'octobre 1990 ne précisait-il pas : « La conception d'une nouvelle organisation de l'espace territorial constitue l'un des axes majeurs de ce texte. Le renforcement de la coopération interrégionale et intercommunale doit permettre de répondre efficacement aux défis européens. »

D'ailleurs, l'exposé des motifs du projet lève toute ambiguïté, puisque nous pouvons y lire : « Il s'agit de reconnaître au préfet de région un pouvoir (...) dans le domaine de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire (...) qui doit tenir compte des échéances européennes. »

En clair, il ne s'agit pas de la « poursuite de la décentralisation », mais bien d'une redéfinition de l'espace administratif, politique, démocratique du pays, assortie d'une recentralisation du champ de compétence des collectivités territoriales vers l'État et d'un renforcement du pouvoir étatique sur les institutions démocratiques locales. C'est le cen-

tralisme qui fait un nouveau galop pour répondre à la politique d'intégration directe de l'État et du patronat à la construction européenne.

Partant du postulat que l'aménagement du territoire est européen, votre projet, monsieur le ministre, est logique. Il s'inscrit dans la continuité de la démarche des gouvernements précédents, visant à restructurer l'espace pour mieux favoriser le redéploiement du capital. A l'heure du marché unique européen, la France, dans ces conditions, compterait selon vous trop de communes et manquerait par ailleurs de grandes villes capables de constituer des pôles d'attraction pour l'activité économique et financière.

En vérité, votre objectif consiste à lever l'obstacle que constitue chacune des communes à ce redéploiement et à briser leur capacité à défendre des intérêts populaires et des choix politiques contraires aux décisions de Bruxelles. Il s'agit donc d'engager les regroupements nécessaires au sein des collectivités territoriales - ententes interrégionales, communautés de villes ou de communes - pour constituer des entités dotées d'une surface financière plus importante.

A cette fin, il est clair que l'aménagement de l'espace et les moyens de l'intervention économique ne peuvent continuer à relever de la compétence communale, mais doivent être placés sous la responsabilité d'organismes supracommunaux élus au second degré, qui draineront vers eux une partie du flux économique du marché unique.

En harmonisant la taille de nos régions avec celles des régions d'Allemagne ou de Catalogne, les notions de « Grand Paris », de « Grand Sud-Ouest » ou de « Grand Est » trouveront ainsi leur traduction concrète : les multinationales pourront en toute impunité exercer leur mainmise directe sur le tissu économique, les finances et les grands engagements régionaux.

Il s'agit d'une véritable offensive contre la situation originale que représente, dans notre pays, l'existence de trois niveaux de collectivités territoriales. D'une véritable offensive contre les droits des communes et de leurs habitants.

Spéculant sur la crise, sur les difficultés que rencontrent des communes, et sous couvert de coopération intercommunale, l'objectif du projet de loi, faute de pouvoir totalement supprimer l'échelon communal, est de lui soustraire l'essentiel de ses droits et prérogatives. De quelles libertés peut-on parler si les élus municipaux élus en 1989 doivent ne plus être en mesure de mettre en œuvre les choix qu'ils ont décidés avec les habitants ?

Vous oubliez que la commune s'est constituée à travers des luttes portant sur son existence et ses pouvoirs. Cet héritage est toujours porteur d'avenir. La réalité communale est d'autant plus précieuse que la crise affecte tous les rapports sociaux, excluant des milliers de gens du monde du travail, marginalisant des catégories importantes de citoyens. La commune constitue pour beaucoup la collectivité au sein de laquelle ils gardent les repères d'une identité solide et bénéficient de solidarités actives et de moyens de se défendre.

Comment peut-on évoquer la démocratie, la poursuite de la décentralisation à propos d'un projet qui bafoue le suffrage universel, qui le vide de son contenu, en transférant systématiquement les compétences décisives à des organes élus au second degré, échappant mieux ainsi au recours des citoyens.

Car ce sont les gens qui seront frappés par votre projet. Parce qu'ils seront dessaisis de possibilités réelles d'intervention sur leurs propres affaires, parce que la finalité de ces communautés, renvoyant à la finalité de l'Europe, signifie pour eux plus d'austérité, plus d'aménagement du tissu industriel et agricole suivant les impératifs stratégiques de Bruxelles, donc plus de désertification, plus de chômage au-delà de quelques mégapôles privilégiés de la rentabilité financière.

Ce n'est pas un hasard si le titre I^{er} du projet de loi s'ouvre sur des mesures de déconcentration des services de l'Etat.

Si la déconcentration avait pour but de rapprocher l'administration des administrés et des élus, de rendre les services publics plus efficaces, d'instituer de meilleures collaborations entre l'Etat et les collectivités, il y aurait là la base d'une discussion fructueuse.

Mais que propose le texte ? Le principe d'une nouvelle répartition des missions et la consécration du préfet de région dans un double rôle :

D'une part, la responsabilité de l'application de la politique non plus seulement nationale mais surtout communautaire, ce qui indique clairement que la préoccupation n'est même pas d'avoir un Etat plus proche de ses échelons territoriaux, mais bien d'investir ces échelons d'obligations supra-nationales ;

D'autre part, un rôle de direction sur les préfets des départements. Cette suprématie d'une circonscription de l'Etat sur les autres induit forcément une prééminence de la collectivité territoriale qu'elle recouvre sur les autres collectivités. Cette prééminence pose en filigrane la question du sort réservé dans l'avenir aux départements, sur lesquels cette loi d'orientation reste étrangement discrète.

En fait de grande réorganisation des services de l'Etat sur des objectifs qui ne sont d'ailleurs guère définis, il s'agit, ni plus ni moins, de renforcer le niveau régional pour la seule raison qu'il est le meilleur niveau d'intégration et d'application d'une politique européenne d'austérité qui vise à servir les puissances financières au détriment des collectivités locales et des citoyens. Il ne s'agit pas d'une Europe des coopérations entre nations souveraines, entre collectivités librement administrées, entre secteurs économiques et de recherche pour des développements mutuels, mais de l'application autoritaire par les hauts fonctionnaires de l'Etat des directives et décisions prises à Bruxelles. Il n'est donc pas question ici de l'adaptation à une décentralisation que la réalité, comme la suite du projet, vide de son esprit et de sa substance, mais bien du renforcement par le haut, par la tutelle, d'un échelon de niveau européen.

Le titre II s'attache à réaffirmer des principes organisatoires - publication des délibérations, information des habitants sur la gestion des affaires locales - et la nécessité de préserver la libre administration des communes « qui constitue le fondement de la démocratie locale ».

On croit rêver ! Car qu'est-ce qui peut contribuer à démocratiser vraiment la vie locale sinon une véritable décentralisation des pouvoirs, capable de créer des rapports nouveaux entre le citoyen et les assemblées élues, entre les citoyens et leurs représentants ? Or les principales dispositions du projet - et j'y reviendrai - visent justement à distendre ces liens, voire à les faire disparaître. Que ce soit à l'échelon régional ou à l'échelon communal, le texte prévoit de transférer à des structures élues au second degré, délocalisées, l'essentiel des prérogatives, des compétences et des ressources.

Face à la dépolitisation croissante et à l'aggravation du phénomène abstentionniste qui affaiblit la démocratie, la commune constitue un maillon résistant, comme en témoignent les taux de participation aux élections municipales. Et c'est ce maillon, déjà confronté à de multiples difficultés mais fortement enraciné dans notre histoire sociale et politique, que le projet vise à vider de tout pouvoir. Il s'agit là d'un processus grave qui touche à l'une des composantes fondamentales et constitutives de la démocratie française : la collectivité de base, la plus proche du citoyen.

Dès lors, combien dérisoires apparaissent les quelques mesures démocratiques que vous proposez, d'autant que la base de la démocratie, l'autonomie communale, nécessite les moyens de son fonctionnement : je veux parler notamment des moyens financiers, aujourd'hui gravement touchés, et d'autres moyens, que vous laissez en suspens, tel le statut de l'élu.

Le titre III du projet offre les moyens légaux de mettre en œuvre des procédures de regroupement des collectivités territoriales adaptées aux spécificités locales et régionales, telles que les communautés de ville, les communautés de communes et les ententes interrégionales.

Au niveau régional, il ne s'agit pas de répondre à des volontés de coopération auxquelles rien aujourd'hui ne fait obstacle, mais de créer des super-régions avec la possibilité d'aller, comme le prévoit l'article 46 du projet, vers la fusion

pure et simple. Cinq ans à peine après leur reconnaissance en tant que collectivités territoriales, et sous couvert de coopération, le projet en revient à l'établissement public, représentant une part des compétences confiées à une assemblée élue jusqu'à aujourd'hui au suffrage universel direct et à la proportionnelle.

Quant aux communes, les 36 757 communes, petites ou grandes, elles vivent au quotidien des coopérations diverses, innombrables, décidées, construites et élaborées en fonction de chaque situation, de chaque besoin. Que ces coopérations doivent être développées plus avant, sans aucun doute ; mais, dans votre projet de loi, il ne s'agit pas de cela. Vous usez, monsieur le ministre, d'un véritable abus de langage : quand vous parlez de coopération, il faut entendre intégration.

Ce qui entrave le développement des coopérations, ce sont d'abord les capacités financières réduites de chacune des collectivités qui coopèrent, leur endettement, les charges qui pèsent sur elles, l'insuffisance de leur personnel, et parfois même la tutelle des préfets.

Les réponses apportées par le projet de loi sont donc de fausses réponses mais de vrais pièges : il offre des structures contraignantes, uniformes, figées et systématiques pour l'ensemble des communes.

Votre texte est clair : une commune peut être intégrée, par le jeu des majorités, contre son gré, dans une communauté et cette même communauté peut élargir, avec le même jeu de majorité, le champ de ses compétences. Même si des amendements arrivaient à exclure ce cas de figure, la loi amorce un processus de regroupement d'envergure qui engendrerait, du fait des dispositions financières, des pressions considérables et creuserait le fossé entre deux types de communes.

Les conseils municipaux ne sont-ils pas les mieux placés pour élaborer auprès de la population des projets de coopération et de concertation ?

Or deux formules pratiquement identiques sont proposées : communautés de communes et communautés de villes. Si le Gouvernement a reculé dans sa décision initiale de dissoudre, d'absorber dans ces communautés les organismes de coopération existants, sa volonté reste la même et les décrets d'application risquent de le confirmer : imposer de nouveaux territoires, figeant, encadrant les coopérations passées et à venir.

Le Gouvernement appelle ces futurs regroupements des « périmètres de solidarité ». Nous touchons à la question de fond, car elle exprime à la fois les problèmes, les inégalités auxquels la fiscalité et les financements soumettent les collectivités et le miroir aux alouettes qu'on leur tend pour faire croire à la solution de leurs problèmes.

Solidarité, péréquation, incitation, autant de mots qui cachent le formidable désengagement de l'Etat vis-à-vis des collectivités : transferts de charges sans compensations financières, augmentation des prélèvements, poids de la dette. Les incitations financières et fiscales aux regroupements ne sont qu'un transfert financier qui se fera au détriment des communes. Les dispositions fiscales poussent, faute de moyens nouveaux, à un alourdissement des impôts locaux par la création de fait d'une super-fiscalité.

En réalité, on incite les communes à mieux se partager leurs ressources, à gérer ensemble l'austérité, à augmenter les impôts, à privatiser... et l'on appelle cela solidarité.

On oppose communes dites riches et communes dites pauvres pour échapper à la vraie question : celle de la réforme de la fiscalité locale, de l'augmentation harmonieuse des dotations d'Etat pour un véritable essor de la démocratie et des services publics locaux.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. Gilbert Millet. Qui peut parler de péréquation à l'échelle intercommunale alors que les déséquilibres, justement du fait des choix d'aménagement du territoire, du déclin industriel et agricole, se font sentir à grande échelle ? Après avoir octroyé des milliards d'exonération de la taxe professionnelle, le Gouvernement propose aujourd'hui un mode de « rééquilibrage » qui se ferait au détriment des habitants.

En refusant d'accorder des dotations suffisantes prenant en compte les revenus des habitants et donc leurs besoins sociaux ; en refusant de réformer la taxe professionnelle pour en faire un impôt incitatif à l'emploi et au développement économique, en refusant d'intervenir sur les puissances financières qui pillent les budgets publics, vous prenez la respon-

sabilité, avec votre projet, de contraindre les assemblées élues à abandonner leurs prérogatives, à alourdir la pression fiscale et à mettre en cause les services publics locaux.

Permettez-moi, avant de conclure, de formuler une dernière remarque à propos de la région Ile-de-France qui ne semble plus concernée par le titre III du projet de loi.

Les mesures prises par le Gouvernement en matière d'aménagement de l'Ile-de-France anticipent déjà la mise en œuvre de votre projet, notamment par la création autoritaire de milliers d'hectares Z.A.D. Elles s'inscrivent totalement dans la logique du projet de loi que nous examinons.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, de longue date, les élus communistes ont été les animateurs d'une riche vie démocratique dans leur commune, en favorisant la vie associative, en sollicitant les habitants pour qu'ils interviennent dans la gestion locale. Comment penser aujourd'hui que ces choix deviendraient caducs, parce que la commune serait privée de ses ressources, parce que les décisions la concernant seraient prises ailleurs ?

Serait-il moderne et conforme à la démocratie locale, c'est-à-dire à la démocratie tout court, que les 36 700 communes subsistent, comme une sorte de vestige du passé, gardant leur nom sur les panneaux et sur la mairie mais ayant perdu leurs compétences et leurs moyens ? Nous attendions un texte décisif qui revivifierait l'autonomie communale, pour faire briller dans l'Europe ces 36 700 foyers de démocratie, de pluralisme, de responsabilité que sont nos communes, pour mettre en œuvre des coopérations librement décidées et pour combler le fossé entre la richesse de nos relations sociales dans la commune et la pauvreté de nos moyens d'intervention.

Votre projet, hélas ! s'inscrit dans un tout autre schéma. Nous ne pouvons l'accepter. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean Briane.

M. Jean Briane. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis et qui concerne l'administration territoriale de la République et non plus, comme les lois de 1982, la décentralisation, serait-il, comme on l'a dit et écrit, une reprise en mains par l'Etat des collectivités locales ? Telle est la question que certains se posent.

M. Serge Charles. Eh oui !

M. Jean Briane. En fait, à l'exception du titre IV qui tend à régler les problèmes de coopération des collectivités locales avec les collectivités étrangères et à créer une commission supplémentaire dite de la coopération décentralisée, le projet de loi est composite, puisqu'il vise à la fois l'organisation territoriale de l'Etat, la coopération intercommunale et ce qui est appelé, un peu pompeusement, la modernisation et la démocratisation de la vie locale.

Il apparaît, pour tous ceux qui ont suivi les avant-projets successifs, que ce texte a tenu compte des observations très critiques et justifiées des associations d'élus, tant le caractère dirigiste de certaines dispositions était contraire à l'esprit comme à la lettre de la décentralisation.

M. Gérard Gouzes, président de la commission spéciale. On a arrangé tout cela !

M. Jean Briane. Tout n'a pas encore été arrangé !

Pour porter un jugement sur son état actuel et en tenant compte de l'important travail effectué par la commission spéciale constituée pour examiner ce projet, il nous faut analyser brièvement ses principales dispositions.

La déconcentration fait l'objet d'un chapitre au caractère normatif peu affirmé, puisque l'essentiel se trouvera dans le décret-cadre portant charte de la déconcentration. Il ne faudra pas que le fait pour le Parlement d'avoir légiféré dans ce domaine dispense d'une mise en œuvre concrète de la déconcentration, comme cela a été trop souvent le cas par le passé. On sait le sort qui a été réservé aux précédentes initiatives, par exemple à l'application du décret de 1964.

Nous pensons que la déconcentration est nécessaire, mais est-il besoin d'affirmer de grands principes ? Il serait préférable en la matière d'examiner l'action du Gouvernement et de rechercher les moyens de réaliser des économies dans les administrations centrales. Nous jugerons sur les faits et non sur les bonnes intentions.

D'ailleurs, les lois de décentralisation impliquent, après dix années d'application, une nouvelle réflexion sur les compétences, notamment dans certains domaines sensibles, tels ceux du logement, de l'aménagement du territoire ou de la culture.

M. Robert Pandraud. Et pas les élections !

M. Jean Briane. Ce projet ne constitue pas, contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, une nouvelle étape de la décentralisation. Pourtant, la complexité croissante des procédures, les financements croisés que l'Etat encourage, par exemple avec les nouvelles dispositions concernant les universités, ne vont pas dans le sens de la clarification, de la simplification.

Le titre II du projet comporte des dispositions qui visent à améliorer la participation des citoyens à la vie locale et à l'information des élus. Beaucoup d'entre elles sont acceptables. Encore faut-il trouver un équilibre entre le droit des minorités et l'utilisation abusive des procédures qui peut aboutir à une paralysie de la gestion locale.

Nous pensons également que des contrôles sur des éléments importants dans le domaine budgétaire et financier seraient plus nécessaires que le pointillisme d'un contrôle de légalité qui épuise l'énergie de nombreux fonctionnaires et élus. Des cas récents de gestion inconsidérée, parfois délictueux ou même criminels, démontrent l'inefficacité du contrôle de légalité en matière budgétaire.

Un sujet particulier retient l'attention des commentateurs : le référendum local.

Si la commission spéciale a heureusement limité les possibilités d'engagement de ce processus, il apparaît que cette disposition est une fausse réponse à une bonne question. Les expériences réalisées dans ce domaine ne sont pas probantes et il eût sans doute mieux valu revoir les conditions de mise en œuvre des procédures d'enquête publique pour que les assemblées locales puissent être vraiment informées des desiderata des citoyens.

M. André Rossinot. Très bien !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Cela n'empêche pas !

M. Jean Briane. Loin de contribuer à une meilleure démocratisation, le recours au référendum local risque de paralyser certains projets indispensables mais contestés par des minorités agissantes. C'est pourquoi nous ne sommes pas favorables à sa codification.

M. Pierre Micau. Très bien !

M. Jean Briane. La partie la plus importante du projet concerne la coopération intercommunale.

L'avant-projet avait sa logique, contestable, celle de créer deux nouveaux types d'organismes de coopération intercommunale : les communautés de villes et les communautés de communes.

Mais force a été de reconnaître que la coopération intercommunale fonctionnait généralement bien, qu'il s'agisse des communautés urbaines, des districts ou des syndicats intercommunaux. Sans doute est-ce pour cela que l'on veut ajouter de nouvelles formes de coopération à celles qui existent déjà !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Les autres ne sont pas supprimées !

M. Jean Briane. Cela risque de compliquer un peu plus l'enchevêtrement des compétences entre tous ces organismes et de susciter de nouvelles dépenses de fonctionnement pour les collectivités locales.

M. Pierre Micau. Exactement !

M. Jean Briane. Il ne nous semble pas nécessaire de créer ces nouveaux organismes. Il aurait sans doute été préférable de réfléchir à une meilleure définition des compétences de ceux existants pour encourager une véritable coopération. Sans doute, monsieur le ministre, fallait-il moderniser la coopération intercommunale et l'adapter, mais je ne pense pas qu'il était nécessaire d'instaurer de nouvelles structures.

Dans ce domaine, la persuasion et la conviction valent mieux que les décisions imposées et l'on doit constater que là où la coopération existe véritablement le projet de loi semble superflu : si la volonté de coopération est réelle, les textes

sont inutiles ; si elle n'existe pas, suffira-t-il d'une carte de la coopération intercommunale, trop directive à nos yeux dans sa mise en œuvre, pour faire avancer les choses ?

M. Christian Pierret, rapporteur de la commission spéciale. Cela poussera la problématique et fera avancer les choses ! C'est un début.

M. Jean Briane. Nous ne le croyons pas. Il est dommage que l'idée de coopération à la carte initiée par la loi Galland n'ait pas été développée.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est le cas !

M. Jean Briane. Ce n'est pas encore tout à fait la coopération à la carte !

M. Christian Pierret, rapporteur. Si, cela le devient !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Chacun choisit la solution qui lui convient !

M. Jean Briane. La coopération à la carte nous paraît préférable à ce système qui risque d'être aussi peu attractif que celui mis en place par la loi Marcellin sur les fusions de communes dont ceux qui siégeaient déjà sur ces bancs se souviennent.

M. Pierre Mazeaud. C'était un bon texte !

M. Jean Briane. Quant aux autres, ils ont probablement lu les textes.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Nous l'avons vécue sur le terrain !

M. Jean Briane. La moisson risque d'être maigre, monsieur le ministre, et cela sera dommage pour la coopération intercommunale, indispensable à l'avenir des communes. Nous aurons l'occasion d'en parler à l'occasion de l'examen des nombreux amendements que nous avons déposés en ce sens.

Devant l'incroyable empilage de structures de collectivités locales, tout le monde souhaite, sans parfois le dire, une simplification et une clarification de leurs compétences. Tel ne sera pas le résultat, dans sa version actuelle, du texte dont nous allons débattre.

Certes, il propose quelques pistes de réflexion, mais il doit être profondément remanié pour répondre à son objectif affiché. En tout état de cause, rien ne serait pire que de calquer ces types d'organisation sur les syndicats d'agglomération nouvelle. En effet, ne serait-ce qu'en ce qui concerne leurs ressources, tout démontre que leur fonctionnement est coûteux, qu'il est difficile à maintenir et qu'il fait l'objet, de la part des communes, de multiples motifs de rejet.

Telles sont, monsieur le ministre, les observations générales que suscite, de la part du groupe de l'U.D.C., le projet dont vous avez endossé la paternité.

Le débat entre Jacobins et Girondins risque de resurgir à tout moment dans la discussion, alors qu'il semble un peu dépassé. Le principe de la libre administration des collectivités locales et de leur responsabilité doit être la ligne du débat. Nous jugerons ce projet, imparfait et critiquable dans son état actuel, au vu de ce que vous aurez accepté d'y introduire à la demande des membres de l'Assemblée nationale.

Pour notre part, monsieur le ministre, nous sommes prêts à participer à cette amélioration. Lors de la discussion des articles nous aurons l'occasion de préciser notre conception de la coopération intercommunale que nous appelons de tous nos vœux et qu'attendent avec nous de nombreux élus, quelle que soit leur tendance. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française et sur quelques bancs du groupe socialiste.)*

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

M. Christian Pierret, rapporteur. Tout à fait !

M. le président. La parole est à M. Didier Mathus.

M. Didier Mathus. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est clair que dans ce débat on mettra surtout l'accent sur le titre III du projet. Pour ma part, j'insisterai sur certains aspects du titre II.

La loi de 1982 relative à la décentralisation laissait le soin, dans son article 1^{er}, à des lois ultérieures de préciser les modes de démocratisation de la vie locale. Neuf ans après la mise en place de la décentralisation, il devient en effet tout à fait indispensable de légiférer dans ce domaine.

La décentralisation, si elle a constitué un formidable progrès dans la gestion des affaires publiques, ne s'est pas traduite, malgré les espoirs mis en elle, par un rapprochement entre les citoyens et les centres de décision. En un mot, l'amélioration de la démocratie locale n'y a pas trouvé son compte. Les élus locaux, qu'il s'agisse des exécutifs municipaux, départementaux ou régionaux, se sont retrouvés avec des pouvoirs considérablement accrus, des responsabilités plus importantes, des moyens multipliés, mais les modes de contrôle démocratique n'ont pas suivi. C'est à ce titre que certains ont pu parler, souvent à tort, mais parfois avec raison, de nouvelles féodalités. Pour améliorer et renforcer la décentralisation, il faut combattre énergiquement ce risque de dérive.

Le projet de loi qui nous est soumis s'y emploie dans son titre II en apportant de nouvelles garanties pour l'information et la participation des habitants à la décision des exécutifs des communes, des départements et des régions, et en garantissant également la représentation et les droits des minorités.

Nous sommes actuellement, sur le plan de l'information relative aux affaires publiques, dans une situation paradoxale, bien rarement soulignée. Aujourd'hui, avec le développement de modes d'information modernes, les citoyens disposent d'une masse d'informations considérable sur l'état du monde et de leur pays. Rien dans la gestion nationale n'échappe aux multiples circuits d'information. Débats parlementaires, confrontations entre majorité et opposition, reprises des dispositions institutionnelles par les grands médias font que toute décision nationale est immédiatement soumise au crible démocratique. Avec la télévision, la radio, la presse écrite, aucun citoyen ne peut ignorer ce qu'est la politique de son pays.

À l'autre extrémité de la chaîne républicaine, dans les petites communes, les décisions du maire ou du conseil municipal sont vite connues, soupesées, jugées du fait de la proximité entre les habitants et le pouvoir de décision, et ce, grâce au plus vieux des médias : le bouche-à-oreille.

C'est entre ces deux extrémités que le bât blesse. La population d'une commune de plus de 2 000 ou 3 000 habitants en sait beaucoup plus sur les décisions de son gouvernement national que sur celles qui la concernent au plus près : celles de son propre conseil municipal, général ou régional. Nous sommes, dans ce domaine, dans le règne de l'opacité. L'absence de véritables médias de proximité, jouant pleinement leur rôle informatif, la faiblesse des minorités municipales, la rareté des lieux de débats, tout concourt à entretenir cette sphère d'opacité.

La loi Defferre sur le mode de scrutin municipal, en permettant la représentation des oppositions, a certes très largement amélioré la situation antérieure, mais nous sommes encore loin du compte.

C'est pourquoi la proposition qui a été faite par la commission d'abaisser le seuil d'application du dispositif contenu dans le titre II pour l'information des citoyens des villes de 10 000 à 3 500 habitants n'a rien de maximaliste. S'en tenir à un seuil de 10 000 habitants réduirait la portée de ces mesures à 840 communes, ce qui manquerait singulièrement d'ambition...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Absolument !

M. Didier Mathus. ... pour un texte qui reste modeste, et ne met donc absolument pas en péril la capacité des exécutifs à gouverner.

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

M. Didier Mathus. Ce qui est proposé est mesuré. La procédure de consultation de la population, qui a beaucoup fait écrire et parler, permettra de faire vivre la démocratie locale. On voit bien que, sur de nombreux thèmes touchant au cadre de vie et à l'environnement, il faut désormais aller dans ce sens. Ne soyons ni timides ni irresponsables. Il ne s'agit pas de céder aux effets de mode, mais de doter la démocratie locale d'outils modernes.

Restera posée, bien sûr, la question des mécanismes de contrôle démocratique pour les organismes de coopération intercommunale. Il convient dans ce domaine d'agir avec prudence. La désignation des instances au suffrage indirect, si elle a donné satisfaction jusqu'à présent, ne manquerait pas de poser problème si, demain, les formules proposées par le titre III du projet de loi donnent - ce que je souhaite - un nouvel essor à la coopération intercommunale. Nous n'échapperons pas à cette réflexion dans les années qui viennent.

Curieux paradoxe enfin : ceux qui ont combattu avec véhémence les lois de décentralisation de 1982 sont les mêmes que nous retrouvons aujourd'hui aux avant-postes de l'offensive contre ce projet de loi. Ils nous accusaient en 1982 de porter atteinte à l'unité nationale et voilà que, aujourd'hui, nous en voudrions à l'autonomie des communes ou à la décentralisation elle-même ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Pierre Mazeaud. Nous n'avons pas changé de position !

M. Didier Mathus. Sur d'autres bancs, l'autonomie des communes semble érigée en nouveau corps de doctrine, palliant peut-être l'anémie des dogmes traditionnels. Nous proposerait-on bientôt le retour aux paroisses ? (*Rires sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

La vérité est que ces arguments ne recouvrent qu'un seul souci : que rien ne bouge. J'ai fait, moi aussi, comme la plupart d'entre vous, le tour des communes de ma circonscription dont j'ai rencontré les 70 maires. J'ai eu le sentiment qu'il y avait une attente au sujet de ce texte.

M. Sarge Charles. L'angoisse de l'attente !

M. Didier Mathus. J'ai la conviction que, dans leur très grande majorité, les élus locaux et, en particulier, ruraux attendent de nous, mes chers collègues, l'enthousiasme nécessaire pour faire échec à ce qui semble se dessiner parfois : cette espèce de conjuration des notables. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. André Rossinot.

M. Pierre Mazeaud. Enfin quelque chose de raisonnable !

M. Eric Raoult. Cela va nous changer !

M. André Rossinot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement, en déposant le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République a choisi, de notre point de vue, l'ambiguïté et la demi-teinte.

Ce n'est ni une grande loi d'orientation ni une loi cadre ni un texte précis concernant un objet précis. C'est une sorte de mélange dysharmonieux, sans grande cohérence, touchant à tout, voire un saupoudrage allant jusqu'au détail. Ça manque un petit peu de souffle, pas d'appréciation exacte et objective de la situation, pas de logique forte, annonçant des textes suivants.

La modernisation de l'Etat, la poursuite conjointe de la décentralisation et de la déconcentration, dans la perspective d'une Europe fédérale décentralisée, méritaient mieux - et plus tôt. Dans un monde en grande compétition entre les Etats, mais aussi entre les régions et les villes d'Europe, les armes de la modernité et de l'adaptation sont précieuses et le retard se paie cher.

La décentralisation s'est imposée peu à peu dans notre pays, en opposition à une culture jacobine centralisatrice faisant des Français des administrés et des contribuables plutôt que des citoyens.

Dans les années 70, la démocratie locale a grandi progressivement avec l'allègement très sensible des tutelles, l'émergence de la région, les avancées de la coopération intercommunale et surtout la globalisation des dotations financières de l'Etat. Tout cela a constitué un soubassement solide au progrès de la décentralisation.

Les lois Defferre ont donné une nouvelle impulsion au mouvement en brusquant le changement institutionnel et en relançant les transferts de compétences.

Au total, le bilan sur vingt ans est plutôt positif. Mais on le doit aussi largement au dynamisme et à la sagesse des élus locaux qui ont su utiliser au mieux les nouvelles libertés qui leur étaient reconnues.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Que certains leur avaient refusées !

M. André Rossinot. Et ce n'est pas, monsieur le président Gouzes, un des moindres mérites de la décentralisation que d'avoir montré aux Français que la gestion libérale et sociale des collectivités confiées à l'opposition était un atout important pour la vitalité du pays.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. André Rossinot. Ce mérite a pris pour les socialistes l'allure d'un défi politique. Alors, vous freinez la décentralisation. Vous reprenez d'une main ce qui avait été concédé de l'autre. C'est le coup d'arrêt à la décentralisation Defferre...

M. Christian Pierret, rapporteur. Vous ne l'avez pas votée !

M. André Rossinot. ... et la priorité au néo-jacobinisme subtil, modèle M. Joxe, puisque la paternité du texte lui revient tout de même essentiellement.

Les mesures se succèdent qui aboutissent à l'amputation des libertés et des responsabilités locales tandis qu'une campagne est lancée ici et là au Gouvernement et ailleurs pour discréditer la gestion des collectivités. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

On l'a vu dans le partage des ressources financières, critère premier et moyen premier de l'autonomie locale.

Au lieu de diminuer le déficit de l'Etat par la compression de ses dépenses, on réduit de 5 milliards la D.G.F., on met en branle un processus de division des communes et des Français pour arriver à terme à la modeste répartition d'un milliard de francs par le biais de la D.S.U. Ce n'est pas un tel climat qui facilitera l'esprit et la pratique de la coopération intercommunale et des vraies solidarités locales, notamment urbaines.

D'un côté, c'est l'immobilisme consternant. L'Etat garde par-devers lui une masse de compétences qu'il exerce sur un mode dégradé. C'est le drame de notre système éducatif et tout particulièrement de nos universités. Là, c'est le règne de l'hypocrisie. L'Etat finance tout juste 50 p. 100 des investissements, demande aux régions, aux départements et aux villes l'équivalent sans le moindre partage de responsabilités et de capacités d'orientation. Il joue habilement de la concurrence entre les collectivités, accepte bien volontiers le soutien, voire les substitutions dans le domaine du fonctionnement et se drape dans sa dignité régalienne sur les grands principes, refusant la remise en cause du noyau dur politique et syndical du ministère de l'éducation. Mais tout cela vacillera, par débordement européen et international et par une masse d'initiatives privées, mais surtout par incapacité d'adaptation.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Ce n'est pas radical !

M. André Rossinot. Encore plus grave aujourd'hui, toutes les grandes fonctions qui font la vie quotidienne des Français - la santé, le logement, la culture, l'environnement - restent entre les mains de l'Etat. Voire, sur certains terrains concédés depuis 1983, il y a remise en cause ; l'exemple de la lutte contre les exclusions du R.M.I. l'illustre parfaitement.

Enfin c'est une vision plutôt politique qui inspire aujourd'hui certains projets en cours. La réforme des modes de scrutin et celle du statut de l'élu local à laquelle M. Debarge ne croit plus, mais qui nous arrivera la veille des élections, l'encadrement de certaines formes de la coopération intercommunale, l'aménagement de l'Ile-de-France relèvent de cette stratégie de reconquête...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est un peu excessif !

M. André Rossinot. ... sans oublier les réponses opportunistes aux crises de société qui ont surpris le pouvoir et nous ont valu des lois rapides après Vaulx-en-Velin et Bron.

M. Eric Raoult. Très bien !

M. André Rossinot. C'est peut-être l'expression d'un pouvoir affaibli qui flatte certains fonctionnaires, les envoie dans les points chauds marquer les élus.

On est passé, monsieur le ministre, d'un sous-préfet aux champs aux sous-préfets voltigeurs de pointe dans les quartiers, animateurs de haut vol du développement local, entourés de fonctionnaires mieux payés, triés sur le volet.

Aux fonctionnaires, en 1991, les tâches ingrates pour déblayer le terrain, encaisser les coups, tenter de répondre aux vraies questions, d'éducation, de santé, d'immigration et d'emploi. Aux députés socialistes et au parti socialiste d'essayer de cueillir les lauriers et de sauver les meubles en 1993 !

A tout ceci, qui, pris au premier degré, peut certes vous choquer et qui reflète la vraie stratégie du parti socialiste, vous m'opposerez...

M. Christian Pierret, rapporteur. Venez-en au texte !

M. André Rossinot. J'y viens, monsieur le rapporteur !

... le projet de loi du Gouvernement et sa vision forte en matière de déconcentration sanctionnée par la promulgation de la charte. Vous ferez valoir à juste titre - mais à qui la faute ? - le retard de la déconcentration.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Tout ça c'est une vision un peu politique !

M. André Rossinot. Bien que le titre 1^{er} de l'organisation territoriale de l'Etat aurait pu relever du domaine réglementaire, je suis de ceux qui se réjouissent de voir enfin ce débat devant la représentation nationale.

Encore ne s'agit-il que de l'organisation territoriale - et non de l'administration de la République - car il n'y a ni décentralisation réussie et poursuivie ni décentralisation cohérente sans débat sur la rénovation de l'Etat.

Voilà, monsieur le ministre, un grand débat, le débat par excellence qui aurait apporté la légitimité et le fondement à un autre texte aujourd'hui ! Car après la décentralisation Defferre, les résistances qu'elle rencontre aujourd'hui s'expliquent par la permanence d'un appareil d'Etat qui est un des plus marquants dans l'ensemble du monde occidental. Actuellement sollicité par d'autres tâches, l'Etat néglige le cœur de ses fonctions de souveraineté, justice, police, défense, par exemple. L'Etat moderne doit être capable de réactions rapides. Il en est incapable lorsque la gestion quotidienne et l'interventionnisme débridé le mêle à tout et, en premier lieu, à des enjeux locaux.

Il faut donc que les ministères réduisent progressivement leur champ d'intervention et que le pouvoir central se consacre à ce qui doit être sa vraie vocation.

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. André Rossinot. La tendance observée depuis 1981 à un accroissement des effectifs des services centraux des ministères est en contradiction avec la déconcentration et la décentralisation.

Il faut aussi renforcer l'autonomie et la responsabilité des échelons territoriaux de l'Etat, qui doivent bénéficier de dotations globalisées en fonctionnement et en équipement.

Cela devrait apparaître dans la présentation du budget de l'Etat devant le Parlement, ainsi que la répartition des effectifs de la fonction publique entre les services centraux et les services déconcentrés.

Nous proposons que chaque ministère présente au Parlement un plan de modernisation et de déconcentration dont la mise en œuvre donnerait lieu à un rapport annuel annexé au budget.

Enfin, m'adressant au président de l'Assemblée nationale et au président de la commission des lois, notre assemblée s'honorerait et montrerait un intérêt permanent et de qualité sur ces questions primordiales en créant une mission permanente d'information sur la déconcentration et la décentralisation chargée de remettre, comme au Sénat, à notre assemblée un rapport annuel précédant le débat budgétaire.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Un de plus !

M. Christian Pierret, rapporteur. Très bien !

M. André Rossinot. Vous comprenez mieux, monsieur le ministre, pourquoi tout à l'heure je qualifiais le projet du Gouvernement d'ambigu et de boiteux.

L'U.D.F. affiche clairement les principes fondateurs auxquels elle souscrit : subsidiarité, coopération, participation, autonomie.

Pour cela, l'Etat doit avoir confiance dans les solidarités locales et accepter sa propre réforme en profondeur.

C'est la double mise en œuvre du principe de subsidiarité concernant l'Etat avec les collectivités locales afin d'améliorer le partage des compétences et concernant l'Etat avec ses propres structures.

Vous serez tenté de me répondre : « Chaque chose en son temps ! » Ce serait acceptable si vous aviez une vision claire de l'avenir et un grand dessein ponctué de rendez-vous logiques et irréversibles.

M. Bernard Pons. Ce n'est pas le cas !

M. André Rossinot. Vous n'en prenez pas le chemin ! C'est l'arrivée de nouveaux textes, après le dépôt de celui sur la D.S.U., c'est la loi d'orientation sur la ville, leur télescopage, l'empilement sans aucune logique, voire avec des contradictions flagrantes.

C'est la réorganisation du Gouvernement avec le ministère des villes, l'absence de ministre aux collectivités locales, qui en disent long sur les conflits internes entre Matignon et l'intérieur, entre le ministère de la ville et les autres ministères.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. C'est un roman !

M. André Rossinot. Dans ce texte qui touche aux régions, aux départements, à l'intercommunalité, jamais, monsieur le président Gouzes, nous n'avons pu avoir un débat au fond en commission sur l'aménagement du territoire.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Nous n'avons fait que cela !

M. André Rossinot. La présence sympathique pendant quelque temps de M. le ministre Chérèque n'a pas compensé ce besoin évident de rattacher l'aménagement du territoire à la déconcentration et à la décentralisation.

Dans ce texte qui touche tous les départements ministériels, qui donne aux préfets de région des responsabilités interministérielles, jamais on n'a pu auditionner au cours de nos travaux le Premier des ministres.

L'intérieur veut garder la haute main sur les préfets et sur la gestion des collectivités locales ! Cela me paraît dépassé, monsieur le ministre. Il faut un grand ministère des collectivités territoriales, y compris la ville, rattaché au Premier ministre, avec le corps préfectoral à sa disposition. Au ministère de l'intérieur, les problèmes de sécurité et de police.

Dès lors, avec ce texte vous apparaissez bien en retrait par rapport aux vrais enjeux : quelle administration de la France dans la perspective européenne ?

Il faut, après cette analyse au fond, exprimer un certain nombre de réserves.

Je dirai tout d'abord au président Gouzes et au rapporteur Christian Pierret combien nous avons apprécié le climat de travail et d'échanges au sein de la commission, qui a heureusement, pour une part, compensé les insuffisances ou les excès du texte ou la rapidité - au moins au début de nos travaux - avec laquelle on avait souhaité nous voir débattre.

Sur le titre 1^{er}, je n'ajouterai qu'une remarque majeure. Elle concerne le préfet de région dans ses nouvelles attributions. Nous souhaitons très vivement éviter le cumul des fonctions de préfet de région et de préfet de département. Même l'association du corps préfectoral est hésitante sur la pérennisation du système actuel, comme nous l'a déclaré le préfet Paul Bernard, représentant du corps préfectoral, que nous avons auditionné. Le rôle interministériel de coordination nettement amplifié, la mise en œuvre de nouvelles politiques nationales et communautaires devraient militer dans ce sens, surtout si on y ajoute les politiques interrégionales.

Le titre II, consacré à la démocratie locale, se présente sous des aspects généreux et libéraux en organisant une plus grande transparence et une plus grande association des habitants aux décisions. Il va dans le bon sens sur certains points, mais n'évite pas de verser, sur d'autres, dans le spontanéisme soixante-huitard en jetant sur l'ensemble des élus un voile de doute et de suspicion.

Enfin, les dispositions relatives à la démocratie locale visent certes à protéger les minorités dans les conseils et ne peuvent pas être récusées à ce titre. Mais elles comportent par leur étendue et leur systématique un risque de déstabilisation des équipes municipales.

Il faut savoir, dans la pratique quotidienne de la démocratie et le développement de la participation, laisser jouer à plein les capacités d'initiative et d'innovation ! Dans ce domaine l'électeur est encore meilleur juge que le législateur ou le Gouvernement.

On a eu droit à un numéro remarquable sur l'institut des collectivités territoriales. Heureusement, monsieur le ministre, la commission a fait un sort au texte du Gouvernement.

Il en est bien ainsi. Le projet était tellement caricatural que l'on hésite entre deux interprétations : soit il représentait l'opinion des ministres et des hauts fonctionnaires, et alors il n'y a plus rien à dire, soit il était taillé sur mesure pour quelques privilégiés donc un directeur nommé par décret. Il est évidemment interdit de sourire et chacun choisira l'interprétation qui lui convient.

En ce qui concerne la coopération, elle aborde essentiellement le niveau interrégional et intercommunal.

Dans le cas des régions le projet a, sur notre proposition, retrouvé la souplesse et le pragmatisme qui s'impose.

Le Gouvernement peut-il nous donner aujourd'hui sa doctrine ? Quelle coopération interrégionale, dans quelle perspective d'aménagement du territoire et de contractualisation avec l'Etat ? Qu'en est-il des sept grands chantiers interrégionaux de Jacques Chérèque ?

En ce qui concerne la coopération intercommunale, l'avant-projet Joxe-Baylet a subi de nets infléchissements, notamment dans le domaine de la coopération locale. Le texte a perdu de son agressivité à l'égard des structures actuelles intercommunales auxquelles le projet initial réservait un strapontin. Nous veillerons à ce que le Gouvernement ne revienne pas sur sa ligne politique initiale qui prévoyait que les communes pouvaient opter dans le schéma départemental « le cas échéant » pour des districts ou des communautés urbaines ou des syndicats.

Nous continuerons d'assouplir les rigidités et le dirigisme de la procédure de coopération : dirigisme qui subsiste puisque c'est le préfet qui préside la commission départementale, alors que ce sont les communes qui doivent construire leurs propositions à travers une navette entre les élus et cette commission.

Il reste à améliorer le schéma départemental de coopération : allonger les délais de six mois à un an pour la période de consultation ; supprimer les règles d'acceptation tacite, puisque les communes doivent se déterminer de manière volontaire et non par défaut. Le choix volontaire est pour nous un principe. La démocratie ne peut s'exercer par défaut. L'initiative de l'intercommunalité doit appartenir aux élus et non à l'Etat par préfets interposés.

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. André Rossinot. La coopération intercommunale est conçue d'une façon ambiguë.

Certes la rédaction du texte a été améliorée par rapport à l'avant-projet qui condamnait les formes actuelles de la coopération à disparaître. Mais le Gouvernement ayant choisi de concurrencer ces formules par les formes nouvelles que constituent les communautés de communes et de ville, on peut regretter que la dynamique créée aujourd'hui, notamment pour les districts, ne soit pas accélérée mais au contraire freinée.

Il aurait été possible, en effet, de procéder à un bilan de la décentralisation et de la coopération actuelle et d'envisager la modernisation des types de groupements déjà existants, plutôt que de favoriser la création de nouvelles formules coûteuses.

M. Serge Charles. Bien sûr !

M. André Rossinot. Le texte présenté par le Gouvernement illustre bien cette volonté de promouvoir les nouvelles communautés en laissant dépérir les anciennes.

Cet effet est accru par l'ampleur des incitations fiscales et financières accordées aux nouveaux groupements et par l'étendue des attributions données aux nouvelles communautés. Pour éviter de verser dans une concurrence stérile entre anciennes et nouvelles formes de coopération - nous y attachons beaucoup d'importance, monsieur le ministre - qui ne profitera à personne, et surtout pas aux communes qui sont le tissu vivant de la démocratie, nous proposons d'accorder aux districts et aux communautés urbaines les avan-

tages financiers reconnus aux nouvelles communautés. Nous aurons alors un texte plus conforme à l'idée que nous nous faisons de la coopération intercommunale.

Pour conclure sur cette question, je voudrais, à cette tribune, appeler avec quelque solennité l'attention de mes collègues sur un de ses aspects. Nombre de raisons rendent opportune la gestion, sur une surface géographique plus vaste que la commune, des projets et des services. Mais attention à la démocratie au deuxième degré ! Quand on écrit que les électeurs de la commune peuvent être consultés sur les décisions à prendre pour régler les affaires qui sont de la compétence de la commune - c'est en substance le texte de la commission - n'est-ce pas dire que les services dévolus à la superstructure qui unit plusieurs communes ne sont plus susceptibles de consultation ? Nous demandons que, sur les compétences de l'agglomération, de la communauté de communes ou de la communauté de villes, les électeurs puissent également être consultés à l'initiative des animateurs de la majorité de ces communautés de communes, de districts ou de communautés urbaines. Il ne peut y avoir dichotomie dans la consultation. Les compétences exercées à ces niveaux le seront sur des services au moins autant d'intérêt général que ceux qui resteront du domaine communal. A terme, vous n'éviterez pas, monsieur le ministre, d'autres formes renouvelées de démocratie.

M. le président. Monsieur Rossinot, il vous faut conclure.

M. André Rossinot. Je conclus, monsieur le président, en vous remerciant par avance de votre mansuétude.

Il a déjà été dit que le projet n'était pas porteur d'une doctrine d'ensemble pour les régions, de même que le département en est quasiment absent. La répartition des compétences n'est pas clarifiée. Rien n'est dit sur le statut de l'élu local. La coopération entre les collectivités est envisagée d'une manière totalement horizontale, sans être replacée dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le dossier des finances locales se complexifie encore et reste sans perspectives et sans stratégie. Rien n'est prévu pour juguler les risques de surendettement des collectivités territoriales. Enfin, l'opacité sur le statut de l'Île-de-France ne laisse pas de nous inquiéter.

Monsieur le ministre, en partant de votre projet, nous avons tracé un certain nombre de perspectives positives en commission. Au début de ce débat qui s'annonce passionnant, je formule le vœu que le Gouvernement ne s'en tienne pas au texte initial.

Sur un sujet d'une telle ampleur, nous allons suivre avec intérêt le débat, et comme vous l'ont dit Dominique Perben pour le groupe du Rassemblement pour la République et Jean Briane, nous allons beaucoup discuter et travailler avec vous. Puis, en bons démocrates, nous ferons le bilan et nous jugerons. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à M. Serge Charles.

M. Serge Charles. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon intervention portera essentiellement sur le titre III du projet de loi relatif à la coopération locale.

Les autres dispositions, elles, n'ont pas d'autres conséquences, à mon avis, que d'accroître les charges de fonctionnement des collectivités territoriales et elles alignent très largement le droit sur le fait, bien des modalités de démocratisation de la vie locale étant déjà mises en œuvre dans nos communes.

En revanche, les dispositions relatives à la coopération locale marquent une rupture fondamentale avec le passé.

Contrairement aux termes utilisés par le projet, ce n'est pas d'un renouveau qu'il s'agit, c'est d'une politique d'un autre type, dont il m'apparaît évident qu'elle mènera, inéluctablement, à moyen ou à long terme, à un processus forcé d'association de communes.

Que l'on me comprenne bien. Si le Gouvernement a décidé de réenvisager l'administration territoriale de la République sur deux niveaux, celui des régions, ou plutôt des super-régions que le projet s'efforce de mettre en place et celui des super-communes, qu'on les baptise « communautés de ville » ou « communautés de communes », il y a dans ce projet une part de non-dit, une part sur laquelle je souhaiterais des

explications précises. Notamment, j'aimerais que l'on s'intéresse à deux grands absents de cette réforme : le département et la commune de base.

Qu'advient-il de nos 36 500 communes dont on se plaint souvent à répéter qu'elles sont irremplaçables et qu'elles forment le tissu le plus vivant de la démocratie locale ?

Qu'advient-il de nos cent départements au sein desquels s'est créée, depuis deux siècles, une conscience départementale profondément vécue par nos populations alors que la région n'est encore, à ce jour, qu'une structure administrative largement ignorée des Françaises et des Français.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Pierre Mazeaud veut supprimer les départements !

M. Serge Charles. Ce n'est pas Pierre Mazeaud qui parle en ce moment, c'est moi. Lui, c'est lui et moi, c'est moi ! (*Sourires*).

Je ne conteste pas qu'il y ait un problème d'émiettement communal qui puisse nous handicaper, en termes d'efficacité de gestion, dans l'Europe de demain. Je dis simplement que si des choix sont faits, il faut qu'ils s'opèrent en toute clarté et non dans une atmosphère de clandestinité. Nous ne pouvons accepter d'affirmer une chose et de faire son contraire, de parler de coopération locale en pensant fusion de communes.

M. Jean-Pierre Balligand. C'est un bon exemple !

M. Serge Charles. Que les élus locaux ne s'y trompent pas. Le projet de loi ne vient pas leur offrir deux catégories supplémentaires d'établissements publics de coopération intercommunale qui seraient de la même famille que les syndicats de communes, districts et communautés urbaines existants.

Les communautés de communes et surtout les communautés de ville sont incontestablement des structures d'un autre type, non seulement par la nature des compétences qui leur seront conférées, mais aussi et surtout, par les réformes qu'elles mettent en œuvre en terme de fiscalité.

Ce sera en effet désormais l'organe délibérant des communautés de villes - il en ira de même pour les communautés de communes et les communautés urbaines qui en auront fait le choix - qui fixera le taux de la taxe professionnelle pour toute l'agglomération et qui en percevra le produit. C'est, nous dit-on, une simple mesure de spécialisation des impôts locaux, qui permettra de gérer l'impôt-entreprise au niveau de l'agglomération, en laissant les impôts-ménages aux conseils municipaux des communes associées.

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

M. Serge Charles. Elle existe déjà, la solidarité !

Je crains, en ce qui me concerne, qu'il ne s'agisse là du premier pas vers un engrenage qui amènera demain à des réformes similaires en terme d'impôts fonciers puis, pourquoi pas, de taxe d'habitation.

M. Christian Pierret, rapporteur. Mais nous les appelons de nos vœux, ces réformes !

M. Serge Charles. Bref, on s'oriente vers le dessaisissement à terme du droit des collectivités communales de lever l'impôt. Comment ne pas évoquer le déficit démocratique d'une telle réforme puisque l'on retire aux élus du suffrage universel direct une partie de leur raison d'être, au profit d'autres élus du suffrage indirect cette fois, à l'égard desquels le contrôle de la population s'avère beaucoup plus éloigné.

Si la démocratie n'y gagne pas, j'ai peine à croire que l'efficacité y trouvera davantage son compte. On assistait en effet ces dernières années à un effort important des communes en matière de développement économique local. Des services ont été créés, des politiques mises en place, des résultats importants ont été obtenus.

Alors que demain le fruit des implantations d'entreprises passera totalement à la structure de coopération, pourquoi voulez-vous que des communes continuent de pareils efforts ? Elles seront tentées de se battre davantage pour aménager des espaces verts que pour installer des activités économiques nouvelles. Et comment peut-on penser que le conseil de communauté, par hypothèse plus éloigné du terrain, pourrait intégralement suppléer cet effacement communal ?

M. Léonce Deprez. Très juste !

M. Serge Charles. L'une des réponses à ces objections ce sera, j'en suis convaincu, une prochaine proposition de réforme portant désignation au suffrage universel direct des conseillers de communautés. Alors, quelque temps, on laissera subsister l'illusion de conseils municipaux qui continueront à être désignés par la population pour gérer des affaires locales se réduisant peu à peu à leur plus simple expression.

Enfin, on constatera que l'on ne dérange pas le suffrage universel « pour inaugurer les chrysanthèmes » et l'on cherchera une formule ménageant les susceptibilités des élus locaux et de la population, pour régler le problème de cette coquille vide que sera alors devenue la commune.

Il n'y a pas de personnalité morale de droit public et il n'y a pas d'autonomie communale sans autonomie financière.

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. Serge Charles. En privant aujourd'hui partiellement certaines communes du droit de lever l'impôt, on assume une responsabilité historique, celle du dépérissement de la structure communale héritée de la Révolution française.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Non ! Ça, c'est la loi Marcellin.

M. Christian Pierret, rapporteur. C'est l'inverse aujourd'hui !

M. Serge Charles. Certes, tous les choix sont possibles, Certes, nul n'oserait affirmer que l'extrême émiettement communal de notre pays permette une véritable autonomie...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Et bien alors !

M. Serge Charles. ... et une véritable décentralisation pour les plus petites, et donc les plus nombreuses de nos communes.

Il y a sans doute des choix à faire entre les différents niveaux d'administration territoriale et l'on ne pourra continuer à créer sans cesse de nouvelles structures sans se poser la question de la pérennité des structures anciennes.

M. Christian Pierret, rapporteur. Eh oui !

M. Serge Charles. Certes, enfin, la concurrence acharnée que se sont parfois livrée des collectivités dans le cadre de l'implantation des entreprises a parfois engendré des effets pervers. Cependant, en bien des cas, les communes, à l'unanimité de leurs conseils municipaux, prenaient à bras le corps les problèmes et n'avaient nul besoin d'un texte coercitif pour leur dicter leur conduite.

M. Bernard Pons. Bien sûr !

M. Serge Charles. Sur le plan de la procédure employée pour constituer ces nouvelles structures, l'atteinte aux principes démocratiques doit être également dénoncée.

Le respect de ces principes démocratiques suppose une manifestation positive du désir des communes d'entrer dans ces communautés nouvelles. Même si l'initiative ne vient pas d'elles, on est en droit de souhaiter une consultation dans laquelle elles s'exprimeraient par des votes positifs ou négatifs.

C'est tout le contraire que l'on fait ici puisqu'on ne leur demandera pas leur avis et que la décision sera prise sans elles par une structure administrative.

M. Pierre Mazeaud. Très bien !

M. Serge Charles. Alors seulement, on acceptera de s'inquiéter de la volonté des municipalités, ne leur laissant le choix que du refus, et encore dans des conditions si sévères que les communes insatisfaites n'auront droit, en fait, qu'à un baroud d'honneur.

Le même problème est posé pour l'éventuelle transformation des communautés urbaines en communautés de ville. Est-il admissible, ici encore, que l'on bafoue le principe de libre administration des collectivités locales par les élus du suffrage universel ?

Il est en effet impensable d'accroître les compétences déléguées et les prérogatives fiscales des communautés urbaines sans en référer aux communes et aux conseils municipaux se prononçant de manière positive à une majorité qualifiée.

Peut-on admettre que les responsabilités actuelles des municipalités soient définitivement vidées de toute substance, de toute réalité, sans manifestation expresse de la volonté de chaque conseil municipal ?

C'est pourquoi, actuellement, nous ne pouvons pas accepter que le projet de loi, modifié par la commission, permette au seul conseil de communauté ou au conseil de districts, par l'expression d'une majorité de ses membres, d'absorber la quasi-totalité des compétences des communes, puisqu'il y aurait cumul de l'ensemble des prérogatives des communautés urbaines et des communautés de ville.

Les représentants des communes au sein de ces conseils n'ont d'ailleurs pas été désignés pour cela.

Il y aurait bien, dans ce cas, un dédain manifeste et insupportable pour la cellule démocratique de base que constitue la commune et pour ses représentants.

Voilà, mes chers collègues, j'ai voulu exprimer ici ce que le texte ne dit pas mais ce qu'il me paraît clairement laisser entrevoir. Si des choix essentiels sont à faire, n'est-il pas élémentaire que chacun - parlementaires, élus régionaux, départementaux et locaux - puisse les exprimer en toute connaissance de cause? Je ne pense pas que ce soit le cas aujourd'hui.

Au cours d'un débat qui a eu lieu dans cet hémicycle, François Mitterrand, alors député, avait en substance déclaré à Georges Pompidou, à l'époque Premier ministre du général de Gaulle : « Monsieur le Premier ministre, je n'ai même pas l'intention de vous censurer car, en réalité, vous avez certes des responsabilités, mais vous n'avez aucun pouvoir. Vous engagez la responsabilité de votre Gouvernement, mais vous n'avez pas de pouvoir. Le Président de la République a, lui, beaucoup de compétences, mais il est irresponsable. »

Georges Pompidou lui répondit : « Monsieur le député, en vous entendant tout à l'heure me faire part de ce que je représentais à vos yeux, je pensais à ces vers du poète Scarron :

J'aperçus l'ombre d'un cocher,
Qui, tenant l'ombre d'une brosse,
Nettoyait l'ombre d'un carrosse. »

Si ce projet de loi est adopté, les communes ne seront plus que l'ombre d'elles-mêmes. Les communautés seront elles à l'image du Président de la République, tel que le voyait François Mitterrand, pourvues de compétences mais irresponsables ! (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Louis Pierna.

M. Louis Pierna. Vous nous proposez, monsieur le ministre, deux types de communautés au demeurant très semblables et une forme unique de concertation, la commission départementale.

Qu'il nous soit permis de vous dire que votre texte est bien présomptueux de parler de « renouveau » ou de relance de la coopération intercommunale comme si celle-ci était endormie.

La coopération intercommunale se porte bien et se porterait mieux encore si les communes disposaient de moyens financiers et humains suffisants pour développer leurs services et leurs projets. Il n'est pas un élu auditionné par la commission spéciale qui n'ait souligné cet obstacle majeur.

En effet, entre 1980 et 1989, le nombre de S.I.V.U. a progressé de 10,56 p. 100 et celui des Sivom de 15,10 p. 100. Prenons l'exemple de ma commune : celle-ci est adhérente à huit syndicats intercommunaux qui traitent de sujets aussi divers que l'économie, l'eau, l'électricité, les pompes funèbres, le gaz, les ordures ménagères, et j'en passe.

Dans le pays, 22 000 communes ont opté pour ce type de coopération et des dizaines de millions d'habitants en bénéficient.

En revanche, depuis 1985, le nombre de communautés urbaines est resté à neuf et celui des districts a peu évolué. Le rapport Bloch-Lainé était contraint de reconnaître que « les collectivités locales préfèrent les systèmes de coopérations simples, peu contraignants et sans intégration fiscale ».

M. Jacques Santrot. C'est l'aveu !

M. Louis Pierna. Est-ce par ignorance, par frilosité ou par égoïsme que les élus locaux marquent cette préférence ?

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Chacun ses goûts !

M. Louis Pierna. N'est-ce pas plutôt parce que leur expérience concrète de la gestion les conduit à élaborer, à inventer les formes les plus diverses de collaboration pour la réalisation de leurs projets ?

Les coopérations existantes reposent sur des concertations variées que rien n'appelle à figer et à déléguer dans le cadre d'une commission départementale.

Toutes les précautions prises pour assurer à cette commission un caractère électif et pluraliste ne feront que lui donner un pouvoir et une souveraineté qui ne doivent pas lui revenir.

En effet, l'élaboration des projets de coopération comme leur mise en œuvre nécessitent la consultation des habitants, des associations, des usagers des services, des entreprises.

Ces coopérations se construisent en fonction des atouts et des spécificités de chaque commune, de leur expérience et de leur évolution. Rien n'indique que les élus se soient trompés dans les choix qu'ils ont effectués et ils demeurent les mieux placés pour apprécier la nature des coopérations nécessaires.

Si les élus locaux ne se sont pas emparés des formules les plus intégrées de coopération que sont les communautés urbaines et les districts, c'est que celles-ci, qui existent pourtant depuis de longues années, n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. C'est si vrai que la loi a même dû adjoindre après coup un droit de retrait.

Là aussi, partons des réalités et de l'expérience avant de nous orienter vers une généralisation des communautés.

Prenons l'exemple de l'agglomération lyonnaise gérée par la Courly. Entre les événements des Minguettes et ceux de Vaulx-en-Vélin, les inégalités les plus criantes continuent de la marquer. Vénissieux lutte pour obtenir le métro et pour conserver ses emplois industriels. La plupart des choix effectués par les électeurs dans le cadre des programmes municipaux sont entravés par ceux de la communauté.

On nous parle d'allègement des coûts de la gestion publique ! Alors, regardons les chiffres de près. Les charges de gestion des communautés sont énormes et se répercutent sur une fiscalité toujours plus lourde pour les ménages sans que les dépenses décidées loin des habitants correspondent à leur attente.

Autre exemple : en dépit des énormes financements consentis par l'Etat pour les villes nouvelles et le caractère communautaire de leur gestion, leur développement urbain y est-il plus équilibré ? La vie y est-elle plus agréable ? La participation des habitants à la vie locale plus importante ?

La réponse est non, mille fois non. Ce sont les tracés d'autoroutes, les regroupements d'entreprises et les opérations immobilières qui ont commandé leur développement et presque jamais les projets locaux.

Il y a donc une hypocrisie certaine à présenter les structures supracommunales contraignantes comme une réponse aux besoins de coopération des collectivités.

Le véritable objectif est ailleurs et il n'y a qu'à relire le rapport Bloch-Lainé sur la vie quotidienne et le cadre de vie pour le comprendre.

Celui-ci indique clairement qu'il convient de « conserver la commune mais de mettre ses fonctions à un autre niveau de regroupement ». Pourquoi ? A notre avis, il y a deux raisons.

La première, c'est que, face aux besoins, au manque de moyens financiers, vous voulez limiter les disparités des ressources sans accroître la contribution de l'Etat ni celle des entreprises. Vous envisagez donc de renforcer la péréquation dans le cadre d'une coopération coercitive, dans le cadre de ce que l'article 48 nomme « des périmètres de solidarité ».

La seconde raison, c'est l'Europe !

En France, de nombreuses tentatives de regroupement des communes ont eu lieu dans un passé parfois récent. Elles ont toutes échoué.

C'est pourquoi, aujourd'hui, vous affirmez dans votre projet le principe de la libre administration et, en même temps - c'est le double langage - le rapport de la commission spéciale laisse entendre que l'existence de 36 000 communes en France « ne saurait plus être tolérée au moment où un nouveau stade de la construction européenne va mettre toutes les structures de notre pays en concurrence avec celles de nos partenaires ».

M. Bernard Pons. C'est scandaleux !

M. Louis Pierna. Ainsi, il n'est plus question de coopération mais bien de regroupement qui serait rendu nécessaire pour faire face à la concurrence européenne !

Quelle singulière logique républicaine conduit à considérer un secteur non marchand par excellence, les collectivités publiques, comme objet de concurrence ?

Quelle perversion de la conception de leur rôle et de leurs missions vous amène à vouloir regrouper des entités historiques, sociales, humaines et territoriales comme des entreprises ou des actions en bourse pour faire face, ou se soumettre, à une concurrence dont les grands maîtres sont les capitaux privés ?

Il s'agit bien là d'un coup de force institutionnel qui touche non pas seulement à l'organisation mais plus encore aux fondements et aux principes républicains des institutions publiques.

Vous présentez votre projet comme moderne et la nouveauté résiderait dans les buts de la coopération qui iraient « au-delà de la gestion en commun de services publics pour promouvoir le développement économique local ».

Remarquons d'abord que ce type de coopération existe déjà, mais en faire le pilier d'une nouvelle conception de la coopération relève bien d'un dangereux glissement des responsabilités, d'abord parce que les choix en matière d'emploi, de recherche, de formation et de production relèvent de la responsabilité nationale.

Certes, il faut s'appuyer sur les atouts locaux, sur les besoins de la commune et de sa population, mais la politique économique de la France, c'est l'Etat qui la conduit !

M. Gilbert Millet. Très bien !

M. Louis Pierna. Les collectivités locales ne sont pas responsables des 3 millions de chômeurs que compte le pays !

Encore une fois, que les collectivités soient porteuses de projets d'aménagement, de développement local intégrant les activités économiques, cela va de soi. Qu'elles se concertent entre elles et agissent ensemble aussi.

Mais que signifie, dans un contexte de crise, de chômage massif, de baisse des capacités de production agricole et industrielle, votre volonté de confier la responsabilité du développement économique à des collectivités regroupées ? N'est-ce pas pour les inciter à subordonner l'ensemble de leurs choix d'aménagement et de gestion à de vaines et dangereuses surenchères pour attirer les entreprises ?

Nous croyons que tel est bien le sens donné à cette fameuse « concurrence » entre collectivités à l'échelon européen. La place réservée aux communautés serait d'être des lieux d'accueil les plus avantageux possible pour les entreprises mais aussi de faire supporter plus encore aux populations les effets de la crise. On veut les inciter au regroupement pour mieux les soumettre et mieux partager leurs ressources pour en cacher l'érosion.

Loin d'être moderne, cette conception de la coopération est le paravent d'un formidable asservissement des institutions locales. Nous continuerons de répéter que, loin d'être dépassée, la commune est un lieu de débat et d'écoute au sein duquel des élus du suffrage universel doivent élaborer, organiser et gérer des réponses aux besoins collectifs des habitants.

Elle ne peut le faire que si elle garde la maîtrise de ses compétences essentielles comme la gestion des sols, l'urbanisme et la fiscalité.

La coopération intercommunale ne peut se développer et s'enrichir que dans le respect de cette autonomie avec une seule préoccupation : être toujours mieux à l'écoute de ses habitants.

M. le président. Monsieur Pierna, il vous faut conclure.

M. Louis Pierna. Je conclus, monsieur le président.

Monsieur le ministre, à condition qu'il concernent leurs prérogatives, l'existence de 36 000 foyers de démocratie n'est pas un handicap, mais une chance, une grande chance pour la France. Ce n'est pas ce que vous proposez. Vous comprendrez donc que les députés communistes ne puissent l'accepter ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

M. Christian Pierrat, rapporteur. Bravo ! La droite applaudit !

M. Bernard Pons. Il a dit des vérités !

M. Serge Charles. Vous auriez pu applaudir aussi.

M. Pierre Mazeaud. Oui, car il a dit des choses intéressantes !

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

M. Robert Savy. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon propos sera consacré principalement à la place de la région dans le texte qui nous est proposé, mais les diverses interventions qui ont eu lieu me conduisent à faire deux remarques préalables.

La première concerne la manière dont ici et là on aborde le débat sur la décentralisation. On a l'impression que la décentralisation est avant tout la mise en concurrence des collectivités territoriales et de l'Etat. Je crois que nous devons nous garder de cette conception de la décentralisation : celle-ci est une manière d'organiser l'Etat. L'Etat et les collectivités territoriales sont du même côté, celui des décideurs publics, c'est-à-dire de ceux qui font leurs choix en fonction de ce qu'ils tiennent pour l'intérêt général. Et nous devrions tous essayer de renforcer leur cohérence et leur efficacité plutôt que de les opposer artificiellement. *(« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Bernard Pons et M. Pierre Mazeaud. La commission ne doit pas applaudir !

M. Serge Charles. Ou alors applaudissez tout le monde !

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Je suis admiratif ! J'ai des sentiments moi aussi.

M. Robert Savy. Ma seconde remarque concerne l'image des régions dans l'opinion.

La régionalisation a la faveur de l'opinion : 75 p. 100 des Français y sont favorables, 11 p. 100 sont réservés.

M. Pierre Mazeaud. C'est un sondage à Limoges !

M. Robert Savy. Il en vaut d'autres !

M. Pierre Mazeaud. Certainement !

M. Robert Savy. Et à la question de savoir quelle unité administrative et politique, du département ou de la région, va prendre le plus d'importance dans l'avenir, 62 p. 100 d'entre eux répondaient la région...

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. Robert Savy. ... et 26 p. 100 le département en 1989. En 1987, 59 p. 100 répondaient la région et 23 p. 100 le département.

M. Pierre Mazeaud. Ah !

M. Robert Savy. Il ne faut pas ignorer cette tendance.

M. Pierre Mazeaud. Cela me donne raison !

M. Robert Savy. Il ne s'agit pas d'opposer un niveau à l'autre, mais de prendre la mesure de l'image des institutions dans l'opinion aujourd'hui.

M. Léonce Deprez. C'est le bon sens public !

M. Robert Savy. Il y a un divorce entre la réalité régionale et l'attente de l'opinion vis-à-vis de la région, qui est aujourd'hui un pouvoir faible : moins de 50 milliards l'an dernier en masse budgétaire.

Comment répondre à l'attente de l'opinion ? Comment donner à l'institution régionale un nouvel élan ? C'est me semble-t-il, à travers cette préoccupation qu'il faut examiner le texte qui nous est soumis.

M. Pierre Mazeaud. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Savy ?

M. Robert Savy. Je vous en prie.

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

M. Pierre Mazeaud. Je vais vous donner la solution, monsieur Savy : il faut transférer aux régions la compétence des départements.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. M. Charles n'est pas d'accord !

M. Serge Charles. C'est un frein, je le reconnais. *(Sourires.)*

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Il y a un désaccord au R.P.R. !

M. Robert Savy. En tout cas, cela me paraît modifier un peu l'équilibre général du texte !

Le texte, dans son titre I^{er}, répond à l'exigence que j'évoquais.

Le titre I^{er} renforce la place des régions et, renforçant également la cohérence de l'Etat par la déconcentration, donne aux régions un interlocuteur. Le partenariat entre la région et l'Etat devrait être amélioré.

Par ailleurs, ce projet de loi essaie de répondre aux problèmes posés par la taille des régions. On sait qu'un débat s'est ouvert sur ce sujet. On a comparé avec une pincée d'inquiétude les régions françaises aux régions des pays voisins, en sous-estimant peut-être la complexité de la réalité européenne, en oubliant sans doute qu'il n'existe pas de modèle européen et, surtout, en n'analysant pas suffisamment ce qu'est le problème de la taille des régions. Il y a, me semble-t-il, trois questions distinctes.

Il y a la question des compétences, et convenons que les compétences des régions françaises sont très faibles, qu'il y a en France un déficit de décentralisation, mais nous avons engagé le processus. Il faut lui laisser le temps de se dérouler.

Il y a la question de la dimension territoriale. L'espace régional actuel est-il celui qui convient pour appréhender tous les problèmes de développement économique qui se posent aux régions ? La réponse est certainement négative dans plusieurs cas : les grandes infrastructures, la recherche, l'Université. Tout cela appelle une réflexion sur un espace plus vaste. Il me semble que le projet de loi apporte une réponse sous la forme d'un encouragement à la coopération interrégionale.

Les ententes interrégionales ont peut-être été davantage conçues à l'origine comme la première étape vers un regroupement que comme un encouragement à la coopération. Il est possible qu'il en reste quelques contraintes qui diminueront leur caractère attractif. Je crois à la nécessité de la coopération interrégionale. Je me demande si nous ne devons pas au cours du processus législatif essayer d'imaginer des lieux institutionnels de rencontre de régions entre elles et des régions avec l'Etat. Ce serait peut-être le moyen d'améliorer un partenariat à mes yeux indispensable.

M. Eric Raoult et M. Pierre Mazeaud. Très bien !

M. Robert Savy. Il y a enfin la question de la capacité financière des régions.

On ne parviendra pas à donner un nouvel élan aux régions si l'occasion de ce texte n'est pas saisie pour étendre la solidarité financière qui existe depuis longtemps entre les communes et les départements.

On connaît en effet l'ampleur des inégalités entre les régions : inégalités dans le potentiel fiscal, dans l'effort fiscal. Ce sont les régions dont le potentiel fiscal est le plus faible qui consentent aujourd'hui l'effort fiscal le plus élevé.

Les politiques nationales à certains égards atténuent ces disparités mais parfois aussi les aggravent.

Les transferts aux régions bénéficient davantage aux régions les plus fortes qu'aux régions les plus faibles. La région Ile-de-France est par exemple la seule à bénéficier à hauteur de un milliard de la dotation globale de fonctionnement.

L'Etat met parfois les régions en concurrence pour l'affectation des crédits, ce qui est une mauvaise habitude. Cette mise aux enchères à laquelle peu de départements ministériels savent résister joue finalement contre les régions les plus faibles.

Enfin, la politique d'un certain nombre de grands services publics nationaux compromet leur gratuité et les met en partie à la charge du contribuable régional dans les régions où leur rentabilité est insuffisante.

Tout cela mérite une réponse, que nous n'avons pas à inventer. Tous les pays qui connaissent à la fois un prélèvement obligatoire local et un exercice décentralisé des compétences ont mis en place des mécanismes de péréquation financière. C'est le cas en Allemagne, en Espagne, en Suisse. Nous découvrons cette nécessité parce que nous n'avons que quelques années de décentralisation derrière nous.

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

M. Robert Savy. Nous devons, je crois, saisir l'occasion d'avancer dans cette voie.

Cette solidarité financière, souhaitée par la commission spéciale, est un enjeu important en matière d'aménagement du territoire. Si nous ne la mettons pas en place, ou bien nous interdirions tout nouveau transfert de compétences en direction des régions parce que les plus faibles d'entre elles ne pourraient y faire face - or il y a dans notre pays un déficit de décentralisation - ou bien ces nouveaux transferts de compétences aboutiraient à accroître les inégalités entre régions. Les régions les plus faibles devraient, au bout de très peu d'années, choisir entre un effort fiscal démesuré pour assurer à la population un niveau d'intervention ou de service convenable et la résignation à un niveau de service et d'intervention médiocre.

Ce serait accepter une atteinte à l'égalité entre les citoyens. Ce serait accepter une fracture dans l'homogénéité des conditions de vie, c'est-à-dire dans la cohésion sociale. Or je crois que nous devons à tout prix veiller à éviter ce risque. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Paul-Louis Tenaillon.

M. Paul-Louis Tenaillon. Monsieur le ministre, lors de la réunion du comité des finances locales consacrée à l'examen du texte aujourd'hui soumis à l'Assemblée, j'avais signalé à votre prédecesseur les inconvenients d'un texte un peu fourre-tout traitant péle-mêle de l'organisation territoriale de l'Etat, de la démocratie locale et de la coopération intercommunale.

La discussion parlementaire aurait été grandement facilitée et certainement plus fructueuse si chacun des thèmes évoqués avait fait l'objet d'un texte particulier.

Mêler des objectifs différents, sur lesquels nos positions respectives peuvent ou non se rencontrer suivant les différents problèmes traités à la fois risque de vous priver du concours de certains d'entre nous...

M. Georges Colombier. C'est vrai !

M. Paul-Louis Tenaillon. ... dont je suis, qui souhaiteraient pouvoir se prononcer en fonction de la qualité technique d'un projet.

M. Christian Pierret, rapporteur. Vous pourrez le faire !

M. Paul-Louis Tenaillon. Vous nous mettez dans le cas d'émettre un vote uniquement politique sur un ensemble dans lequel le bon et le mauvais se côtoient.

M. Léonce Deprez. Tout à fait !

M. Paul-Louis Tenaillon. Monsieur le rapporteur, vous souhaitez adresser un message à l'opinion. Pour être compris, un tel message doit être simple. Il n'a pas, à ce jour, cette qualité.

La commission spéciale a conduit, dans des conditions que j'ai appréciées, une réflexion de fond qui améliore incontestablement le projet présenté, mais il reste beaucoup à faire pour que le texte soit acceptable.

Nous attendions des propositions qui seraient une étape dans la voie d'une décentralisation nécessaire et d'une clarification des responsabilités indispensables. Le Parlement, s'il est d'accord sur ces principes, aura beaucoup à faire pour améliorer le projet en ce sens.

Le Gouvernement nous propose une réorganisation de l'administration de l'Etat qui ne me paraît pas relever du domaine législatif mais du domaine réglementaire, conformément à l'article 37 de la Constitution et à l'avis exprimé par le Conseil d'Etat le 19 juillet 1990. Mais, au-delà de cette réflexion sur la procédure, le Gouvernement me semble s'engager, sur le fond, dans la voie de la mise en place d'une administration régionale s'ajoutant à la déjà pesante administration départementale et entraînant pour l'avenir confusion des pouvoirs et des responsabilités.

Vous vous écarterez singulièrement des principes sur lesquels, en 1790, la France a fondé son administration territoriale.

Le titre III du projet de loi, visant à instaurer de nouvelles formes de coopération entre collectivités locales, me conduit à formuler deux observations et m'amènera à déposer au moins deux amendements.

La première observation concerne l'absence de disposition destinée à établir le lien institutionnel qui fait aujourd'hui défaut entre le département et la région. Contrairement à une

vue sommaire des choses et à une idée trop répandue, ces deux institutions ne sont pas de nature opposée, elles sont complémentaires. Il existe des solidarités de territoire, tant au niveau régional qu'au niveau départemental, qu'il serait imprudent de remettre en cause. Elles s'exercent au niveau des départements d'une manière efficace en matière d'action sociale et au niveau régional dans la programmation et la réalisation des grands équipements, entre les secteurs d'économie puissante et ceux où sont implantés les logements et tous les équipements socio-culturels qui en découlent.

Mais la coopération région-département doit être institutionnalisée de manière que la concertation et la coordination permettent d'harmoniser les politiques locales avant l'adoption par le conseil régional de ses orientations essentielles.

Vous disiez tout à l'heure, monsieur le ministre, que la région a son travail, de même que le département a le sien.

Il faut leur donner l'outil leur permettant de s'engager dans la même voie.

Ma seconde observation est la suivante : pourquoi le Gouvernement entend-il exclure la région Ile-de-France du champ d'application des dispositions relatives à la coopération intercommunale ?

Les spécificités de l'Ile-de-France ne suffisent pas à justifier l'application d'un régime particulier. Le projet de loi introduit une rupture d'égalité manifeste. Il serait plus juste que le droit commun défini dans le texte s'applique à toutes les régions de France sans exception.

A l'heure où l'aménagement de l'Ile-de-France ne peut se concevoir que dans l'aménagement global du territoire, traiter cette région comme un cas particulier est une erreur, et pour l'Ile-de-France et pour les autres régions françaises.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue !

M. Paul-Louis Tenaillon. Je termine, monsieur le président.

Le projet de loi sur l'administration territoriale de la République comporte encore trop de dispositions inacceptables en l'état, malgré la qualité des travaux de la commission spéciale.

Je souhaite que l'Assemblée réfléchisse aux deux propositions que j'ai formulées et que je reprendrai sous forme d'amendements. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Christian Estrosi. Monsieur le président, monsieur le ministre, ce texte mérite d'être séparé en deux pour son analyse car si la poursuite et l'amélioration de la décentralisation par la déconcentration sont une bonne chose, et j'y souscris, elles me paraissent être par ailleurs le moyen d'un retour en arrière sur bien des points et font ressurgir le travers dirigiste et étatiste cher au cœur des socialistes.

M. Christian Pierret, rapporteur. Mais non, regardez-nous ! (*Sourires.*)

M. Christian Estrosi. Ce sont près de dix ans de contribution des collectivités territoriales au développement de notre pays que vous remettez en cause. Libérées de la tutelle de l'Etat, ces collectivités ont su créer au niveau local les conditions d'un essor sans précédent et d'une coopération productive dans bien des domaines. Elles ont prouvé qu'elles pouvaient faire beaucoup mieux que l'Etat dans le traitement de certains problèmes locaux et qu'il fallait en conséquence poursuivre l'œuvre inachevée des lois de décentralisation pour leur accorder une plus grande autonomie.

Dans ces conditions, il est permis de s'interroger sur le bien-fondé et l'opportunité de votre texte. Loin d'aller dans la bonne direction, il reflète votre anxiété face à des collectivités qui ont su tirer les leçons des lois de 1982-1983 et qui aspirent aujourd'hui à plus de liberté.

A cet égard, les dispositions relatives à la coopération intercommunale démontrent cette volonté affichée de procéder de manière autoritaire et réglementaire, alors que c'est en ce domaine que la liberté des communes devrait le mieux s'exprimer.

Le préfet préside la commission départementale ; or on connaît l'excès qui caractérise parfois le comportement des préfets au niveau départemental. La commission départementale est chargée de réfléchir à une meilleure coopération intercommunale ; or qui peut mieux se pencher sur ce pro-

blème que les maires eux-mêmes ? Comment dénier aux maires leur rôle et leur intelligence en ce domaine ? Cette commission fixera autoritairement des périmètres de coopération, qui seront à prendre ou à laisser. Cette notion de périmètre est trop rigide...

M. Christian Pierret, rapporteur. Mais non !

M. Christian Estrosi. ... et elle risque au contraire d'étouffer la coopération.

En effet, une commune a besoin de flexibilité dans la coopération. Pour son développement économique, elle choisira de s'associer à telle commune, pour son développement rural, elle préférera le faire avec telle autre, pour son développement touristique, il en sera encore autrement. Et seule la commune a assez d'éléments et d'expérience pour effectuer ce choix, expérience dont vous avez vous-même parlé, monsieur le ministre.

Les organismes créés sur la base des travaux de la commission seront tenus d'exercer des compétences obligatoires. L'expérience des trente dernières années a montré le succès très relatif de cette pratique : district de 1959 et communauté urbaine de 1966. En outre, il existe une contradiction qui consiste à mélanger, dans les compétences obligatoirement transférées aux communautés des villes, les compétences d'administration de mission, comme la planification, la programmation et le développement, et d'administration de gestion, voirie, transports, etc., ce qui risque d'alourdir leur fonctionnement et de les maintenir dans des tâches techniques. Enfin, n'est-il pas contradictoire de leur confier des responsabilités dans le domaine de l'habitat ou des zones d'activités, alors que les communes ont la charge d'élaborer leur plan d'occupation des sols et d'octroyer les permis de construire ?

Enfin, le schéma de la commission sera soumis aux autorités du département et des communes, et le silence de celle-ci vaudra acceptation après un certain délai : trois mois pour l'instant. Or il revient aux communes, et à elles seules, de décider de leur appartenance à une communauté de communes, et transformer leur silence en acceptation équivaldrait à nier leur libre choix, leur liberté.

Du reste, il suffirait qu'un tiers d'un conseil municipal demande une consultation de la population sur le problème des regroupements de communes pour que le laps de temps nécessaire à l'organisation de cette consultation et la nouvelle convocation du conseil municipal pour tirer les leçons de cette consultation aboutissent à dépasser le délai de trois mois. Cela démontre que la complexité de ce projet de loi le rend inapplicable.

Quant aux dispositions fiscales et financières instituées par ce texte, elles ne feront à l'évidence qu'aggraver la pression fiscale qui pèse sur les contribuables locaux et elles constituent une véritable atteinte à la liberté des communes dans la gestion des taxes locales.

M. Bernard Pons. Très juste ! Vous avez raison !

M. Christian Estrosi. Il faut que les Français le sachent et c'est pour cela que je m'opposerai à ce que le citoyen fasse les frais de votre méconnaissance des aspirations locales.

Ce texte ne fait que compliquer, au lieu de conforter les structures établies, qui ont prouvé leur efficacité. A quoi bon ajouter de nouvelles structures aux Sivom, syndicats intercommunaux, départementaux et autres organismes qui, en relation avec les collectivités, peuvent parfaitement répondre aux problèmes posés ? A quoi bon créer de nouveaux organismes qui ne feront que peser un peu plus sur le contribuable, si ce n'est pour recaser quelques battus du suffrage universel ?

M. le président. Monsieur Estrosi, il vous faut conclure.

M. Christian Estrosi. Monsieur le ministre, vous avez dit tout à l'heure que la démocratie locale représente un idéal. Votre idéal, en fait, se traduit par la volonté de l'Etat d'affirmer sa présence à tous les niveaux, ce qui marque un recul certain par rapport aux lois de décentralisation.

M. Jean-Pierre Balligand. Que vous avez combattues !

M. Christian Estrosi. Allons-nous assister à l'avènement d'un Etat socialiste tentaculaire (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) qui passera outre à la volonté des com-

munes ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais simplement rappeler que, le 14 septembre 1789, un peu contre Condorcet, l'abbé Sieyès et quelques autres...

M. Eric Raoult. Sieyès, le premier socialiste ?

M. Bernard Pons. Lui, au moins, a survécu à la Terreur !

M. Jean-Pierre Balligand. ... la première assemblée a choisi de reprendre les 44 000 paroisses, et, depuis cette époque, la représentation nationale s'est efforcée de trouver des correctifs à notre organisation administrative.

Ce qui est singulier, c'est que l'Eglise de France s'est énormément modernisée depuis cette époque, de sorte que, pour les offices, un seul prêtre dessert aujourd'hui douze, treize ou quatorze paroisses (*Sourires sur les bancs du groupe socialiste*), pendant que la France des trente-six mille communes continue de tenir des discours inadéquats par rapport à la réalité économique et à la construction de l'Europe. (*Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Pons. C'est un discours éculé ! Vous allez expliquer cela à vos administrés !

M. Gilbert Millet. Les maires vont beaucoup apprécier votre début !

M. Jean-Pierre Balligand. Il convient de s'attacher à la question communale en France, à la question de la décentralisation et de l'Europe,...

M. Pierre Mazeaud. C'était le but de la réforme de M. Marcellin !

M. Jean-Pierre Balligand. ... et à une question qui me tient particulièrement à cœur, celle du milieu rural.

Sur la question communale, deux thèses se sont toujours affrontées, au Sénat, mais aussi ici, lors des débats sur la loi de 1966 et sur la loi de 1971, dite loi Marcellin. Deux thèses : celle du maintien de la « France éternelle » et celle de la modernisation des collectivités locales.

M. Pierre Mazeaud. Heureusement, que la nation est éternelle !

M. Jean-Pierre Balligand. Monsieur Mazeaud, vous n'êtes pas toujours là lorsque je rapporte le budget de l'aménagement du territoire. J'ai l'habitude d'être sans indulgence pour le Gouvernement, en particulier pour celui que je soutiens...

M. Pierre Mazeaud. Continuez ainsi !

M. Jean-Pierre Balligand. ... car j'estime que la représentation nationale a le droit d'être critique. Ayez donc l'amabilité de m'écouter avant de porter un jugement !

L'alternative est la suivante : maintien de la France éternelle ou modernisation des collectivités locales. Mon sens critique me porte à reconnaître que ce ne sont pas toujours mes amis politiques qui ont fait preuve du plus grand sens de la modernité, en particulier sous la V^e République.

M. Christian Estrosi. Enfin, vous le reconnaissez !

M. Eric Raoult. Lui, il va se faire « virer » du P.S. !

M. Jean-Pierre Balligand. Vous savez, M. Rossinot a commenté, au début de son intervention, ce projet de loi dans les mêmes termes que Michel Durafour. C'était la continuité radicale-socialiste, mais aussi la continuité d'une démarche sur laquelle je reviendrai tout à l'heure.

On peut dire que ce sont les vainqueurs de la France conservatrice qui ont systématiquement gagné lors de l'examen des textes relatifs à l'intercommunalité. Par conséquent, rien n'a bougé. Et lorsque des gouvernements ont essayé de faire bouger ce pays, ils ont été régulièrement battus. La loi a bien été votée, du moins ce qui en restait, mais, dans la pratique, la loi Marcellin l'a montré, il y a eu peu de réalisations par rapport au projet initial. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Attendez la chute !

Il faut donc que l'exécutif et le législatif soient associés pour l'élaboration de la loi. C'est bien ce qui s'est fait cette fois-ci et je crois que le Gouvernement, par votre voix, monsieur le ministre, a à maintes reprises, comme Pierre Joxe l'avait fait antérieurement, affirmé son sens de l'ouverture et de la discussion. Le Sénat poursuivra ce travail et nous retrouverons en deuxième, puis en troisième lecture, un texte dont j'espère qu'il aura encore un contenu, en particulier en ce qui concerne le milieu rural.

Notre histoire en ce domaine n'est pas très heureuse. En 1795 déjà nous avons voulu regrouper les plus petites communes en créant les municipalités de canton. En 1881, Gambetta a tenté de faire du canton une personne morale. Sous la V^e République, on a commencé par un beau texte que j'ai retrouvé dans *Le Monde* des 4 et 5 janvier 1959. Emile Pelletier, un ministre qui est passé à la trappe de l'histoire, avait proposé l'idée de créer vingt groupements départementaux d'action économique.

M. Robert Pandraud. La Trappe n'était pas du tout son genre, vous savez ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Balligand. Inutile de poursuivre cette énumération : relisant toute l'histoire de la V^e République et voyant l'aboutissement de tous ces avatars législatifs, on ne peut qu'être consterné par la faible évolution de notre droit positif dans ce domaine ! Tout cela pour vous dire qu'il ne serait pas mauvais que tous, nous nous reportions aux textes en faisant preuve d'esprit d'ouverture.

Par exemple, je vous cite l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin », sur les fusions et regroupements de communes, article dans lequel est établi un distinguo entre, d'une part, « les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement » ; d'autre part, « les communes situées hors des agglomérations dont le développement et la bonne administration appellent la mise en commun des moyens et ressources des communes » ; enfin « les communes qui devraient fusionner avec d'autres ».

De ce texte très ambitieux, vous connaissez le résultat : sur 10 143 communes appelées à fusionner, 897 fusions se sont produites. Nous sommes entrés ensuite dans ce que vous expliquez tout à l'heure, et qui n'est pas à l'honneur de notre pays, la procédure de « dé-fusion » à laquelle on assiste depuis quelques années.

M. Bernard Pons. Parce que la loi Marcellin n'était pas coercitive !

M. Jean-Pierre Balligand. Une autre option a été développée avec la création des syndicats à vocation unique, des Sivom et du district, structures fondées sur le volontariat.

M. Bernard Pons. Exactement !

M. Jean-Pierre Balligand. Un volontariat qui ne va pas sans poser un grand nombre de problèmes, mais qui fonctionne par un croisement multiple de communes et par une multiplicité de frais fixe pour l'ensemble des communes.

M. Bernard Pons. Mais cela marche très bien !

M. Jean-Pierre Balligand. J'en arrive à l'Europe et la décentralisation. Pendant que, *grosso modo*, nous restions l'arme au pied, s'agissant de la non-modernisation de nos collectivités locales en France, que se passait-il en R.F.A. de 1968 à 1978 ? On nous dit toujours que les communes de R.F.A. sont importantes. Nous voyons des communes se lancer dans la voie de la coopération internationale - reportez-vous au texte du titre IV. Nous rencontrons en Allemagne des maires de Kreis, d'Ober-Kreis et d'autres maires. Or le système allemand n'est pas si ancien : l'évolution s'est faite entre 1968 et 1978. En R.F.A. on est tombé de 24 000 communes à 8 500. Quant à la Grande-Bretagne, Etat centralisé par excellence, elle est passée de 1 549 communes à 522 communes pour une population à peu près équivalente.

M. Bernard Pons. Oui, mais dans ces pays on parcourt le chemin en sens inverse !

M. Jean-Pierre Balligand. Patience, écoutez ! Au niveau de l'Europe, un certain nombre de choses se sont passées. Il ne faudrait pas dire aujourd'hui que la France doit rester identique à elle-même.

La solution choisie par le Gouvernement consiste à ne pas toucher à la procédure de fusions des communes - M. le rapporteur l'a rappelé - et précisément pour les raisons que je viens de mentionner. Par conséquent, il faut dégager des

thèmes mobilisateurs. Or la décentralisation a donné la chance aux collectivités territoriales - en particulier aux départements, aux régions, et surtout aux villes - d'être dynamiques, d'innover et de porter des projets.

Quelle est désormais la vraie question ? Au bout de neuf ans, on peut faire le bilan de la décentralisation : d'abord, la montée en force des villes, dans toute l'Europe, de ce que moi j'appelle « l'Europe hanséatique », et non pas l'Europe politique ; ensuite, la montée en puissance des exécutifs départementaux et des présidents de conseils généraux qui exercent une sorte de tutelle, à l'instar de quelques présidents de conseils régionaux,...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Pourquoi une sorte de tutelle ? Une tutelle !

M. Bernard Pons. Une véritable tutelle !

M. Jean-Pierre Balligand. ... je dis bien une sorte de tutelle sur les communes de base. Plus les communes sont faibles et pauvres, et plus à la tutelle de l'Etat - disparue du fait des lois Defferre - s'est substituée, de facto, une autre tutelle. Or cela ne me semble ni légal ni républicain. *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste et du Rassemblement pour la République.)*

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

M. Jean-Pierre Balligand. C'est donc à la loi, c'est donc au législateur qu'il appartient de fixer les règles de la coopération intercommunale pour éviter ces phénomènes de tutelle.

M. Christian Pierret, rapporteur. J'ai déposé un amendement en ce sens !

M. Jean-Pierre Balligand. J'en terminerai par une question qui me tient à cœur en tant que rapporteur des crédits de l'aménagement du territoire, depuis quatre ans déjà.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. L'antidote c'est la coopération intercommunale !

M. Jean-Pierre Balligand. Je veux parler de l'aménagement rural.

Il y a en France 22 194 communes de moins de cinq cents habitants.

M. Bernard Pons. Et alors ?

M. Jean-Pierre Balligand. Depuis 1983, je suis maire d'une petite commune de 2 964 habitants, après avoir été adjoint au maire d'une « grande » commune qui en comptait 290 ! Comment faire de l'action économique...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Sans passer par le conseil général !

M. Jean-Pierre Balligand. ... dans les communes de moins de cinq cents habitants, alors que le monde rural dans son ensemble est en perdition ? Qui m'expliquera ? Comment simplement s'occuper du ramassage des ordures ménagères ? Parce que cela exige bien évidemment des dispositions législatives, ...

M. Gilbert Millet. Les communes s'organisent ! Il y a des syndicats !

M. Bernard Pons et M. Christian Estrosi. Il y a des syndicats intercommunaux, monsieur Balligand !

M. Jean-Pierre Balligand. ... des schémas départementaux. Or il n'y en a pas dans tous les départements. Tous les autres pays d'Europe ont organisé cela.

M. Christian Estrosi. Les conseils généraux le font chez nous !

M. Jean-Pierre Balligand. Quand ils le veulent !

Dans mon département, qui n'est pas tenu par mes amis politiques, le schéma départemental n'est pas organisé. On pourrait faire le même procès, soyons honnêtes, à d'autres majorités.

M. Pierre Mazeaud. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Balligand. N'intentons donc aucun procès d'intention de ce genre.

Ces communes sont dans l'incapacité d'organiser les schémas départementaux correctement...

M. Gilbert Millet. Elles le font !

M. Jean-Pierre Balligand. ... ou individuellement, dirai-je pour ceux qui sacralisent l'autonomie communale de manière que je qualifierai de forcenée. Il me paraît relativement grave de laisser les communes dans cet état.

M. Gilbert Millet. Les communes coopèrent toutes dans ma circonscription ! C'est l'un des terrains de la coopération !

M. Jean-Pierre Balligand. Que vaut l'idée de proposer trois compétences ? Il y a d'abord le schéma directeur d'aménagement, parce qu'il faut bien savoir n'est-ce pas, où l'on va construire telle ou telle zone d'habitation, telle zone industrielle, telle Z.A.C. Il faut aussi savoir comment organiser le développement économique. Il faut savoir comment s'occuper du milieu rural français.

M. Gilbert Millet. En arrêtant de désertifier la campagne !

M. Jean-Pierre Balligand. En fait, le discours sur l'autonomie communale en milieu rural n'a aucune signification. Comment atteindre les « seuils critiques », comment réunir des moyens financiers très importants pour intervenir économiquement ? Comment se mettre ensemble pour réaliser des zones industrielles ? Pour attirer les industriels ? Les communes les plus grandes peuvent, bien entendu, minorer les prix, mais les autres ?

La loi du marché joue au sein de l'Europe, certes, mais aussi sur notre territoire.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Je termine, monsieur le président.

Comment, enfin, organiser la protection de l'environnement, dans de bonnes conditions, dans notre pays ? Telle est la seule raison, monsieur le ministre, pour laquelle, en conclusion, je vous dirai que ce projet n'est pas très ambitieux, au contraire de ce que vous avez dit. En fait, on a essayé d'éviter les inconvénients de trop grandes ambitions, tout en essayant de faire bouger la France.

Pour les Communautés de ville, je ne suis pas très inquiet : le dynamisme ira au dynamisme. Dans ce domaine, tout va aller relativement bien. On discutera uniquement des « enjeux de pouvoir », soyons clairs. Qu'en sera-t-il pour le monde rural, au-delà de la commiseration à laquelle nous avons droit de tous côtés ? Quand on parle ici du monde rural, nous sommes souvent très seuls, nous, les ruraux. Pour cela, laissez-nous simplement les communautés de communes, laissez-nous choisir au moins deux compétences sur trois, sinon trois. Nous le ferons tous ensemble. Beaucoup de nos collègues travaillent comme M. Bonrepaux ou comme M. Brianc pour un monde rural vivant.

L'approche doit se faire au-delà des étiquettes politiques. Alors que les partis politiques surtout nous permettent, dans un dialogue avec le Gouvernement, ce qui est tout à fait logique, de mener à notre terme une véritable coopération, dans laquelle nous ne ferons pas, monsieur Pons, du bric et du broc...

M. Bernard Pons. Mais une coopération volontaire !

M. Jean-Pierre Balligand. Par exemple, ne pas avoir des taux uniques de taxe professionnelle est, pour nous, tout à fait fondamental.

Voilà pourquoi ce projet est, selon nous, un bon projet, même s'il mérite encore forcément négociation. Je souhaite que les partis politiques dans leur ensemble aient une approche réaliste. Que l'on jette enfin un regard vrai sur la France, avec, d'un côté, une France qui bouge, de l'autre, une France en grande difficulté qui ne se sauvera que par l'intercommunalité active.

M. Bernard Pons. Volontaire ! Pas obligatoire !

M. Jean-Pierre Balligand. Voilà pourquoi je souhaite, monsieur le ministre, que les communautés de communes se mettent rapidement en place. Après une bonne explication, le milieu rural sera aussi parfaitement d'accord avec cette approche ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. - Mme Nicole Catala et M. Pierre Mazeaud applaudissent également.)*

M. le président. La parole est à M. Léonce Deprez.

M. Léonce Deprez. Monsieur le ministre, même s'il doit devenir difficile, à cette heure tardive, de retenir encore votre attention, je tâcherai d'y parvenir.

Précédemment, un de nos collègues, M. Mathus, a dit qu'en France il y avait, d'un côté les notables, de l'autre le peuple. Qui approuverait une telle affirmation ? De surcroît, il pouvait laisser entendre que, dans cet hémicycle, il en était ainsi. On ne peut pas être d'accord, bien entendu. En réalité, tous les élus locaux sont les élus du peuple et je ne pense pas qu'il convienne de les séparer ainsi en deux catégories.

De même, monsieur le ministre, vous ne pourriez que difficilement être d'accord avec les propos tenus par M. Balligand, quelle que soit la profondeur, très certainement, de ses réflexions. Il distinguait, lui, d'un côté, ceux qui sont pour maintenir la France éternelle, de l'autre ceux qui sont pour la modernité. Il ne me paraît pas possible de se laisser aller à de telles formulations à la tribune de l'Assemblée nationale ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Bernard Pons. En effet ! D'autant plus qu'elles ne veulent rien dire !

M. Léonce Deprez. Nous sommes, en effet, les uns et les autres, pour la France éternelle et pour la modernité ! *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

En fait, monsieur Balligand, vous avez ainsi dégagé toute l'ambiguïté de ce texte, et peut-être les raisons pour lesquelles nous devons nous séparer à son sujet. Vous laissez entendre qu'il y aurait, d'un côté, ceux qui sont pour les 36 000 communes et, de l'autre, ceux qui sont favorables à la coopération intercommunale ! Eh bien, monsieur Balligand, nous sommes à la fois pour les 36 000 communes et pour la coopération intercommunale ! (« Très bien ! » sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.) Il n'est pas possible d'ainsi schématiser ! Peut-être même est-ce un grave défaut que de vouloir ainsi toujours séparer avec acharnement la France en deux camps, les bons et les mauvais, la gauche et la droite, ceux qui parlent vrai et ceux qui parlent faux ! *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)* Nous avons tous ici la volonté de parler vrai ! Nous voulons à la fois la coopération communale et la pérennité des communes.

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

M. Léonce Deprez. Monsieur le ministre, nous essayons de vous éclairer, d'éclairer le rapporteur afin que ce projet de loi soit peut-être susceptible de recueillir, en fin de débat, un accord général. Tel est, en tout cas, le souhait exprimé par chaque responsable de groupe - ce qui, au demeurant, témoigne de notre esprit constructif !

Après ce que j'ai entendu, je me dois de vous faire part d'un autre point de vue. Je suis président d'un syndicat intercommunal à vocation multiple et j'ai l'expérience de tous ceux qui gèrent des communes ou des syndicats intercommunaux. Plutôt que de vous exprimer l'attente des élus locaux, je vous confierai leur inquiétude. Qu'est-ce qui la justifie ? Peut-être le sentiment que le Gouvernement, avec ce projet de loi, ne semble pas leur faire confiance, pour promouvoir eux-mêmes la coopération intercommunale et le développement économique de leurs régions respectives.

Pourquoi donc ne pas faire confiance à ces élus locaux, alors que les syndicats intercommunaux à vocation multiple ont démontré, depuis bon nombre d'années, que le développement économique, l'aménagement du territoire et les grands sujets sont, tout naturellement, les thèmes qui rassemblent ? On laisse entendre qu'il faudrait nécessairement imposer par la loi des regroupements qui vont susciter des « super-maires » et aboutir à des technocraties intercommunales. A mon sens, il est très grave de démotiver ainsi les élus locaux. On parlait de « thèmes mobilisateurs ». Attention que ce projet ne soit pas démobilisateur ! Les élus locaux sont motivés dans la mesure où ils maîtrisent eux-mêmes les questions d'aménagement du territoire, de développement local ou d'amélioration de l'environnement. S'ils sentent que ces problèmes importants leur échappent progressivement et qu'ils sont tributaires d'autorités supérieures, d'élus non issus du suffrage universel, il y a risque qu'ils ne se démotivent ou se démobilisent.

Attention au danger de démotivation !

Attention aussi au danger des fausses solutions. Vous voulez imposer, par ce projet, de nouvelles structures. Or ce ne sont pas tant les structures qui manquent que les ressources. Ce sont souvent d'ailleurs les hommes qui font l'efficacité des structures.

Mme Denise Cachaux. Et les femmes !

M. Léonce Deprez. Les ressources, il faut très certainement les demander à une meilleure répartition des finances locales. Or, avec la D.G.F., depuis 1990, c'est le contraire qui se produit pour les collectivités territoriales. La répartition n'est plus aujourd'hui basée sur les recettes de T.V.A. C'est grâce à une péréquation des revenus de la vie industrielle à travers les départements que l'on parviendra à assurer davantage de ressources aux syndicats intercommunaux à vocation multiple et aux élus locaux des campagnes - eux aussi doivent percevoir leur juste revenu d'une péréquation de la taxe professionnelle issue de la vie industrielle.

M. le président. Monsieur Deprez, il vous faut conclure.

M. Léonce Deprez. Je vais terminer, monsieur le président.

M. Bernard Pons. On a quand même le droit de parler ici !

M. le président. Oui, le temps que chaque groupe a accordé à ses orateurs. Sinon nous serons encore là à trois heures du matin. Voire à trois heures et demie.

Veuillez conclure, monsieur Deprez.

M. Léonce Deprez. Les élus locaux, monsieur le ministre, vous disent : attention à la recentralisation. Ils n'acceptent pas, ou ils acceptent mal, la nécessité de faire appel au préfet pour élaborer les plans de regroupement. Ils se sentent capables de réaliser eux-mêmes les regroupements intercommunaux qui s'imposent. Ils l'ont démontré depuis bon nombre d'années. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Georges Colombier. Tout à fait !

M. Léonce Deprez. Pourquoi donc faire appel au préfet alors que les élus locaux sont capables par eux-mêmes de réaliser ce regroupement ?

M. Christian Pierret, rapporteur. Avez-vous le texte ?

M. Léonce Deprez. Dans ses nuances, le texte laisse au préfet la possibilité d'assumer une responsabilité que doivent prendre eux-mêmes en charge les élus locaux.

Enfin, attention, car la régionalisation semble prendre du retard avec ce texte. Je n'insisterai pas sur ce point : j'observe malgré tout que les ressources de la régionalisation ne sont pas mentionnées. Or, si l'on veut aller jusqu'au bout de la décentralisation, il faut assurer aux régions les moyens de leurs ambitions, les moyens que le texte sur la décentralisation leur impose aujourd'hui. La région doit avoir comme objectif, en effet l'aménagement du territoire, le développement économique, la formation professionnelle, les infrastructures et peut-être même les constructions universitaires.

M. le président. Monsieur Deprez, vous avez largement dépassé votre temps de parole !

M. Léonce Deprez. Plutôt que de nous séparer sur des textes d'un intérêt mineur, rassemblons-nous sur des objectifs qui devraient être majeurs sous le signe de la décentralisation et sous le signe de la répartition des responsabilités entre l'Etat, les régions, les départements et les collectivités territoriales. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.)*

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

M. Robert Pandraud. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je parlerai surtout du titre 1^{er} pour répéter une fois de plus que nous sommes devenus de bien mauvais législateurs.

J'ai lu et relu ses dispositions et je partage nombre des observations formulées par le rapporteur. Mais en dehors d'un souci de présentation - avec deux volets, relatifs l'un à la déconcentration, l'autre à la décentralisation - ce texte

n'apporte rien. Ou plutôt si : il enjoint au Gouvernement de faire un rapport annuel, mais bien entendu il n'est assorti d'aucune sanction !

Je pensais que vous alliez réintégrer la dénomination de « préfet » après l'avoir supprimée en 1982, non sans réhabiliter un peu plus tard ces hauts fonctionnaires lors de leur réception annuelle par le chef de l'Etat. En effet, pourquoi parler toujours du « représentant de l'Etat », alors que nous savons tous qu'il s'agit du préfet ?

Voyez-vous, tout cela est inutile. La déconcentration, on en parle depuis toujours. De multiples commissions ont été créées depuis vingt ou vingt-cinq ans. Certes, quelques progrès ont été faits. Ils resteront toujours insuffisants, non faute d'un texte de loi, mais parce qu'il faudrait que le Gouvernement, que tout gouvernement prenne les dispositions qui s'imposent pour la rendre effective.

Je vais vous faire de la peine, monsieur le ministre : selon vous, il faut que les administrations civiles de l'Etat soient placées sous l'autorité du Premier ministre. Mais, après tous les efforts que nous avons faits les uns et les autres, pourquoi ne pas placer enfin les préfets sous la seule autorité coordinatrice de l'action gouvernementale qui existe, c'est-à-dire le Premier ministre ? Sous d'autres régimes - la III^e, la IV^e République - il y a eu des précédents. Avant 1936, il n'y avait pas de président du Conseil qui n'ait un portefeuille ministériel et, sauf pendant les périodes de crise extérieure, il était, en général, ministre de l'intérieur.

Les anciens « services extérieurs » - qui s'appelleront désormais « services déconcentrés » - auront à leur tête des chefs de service. Pourquoi voulez-vous les placer sous l'autorité d'un chef de service lui-même désigné par ministère de l'intérieur ? Votre ministère - je le regrette pour vous - n'est pas dans les tout premiers de l'ordre hiérarchique. Quant aux chefs de service, ils ont souvent les mêmes qualifications que les préfets. De plus en plus souvent, les uns et les autres sortent de l'E.N.A. - ce qui d'ailleurs tend à uniformiser l'administration française, et c'est triste, sans la rendre efficace. Enfin, les choses sont ce qu'elles sont !...

Vous le savez très bien, les chefs de service voient leur carrière dépendre non pas des préfets, mais de leurs directeurs du personnel, qui sont beaucoup plus importants pour eux. Avant vous, monsieur le ministre, avant même 1981, on a cru faire une révolution dans les préfetures en disant que tout le courrier allait passer par les préfets. Cela aurait été excellent il y a un siècle. Avec le téléphone et le fax, la mesure est devenue quelque peu illusoire...

La commission s'est demandé si le préfet de région devait être en même temps préfet du département chef-lieu. Vieille rivalité ! Avouez que, là aussi, il ne faut pas tomber dans l'inflation. Il y a eu des périodes où les préfets de région étaient préfets de département. Ils étaient à la fois chef de l'exécutif régional et exécutif du département. En 1982, on leur a enlevé leur fonction d'exécutif des collectivités locales. Je crois que le préfet de région peut, sans trop de difficultés, être en même temps préfet du département chef-lieu - d'autant plus que vous n'êtes pas allé jusqu'au bout de votre logique : en matière économique et d'aménagement du territoire, vous lui donnez un certain pouvoir d'impulsion, mais, là non plus, vous n'ajoutez rien. Ce pouvoir, il l'a toujours eu, par l'intermédiaire des conférences administratives régionales, et, par ailleurs, vous ne lui conférez pas de pouvoir hiérarchique sur les préfets de département, alors que cela serait utile.

Ce qui fait la force et la pérennité de « la préfectorale », c'est tout de même le maintien de l'ordre. En cette matière, on aurait pu envisager de quelle manière un certain pouvoir hiérarchique pouvait être donné aux préfets de région sur les préfets de département, le problème aurait pu être discuté, mais ce n'est pas le cas.

C'est dire que ce texte n'apporte rien de nouveau si ce n'est l'annonce d'un rapport annuel, comme il en existe beaucoup. Les gouvernements, heureusement, ne sont pas tenus à respecter cette règle... Mais ce n'est pas très sérieux comme disposition législative !

Je crois aussi qu'il aurait été souhaitable - c'est vrai que ce n'est pas du domaine législatif - de profiter de l'occasion pour exposer un plan de réformes des services déconcentrés de l'Etat. Ne croyez-vous pas, par exemple, que, dans le domaine domanial, un service commun serait utile ? Ne pensez-vous pas aussi que, dans tous ces services déconcentrés, un service juridique et contentieux unique serait effi-

cace et éviterait les doubles emplois ? Ce sont autant de réformes qui, effectivement, je le répète, ne sont pas du domaine législatif, mais qui pourraient apporter quelque chose.

Voilà pour la déconcentration. Une fois de plus, on en parlera beaucoup, on consentira à quelques efforts, mais rien, en définitive, ne sera fait. J'ai connu une période, il n'y a pas si longtemps, où elle n'existait pas. Le ministère de l'intérieur s'occupait de l'Algérie, des départements d'outre-mer. Tout cela est parti, et il y a trois fois plus de fonctionnaires et quatre fois plus de locaux...

M. Defferre avait dit qu'il allait réorganiser le ministère, réfléchir sur l'existence même de la direction générale des collectivités locales. Je crois qu'il n'y a jamais eu autant de fonctionnaires que lorsque celle-ci exerçait une tutelle directe sur les départements. La boulimie administrative est telle dans ce pays que tous les efforts de déconcentration seront ruinés s'il n'y a pas une volonté politique efficace, si l'on ne décide pas qu'un nombre important de fonctionnaires sera dirigé vers les provinces et les départements et si les effectifs budgétaires ne sont pas réduits.

De la décentralisation, monsieur le ministre, je ne vais pas parler beaucoup, d'autant plus que mon temps de parole doit vraisemblablement être épuisé et je ne voudrais pas amener le Président à me le rappeler !

Permettez-moi de vous livrer une recette pratique que je donne depuis des années à tous les ministres lors des débats budgétaires. Elle entraînerait beaucoup de clarté pour les administrés. Elle consiste à émettre une feuille d'impôts par collectivité concernée. A l'heure actuelle, on reçoit des feuilles comprenant la part départementale, la part du district, la part de la région. Faites un sondage parmi vos administrés : personne ne comprend plus rien à rien !

Il y a une dilution importante des responsabilités. Ajoutons la complexité des charges fiscales, la dilution des exécutifs, sans parler - d'autres collègues le feront - de la multiplicité des financements croisés, des différences, sinon des divergences, de compétences entre les services départementaux et les services de l'Etat.

Prenez le malheureux usager de l'action sanitaire et sociale. Son grand problème est de savoir si son cas doit être soumis à la D.A.S.S. d'Etat ou à la D.A.S.S. départementale. En définitive, il n'arrive pas à suivre le circuit administratif. Beaucoup de lois que vous nous faites voter, de nombreux décrets relevant des domaines économique ou social ne sont pas appliqués, car jamais l'administration n'a été aussi compliquée. Vous ne faites rien dans ce texte pour la simplifier. En tout cas, vous ne nous promettez aucun programme sérieux. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à Mme Marie-France Stirbois.

Mme Marie-France Stirbois. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lorsqu'il a concocté dans l'ombre son projet de réorganisation de l'administration territoriale de la République, M. Joxe voulait-il se montrer plus révolutionnaire que les Constituants qui, il y a deux siècles de cela, démembrèrent les provinces de France, sans oser cependant s'attaquer aux structures traditionnelles, j'ai nommé les communes ?

Cet excès est dommageable, car, je vous le concède, tout dans ce projet de réorganisation de l'administration territoriale n'est pas mauvais - certaines mesures avancées, comme le renforcement des droits des élus minoritaires dans les conseils municipaux, sont plutôt bonnes, ainsi que la volonté de mieux informer les citoyens sur ce qui se passe dans leur commune, la faculté offerte aux conseils municipaux de consulter les électeurs sur les questions qui intéressent la commune : autant de points qui vont dans le sens d'un meilleur fonctionnement des rouages administratifs de notre pays. La démocratie s'en trouvera renforcée, ce dont je ne peux que me féliciter.

Mais il y a un problème dans ce texte. Il se situe dans l'ambiguïté du titre III, où se trouve présenté le nouveau modèle de « communauté de communes ». L'habile présentation de l'article 48, qui se propose de « promouvoir le développement économique local et un aménagement équilibré de l'espace », n'empêche pas que se pose une question de fond : pourquoi créer cette nouvelle entité alors que peut être mis

en œuvre pour répondre à ces exigences tout un arsenal de structures qui va des syndicats intercommunaux pour l'enlèvement des ordures ménagères aux regroupements scolaires, en passant par les associations pour la création d'installations sportives ? La gamme est vaste ! Il suffirait simplement de la moderniser.

Alors, puisque ces moyens juridiques qui visent au développement économique et à l'entraide des petites communes existent, pourquoi, sous prétexte d'« harmonisation européenne », de « développement », d'« efficacité technique », que sais-je encore, pourquoi veut-on réduire le nombre des communes françaises ? Car il s'agit bien de cela : supprimer les petites bourgades.

Là se pose un problème purement politique. Là aussi il y a ambiguïté dans la démarche socialiste. Car de deux choses l'une : ou bien M. Joxe a pris une initiative qui va au-delà des souhaits de M. le Président de la République - ce qui serait grave puisqu'une telle démarche dénoterait un manque profond de cohésion dans l'action gouvernementale -, ou bien M. Mitterrand tient un double langage, ce qui serait encore plus grave.

Mme Nicole Catala. C'est vrai !

Mme Marie-France Stirbois. En effet, le Président de la République s'est montré particulièrement clair le 22 mars de l'année passée lorsqu'il fut invité à Moulins pour la célébration du deux centième anniversaire de la création des départements : « Les petits maires des petites communes, que l'on voit de loin, moi je les connaissais de près et je savais les trésors de sagesse, de réflexion et de bon sens et d'honnêteté qui se trouvaient là et qu'il était vraiment dommage de ne pas tirer le meilleur de cette vie démocratique intense que connaissent les maires de nos communes, petites ou grandes. Et dans la commune la plus pauvre, on voit le plus souvent des élus avec lesquels on peut débattre pendant des heures de tous les sujets qui dépendent de leur autorité, comme on peut débattre de tous les sujets qui intéressent la France. »

Or, avouer à l'article 49 que ce regroupement des communes dans les départements se fera sous l'égide des préfets, équivaut, de facto, à revenir sur les acquis des lois de décentralisation et de déconcentration de 1982-1983. Cela équivaut à annihiler les transferts de pouvoir, les transferts de compétences, les transferts de capacité gestionnaire qui s'étaient effectués au profit des populations pour les remettre entre les mains des représentants de l'Etat.

D'où l'interrogation légitime du citoyen français devant cette volte-face socialiste : pourquoi le Gouvernement veut-il opérer ce regroupement des communes au niveau administratif ? Une seule réponse est possible : il s'agit pour eux de casser les structures traditionnelles de notre pays jusque dans ses cellules les plus intimes. La commune, en effet, est l'échelon politique le plus familier aux Français. Dans chaque bourgade, la vie s'organise autour de la place de l'église, devant le monument aux morts qui symbolise l'appartenance à la patrie et la fidélité aux sacrifices passés.

M. Bernard Pons. C'est vrai !

Mme Marie-France Stirbois. Le tissu social s'accroche au cadre communal. Clocher et cimetière, kiosque et place publique sont pour tout citoyen des points de repère. Ils nous permettent de nous situer dans la trépidation du monde moderne. Imagine-t-on quelqu'un dire : « Je suis un habitant de telle ou telle communauté de communes » ? Ce serait absurde.

Non, c'est évident ! Nous ne sommes pas des numéros évoluant dans les mondes sinistres et déshumanisés de Aldous Huxley ou bien de George Orwell, et les identités ne se forment pas à partir de rien, encore moins par décret. Nous tirons nos racines de lieux bien particuliers et nous y sommes attachés. C'est cet attachement multiséculaire des Français à leurs communes qui se trouve aujourd'hui menacé par les manœuvres des technocrates au service de l'idéologie socialiste...

M. le président. Madame Stirbois, il vous faut conclure.

Mme Marie-France Stirbois. Je conclus, monsieur le président.

... qui, dans le même temps qu'elle détruit tout ce qui fait notre qualité de Français, favorise la colonisation en masse de notre pays.

Lorsqu'il siégeait sur les bancs de cette assemblée, mon mari s'était déjà élevé avec virulence contre les tenants de l'idéologie cosmopolite qui se gaussaient de cette France des terroirs et des clochers, qu'ils ridiculisaient et se vantaient de vouloir détruire. Eh bien, c'est contre eux que je continue le combat, pour défendre justement cette France des terroirs et des clochers à laquelle je suis particulièrement fière d'appartenir.

Mme Nicole Catala. Elle a raison !

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

M. Jacques Santrot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais à mon tour et à l'inverse de l'orateur précédent insister sur la nécessité de la coopération intercommunale, particulièrement dans les grandes agglomérations urbaines.

Nous connaissons tous les problèmes de nos agglomérations, où les limites de la ville chef-lieu et des communes suburbaines ne sont plus connues que des seuls initiés, où nous avons des difficultés pour situer les logements sociaux entre telle ou telle, ou pour faire coïncider les différents documents d'urbanisme. Certes, la coopération existe. Elle est parfois tous azimuts : j'ai bien entendu certains de mes collègues se vanter d'appartenir à huit syndicats intercommunaux différents ! Je me demande parfois quel type de coopération on peut faire dans ces conditions...

En effet, cette dernière concerne la plupart du temps la gestion des réseaux, parfois la gestion des transports en commun. Bref, on en parle beaucoup, on en fait un peu. Mais lorsqu'il s'agit de s'attacher à des problèmes de dimension européenne - développement urbain, développement économique - c'est plus difficile.

J'en veux pour preuve la multiplication des lotissements des zones d'activité dans une même agglomération. C'est ainsi que, selon un rapport récent, les communes de l'une d'entre elles, que je ne citerai pas ont, pour la seule année 1990, mis sur le marché à l'intention des entreprises des surfaces commercialisées égales à celles des dix dernières années. Je vous laisse imaginer la multiplication des frais financiers qui en découle et l'anarchie dans le développement !

Lorsqu'on aborde les problèmes de la fiscalité, tout devient insurmontable. Il n'est pas rare que les taux de taxe professionnelle varient de un à quatre et demi au sein de la même agglomération, et de un à cinq ou cinq et demi sur l'ensemble du territoire. Il était donc logique qu'après de longues années de discours, de tentatives de coercition, ou, au contraire, de solutions plus laxistes, on essaye de trouver une autre façon d'avancer.

Effectivement, et vous l'avez dit cet après-midi, il ne faut pas obliger, mais inciter, proposer. Après quoi les responsables des communes devront se déterminer en leur âme et conscience pour savoir s'ils acceptent ces structures de coopération.

Je crois que la solution choisie est heureuse, puisque des élus représentatifs des communes siégeront dans cette commission départementale qui transmettra ses propositions aux municipalités. A l'opposé de ce qu'a déclaré un précédent orateur, je ne vois pas comment on peut reprocher à cette commission d'être contraire à la décentralisation et aux responsabilités des élus au motif qu'elle serait présidée par le préfet.

Dans cette affaire, pour nous et pour la commission, le préfet doit être le garant de la neutralité entre les diverses collectivités, afin que nous puissions avoir la certitude qu'une des collectivités issues des lois de décentralisation ne créera pas une tutelle indirecte sur les communes. Sans vouloir être agressif, j'estime qu'aujourd'hui, par le jeu des subventions et des prébendes, certains présidents de conseils généraux exercent plus fréquemment des tutelles indirectes sur les communes que les services préfectoraux. (Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe socialiste.) C'est la raison pour laquelle, avec un certain nombre de mes amis - mais nous avons été suivis par une bonne majorité de la commission - nous avons déposé un amendement tendant à supprimer une mesure qui figurait dans les textes anciens et qui a été reprise dans le projet, à savoir l'avis nécessaire du département sur les choix des organismes de coopération. En effet, je connais des départements où, très récemment encore, le conseil général a émis un avis défavorable à la création d'un district : c'est pour le moins désagréable !

Troisièmement, il faut veiller aux conditions de représentation au sein des organismes de coopération. Ce sujet, pour l'instant, n'a été évoqué que par le rapporteur ; je m'y arrêterai à mon tour.

Il ne serait pas correct ni concevable que, comme le prévoit encore le texte du projet, on aboutisse, par le mélange des modes de scrutin, et selon l'importance des communes adhérant à l'organisme de coopération, à des majorités conjoncturelles et contradictoires, les élus majoritaires de la ville-centre se retrouvant mis en minorité dans l'organisme de coopération par la conjonction d'oppositions de circonstance. C'est la raison pour laquelle il s'est trouvé une très large majorité à la commission pour amender le texte proposé pour l'article L. 168-2. J'espère que vous ne serez pas hostile à cette modification.

Enfin, il faut dire un mot de la taxe professionnelle.

Transférer la taxe professionnelle aux organismes de coopération communale quels qu'ils soient, communautés de ville ou communautés de communes, présenterait un triple avantage. D'abord, cela permettrait d'unifier les taux de la taxe professionnelle dans l'agglomération. Ensuite, on parviendrait ainsi, en créant des organismes de coopération fiscalisés, à éviter des distorsions entre les taxes professionnelles et les taxes d'habitation dues à certains transferts liés aux modalités actuelles. Enfin, ce transfert aurait le mérite considérable de contribuer à diminuer les écarts de taux de taxe professionnelle au niveau national, ce qui réduirait du même coup la surenchère que se font les communes dès qu'une entreprise est à la recherche d'un site de création ou d'extension.

En conclusion, monsieur le ministre, j'insisterai sur une proposition que la commission n'a pas retenue pour l'instant mais que nous avons été plusieurs à soutenir. Vous savez que les districts ont fait la preuve de leurs grandes capacités. De surcroît, les compétences qu'ils se sont librement données sont souvent très supérieures à celles que prévoit le projet de loi pour créer une communauté de villes ou de communes. Ces districts n'ayant en définitive que peu de différences avec les communautés de villes que nous avons l'intention de créer, il serait judicieux, si la modification de l'article L. 168-2 est adoptée, qu'ils puissent également bénéficier de l'affectation unique de la taxe professionnelle. Il y aurait là, me semble-t-il, un moyen supplémentaire d'encourager la coopération volontaire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Rudy Salles.

M. Rudy Salles. Monsieur le ministre, ne voyez pas dans nos remarques ou dans nos critiques contre votre projet de loi, et notamment contre le titre III, d'attaques politiciennes mais plutôt une réflexion sur le devenir des institutions auxquelles nous sommes probablement le plus attachés : les communes.

Le débat de ce soir nous a tous amenés à rencontrer les maires de nos circonscriptions pour leur demander leur avis sur cette réforme. Notre collègue Mathus a dit que ce projet suscitait une grande attente de la part des élus locaux. Cette attente est d'autant plus pressante que l'inquiétude qu'a fait naître votre projet est aujourd'hui le sentiment le mieux partagé par les élus municipaux.

Chacun sent bien que le processus qui sera engagé avec la création des communautés de communes et des communautés de villes va bien au-delà de la coopération intercommunale ou de l'association basée sur le volontariat qui, elles, ont la faveur des élus. Les syndicats intercommunaux, les districts, les communautés urbaines faisaient appel à la volonté des communes de s'entendre et de coopérer dans un certain nombre de domaines. Dans votre projet, l'importance du rôle des préfets dans l'élaboration des schémas et le pouvoir directif et décisionnaire qui leur est accordé confirment nos craintes. A terme, les conseils municipaux se verront intégrer dans les nouvelles structures, perdront peu à peu leurs prérogatives au profit de celles-ci, et des communes entières risquent ainsi de perdre leur personnalité.

Je pense à ces petites communes voisines de grandes villes qui ont essayé de maintenir un développement équilibré et qui y sont souvent parvenues parce qu'elles avaient la plénitude de leurs facultés d'orientation et de décision. Demain que pèsera telle ou telle petite commune dans la toute-puissante communauté de villes ? C'est là un exemple parmi tant d'autres.

Au lieu de simplifier, on complique. La communauté de villes ou de communes deviendra le quatrième échelon de l'administration territoriale, se surajoutant ainsi aux communes, aux départements et aux régions. La multiplication des centres de décision créera des inerties bureaucratiques supplémentaires et coûtera encore davantage aux contribuables.

Pourquoi n'avoir pas tout simplement modernisé ce qui existe et qui marche bien, au lieu de proposer une réforme dont pratiquement aucun élu local ne veut ? Vous faites du Defferre à l'envers, car lui avait su proposer des lois de décentralisation qui, bien qu'imparfaites, étaient admises par les élus locaux, ce qui lui avait permis d'obtenir une très large adhésion du Parlement. *(Sourires sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Alain Richard. Vos prédécesseurs étaient contre quand même !

M. Rudy Salles. Tel ne sera pas votre cas. A la faveur du changement de titulaire au ministère de l'intérieur, nous pensions que ce projet pouvait être profondément remanié. Encore un regret, monsieur le ministre !

En guise de conclusion, permettez-moi de vous faire part du sentiment de deux maires de ma circonscription, de tendance pourtant très opposée.

L'un est le maire communiste de La Trinité, ville de 10 000 habitants. Il a fait adopter par son conseil municipal une motion proclamant que la volonté des élus locaux de coopérer librement entre communes ne saurait être confondue avec le regroupement obligatoire de ces dernières, qui porterait un coup à l'autonomie et aux libertés communales.

L'autre, mon suppléant, est le maire de Saint-André, commune de 5 000 habitants. Dans une lettre au Président de la République, il s'inquiétait récemment que sa commune ne devienne un quartier d'ortoir et que le conseil municipal ne perde progressivement ses pouvoirs au profit des nouvelles instances. Pour conclure, il demandait à François Mitterrand de remettre ce texte dans un tiroir.

Vous seriez bien inspiré de vous ranger à cette sage recommandation, ne serait-ce que pour le titre III, avant que l'irréparable ne soit commis et que le clocher du village, ce symbole de la tradition et de l'attachement des Français à leur commune que François Mitterrand avait placardé sur les murs de France en 1981, ne devienne le clocher de la très anonyme et impersonnelle communauté de villes. *(Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Desein.

M. Jean-Claude Desein. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet qui nous est soumis, malgré l'affirmation réitérée de le fonder sur la libre volonté des élus, présente en son état actuel des aspects provoquant leur inquiétude.

La commission spéciale a beaucoup travaillé, d'autres que moi l'ont dit. Elle l'a fait dans le meilleur esprit et avec l'objectif unanimement partagé de réduire au maximum tout ce qui peut encore susciter des craintes chez les élus locaux. Le projet de loi aura donc d'autant plus de chance d'aboutir à bonne fin et d'être appliqué efficacement que le Gouvernement acceptera de prendre en compte les amendements retenus par la commission spéciale.

La procédure de création des établissements de coopération en confère la responsabilité aux élus et à eux seuls. Certes, le préfet présidera la commission départementale de la coopération intercommunale, parce que lui seul est susceptible de se trouver en position d'arbitre et qu'il n'est pas souhaitable d'installer un élu en situation de prééminence par rapport à ses collègues. Toute ambiguïté est donc levée sur le rôle du préfet qui sera en réalité de caractère notarial.

Le Gouvernement serait bien inspiré d'accepter l'amendement de la commission spéciale préconisant l'élection par collèges des membres de la commission départementale, sans attendre le décret en Conseil d'Etat qui devrait, selon le projet, en préciser le mode de désignation. L'élection par leurs pairs des membres de la commission départementale serait une garantie essentielle du respect de la volonté des communes. Je n'imagine pas, en effet, des élus désignés démocratiquement par leurs collègues imposer à d'autres élus une formule de coopération dont ceux-ci ne voudraient pas.

La commission départementale devrait recevoir, dès son installation, et à leur demande, les représentants des communes qui auraient ainsi la possibilité de dire quelle formule de coopération a leur préférence et quels partenaires ils ont choisis. L'idéal serait que la commission départementale n'ait plus, à l'issue de ces rencontres, qu'à enregistrer la volonté des communes, le projet de schéma départemental recouvrant alors l'ensemble des propositions de ces communes.

Un point du projet gouvernemental m'apparaît comme tout à fait inacceptable. Constituer le conseil de communauté en y faisant siéger deux délégués par commune susciterait à coup sûr un obstacle à la bonne application de la loi. Nous connaissons tous nombre de cas où une communauté de communes pourrait être créée autour d'une commune-centre, comptant environ la moitié de la population totale. Dans son état actuel, le projet contient le germe d'un refus : celui de la commune-centre dont les deux représentants seraient noyés dans la masse des représentants des autres communes. Mais il ne faudrait pas, *a contrario*, que la commune-centre soit par trop représentée. Ce sont alors les autres communes qui hésiteraient à s'engager dans la voie de l'intercommunalité. La sagesse serait que le Gouvernement accepte l'amendement proposé par la commission spéciale, qui prévoit que chaque commune dispose d'au moins un siège, mais qu'aucune commune ne dispose de plus de la moitié des sièges.

Cette disposition devrait également s'appliquer aux communautés de villes en cas d'échec de la recherche de l'accord amiable, lequel sera à l'évidence la solution la plus satisfaisante.

Contrairement au projet gouvernemental, et comme le préconise la commission, seules devraient être consultées les communes concernées par un projet de communauté. Il n'est pas logique, en effet, qu'un conseil municipal soit appelé à donner son avis sur le devenir de communes situées à l'autre bout du département.

Au sujet des communautés de villes, j'appelle l'attention du Gouvernement sur certaines situations particulières. Je sais bien qu'on ne légifère pas en fonction de situations particulières, mais dans l'intérêt national. Cependant, il y aura de grandes difficultés à créer des communautés autour de villes dont la population est à elle seule quatre, cinq ou même six fois supérieure à celle de l'ensemble de toutes les autres communes réunies. Cette situation ouvrira la possibilité de créer une communauté en vertu de la règle de la majorité qualifiée, même si l'avis de toutes les communes périphériques est défavorable. Le seul garde-fou sera, dans ce cas de figure, la sagesse des élus membres de la commission départementale et le respect qu'ils portent à leurs collègues, élus comme eux au suffrage universel.

L'Europe, c'est bientôt. Toutes les nations qui la constitueront ont du repenser leurs structures territoriales. Au-delà de nos frontières, certains de nos voisins, et non des moindres, l'ont fait d'autorité. Nous devons nous féliciter que le gouvernement français ait adopté une démarche plus incitative, plus souple et plus respectueuse de l'autonomie communale. Il reste à espérer que la loi permettra au plus grand nombre de collectivités territoriales d'atteindre un seuil opérationnel en taille et en capacités, tout en respectant ce qui fait la spécificité de chacune de nos communes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Lequiller.

M. Pierre Lequiller. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, sur l'ensemble du texte que nous examinons, je m'associe bien sûr aux commentaires que le porte-parole du groupe U.D.F., André Rossinot, a présentés tout à l'heure. Mais mon propos portera uniquement sur la réforme qu'il était fondamental d'entreprendre et qui pouvait être engagée à l'occasion de ce texte, celle concernant l'intervention des collectivités locales dans les investissements des établissements privés sous contrat.

J'étais intervenu à ce propos dans la discussion de divers textes relatifs à l'enseignement. M. Jospin m'avait alors renvoyé au débat sur les collectivités locales. Soit ! Nous y sommes aujourd'hui, et j'espère que vous ne me renverrez pas à votre tour, monsieur le ministre, à un texte ultérieur sur l'éducation. Je souhaite aujourd'hui que les réponses soient claires, parce que ce texte pourrait être l'occasion de mettre fin à une injustice grave entre privé et public.

M. Christian Pierret, rapporteur. Il ne traite pas de l'éducation !

M. Pierre Lequiller. Mais M. le ministre sait très bien que l'enseignement catholique a demandé qu'on profite de l'occasion pour autoriser les collectivités territoriales à financer les collèges sous contrat.

Quel est le problème ? Un effort considérable a été consenti par les conseils régionaux et généraux pour les travaux ou les constructions en faveur des collèges et lycées publics, mais aussi en faveur des établissements privés sous contrat d'association, souvent avec l'approbation d'élus socialistes. Or un récent arrêt du Conseil d'Etat, après des débats controversés, a interprété la loi Falloux - qui remonte à 1850 - de façon restrictive, limitant à 10 p. 100 l'intervention des collectivités locales dans le privé, alors que celles-ci, on le sait, interviennent à 100 p. 100 pour les établissements publics. Le Gouvernement s'est jusqu'ici opposé à toute réforme législative, s'appuyant sur une interprétation d'une loi vieille de plus de 140 ans !

Je pose ici quelques questions sur lesquelles j'attends des réponses simples.

Le Gouvernement va-t-il continuer à s'opposer à cette réforme qui ne serait que justice ? Est-il vraiment juste que, dans une même commune, un enfant scolarisé dans l'enseignement privé doive étudier dans un établissement si vétuste que des problèmes graves de sécurité s'y posent, tandis que les collectivités rénovent ou construisent, parce qu'elles le peuvent, et c'est tant mieux, des établissements publics de même nature ?

Le Gouvernement va-t-il s'obstiner dans une attitude contraire à l'esprit de décentralisation ? L'Etat demande aux collectivités territoriales de participer au financement des universités qui pourtant, selon la loi, relèvent de sa responsabilité.

Tous les jours, l'Etat opère des transferts de charges, que ce soit en déclassant des routes nationales ou dans les domaines scolaire ou social. Mais lorsque les collectivités locales veulent financer les établissements privés sous contrat, les préfets interviennent, au besoin pour déferer ces collectivités locales devant les juridictions administratives.

Deux poids, deux mesures : dans un cas, on incite les collectivités locales à participer, en dépit de la loi, dans l'autre on le leur interdit. L'article 72 de la Constitution dispose pourtant que les collectivités s'administrent librement.

En fait, seul le Gouvernement peut et doit proposer la modification. Il suffit qu'il le veuille et vous pouvez encore le faire. Nous ne vous demandons rien de plus que l'équité entre enseignement public et enseignement libre, somme toute l'égalité des chances. Mais votre Gouvernement n'est-il pas tout simplement encore nostalgique de l'enseignement laïque unifié, attaché à une vieille culture partisane dépassée, hostile à la liberté de l'enseignement. (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Pons. Laïque et républicain !

M. Alain Vivien. Entendre encore cela aujourd'hui !

M. Pierre Lequiller. Votre Gouvernement, comme nous l'expliquent certains de nos interlocuteurs à Matignon ou à l'Elysée, ne craint-il pas les réactions du S.N.I. ou de la F.E.N. ?

Ces syndicats existent, mais pour défendre leurs membres, non pour dicter sa politique au Gouvernement de la France et l'avenir de nos enfants ne doit pas dépendre de considérations de politique politicienne.

M. Alain Vivien. Ni de Mgr Lefebvre !

M. François Patriat. Trop tard !

M. Pierre Lequiller. Votre gouvernement a soufflé le chaud et le froid, Matignon laissant au secrétariat général de l'enseignement catholique des espoirs que l'Elysée leur a retirés ces derniers jours.

Cette affaire est, vous le savez, monsieur le ministre, primordiale. Acceptez, comme je le proposais dans mon amendement et dans ma proposition de loi, d'intégrer dans votre texte la possibilité pour les collectivités locales de concourir aux dépenses d'investissement des établissements privés sous contrat. Si vous le faites, une grande partie de la population applaudira. Si vous ne le faites pas, ce refus sera interprété à juste titre comme la volonté d'asphyxier l'enseignement libre.

La loi Savary avait cet objectif ; elle avait soulevé la colère du peuple français avec des manifestations jamais vues jusque-là. Je peux vous dire que la déception de l'enseignement catholique, si ce texte n'est pas proposé par le Gouvernement, provoquera des manifestations importantes.

L'enseignement privé participe, comme l'enseignement public, à une mission d'intérêt général. Nous devons juger ce fait avec un esprit moderne, conforme à la décentralisation.

Cette dernière a permis de transformer les conditions de travail des élèves du secteur public. Nous nous en réjouissons et nous œuvrons tous les jours dans nos collectivités locales pour cela. Laissez les élus faire de même pour l'enseignement privé, dans une atmosphère de tolérance et dans l'intérêt de la liberté. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Goulet.

M. Daniel Goulet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon propos portera sur le chapitre qui concerne directement les collectivités locales, c'est-à-dire celui relatif à l'organisation territoriale.

Ainsi que de nombreux orateurs l'ont rappelé la coopération entre les communes existe déjà sous des formes diverses. Peut-être doit-elle aujourd'hui répondre à de nouvelles nécessités locales et à d'autres impératifs.

Le récent débat sur la solidarité financière entre les villes tente, bien difficilement d'ailleurs, d'apporter une solution au mal de vivre de certaines zones urbaines, mais il nous faut également penser à répondre au désarroi des campagnes. Quelles sont vos intentions réelles ? Envisagez-vous d'apporter des solutions à cette amorce de déchirure du tissu rural ?

Je ne comprends pas très bien pourquoi on distinguerait alors les problèmes des villes de ceux des campagnes, d'une manière aussi tranchée, même si l'on doit en constater les spécificités et si, pour tenter d'y remédier, le Gouvernement a eu l'idée de créer un ministère de la ville. Pourquoi pas un ministère des campagnes alors que nous savons tous qu'il existe un ministère de l'aménagement du territoire.

Je ne comprends pas mieux, monsieur le ministre, que vous ayez distingué dans votre projet la communauté des villes. Ville au singulier ou au pluriel, peu importe ! Pour moi, cette communauté ne m'apparaît pas différente de la communauté urbaine et de la communauté de communes.

Si l'on se bornait à ne considérer que ces deux styles de coopération, l'essentiel de ce que peut apporter réellement la coopération entre les collectivités locales, selon l'idée que je m'en fais, serait réglé. Or les deux formes nouvelles de coopération que vous proposez n'apportent pas de réponse claire, positive à l'aménagement du territoire, pas de réponse décisive au devenir du milieu rural, pas davantage à la recherche du mieux-être des villes.

La coopération intercommunale a montré depuis longtemps déjà qu'elle était une solution réaliste, souple, adéquate, permettant la survie des communes les plus démunies et s'adaptant à la logique d'existence des autres communes. Elle est, en résumé, une réponse à bien des problèmes qu'une commune isolée ne pourrait résoudre seule. Cette coopération, que je vis personnellement comme beaucoup d'autres depuis plus de trente ans dans le cadre d'un Sivom, a ainsi fait ses preuves. Elle a paru concilier les besoins associatifs des communes adhérentes tout en préservant et en respectant les identités communales qui doivent demeurer.

Pendant, cette coopération reste limitée dans l'espace et dans ses objectifs. Aussi mon propos me conduira-t-il à vous parler d'un autre genre de coopération rarement évoqué ici et qui m'apparaît pourtant plus logique, plus réaliste que ceux que vous proposez : il s'agit de la coopération intercantonale qui fait appel à la notion de pays.

Ce type de coopération pourrait, à terme, apporter la preuve de son efficacité, car il prend en compte la nécessaire relation ville-campagne, dont tout porte à croire qu'elle est source d'équilibre, de développement et donc d'avenir, parce qu'elle s'appuie sur la complémentarité.

Une seconde étape pourrait être franchie dans le cadre du réaménagement du territoire pour tenir compte des nouvelles réalités que sont la nécessaire revitalisation de notre espace rural et l'indispensable décongestion de nos villes et de nos banlieues asphyxiées. Cette démarche n'a pas pour objet de

définir un zonage précis, ni de remettre en cause des limites administratives ou électorales, mais d'en faire une lecture économique et culturelle.

La notion de pays me paraît être la mieux adaptée désormais à la recherche d'un équilibre entre les communautés urbaines de dimensions moyennes en pleine expansion, et leur intégration au tissu rural dans une communauté d'intérêts.

Le pays « communauté d'intérêts » se définit à l'échelle d'une même zone géographique naturelle. La complémentarité économique, culturelle et sociologique peut trouver ainsi sa pleine dimension et susciter un développement harmonieux entre la « ville-charpente » d'une part, les cités satellites ou chefs-lieux de cantons, les communes rurales, d'autre part.

Au moment où l'ouverture européenne va modifier les relations entre les communes et les villes, ne doit-on pas saisir la chance intercantonale pour favoriser l'émergence de pôles d'excellence complémentaires, plutôt que d'en conforter les rivalités ?

Les villes doivent jouer un rôle efficace en matière de développement et d'accompagnement au bénéfice de toute la zone d'influence afin d'éviter l'asphyxie des communes rurales satellites qui risquent de s'épuiser dans des rivalités.

Cette réalisation équilibrée et harmonieuse ne se fera que dans la mesure où les unes et les autres sauront dépasser certains égoïsmes ! L'addition de leurs particularités et de leur spécificité devant être mise au service de la complémentarité et de la solidarité.

Les acquis des actions de développement local sont indéniés : plans d'aménagement rural, contrats de pays, chartes intercommunales, plans de développement des zones fragiles, opérations groupées d'aménagement foncier, opérations programmées d'amélioration de l'habitat, pays d'accueil, etc.

Si ces actions ont joué un rôle indispensable pour renforcer l'animation et la coopération intercommunales, si elles ont contribué à la réalisation de nombreux projets en apportant les financements nécessaires, nous constatons que, dans certains cas, ces cadres d'action restent malgré tout difficiles à élaborer car ils sont exigus, limités, souvent superposés, parce qu'ils n'ont pas encore de réalité juridique. Il s'agit donc de chercher à coordonner tous les efforts mis en œuvre en vue de lancer avec plus d'efficacité des démarches de développements économique d'ouverture et d'envergure nouvelles.

Dans le Sivom que j'anime, dont l'existence remonte à trente ans, nous avons réalisé, en regroupant cinq cantons, soit quarante-huit communes, ce qui constitue désormais le pays de haute Sarthe. C'est encore ce que nous sommes en train de mettre en place dans un autre pays de mon département, sur le bocage sud-normand, où un projet au pays d'Alençon est élaboré à partir de la ville chef-lieu et constitué en coopération avec cinq autres cantons ruraux qui l'entourent.

Faisant ainsi référence à ces réalités, je voudrais démontrer que les communautés de pays, dans un même département peuvent contribuer à en assurer l'avenir.

Si ces projets de coopération intercantonale aboutissent, ce que je crois, les pays d'Orne formeraient à terme une nouvelle réalité territoriale, plus équilibrée, plus harmonieuse tout en respectant le cadre départemental, qui n'en perdrait pas pour autant ses spécificités locales. Ne dit-on pas que le village, élément de référence par excellence de l'identité nationale, est une vieille création qui relève de l'histoire ?

Cette histoire, cette identité, au lieu de les perdre, s'il reste isolé, le village peut au contraire les conserver, les valoriser au sein même du pays dont il devient alors un des éléments enrichissants et irremplaçables.

Monsieur le ministre, tout le monde parle de la coopération, mais peu y souscrivent encore, car beaucoup la redoutent.

La coopération ne se décrète pas, ne s'impose pas. Pour se réaliser pleinement, elle doit d'abord être ressentie, mais, surtout, elle doit être fondée sur l'adhésion volontaire et sur la confiance, ce qui suppose, au préalable, une excellente définition des projets dans le cadre d'un programme global de développement à réaliser dans le temps et à répartir de façon équitable et cohérente sur l'ensemble du territoire de coopération, de telle sorte que chacune des collectivités prise en compte ne se sente pas dominée ou mise à l'écart.

Les règles de participation et de solidarité, la représentativité des élus, les implications financières et budgétaires devront être clairement définies. Pour qu'une véritable coopération se dessine et s'exerce dans les meilleures conditions, il faut en effet que la confiance et la solidarité soient assurées. Or votre projet tel qu'il nous est présenté, dans ses différentes dispositions, n'inspire pas suffisamment l'un et l'autre de ces préalables.

M. Bernard Pons. Il n'inspire pas confiance !

M. Daniel Goulet. Les articles qui définissent les compétences, les modalités de fonctionnement et la répartition des responsabilités, sont fort imprécis. Il ne peuvent donc susciter un engagement spontané et enthousiaste des candidats à la coopération. Ce n'est pas la mise en place d'une commission départementale de la coopération qui seule y pourvoira.

M. Léonce Deprez. C'est évident.

M. Daniel Goulet. S'il est nécessaire d'aller plus loin en rénovant l'instrument coopératif comme facteur de développement local, il n'est pas possible d'envisager cette rénovation avec l'autorité et la rigidité que votre projet fait craindre. Pourquoi ne pas s'inspirer d'initiatives et de réalités qui, sur le terrain, ont fait amplement la preuve de leur efficacité ? Pourquoi ne pas envisager le renouveau de la coopération à partir des expériences vécues et réussies ?

M. Léonce Deprez. Très bien !

M. Bernard Pons. Il a raison !

M. Daniel Goulet. Il suffit de les enrichir et de les encourager. C'est à l'Etat qu'il appartient de mettre en place toute une série de mesures d'intéressement et d'incitation. Tel n'est pas le cas.

Au plan de la participation, il est regrettable que vous n'avez pas inscrit dans votre projet la création d'une structure de réflexion qui associerait les responsables socioprofessionnels et associatifs. Vous auriez ainsi confirmé l'appréciation favorable que vous exprimiez cet après-midi à l'adresse du rapporteur du Conseil économique et social. Ce groupe, cheville ouvrière de la concertation, pourrait tenir le rôle d'un conseil déparlemental économique et social.

S'agissant d'incitation, le Gouvernement doit mettre en place une véritable politique qui accompagne et encourage d'une manière significative la coopération, celle notamment qui contribue le mieux à l'aménagement du territoire, prenant en compte, à la fois la ville et la campagne dans le cadre de contrats de pays spécifiques.

Des dotations particulières - aux grands équipements, aux logements par exemple - des mesures fiscales appropriées à la valorisation économique et culturelle de l'espace doivent bénéficier en premier lieu aux collectivités, aux entreprises, aux institutions socioprofessionnelles et associatives qui s'impliquent et contribuent au développement de leur propre pays. Je pense en particulier aux créations d'emplois dans les P.M.E., aux petits commerces qui, en zones rurales, assurent un véritable service public de proximité.

Cette politique de coopération tendant à la fois à la revitalisation du milieu rural et à un mieux-vivre des villes doit conduire le Gouvernement à s'impliquer également - cela relève de sa responsabilité - dans le maintien des services publics, absolument indispensable dans le réaménagement du territoire. A cet égard, le Gouvernement doit prendre le contre-pied des objectifs de certaines grandes entreprises publiques qui mènent, sans concertation, une politique de suppressions et de fermetures en tous genres.

J'en terminerai, monsieur le président - je vous remercie de votre indulgence, - en indiquant que la S.N.C.F., pour ne citer que cette institution, envisage en Basse-Normandie la disparition de plusieurs services importants qui touchent quarante-cinq gares. Cette politique est en parfaite contradiction avec les efforts financiers considérables en matière de voies de communication que consentent les collectivités locales, le plus souvent au profit de partenaires qui ne respectent par leurs engagements. Ces derniers portent ainsi un grave préjudice à l'aménagement du territoire.

Au moment où nous parlons coopération, le Gouvernement se doit de les placer devant leurs responsabilités.

Voilà donc, quelques observations tirées de l'expérience et des réalités vécues, dont vous pourriez, monsieur le ministre, faire le meilleur usage. Je souhaite, en tout cas, qu'elles puis-

sent contribuer à enrichir ce débat et surtout à retenir votre attention. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ne vais pas apporter beaucoup d'originalité dans ce débat, puisque je me bornerai également à traiter du titre relatif à la coopération intercommunale, consacrant l'essentiel de mon propos, qui ne sera pas d'une grande ampleur, à la nouvelle formule de coopération que représentera la communauté.

Je rappelle d'abord que cette innovation nous vient du projet du Gouvernement auquel il faut en attribuer le mérite, puisque cela constitue une tentative intéressante pour offrir aux collectivités un nouveau choix de formule de travail en commun. Néanmoins, il convient aussi de reconnaître que la commission spéciale a travaillé longuement et dans un climat de compréhension, de partage d'expérience qui nous a tous enrichis. Elle a dialogué avec le projet du Gouvernement et proposé des prolongements ou des ajustements qui seront utiles à notre débat.

La coopération intercommunale est une expérience déjà ancienne. Elle s'appuie sur un texte maintenant séculaire et il existe désormais, dans notre tissu local, une accoutumance à la coopération, à des mécanismes de partage de responsabilités entre communes auxquels il faut rendre hommage. Néanmoins il faut savoir faire une évaluation lucide de cette coopération traditionnelle.

Il s'agit d'une coopération lentement négociée, avec la mise en place de projets qui, très souvent, ne devançant pas l'événement. Le partage des responsabilités s'opère parcimonieusement et les négociations, pour répartir de façon aussi soignée que possible les efforts de l'organisation intercommunale entre les différentes bases territoriales, est parfois cause de faible adaptation à la réalité.

Existe-t-il des motifs de changer de dispositifs, en tout cas d'en proposer un nouveau ? Il me semble que le motif essentiel, tout simple, peut-être tiré de l'observation des faits ; il réside tout simplement dans l'intensification de la mobilité des activités économiques découle, dans une certaine mesure, des choix résidentiels de nos concitoyens. En effet, cette mobilité déclenche une compétition nationale, et peut-être plus encore européenne, entre sites économiques et résidentiels. Dans cette compétition, certains parviennent à se mouvoir alors que d'autres demeurent quelques peu paralysés.

Si elle veut pouvoir saisir des opportunités, aller à la rencontre de projets, moyens ou grands, éventuellement revitaliser son tissu économique, une agglomération urbaine ne peut pas travailler en butant en permanence sur des limites communales pour réaliser un secteur d'activité, améliorer son plan de circulation ou rénover ses logements.

L'enjeu de notre discussion et de l'amélioration législative que nous espérons est donc une capacité de coordination des actions d'utilisation et de transformation du tissu économique local, et ce en temps réel. Pour cela il est indispensable d'oser - comme le projet de loi - instaurer d'une part un certain partage du pouvoir d'aménagement urbain et, d'autre part, puisque les deux sont intimement liés, un partage de la recette fiscale de la taxe professionnelle des entreprises.

A ce stade de mon développement, on me permettra de faire état de l'expérience, encore modeste, que j'ai acquise dans deux formes de groupements particuliers, qui sont les plus intégrés à l'heure actuelle dans le système communal français : d'une part, les communautés urbaines, qui datent d'une quart de siècle, et qui regroupent plusieurs millions d'habitants en France autour des grandes agglomérations, à l'exception de l'agglomération parisienne et de Marseille ; d'autre part, les syndicats d'agglomérations des villes nouvelles, plus récents puisqu'ils datent de la loi de 1983, entrée en vigueur fin 1984, et qui ne regroupent pour l'instant qu'environ 700 000 habitants, en croissance réelle il est vrai.

Il existe une différence entre ces deux formes de groupement. Dans les communautés urbaines, on a mis en commun, non pas un impôt mais une fraction de chacun des impôts locaux. Elles représentent donc, comme les districts, une couche supplémentaire d'imposition. Elles ont à leur charge des services de vie quotidienne qui sont assez importants. Au contraire, on a voulu concentrer les syndicats d'aggloméra-

tion des villes nouvelles sur des responsabilités stratégiques, notamment sur l'urbanisme et les réseaux d'agglomération. On leur a donc confié une recette fiscale particulière : la taxe professionnelle qui est entièrement mise en commun, alors que les collectivités de base, les communes, gardent la plénitude de leurs recettes en taxe d'habitation et en foncier et la totalité de leur dotation globale de fonctionnement.

L'expérience de ces deux formules me paraît suggérer quelques enseignements dont nous devrions tirer profit dans l'affinage du projet en discussion.

La première série de conseils que je me permets de suggérer porte sur un repérage plus précis, plus fin des compétences mises en commun.

A partir du moment où, sur le même territoire déterminé - et l'on sait que la formule se heurte à des réticences, à des freinages, à des hésitations - on a mis en commun certaines compétences qui, sinon, pourraient être exercées par des communes, il faut, me semble-t-il, se donner la peine soit dans le texte législatif, en tout cas dans le texte institutif local, de délimiter très finement ce qui est devenu du ressort de la communauté et ce qui est resté du ressort des communes de manière à éviter, dans la vie quotidienne, notamment face aux imprévus, tout cafouillage, toute hésitation sur le point de savoir si la compétence ressortit à la commune ou à la communauté.

Voici un exemple en matière d'urbanisme : les zones de logement relèvent de la compétence communautaire. A partir de quel nombre de logements ? A partir de quelle surface aménagée ? Un lotissement de trois logements serait-il de la compétence communautaire ? Les communes s'y opposeront et le bon sens aussi. Cette répartition ne peut pas être découverte face à l'événement ; il faut l'avoir travaillée avert.

Autre exemple, en matière d'intervention foncière : si la communauté urbaine peut instituer des réserves foncières, peut-elle acheter au-delà d'une certaine taille ? Ne doit-elle acheter que dans certains secteurs spécifiquement définis pour l'intérêt de l'agglomération ? Ou bien intervient-elle en second rang parce que les communes lui ont laissé la place ? Il faut le définir.

Autre problème que nous rencontrons avec une certaine intensité dans les agglomérations nouvelles : un facteur très fort et très équitable, à mon avis, de mutualisation des charges, notamment lorsque des communes de faible taille ou de taille moyenne ont accepté des développements urbains d'une certaine importance sur leur sol alors qu'elles n'ont pas la capacité financière de les équiper, est la possibilité pour la communauté de réaliser et de financer les équipements publics des zones d'habitation nouvelle. Mais comment se fait le partage des choix entre la commune support et la communauté pour définir la taille des équipements, leur planning dans le temps et leur configuration alors que c'est la commune qui devra faire fonctionner ces équipements en fin d'opération ? C'est une expérience que nous avons traversée dans les agglomérations nouvelles et dont, à l'heure actuelle, à mon sens, nous n'avons pas encore assuré la réussite. La commune ne doit pas se sentir déchargée, dépossédée de la maîtrise du futur équipement dont elle aura ensuite à assurer le fonctionnement.

Deuxième série de conseils qui justifient d'approfondir la réflexion : les conséquences du partage des ressources fiscales.

Tout d'abord, le projet n'offre aujourd'hui qu'un choix binaire : si vous êtes en communauté de communes, vous pouvez mettre partiellement votre taxe professionnelle en commun ; si vous êtes en communauté de villes, vous devez la mettre entièrement en commun. Il me semble que l'on devrait élargir ce choix. On peut parfaitement imaginer que, après une période transitoire, dans une communauté ; les communes adhérentes soient intéressées à mettre entièrement la taxe professionnelle en commun ; il faudrait le leur permettre. A l'inverse même en zone urbaine, la possibilité d'en rester durablement à une mise en commun seulement partielle devrait être aménagée. En effet, si l'expérience des agglomérations nouvelles, de ce point de vue, a été, me semble-t-il, concluante, elle n'est pas transposable, puisque nous avons mis en commun une taxe professionnelle dont la croissance était très rapide, s'agissant, par définition, de zones en fort développement. Si vous proposez la mise en commun de ressources de taxe professionnelle certes évolutives, mais dont l'essentiel est déjà constitué, vous vous heurtez forcément à une réticence, une hésitation de la part de

beaucoup de communes membres. Si vous ne leur donnez pas la possibilité - au moins pour une période transitoire, par exemple un mandat municipal - de ne mettre en commun que le surcroît de bases, vous risquez, dans beaucoup d'agglomérations, de voir les gens buer devant l'obstacle et finalement refuser la formule.

De même, une fois la taxe professionnelle mise en commun, partiellement ou totalement, il me semble que nous devrions modifier - sans attenter d'ailleurs à la philosophie globale du système - les règles du partage du produit. En effet, si les communes membres qui ont accepté la mise en commun de la taxe professionnelle ne sont pas absolument assurées de conserver au moins la valeur existante de ce qu'elles avaient auparavant, là aussi les réticences vont surgir. Des communes qui ont déjà déterminé leur effectif de personnel, qui ont déjà un niveau de dettes important, ont besoin d'être assurées de la préservation des ressources antérieures sur la base desquelles elles ont pris ces engagements. Il me semble donc que la garantie de l'existant doit être une priorité dans la répartition des masses financières de la communauté.

Ensuite, croyez mon expérience - plus des communautés urbaines que des syndicats d'agglomération - il faut trouver un système de limitation de la croissance des dépenses communautaires. Le système du second degré d'élection porte inmanquablement avec lui la tentation, surtout si l'on s'entend bien au sein de la communauté parce qu'une dépense chez l'un entraîne l'année suivante une dépense chez l'autre, et tout le monde est d'accord pour accélérer. Il faut trouver un système pour modérer la croissance des dépenses communautaires et pour la maintenir de façon harmonieuse avec la croissance des dépenses communales. C'est pourquoi il convient de bien fixer le montant des dépenses communautaires au départ de l'opération, par rapport aux dépenses qui ont été transférées par les communes - c'est encore assez facile à faire - mais, même dans les évolutions ultérieures, il faut trouver des mécanismes de modération de la croissance.

Enfin, dernière série de suggestions : dans la répartition des masses financières, s'il y a un surplus - il faut espérer que cela se produise souvent - il faut savoir pondérer ce qui rétablit l'égalité, ce qui améliore les relations d'équité entre communes, donc ce qui opère une certaine péréquation. Mais il faut aussi maintenir un certain intérêttement à la croissance locale. Si la commune, sur le territoire de laquelle sont produites les nouvelles bases de taxe professionnelle, n'en voit pas un certain retour - je ne dis pas qu'elle a raison ou tort sur le plan de l'équité - s'il ne subsiste pas cette carotte, les choix d'urbanisme collectif sur le territoire de telle ou telle commune avec ses nuisances, avec ses problèmes de circulation, etc., seront de plus en plus difficiles. Dans les agglomérations nouvelles, nous nous en sortons avec le foncier bâti des zones d'activité, qui représentent déjà un apport suffisant, mais nous vivons dans un contexte privilégié puisque, je le répète, la taxe professionnelle que nous partageons est en forte croissance. Dans les agglomérations classiques, s'il ne subsiste pas un intérêttement à la taxe professionnelle nouvelle, nous connaissons des déboires.

Un seul mot en conclusion parce que l'essentiel sur le plan pratique sera dans la discussion des articles : il me semble, monsieur le ministre, que, malgré le caractère original et stimulant pour l'esprit de la formule nouvelle de communauté, il serait intéressant de ne pas creuser trop les différences entre la communauté et le district, mais au contraire de les rendre aussi poreuses que possible parce que nos collègues élus locaux sont en matière de gestion locale parfois prudents, voire légitimistes, même ceux qui ont parfois des références politiques assez avancées. S'ils peuvent passer d'une formule de district à une formule un peu plus intégrée, un peu plus audacieuse dans la coopération de façon insensible, avec des étapes douces, il me semble que cela se fera de façon plus efficace. J'ai souvent entendu dire par boutade dans des réunions de maires que l'impact principal de cette loi sur les communautés de villes sera de provoquer la création d'un grand nombre de districts. Je ne sais pas si c'est le bon pronostic mais, en tout cas, il faut permettre aux districts de devenir progressivement des communautés. Pour cela, il faut probablement, si les districts choisissent la mise en commun de l'urbanisme et la mise en commun de la taxe professionnelle, leur réserver le droit aux avantages financiers propres à la formule des communautés puisqu'ils en auront finalement rempli les conditions. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-François Delahais.

M. Jean-François Delahais. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec ce projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, c'est un nouveau volet de la décentralisation qui est soumis à notre assemblée.

Les voix, qui, en 1982, vouaient la décentralisation à l'échec, se sont maintenant tues. Les mêmes tiennent aujourd'hui un discours d'opposant non plus à la décentralisation elle-même, mais à un aspect qui en est indissociable et qui fait l'objet du titre III du projet de loi : la coopération intercommunale.

Dans notre pays, les tentatives de regroupement de communes s'étant toutes soldées par un échec, les solutions aux problèmes posés par l'émiettement communal passent à l'évidence par la coopération.

Mais le développement de cette coopération, notamment dans des domaines devenus aujourd'hui essentiels comme le développement économique et l'emploi ou comme l'urbanisme et le logement, nécessite de nouvelles structures mieux adaptées ayant la capacité de prendre en charge des compétences diverses et nombreuses.

Ces structures sont les communautés de villes et de communes ; elles seront les éléments les plus performants de toute une panoplie d'établissements publics de coopération intercommunale. Avec des compétences étendues, une fiscalité directe et même spécialisée dans le cas des communautés de villes, et des communautés de commune lorsqu'elles le souhaitent, les collectivités locales disposeront maintenant d'outils adaptés.

Il y a toutefois une question d'importance qu'il faut nous poser au regard de la démocratie, vis-à-vis de ces nouvelles structures, c'est celle du mode de désignation des conseillers de la communauté.

En effet, ceux-ci vont être désignés au second degré. Or, progressivement et si les communautés de villes et de communes tiennent leurs promesses, les collectivités qui les composent vont leur confier des compétences très larges dans des domaines essentiels de la vie de nos concitoyens.

Ainsi, on ne peut pas exclure que, dans quelques cas, une communauté pourra voir ses compétences devenir plus importantes que celles des communes qu'elle regroupera avec - pourquoi pas ? - un budget qui pourrait devenir supérieur à ceux de toutes ses communes réunies !

Si une telle situation se produisait, elle serait vite intolérable puisqu'on élira au suffrage direct ceux qui auront le moins de responsabilités et au second degré ceux qui en auront le plus.

La sagesse commandait peut être de créer ainsi ces nouvelles structures afin qu'elles puissent être mises à l'épreuve des réalités, mais sans aucun doute cette question devra être tranchée assez tôt sous peine de voir régresser la démocratie locale.

La grande innovation de ce texte en matière de fiscalité locale est la substitution des communautés de villes aux communes pour l'application des dispositions relatives à la taxe professionnelle. Une spécialisation complète des taxes entre les deux échelons me paraît nécessaire car elle clarifiera une situation trop souvent confuse.

Par son travail, la commission spéciale a nettement amélioré les propositions initiales du Gouvernement. Il reste toutefois quelques points qui méritent d'être examinés avec attention si l'on veut éviter au maximum les effets pervers que ne manquent jamais d'engendrer des textes aussi complexes.

Un amendement du rapporteur permet d'améliorer les conditions d'étalement du nouveau taux de taxe professionnelle des communautés de villes, mais je ne suis pas sûr que la solution préconisée soit tout à fait satisfaisante. Plutôt que de calculer cet étalement à partir de l'écart entre les taux communaux extrêmes, il me semblerait plus logique de le calculer à partir de l'écart entre le taux communal le plus faible et le taux communautaire. En effet, l'étalement a pour but d'éviter que les entreprises qui avaient des taux inférieurs au taux moyen pondéré ne subissent des augmentations insupportables. C'est donc par rapport au point qu'elles devront atteindre qu'il faut calculer, non par rapport à un point dont les effets pourraient être variables suivant sa hauteur et son

pois dans l'ensemble des communes. Une simulation pourrait être faite avant la deuxième lecture pour clarifier cet aspect.

Une autre question, toujours à propos des communautés de villes, est celle posée dans un cas particulier par l'attribution de compensation de taxe professionnelle reversée aux communes.

Si une ville, au cours de l'année qui servira de référence à la répartition, a perdu une importante partie de ses bases de taxe professionnelle à la suite, par exemple, de la fermeture d'une entreprise, son attribution de compensation sera réduite d'autant avec les conséquences que cela aura pour son budget qui se trouvera déséquilibré pendant des années sans aucun espoir de reconstituer un niveau de ressources comparable au bout de quelque temps, comme ce peut être le cas actuellement. Ce n'est pas en fait la première année que cette commune souffrira le plus puisqu'elle bénéficiera d'une dotation au titre de la deuxième part du fonds de péréquation de la taxe professionnelle, mais c'est surtout lorsqu'elle ne percevra plus cette dotation.

Enfin, concernant toujours cette attribution de compensation, l'amendement n° 319 fixe son montant en fonction du produit de taxe professionnelle que chaque commune percevait l'année de la publication de la loi. Cette solution n'est pas satisfaisante car très vite l'écart entre la référence et la réalité risque de rendre la loi inapplicable. Il vaudrait mieux, comme le faisait le texte initial du Gouvernement, prendre pour référence l'année précédant la mise en application par la communauté.

Au-delà de ces imperfections qui, je le crois, pourront être corrigées par nos travaux, ce qui compte, c'est l'esprit et la force de ce projet de loi. Un Etat déconcentré en meilleure synergie avec les collectivités territoriales, une démocratie locale renforcée avec notamment des droits mieux garantis pour les minorités et pour l'ensemble des citoyens, une coopération locale qui trouvera les moyens de s'adapter aux nécessités de la France du troisième millénaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Marcel Dehoux.

M. Marcel Dehoux. Monsieur le président, monsieur le ministre, il existe, c'est vrai, de nombreux types de coopération entre les collectivités territoriales. Certains de ces types pourraient être qualifiés de purs en ce sens que, seules, des collectivités y participent. D'autres types de coopération sont ouverts à des organismes publics ou parapublics. C'est ce type de coopération que j'évoquerai rapidement, en particulier les syndicats mixtes et leur devenir.

Les syndicats mixtes ont des missions diverses : soit la gestion d'un équipement structurant, un site, un aérodrome, un port, une station de ski, etc. Ils regroupent le plus souvent des communes et des chambres consulaires, les chambres de commerce, de métiers, d'agriculture et sont généralement un lieu où se confronte, se forme, se module l'aménagement d'un territoire donné. A titre personnel, président depuis peu d'un syndicat mixte regroupant 229 communes, deux départements, deux chambres de commerce, deux chambres de métiers, etc., je puis apporter le témoignage de l'utilité et de son effet tout à fait positif sur l'aménagement à travers toutes les politiques qu'il nous est donné de mener, que ce soit les programmations de contrats de pays, de contrats régionalisés, de programmes locaux d'habitat, d'O.P.A.H., de programmes énergétiques, de coopération transfrontalière, etc. Les études y sont souvent fort intéressantes, nombreuses et surtout globales sur un bassin de vie donné. En fait, tous ceux qui participent à ces syndicats savent que, quelle que soit leur philosophie, sans la coopération intercommunale il n'y aura point de salut du monde rural, comme le disait Jean-François Poncet à Bordeaux il y a quelques semaines.

En ce qui concerne la gestion des sites, les syndicats mixtes ont permis d'associer surtout financièrement d'autres partenaires que les communes et les collectivités territoriales, par exemple les chambres consulaires.

Dans votre projet, monsieur le ministre, il n'est pas fait mention de la place de ces syndicats. Que se passera-t-il pour les syndicats mixtes qui couvrent les champs de compétences prévus aux articles 53 et 54 ? Auront-ils la faculté de se transformer en communautés de communes ou de ville ? Devrons-nous nous séparer des chambres consulaires, par exemple, qui depuis des années, participent à l'action intercommunale ?

Sur le plan financier, les syndicats mixtes ne pourraient-ils pas être éligibles à tout ou partie du remboursement de la T.V.A., au prorata, par exemple, de la répartition financière des charges du syndicat ?

Monsieur le ministre, les syndicats mixtes devraient être intégrés à la panoplie de l'intercommunalité. Je souhaiterais connaître votre opinion à ce sujet. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Vivien.

M. Alain Vivien. Monsieur le ministre, pour changer un peu, je voudrais vous parler de la coopération décentralisée du titre IV.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. C'est très bien ! (*Sourires.*)

M. Alain Vivien. Juridiquement, cette forme de coopération a été vécue, jusqu'à présent du moins, selon le mode alternatif : un pas en avant, un pas en arrière. Ainsi, par la loi du 2 mars 1982 et les circulaires du 26 mai et du 9 juin 1983, le gouvernement de Pierre Mauroy, profitant d'une expérience déjà multidécennale, l'instituait dans un esprit particulièrement libéral. Mais en 1986, retour en arrière, méfiant en particulier à l'égard des initiatives des élus d'outre-mer, Jacques Chirac signait, le 12 mai 1987, une circulaire particulièrement restrictive qui suscitait aussitôt de nombreuses protestations.

Cinq ans plus tard, le gouvernement de Michel Rocard renoue heureusement avec les initiatives de 1982. Le titre IV du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République consacre un renouveau certain d'intérêt à l'égard de cette forme de coopération qui est tout d'abord un instrument de rapprochements internationaux fondés sur le réalisme, le partenariat et l'intérêt commun, qui est incitateur d'actions pour la consolidation de relations internationales pacifiques et aussi qui constitue, ce n'est pas négligeable, un gisement considérable de moyens humains et financiers au service du développement du Sud.

Symbolique de cette attitude contrastée des gouvernements de gauche et de droite en la matière est l'évolution des crédits de soutien inscrits au budget du ministère de la coopération : En 1985, sous le gouvernement de Laurent Fabius, ils étaient de 2.225 000 francs ; en 1988, sous celui de Jacques Chirac, ils étaient tombés à 90 000 francs ; en 1991, sous l'autorité de Michel Rocard et de Jacques Pelletier, ils s'élèvent à plus de 9 millions de francs.

Aussi n'était-il pas mauvais qu'à l'occasion d'un texte majeur comme celui que nous examinons en ce moment, une référence législative nouvelle s'ajoute à la loi de 1982 et suscite des avancées.

Quelles en sont les conditions ?

La première est sans doute qu'aucune initiative locale n'aille à l'encontre de la politique étrangère de la France et ne contrevienne aux accords internationaux qu'elle a souscrits. Cette contrainte exige une liaison permanente des collectivités avec l'exécutif national. L'article 36 du projet de loi crée un organe de réflexion et d'orientation probablement indispensable. Mais le futur établissement public ne pourra guère à la mise en œuvre d'une stratégie cohérente de coopération, qu'elle qu'en soit la forme. Car quelle sera, en ce domaine, son autorité réelle ? L'expérience démontre la nécessité de sortir peu à peu de la dispersion des initiatives et d'errements de qualité et de durée variables. Le contexte international nous y obligerait si l'efficacité et le bon usage des fonds déjà mobilisés ne nous y incitaient déjà.

En outre, rappeler que les représentants de l'Etat peuvent toujours saisir la justice administrative si certaines relations ne respectaient pas les engagements de la France me paraît malaisé car cette saisine ne peut être qu'*a posteriori*. Je crains qu'à l'avenir, surtout dans le cas où l'orientation politique de ces collectivités serait différente de celle du Gouvernement, des difficultés ne soient à traiter « à chaud » dans un environnement international nécessairement délicat.

Quand à la proposition de la commission tendant à donner à cet institut le statut d'un groupement d'intérêt public, je trouve qu'il constitue une voie nouvelle très intéressante mais qui demande sans conteste un approfondissement et quelques réflexions supplémentaires.

Deuxième préoccupation, la suppression de l'article 66, du moins tel que la commission spéciale l'a proposé.

Dans sa rédaction initiale, il est certain que l'article 66 pouvait paraître redondant avec l'article 36. Cependant, comment ignorer qu'il existe déjà une commission de la coopération décentralisée ? Cette instance consultative créée par l'arrêté ministériel du 27 janvier 1989 rend les plus grands services en ce qui concerne la coopération à l'égard des pays en voie de développement. Elle a d'ailleurs vocation à intervenir dans l'ensemble des Etats concernés, champ et hors champ. Son caractère paritaire Etats-élus lui confère une véritable autorité, que personne d'ailleurs ne conteste. Instance de concertation, elle va déjà plus loin que l'Institut prévu à l'article 36. Ainsi fait-elle une place à l'indispensable liaison qui s'est peu à peu établie entre les collectivités locales, d'une part, et les grandes organisations non gouvernementales, d'autre part.

Cette commission ne pourrait-elle pas - puisqu'elle existe - constituer la section, si je puis dire, de coopération Nord-Sud, d'une institution plus vaste qui comprendrait, à mon sens, trois autres sections possibles : la première consacrée à ce que l'on appelait naguère la coopération transfrontalière et que je nommerai plutôt coopération communautaire ; la seconde qui gèrerait la coopération qui rassemble nos collectivités territoriales des D.O.M.-T.O.M. avec les Etats indépendants de leur région et qui pose des problèmes tout à fait spécifiques - mon collègue Lordinot ne me démentira sans doute pas ; enfin, une troisième section qui s'intéresserait plus spécialement à cette nouvelle forme de coopération qu'est la coopération avec les pays de l'Europe orientale, coopération de base très demandée par nos partenaires qui tous nous interrogent sur des thèmes apparemment étonnants pour nous. Comment gère-t-on la démocratie locale ? Comment administre-t-on une collectivité territoriale ?

Je me demande donc si, finalement, il ne serait pas plus sage de maintenir l'article 66, quitte à le réécrire entièrement, en tenant compte de l'apport de la commission instituée en janvier 1989 et en précisant les compétences des autres formes de coopération. C'est pour ce faire que j'ai préparé un amendement que je souhaite soumettre à l'attention de l'Assemblée. Bien entendu, dans ce cadre, il conviendrait que le Gouvernement soit représenté outre par les représentants des différents ministères techniques qui naturellement y siègeraient, par une instance qui en réaliserait la cohésion. Je ne verrais pas, pour ma part, d'inconvénient à ce que la présidence de cette nouvelle institution soit assumée par un élu. Au demeurant, si le ministre de la coopération préside la commission de la coopération pour le développement, le vice-président, qui joue le rôle central, est un élu bien connu de notre Assemblée.

En conclusion, le rapporteur du projet de loi expose, à juste titre, que nous aurons encore souvent à revenir tant législativement que réglementairement sur la coopération décentralisée. Je souhaite simplement que nous commencions à en prendre le meilleur chemin dans le cadre de ce projet de loi qui comporte tant d'aspects novateurs. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Guy Lordinot. Monsieur le président, monsieur le ministre, chers collègues, neuf années seulement se sont écoulées depuis que les lois de décentralisation ont, par une révolution tranquille, bouleversé les données de la vie politique en France.

Neuf années seulement, et plus personne n'ignore désormais que la France, une et indivisible, constitue en réalité un Etat multirégional voire multinational si l'on y inclut l'outre-mer. Le pouvoir régional a pris tant de consistance, et en si peu de temps, que sa puissance inquiète les Jacobins. Ceux-ci résistent mais leur combat ne durera pas ; les Jacobins doivent se résigner : la déconcentration qui donnera sa pleine dimension à la décentralisation est aujourd'hui inéluctable.

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

M. Guy Lordinot. Il convient cependant de maîtriser cette évolution par la mise en place d'un contre-pouvoir démocratique.

Organiser un contre-pouvoir par un droit véritable à l'information, dynamiser la gestion en rapprochant l'interlocuteur Etat du pouvoir décentralisé, voilà un double objectif que le projet de loi soumis à notre examen devrait permettre d'atteindre rapidement.

Deux personnages politiques bénéficient aujourd'hui des faveurs prioritaires de l'opinion : le Président de la République et le maire. Si la Constitution elle-même taille au Président un costume quasi royal, le second ne tient son prestige que de la loi ordinaire. Celle-ci doit donc veiller à le lui conserver afin que chaque citoyen - dans les temps en mouvement que nous traversons - conserve de solides repères.

Le maire, par les fonctions qu'il incarne, représente en effet l'un des derniers remparts contre l'incertitude et le doute qui gagnent nos compatriotes. Pour que les nécessaires mutations qu'exige notre époque s'opèrent dans l'harmonie, il convient de préserver l'image et l'autorité du maire. Les réformes engagées ne doivent donc pas tendre à le soumettre aux fluctuations d'une opinion publique souvent manipulée, ni à dévaloriser la police municipale qui lui permet d'assurer la sécurité préventive et la tranquillité de ses administrés.

De ce point de vue, le projet de loi va dans la bonne direction. Les compétences du maire qui résultent de l'application des lois de décentralisation nécessitent un bon encadrement des services municipaux.

Dans les zones urbaines, il ne semble pas y avoir de difficultés à le réaliser. Il en va tout autrement dans les zones rurales qui ne parviennent pas à attirer les attachés territoriaux dont l'administration communale a le plus grand besoin. Le mode de recrutement - sur liste d'aptitude nationale - constitue un frein à cet égard, de même que les différences culturelles.

La loi doit ménager une ouverture en faveur d'une possibilité de recrutement régional sous peine de voir maintenue une administration noble, celle des villes, et une administration de seconde zone, celle des campagnes.

Le maintien d'une répartition équilibrée de la population sur le territoire, la lutte contre l'exode rural passent par la revalorisation de la fonction publique territoriale des petites communes. L'intercommunalité offrira des perspectives nouvelles dans ce domaine mais ne dispensera pas les maires de s'entourer de cadres compétents.

Autoriser le recrutement par voie de contrat pour une période supérieure à une année peut déjà constituer un début de solution. Monsieur le ministre, pouvez-vous envisager de l'appliquer au moins dans les départements d'outre-mer où, à l'évidence, l'éloignement et les particularités culturelles confèrent au problème une plus grande acuité ?

Dans ces départements toujours, d'autres difficultés nous assaillent qui compliquent l'administration de nos populations. J'en citerai trois.

Premier exemple : les problèmes de chômage ont conduit les municipalités à recruter massivement du personnel temporaire qui ne possède aucune garantie statutaire. Leur offrir cette garantie pénaliserait lourdement les budgets communaux qui ne sont pas en mesure d'absorber une charge financière alourdie par la prime de vie chère de 40 p. 100 dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux des départements d'outre-mer. Une fonction publique territoriale différenciée par le cadre auquel appartient l'agent peut-elle être envisagée ? En clair, peut-on envisager une fonction publique territoriale dans laquelle les cadres A et B bénéficieraient de la prime de vie chère, alors que les cadres C et D n'en bénéficieraient pas ?

Deuxième exemple : notre appartenance à la Communauté économique européenne nous contraint à suivre les règles de passage des marchés publics qui comportent l'obligation d'ouvrir les appels d'offres importants aux entreprises européennes. Les entreprises des départements d'outre-mer se trouvent ainsi brutalement soumises à une concurrence impossible à affronter sans dommages irrémediables. Leur seule chance réside désormais dans la sous-traitance éventuelle. Dans un marché de l'emploi déjà restreint, cette difficulté assombrit davantage les perspectives de développement des entreprises locales. N'y a-t-il pas lieu de trouver une solution permettant de restreindre le champ de l'offre publique aux départements concernés ?

Troisième exemple : l'administration des départements d'outre-mer souffre d'une surreprésentation des populations qui conduit à des incohérences et à un gaspillage de temps et de deniers publics.

Souvent à cette tribune, de nombreux collègues ont regretté l'absurdité de ce système qui institue des chevauchements de compétences et crée des « doublons » que ne justifie aucune situation particulière. Perpétuer un tel système que condamne

majoritairement la population revient à dépouiller de son véritable sens la décentralisation. Le représentant de l'Etat se retrouve en effet très souvent en position d'arbitre entre les deux assemblées - conseil général, conseil régional - et éprouve des difficultés à exercer son véritable rôle. Faute de trouver sur place un responsable élu localement, la responsabilité de toutes les situations délicates est renvoyée à l'Etat.

Les difficultés actuelles qui, à la Réunion, ont pris une ampleur qui semble surprendre devraient nous conduire à rationaliser la gestion des départements d'outre-mer. Le regroupement des élections cantonales et régionales nous en offre l'occasion. Donnons à la décentralisation les moyens de s'exprimer pleinement par un exécutif unique, émanation d'une assemblée unique. Le renforcement de la responsabilité de l'exécutif qui en découlerait, accompagné de la déconcentration des services de l'Etat sous la responsabilité du préfet, faciliterait la recherche et l'application des solutions aux problèmes de développement de ces pays.

Une telle réforme institutionnelle qui ne nécessite pas de longs débats devrait pouvoir être inscrite - vu l'urgence et l'opportunité - à notre session de printemps.

La consultation des élus des quatre départements d'outre-mer pourrait confirmer que cette solution convient à trois départements. La Réunion, quant à elle, préfère le droit commun, avec division de la région en deux départements.

Reconnaître la réalité régionale, mais ne pas négliger la mise en commun des efforts et des potentialités, tel est un autre aspect pris en compte par le projet de loi avec la coopération interrégionale. Le but poursuivi est de renforcer le poids de la France à l'intérieur de la Communauté économique européenne. Il est d'autant plus utile de rechercher les moyens de l'atteindre que la réunification de l'Allemagne a bouleversé un certain nombre de données au sein de la Communauté.

Au moment où s'impose de plus en plus l'idée d'une Europe politique, il importe que la France se renforce économiquement afin d'imprimer sa marque dans la conduite des affaires politiques de l'Europe.

C'est sur la France en effet que repose essentiellement l'espoir de construire l'avenir de notre planète dans la paix et la démocratie, les événements récents viennent encore de le montrer.

Dans le bassin Caraïbe, l'existence d'une interrégion dont les caractéristiques restent à définir, constituera le ferment d'une coopération plus dynamique avec les Etats voisins. Il nous appartient d'y travailler avec persévérance. A la commission de l'océan Indien doit correspondre la commission Caraïbe. C'est ce que proposait tout à l'heure notre collègue Alain Vivien. Je l'approuve totalement.

Monsieur le ministre, avec ce projet de loi, le Gouvernement entend apporter une touche supplémentaire à la décentralisation. D'aucuns y voient au contraire la tentation d'en rogner les acquis.

Il me semble que l'intention qui vous anime, et vous l'avez réaffirmé clairement, est d'adapter l'administration de la République aux évolutions récentes du pays, de telle sorte qu'elle serve davantage et mieux la volonté politique exprimée par le suffrage universel.

C'est dans cette direction, qu'avec le groupe auquel j'appartiens, j'entends œuvrer avec la plus sereine détermination. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à Mme Denise Cacheux.

Mme Denise Cacheux. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'interviendrai uniquement sur le titre II qui concerne la démocratie locale.

Depuis 1983, la réforme du scrutin municipal assure la représentation des minoritaires au sein des conseils municipaux, contribuant ainsi à assurer la représentation de l'ensemble des citoyens. Mais les élus d'opposition ne disposent quasiment d'aucun droit et leurs moyens de travail dépendent entièrement du bon vouloir du maire. Ils peuvent, le plus légalement du monde, n'avoir accès à aucune commission, aucun dossier, aucun bureau, aucun moyen de travail.

Ce texte constitue donc une avancée. En effet, renforçant les droits des élus au sein des assemblées - droit à l'information, délais de convocation, règlements intérieurs, questions orales, etc. - il renforce inévitablement ceux des minoritaires.

Je voudrais souligner également que l'information désormais garantie aux habitants, bénéficiera aussi aux élus, en particulier minoritaires qui n'y avait pas toujours accès auparavant, que cette information concerne les orientations budgétaires, l'accès aux documents budgétaires ou la publicité des décisions, entre autres.

Néanmoins, aucun affichage, aucun recueil administratif ne rendra la démocratie aussi vivante qu'un échange. C'est pourquoi je regrette qu'aucune disposition ne prévoie que l'exécutif, maire ou élu, délégué à un établissement public administratif de communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux syndicats mixtes, n'ait à rendre régulièrement compte de son mandat devant l'ensemble du conseil municipal, de même que des décisions prises en son nom. Il en est de même pour ceux qui représentent le conseil municipal dans des instances diverses.

Je ne parle plus des conseils communaux d'action sociale puisque la proportionnelle permettra désormais une représentation de toutes les sensibilités du conseil municipal, mais la municipalité siège dans un grand nombre d'instances - conseil d'administration d'hôpital, conseil communal de prévention de la délinquance, P.A.I.O., etc. - où la proportionnelle n'est pas prévue et dont les élus minoritaires peuvent tout ignorer.

De même, paradoxalement, le texte prévoit, au titre de la participation des habitants à la vie locale, la participation des représentants des usagers au fonctionnement des services publics locaux alors que cela n'est pas prévu pour les élus minoritaires.

Enfin, je souhaiterais que l'on accorde une représentation, même minime, aux élus minoritaires au sein de l'institut des collectivités territoriales prévu à l'article 36.

Si le texte améliore les droits des élus au sein des assemblées, il ne leur donne pas beaucoup plus de moyens.

Il est également paradoxal de voir un projet de loi en faveur du bénévolat prévoir, pour les responsables d'associations, des congés de représentation à raison de neuf jours ouvrables par mois, des indemnités d'absence payées par l'Etat et une couverture sociale des accidents survenus pendant l'exercice de leur mission. Pendant ce temps, les élus attendent toujours un statut depuis longtemps promis qui prévoit qu'ils puissent s'absenter, être indemnisés pour l'accomplissement de leur mission.

Enfin, la démocratie appelle la possibilité réelle pour tout citoyen de briguer un mandat d'élu. Qu'en est-il de cette possibilité pour les salariés qui n'ont aucun temps libre dans leur entreprise, pour les mères de famille qui n'ont aucun moyen matériel ou financier de se faire relayer dans leurs tâches ?

Il y a quelques années, à l'occasion de la modification du mode d'élection municipale, nous avions voulu instaurer un coefficient de mixité rendant illégal un pourcentage de plus de 75 p. 100 d'élus du même sexe.

M. Alain Richard. 70 p. 100 1

Mme Denise Cacheux. Le Conseil constitutionnel n'en a pas voulu. Peut-être n'était-ce pas la bonne méthode ! La bonne méthode, je crois, c'est le statut de l'élu !

Je termine donc, monsieur le ministre, sur une question : quel statut de l'élu et quand ? Je vous remercie d'avance de la réponse. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Gaits.

M. Claude Gaits. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui est la deuxième étape de la décentralisation.

L'examen des lois de décentralisation donna lieu en 1982-1983 à des débats animés et l'opposition n'avait pas cru bon de les voter.

Ce sont les mêmes qui, aujourd'hui, confortablement installés dans des fauteuils de présidents de conseils généraux et de conseils régionaux, assurent l'application d'une loi contre laquelle ils ont voté et grâce à laquelle ils sont en place.

Mais, c'est vrai, la décentralisation a besoin d'un second souffle, ce qui ne doit pas signifier que l'Etat abandonne son rôle : il ne faut pas plus d'Etat, ce qui serait contraire au principe même de la décentralisation, mais mieux d'Etat.

Par ailleurs, cette réforme ne serait rien si elle ne donnait davantage d'existence à la décentralisation locale. Les radicaux de gauche y sont sensibles et réaffirment leur attachement au principe qu'il ne doit pas y avoir de pouvoir sans contre-pouvoir.

Je désire évoquer le titre III : la coopération locale et tout particulièrement les communautés de communes.

La France compte 36 756 communes. Cela représente une richesse démocratique dont on ne doit pas se séparer, autant d'élus locaux dont certains pays, moins libres que le nôtre, aimeraient bien disposer.

Mais le maintien des communes passe par des voies de coopération intercommunales obligées. Faute de quoi, elles disparaîtraient, soit parce que le monde rural s'étiolerait, soit parce que, dans dix ou quinze ans, on nous imposera des formes de coopération ne correspondant ni aux désirs des populations ni aux réalités locales.

La coopération intercommunale doit se faire sur la base du volontariat, sans contraintes *a priori*. C'est le vœu, que nous partageons, du Président de la République. Ce projet de loi, a-t-il souligné, n'a de sens que s'il incite. Il n'en a pas s'il contraint.

Ces principes affirmés, personne ne peut contester la nécessité de la constitution de communautés de communes. C'est l'un des éléments indispensables à l'aménagement du territoire. Nous nous félicitons que de telles dispositions soient contenues dans le projet Joxe - Baylet.

La politique de la ville est d'actualité. Je salue ici la détermination de Michel Delebarre, qui a déjà élaboré des mesures salutaires pour répondre à des problèmes trop souvent négligés.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement votée ici-même la semaine dernière en première lecture, pour introduire plus de justice dans la répartition de l'aide de l'Etat, est un premier pas important.

Mais attention ! Cette politique de la ville n'aurait guère de sens si l'on ne tenait pas compte de la gravité de la situation de la majeure partie du monde rural. Dans le monde rural, tout comme en milieu urbain, se développent désormais des phénomènes d'exclusion. Elu d'un département comportant aussi une zone de montagne, je peux en apporter de nombreux témoignages. On ne sauvera pas les villes en appauvrissant encore les campagnes. Le développement urbain ne pourra se faire qu'accompagné d'un développement rural.

Ce projet de loi va favoriser l'affirmation de solidarités. Sur la base du volontariat, même si l'on aurait souhaité des incitations financières plus affirmées, il nous faut engager l'aménagement de demain avec ceux qui vivent et décident sur le terrain.

Nous avons ainsi une chance de réconcilier les Françaises et les Français avec leur territoire.

Je terminerai en évoquant un autre titre de ce projet de loi qui concerne la démocratie locale.

Les dispositions contenues dans le titre II répondent à un triple souci : associer davantage les citoyens à la vie locale, mieux garantir les droits des élus et, enfin, assurer un contrôle plus étroit de la légalité des actes des collectivités locales. Tout cela - vous vous en doutez - ne peut que satisfaire des radicaux.

A une époque où la politique, où le monde politique sont souvent décriés, il est important de favoriser la participation des habitants à la vie locale. La consultation directe des électeurs avec le référendum communal, et l'association de la population à la préparation des décisions avec des commissions consultatives permettront sans aucun doute une meilleure perception des contraintes et des difficultés de la gestion des affaires publiques. Il était nécessaire aussi de parfaire la reconnaissance des droits des élus, au niveau de l'information, de l'expression et de leur représentation dans les instances exécutives.

J'ai pris connaissance, monsieur le ministre, du projet de loi présenté par M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations. Responsable de la vie associative dans la ville où je suis élu, je ne peux que me féliciter de telles dispositions. Mais n'oubliez pas d'autres bénévoles que sont les élus, plus particulièrement dans le monde rural où ils disposent de moyens trop souvent insuffisants. A quand l'examen du projet de loi sur le statut de l'élu ?

Ce projet de loi Joxe-Baylet veut favoriser les solidarités intercommunales nécessaires et, ainsi que je l'ai souligné, peut contribuer à réconcilier les Françaises et les Français avec leur territoire. Il a aussi pour ambition de réconcilier les citoyens avec la vie publique.

Les radicaux de gauche, monsieur le ministre, vous soutiendront dans cette démarche. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. André Billardon et M. Christian Pierret, rapporteur. Ils ont raison !

M. le président. La parole est à M. André Billardon.

M. André Billardon. Monsieur le ministre, évoquer en cinq minutes la place des communautés urbaines au regard des objectifs énoncés dans l'article 48 du projet s'apparente à une gageure...

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Pas pour vous, monsieur Billardon ! (*Sourires.*)

M. André Billardon. ... d'autant que les communautés urbaines, si elles ne sont que neuf, concernent aujourd'hui quatre millions d'habitants.

Aussi vais-je limiter mon propos à deux points.

Premier point, la place de la communauté urbaine dans le processus de renouveau de la coopération intercommunale.

Vous avez bien voulu, monsieur le ministre, devant l'association des présidents de communautés urbaines que je préside, reconnaître la communauté urbaine comme la forme la plus élaborée de coopération intercommunale. Aussi l'élaboration du projet de loi a-t-elle suscité notre vif intérêt.

Les communautés urbaines ont rempli depuis vingt ans un rôle éminent au bénéfice des agglomérations qu'elles ont équipées et dont elles ont développé les services publics, sans remettre en cause ni l'existence ni la personnalité des communes qui les composent.

Vous avez à juste titre choisi une solution qui, tout en maintenant les structures préexistantes, en crée de nouvelles afin d'enrichir la panoplie des formules de coopération. Cela suppose tout à la fois équilibre dans le traitement des différentes structures et adaptation de la communauté urbaine pour participer à cet équilibre.

Les travaux de la commission spéciale apportent de nombreux motifs de satisfaction.

Ainsi en est-il de la réécriture de l'article 50 qui, sous une forme nouvelle, assure un traitement égal aux différentes structures, de l'extension aux communautés urbaines des procédures applicables aux communautés de ville pour les créations et les modifications de périmètres, des conditions assouplies - règle de la majorité qualifiée - pour le transfert des compétences facultatives aux communautés urbaines, mais, surtout de la reconnaissance de la compétence en matière économique.

Celle-ci est d'ores et déjà la réalité quotidienne. Dès lors que le projet de loi reconnaît cette compétence pour les communautés de ville, et compte tenu de la place des communautés urbaines dans la panoplie des structures de coopération, l'amendement n° 313 de la commission spéciale est parfaitement logique, comme est logique la reconnaissance de la capacité pour les communautés urbaines d'apporter des fonds de concours qui, sur la base d'une convention, permettent d'accompagner financièrement les actions menées par les collectivités locales lorsqu'elles présentent un intérêt d'agglomération.

Mon second point traite des dispositions financières et fiscales.

J'ai évoqué la compétence économique qu'exercent de fait les communautés urbaines. On en trouve une illustration dans la création et la gestion de nombreuses zones d'activités. Celles-ci, soit en raison du coût du foncier, soit du fait de sa raréfaction, soit tout simplement pour assurer le bon équilibre de l'espace communautaire, sont implantées à la périphérie et, en tout cas, de plus en plus rarement dans la ville-centre.

J'insiste, et avec moi la totalité des présidents de communautés urbaines, pour que la taxe professionnelle soit attribuée à l'établissement public comme cela est prévu pour les communautés de communes. Cette proposition va moins loin que la formule retenue pour les communautés de ville, qui

me paraîtrait hasardeuse à mettre en œuvre dans les communautés urbaines compte tenu de la structure actuelle de leur fiscalité.

Pour les conditions de remboursement de la T.V.A., le texte innove. Ce remboursement aux communautés de ville se fera sur la base des dépenses de l'exercice en cours. C'est une incitation financière importante, et j'en approuve entièrement le principe. Il est naturel et logique que l'on songe à en faire bénéficier les communautés urbaines. Les tentatives d'amendements en ce sens se sont heurtées bien entendu au couperet de l'article 40. Monsieur le ministre, peut-être allez-vous me rétorquer que d'autres structures existantes vont souhaiter également bénéficier d'une telle mesure.

M. Christian Pierret, rapporteur. Et oui !

M. André Billardon. Et c'est le thème de la contagion. Peut-être ! Mais la situation des communautés urbaines est spécifique. En effet, ne pas accéder à une telle demande, dont le coût me paraît modéré, aurait pour conséquence d'inciter les communautés urbaines à se transformer en communautés de ville, comme le prévoit d'ailleurs l'article 54 du projet. Que resterait-il alors de la si jolie formule de la communauté urbaine, forme la plus élaborée de coopération intercommunale ?

Vous observerez, monsieur le ministre, que les suggestions que les présidents de communauté urbaine ont formulées se veulent raisonnables alors même que les établissements communaux ont parfois été conduits à intervenir en vertu de compétences qui ne sont pas toujours les leurs. J'en prends un exemple : l'immense chantier de l'organisation de la solidarité lorsque est élaboré un contrat de ville, qui concerne bien souvent les communautés urbaines.

En conclusion, les communautés urbaines ont réalisé les grands investissements et assuré le fonctionnement des services d'intérêt d'agglomération relevant de leurs compétences. Elles sont à même aujourd'hui de répondre aux exigences de la coopération intercommunale définies à l'article 48 du projet, et ce dans l'esprit de celui-ci. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La discussion générale est close.

J'ai reçu de M. Charles Millon et des membres du groupe Union pour la démocratie française une motion de renvoi en commission, déposée en vertu de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à M. Francis Saint-Ellier.

M. Francis Saint-Ellier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, vu l'heure avancée de la nuit, j'abrègerai volontairement mon propos. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

M'exprimant au nom du groupe U.D.F. pour défendre la motion de renvoi en commission, je ne saurais vous cacher la déception que nous ressentons en présence de ce que M. le rapporteur a qualifié de « très grande loi ».

Nous ne pouvons en effet que regretter qu'un texte aussi long et aussi complexe ne contienne aucune disposition de nature à relancer la décentralisation.

Son intitulé même en résume l'esprit : « Projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République ».

Il n'y a là aucun souffle, aucun élan qui permette de croire à une relance de la décentralisation, nécessité pourtant évidente au regard de l'évolution des pays comparables qui nous entourent, à commencer par nos grands partenaires au sein de la Communauté économique européenne. Il faudrait insuffler une dose nouvelle de décentralisation au moyen de transferts de compétences dans des domaines tels que l'enseignement supérieur, l'environnement, le tourisme, l'action sociale ou encore l'habitat. Dans quelques semaines vous allez nous demander de participer aux investissements universitaires, mais vous refusez de nous transférer les compétences dans ce domaine.

Naturellement, des transferts de ressources nouvelles devraient permettre aux collectivités locales de trouver les moyens d'exercer les attributions cédées par l'Etat.

Il est vrai que votre projet, monsieur le ministre, vise plutôt la déconcentration que la décentralisation. Le rapporteur de la commission spéciale a même parlé de « casser les mécanismes du centralisme technocratique ». Mais, derrière cette logomachie pompeuse, il faut avouer qu'il y a une loi en stuc, ou en carton-pâte. En effet, faute d'un calendrier

préétabli et d'un contrôle adéquat sur l'avancement réel de la déconcentration, celle-ci risque de n'être qu'un coup d'épée dans l'eau.

Je voudrais maintenant insister sur un aspect central de votre projet : la coopération intercommunale, à laquelle est consacrée le titre III de la loi.

André Rossinot a dit dans son intervention au nom du groupe U.D.F. que votre projet avait favorablement évolué par rapport aux travaux préparatoires en ce sens qu'au lieu de condamner les anciens types de regroupements - syndicats, districts et communautés urbaines - à disparaître, vous aviez accepté de les maintenir.

Nous en prenons acte dans la mesure où ces formules de coopération ont fait leurs preuves, et nous serons particulièrement vigilants sur ce point central pour nous.

S'agissant des nouvelles formes de coopération qui sont proposées, on peut regretter qu'elles compliquent ce que M. Pierret a appelé la « pyramide institutionnelle ». Pour rester dans l'égyptologie, je dirai que votre projet est à bien des égards hiéroglyphique et ne contribue pas à rendre accessible pour les observateurs l'organisation administrative française.

Je voudrais rappeler ici les principes que l'U.D.F. entend défendre sur le chapitre essentiel de la coopération intercommunale.

Le premier principe est le volontariat. Dans la mesure du possible, il est important que les communes qui veulent coopérer le fassent sur une base volontaire, autour d'un projet commun, et non pas de façon plus ou moins imposée.

M. Gérard Gouzes, président de la commission, et M. Christian Pierret, rapporteur. Tout à fait d'accord !

M. Francis Saint-Ellier. Les bons mariages sont ceux qui reposent sur la volonté mutuelle, et non ceux qui sont arrangés par le parrain, en l'occurrence l'Etat.

Pour cela, il importe, sans aller jusqu'à offrir à une commune la possibilité de bloquer totalement un projet de coopération, que les communes puissent, préalablement à la confection du schéma départemental, élaborer entre elles, librement, un projet qui sera le leur.

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

M. Francis Saint-Ellier. Cette notion de projet est essentielle. Il ne s'agit y avoir de collaboration efficace sans projet commun, c'est-à-dire sans que les communes, préalablement à leur union, aient réfléchi sur leur communauté de destin, sur la communauté d'intérêt qu'elles ont, non seulement à vivre ensemble, mais à penser l'avenir ensemble.

Le deuxième principe est celui de la modernisation des structures existantes. Il serait tout à fait dommageable à la coopération que l'on organise une concurrence, en quelque sorte déloyale, entre des nouvelles communautés de communes et de villes dotées de compétences élargies et d'avantages financiers importants, et des anciennes formes de coopération comme les districts qui seraient maintenues dans une situation relativement défavorable.

Laissons les communes choisir la formule qui leur convient le mieux et égalisons les chances : c'est pourquoi nous proposons d'accorder aux districts à fiscalité propre et aux communautés urbaines les avantages financiers reconnus aux communautés de communes et de ville et que nous proposons d'actualiser les attributions des anciens groupements.

Pourquoi voulez-vous que l'on vous croie seulement sur votre bonne mine, monsieur le ministre ? Ceux qui, en avance sur les autres, ont mis au point des formules de coopération dans le cadre légal existant vont se voir pénalisés. Comment allez-vous faire croire à ceux qui vont choisir vos nouvelles formules qu'ils ne risquent pas à leur tour d'être un jour spoliés parce qu'un autre gouvernement décidera de mettre au point de nouvelles structures et que, comme vous, il choisira à nouveau de pénaliser l'existant pour essayer de favoriser les nouvelles structures ? Pourquoi vouloir à tout prix pénaliser ce qui fonctionne ?

Le troisième principe qui doit guider la coopération est celui de la modestie fiscale : il est à craindre, en effet, que l'addition d'étages de coopération conduisant à établir jusqu'à cinq à six niveaux d'administration n'aboutisse à une augmentation de la fiscalité.

C'est pourquoi il faut veiller à ce que les dispositions financières du projet ne servent pas de prétexte à des dérapages. Raisonnablement, monsieur le ministre, avez-vous déjà vu un étage administratif supplémentaire ne pas entraîner une augmentation de la fiscalité ? Pensez-vous que les communes qui adhéreront à la communauté de villes ou à la communauté de communes diminueront leur fiscalité à due concurrence des compétences qu'elles auront transférées ?

M. Christian Pierret, rapporteur. Bien sûr !

M. Francis Saint-Ellier. Pensez-vous que la technocratie supérieure n'en viendra pas, à un moment ou à un autre, pour augmenter ses ressources, à augmenter sa propre fiscalité ?

Par rapport à ces principes, le groupe U.D.F. a pris acte d'un certain nombre d'évolutions positives du texte en discussion. Mais ces évolutions sont encore trop modestes pour qu'il puisse souscrire à la version qui nous est présentée. C'est pourquoi il vous est proposé de voter le renvoi en commission afin de perfectionner le texte dans trois domaines au moins, en vue d'apporter de véritables garanties à la progression de la déconcentration, d'améliorer toutes les dispositions sur l'intercommunalité et enfin de prévoir de nouveaux transferts de compétences et de ressources en direction des collectivités territoriales. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Gouzes, président de la commission spéciale, inscrit contre la motion de renvoi en commission.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, à cette heure tardive de la nuit, nous devons à la courtoisie de notre collègue Saint-Ellier que cette demande de renvoi en commission ait été exposée assez brièvement. Mais, honnêtement, son exposé ne justifie pas à mon avis un renvoi en commission.

Le renvoi en commission, si je m'en tiens au règlement de l'Assemblée, doit être proposé lorsque les signataires estiment que la commission a travaillé trop vite ou a mal travaillé, n'a pas pu étudier tous les aspects du problème évoqué. Ce n'est pas le cas, et M. Saint-Ellier a d'ailleurs été l'un des participants les plus actifs et les plus déterminés...

M. Christian Pierret, rapporteur. De qualité !

M. Gérard Gouzes, président de la commission spéciale. ...aux travaux de la commission. Lui et son groupe ont déposé de nombreux amendements qui ont été largement discutés et commentés. Ainsi, l'article 53 a été examiné pendant plus de trois heures, ce qui montre que la commission a bien travaillé. M. Saint-Ellier est même peut-être le moins bien placé pour demander ce renvoi, mais je sais qu'il l'a soutenu par devoir.

Je reprendrai les arguments qui ont été développés.

On a d'abord dit que ce texte était une grande déception, que ce n'était pas une grande loi, même s'il est long et complexe, parce qu'il n'y a pas de relance de décentralisation, c'est-à-dire qu'aucune compétence supplémentaire n'a été ajoutée aux grandes lois de 1982, qui avaient pourtant suscité à l'époque, il faut bien le reconnaître, des réticences chez ceux-là mêmes qui, aujourd'hui, trouvent qu'on n'en a pas fait assez à l'époque et qu'il faudrait en faire davantage aujourd'hui. Anatole France disait qu'il n'y a que les imbéciles qui ne changent pas d'avis ; je me réjouis de voir que mon collègue n'en est point un et que, finalement, la décentralisation a du bon.

Mais regardons les choses calmement.

Certes, on peut estimer que, pour le R.M.I., l'Etat n'est pas allé assez loin. Est-ce du social, est-ce de la formation ? Vous avez parlé de l'environnement, de l'habitat et de l'éducation nationale, mais il ne faut pas aller trop vite et mieux vaut laisser le temps au temps. Il n'y a que quelques années que la décentralisation est entrée dans nos mœurs et je ne pense pas, l'Assemblée en conviendra, qu'il faille précipiter les choses. Certains reproches ont été formulés tout à l'heure et plusieurs orateurs ont parlé d'enchevêtrement de compétences ; il faut donc être prudent.

Vous avez abordé les problèmes de l'éducation nationale. Notre conception d'un service public ouvert à tous doit conduire à rechercher les formes d'une meilleure prise en

compte des réalités du terrain. Cela peut passer pour une part par des mesures de déconcentration dont le texte ne parle pas. Mais ne pensez-vous pas que l'Etat doit conserver des responsabilités décisives tant dans le domaine de la pédagogie que dans le domaine du recrutement ou dans celui de la rémunération des personnels ? Précipiter les mesures de déconcentration et de décentralisation risque d'aboutir à provoquer des inégalités profondes entre les régions, ce que, j'en suis sûr, M. Saint-Ellier ne souhaite pas non plus. Je crois qu'il faut réfléchir à long terme et étudier comment tout se passe pour aller plus loin.

Vous avez en second lieu parlé du volontariat. Je tiens à cet égard à mettre fin à un procès.

Deux principes contradictoires et complémentaires nous guident et leur conciliation permanente doit être notre objectif. Tel a été le souci de la commission et du rapporteur, tel doit être celui de l'Assemblée.

Quels sont ces deux principes ? L'autonomie communale et l'efficacité.

L'autonomie communale, c'est la libre administration communale, et ce principe exprime la liberté du choix, la vitalité démocratique. Nous sommes tous partisans de ce premier principe.

Le second, c'est la nécessité de s'unir pour agir efficacement, pour relever tous les défis qui se présentent : défi européen, défi de la désertification rurale, défi économique, défi culturel. Ce principe exprime la volonté de mettre en commun des moyens d'action ; c'est l'indispensable solidarité dans l'aménagement du territoire. Je suis sûr que l'Assemblée tout entière est partisane de ce second principe.

Depuis Mirabeau, depuis Sieyès, depuis 1789, tout rebondit en permanence : les lois des 14 et 22 décembre 1789 sont l'acte de naissance des communes mais celles des 12 et 20 août 1790 prévoient la possibilité de se réunir en municipalités.

Au siècle suivant, la loi du 5 avril 1884 affirme la libre gestion des intérêts locaux. Immédiatement après, celle du 22 mars 1890 institue la coopération, avec le syndicat à vocation unique.

La Constitution de 1958 réaffirme le principe de la libre administration. L'ordonnance du 5 juin 1959 élargit immédiatement la coopération, notamment avec les Sivom et les districts. Même chose pour la loi du 31 décembre 1966, qui crée les communautés urbaines.

Et cela continue. Les lois de « fusion » du 31 décembre 1970 et du 16 juillet 1971 ont poussé au regroupement dans un cadre départemental sous la pression du corps préfectoral et d'incitations financières. C'est un échec, nous en convenons tous, et je crois que personne ne veut y revenir.

La loi du 2 mars 1982 a accentué, par la réaffirmation du principe de la libre administration, une certaine inadéquation de nos structures communales. La loi du 5 janvier 1988 a facilité le retrait.

Je crois que le volontariat consiste à élargir le choix, en l'occurrence entre la communauté de villes ou la communauté de communes, selon qu'il s'agit de communes rurales, ou de communes urbaines, mais aussi à offrir la possibilité de continuer à puiser dans le registre des structures intercommunales. Pour cela, je crois qu'il ne faut rien modifier. Il faut au contraire laisser les choses telles qu'elles sont. M. Saint-Ellier a dit qu'il fallait donner aux districts les mêmes avantages qu'aux communautés de communes, qu'il fallait accorder aux communautés urbaines tel ou tel avantage. Ne créons pas une confusion totale entre toutes ces structures ; donnons à chacune sa spécificité de façon que le choix soit le plus large, le plus aisé possible.

Quant à la création de ces nouvelles formules par la volonté d'une majorité qualifiée de communes, ne me dites pas que cela traduit la volonté de supprimer les communes. Tout d'abord, communauté de communes et communauté de villes ne suppriment aucune commune : il faut le réaffirmer puisque c'est là un procès d'intention. Car, aujourd'hui, aucune formule de coopération intercommunale ne requiert l'unanimité des conseils municipaux intéressés. La création des Sivom ou des districts est régie par la règle de la majorité qualifiée des communes concernées. Cette règle est maintenue. Alors, qu'y a-t-il de nouveau ? En quoi le texte que nous votons ajoute-t-il une contrainte supplémentaire ? En

rien. Il offre une possibilité supplémentaire de choix. Le dispositif juridique actuel a permis la création et le fonctionnement de plus de 18 000 structures de coopération en France.

Ce projet propose plus de choix, plus de volontariat, plus de responsabilité, plus de solidarité. Loin d'être en contradiction avec la décentralisation, il donne véritablement un second souffle à la décentralisation, et je n'insisterai pas sur les problèmes de tutelle, qui ont été évoqués largement tout à l'heure, et M. le ministre aura certainement l'occasion d'en parler.

Reste un dernier argument, celui de la modestie fiscale. Combien le contribuable que je suis vous écoute et combien nous, élus, pensons tous à nos contribuables, qui sont prêts à nous élire ou au contraire à ne pas nous élire.

La responsabilité de voter l'impôt incombe toujours aux élus et il leur appartient de faire attention. Vous avez fait remarquer, et vous n'avez peut-être pas tort, qu'une fiscalité propre s'ajoutant à une structure peut conduire à déresponsabiliser les élus. M. le ministre vous rétorquera tout à l'heure, avec raison, qu'il s'agit d'un transfert. La taxe professionnelle va être transférée. Il ne s'agit donc pas nécessairement d'un rajout, d'un supplément. Nous savons bien que, dans le cadre de la communauté de communes ou de la communauté de villes, chaque élu qui siègera dans l'instance communautaire aura en permanence le souci de rendre des comptes aux électeurs de sa commune, laquelle continuera d'exister, et devra par conséquent leur expliquer ses votes.

M. Francis Saint-Ellier. Il y a des communes où ça n'est pas le cas. Montpellier en est l'exemple typique.

M. Gérard Gouzes, président de la commission. Oui, je sais qu'il existe des exceptions. Mais je crois qu'il faut faire confiance aux élus. C'est ainsi en tout cas que nous voyons les choses.

Mes chers collègues, je terminerai simplement en reconnaissant que l'enjeu est tel que le projet de loi ne vide pas tout le champ des problèmes soulevés par l'application des lois de décentralisation ; mais il a tout de même le mérite, huit ans après, d'ouvrir à nouveau le débat. Celui-ci donnera peut-être naissance à d'autres projets plus réformistes. Certains de nos collègues ont soulevé les questions de l'existence même des départements, des limites des régions ou de leurs compétences réciproques, mais personne n'a parlé des réseaux de villes. Je crois pourtant qu'ils sont très importants pour l'avenir.

C'est vrai : le projet ne règle pas tout, mais il a le mérite de donner un deuxième souffle à la décentralisation. C'est pourquoi il est temps que nous abordions l'examen des articles et des amendements et donc que nous rejetions la motion de renvoi présentée par M. Saint-Ellier. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. Je mets aux voix la motion de renvoi en commission déposée par M. Charles Millon et les membres du groupe Union pour la démocratie française.

Je suis saisi par le groupe Union pour la démocratie française 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	537
Nombre de suffrages exprimés	536
Majorité absolue	269

Pour l'adoption	253
Contre	283

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

La motion de renvoi en commission étant rejetée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

M. le Président. Aujourd'hui à seize heures, première séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 1581 relatif à l'administration territoriale de la République (rapport n° 1888 de M. Christian Pierret au nom de la commission spéciale).

A vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée, le mardi 26 mars, à deux heures dix.)

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

CLAUDE MERCIER

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI PORTANT STATUT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

Composition de la commission

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le lundi 25 mars 1991 et par le Sénat dans sa séance du vendredi 22 mars 1991, cette commission est ainsi composée :

Députés

Titulaires : MM. Michel Sapin, Marc Dolez, Georges Benedetti, Philippe Sanmarco, Robert Le Foll, Jean-Paul de Rocca Serra, José Rossi.

Suppléants : MM. André Delattre, Pierre-Jean Daviaud, Robert Savy, Pierre Mazeaud, Alain Lamassoure, Jean-Jacques Hiest, Gilbert Millet.

Sénateurs

Titulaires : MM. Jacques Larché, Paul Girod, Marcel Rudloff, Lucien Lanier, Paul Masson, Guy Allouche, Robert Pagès.

Suppléant : MM. Etienne Dailly, François Giacobbi, Bernard Laurent, René-Georges Laurin, Charles Ornano, Germain Authié, Charles Lederman.

LuraTech

www.luratech.com

ANNEXE AU PROCES-VERBAL

de la 2^e séance

du lundi 25 mars 1991

SCRUTIN (N° 423)

sur la motion de renvoi en commission présentée par M. Charles Millon du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Nombre de votants	537
Nombre de suffrages exprimés	536
Majorité absolue	269

Pour l'adoption	253
Contre	283

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe socialiste (275) :

Contre : 275.

Groupe R.P.R. (127) :

Pour : 127.

Groupe U.D.F. (90) :

Pour : 88.

Contre : 1. - M. Hervé de Charette.

Non-votant : 1. - M. Jean-Pierre Phillbert.

Groupe U.D.C. (39) :

Pour : 3. - M. Raymond Barre, Mme Christine Boutin et M. Jean-Jacques Jegou.

Non-votants : 36.

Groupe communiste (26) :

Pour : 26.

Non-inscrits (20) :

Pour : 9. - MM. Léon Bertrand, Jean-Michel Dubernard, Auguste Legros, Michel Noir, Jean-Pierre de Peretti della Rocca, Maurice Sergheraert, Christian Spiller, Mme Marie-France Stérbois et M. André Thien Ah Koon.

Contre : 7. - MM. Jean Charbonnel, Jean-Marie Daillet, Alexandre Léontieff, Alexis Pota, Bernard Tapie, Emile Vernaudon et Aloyse Warhouver.

Abstention volontaire : 1. - M. Jean Royer.

Non-votants : 3. - MM. Serge Franchis, Elie Hoarau et Jacques Houssin.

Ont voté pour

Mme Michèle Allot-Marle
Mme Nicole Ameline
MM.
René André
François Asensi
Philippe Aubergier
Emmanuel Aubert
François d'Aubert

Gautier Audinot
Pierre Bachelet
Mme Roselyne Bachelot
Patrick Balkany
Edouard Balladur
Claude Barate
Michel Barnier
Raymond Barre
Jacques Baumel

Henri Bayard
René Beaumont
Jean Bégault
Pierre de Beauville
Christian Bergelin
Marcelin Berthelot
André Berthol
Léon Bertrand
Jean Besson
Jacques Blanc

Roland Blum
Alain Bocquet
Franck Borotra
Bruno Bourg-Broc
Jean Bousquet
Mme Christine Boutin
Jacques Boyon
Jean-Guy Branger
Jean-Pierre Brard
Jean Brocard
Albert Brochard
Louis de Broissio
Jacques Brunhes
Christian Cabal
Jean-Marie Caro
René Carpentier
Mme Nicole Catala
Jean-Charles Cavallé
Robert Cazalet
Richard Cazenave
Jacques Chaban-Delmas
Jean-Yves Chamard
Jean-Paul Charé
Serge Charles
Jean Charroppin
Gérard Chasseguet
Jacques Chlrac
Paul Chollet
Pascal Clément
Michel Colnât
Daniel Collin
Louis Colombani
Georges Colomblere
Alain Cousin
Yves Coussain
Jean-Michel Couve
René Couvelinhes
Henri Cuq
Olivier Dassault
Mme Martine Daugreilh
Bernard Debré
Jean-Louis Debré
Arthur Debalne
Jean-Pierre Delalande
Francis Delattre
Jean-Marie Demange
Jean-François Deniau
Xavier Deniau
Léonce Deprez
Jean Desanlis
Alain Devaquet
Patrick Devedjian
Claude Dhinnin
Willy Diméglio
Eric Dollé
Jacques Dominiati
Maurice Dousset
Guy Druet
Jean-Michel Dubernard
Xavier Dugoin
Georges Durand
André Duroméa
André Durr
Charles Ehrmann

Christian Estroff
Jean Faïola
Hubert Falco
Jacques Farran
Jean-Michel Ferrand
Charles Fèvre
François Filion
Edouard Frédéric-Dupont
Claude Gaillard
Robert Gailey
René Galy-Dejean
Gilbert Gantier
René Garrec
Henri de Gastines
Claude Gatignol
Jean de Gaulle
Jean-Claude Gaysot
Michel Glaud
Jean-Louis Gosdnuff
Jacques Godfrain
Pierre Goldberg
François-Michel Gounot
Georges Gorse
Roger Goubier
Daniel Goulet
Alain Griotteray
François Grussenmeyer
Olivier Guichard
Lucien Guichon
Jean-Yves Haby
Georges Hage
François d'Harcourt
Guy Hermier
Pierre-Rémy Houssin
Mme Elisabeth Hubert
Xavier Hunault
Michel Inchauspé
Mme Muguette Jaquaint
Denis Jacquat
Jean-Jacques Jegou
Alain Jonemann
Didier Julla
Alain Juppé
Gabriel Kasperelt
Aimé Kergueris
Jean Kiffer
Emile Koehl
Claude Labbé
Jean-Philippe Lachenaud
Marc Leffineur
Jacques Laffleur
André Lajolule
Alain Lamassoure
Jean-Claude Lefort
Philippe Legras
Auguste Legros
Daniel Le Meur
Gérard Léonard
François Léotard
Arnaud Lepercq
Pierre Lequiller
Roger Lestas

Maurice Igot
Jacques Limouzy
Jean de Lipkowski
Paul Lombard
Gérard Louquet
Alain Madelin
Jean-François Mancel
Raymond Marcellia
Georges Marchais
Claude-Gérard Marcus
Jacques Masdeu-Arcus
Jean-Louis Masson
Gilbert Mathieu
Jean-François Mattel
Pierre Manger
Joseph-Henri Maujolan de Gasset
Alain Mayoud
Pierre Mazeaud
Pierre Meril
Georges Mesmin
Philippe Mestre
Michel Meylan
Pierre Micaux
Mme Lucette Michaux-Chevry
Jean-Claude Mignon
Gilbert Millet
Charles Millon
Charles Miosec
Robert Montdargent
Mme Louise Moreau
Ernest Moutoussamy
Alain Moyné-Bressand
Maurice Nénes-Pwatabo
Jean-Marc Nesme
Michel Noir
Roland Nungesser
Patrick Ollier
Charles Paccou
Arthur Paecht
Mme Françoise de Passieu
Robert Pandraud
Mme Christiane Papon
Pierre Pasqual
Michel Pelchat
Dominique Perben
Régis Perbet
Jean-Pierre de Peretti della Rocca
Michel Périllard
Francisque Perrut
Alain Peyrefitte
Mme Yann Plat
MM. Louis Pierna
Etienne Plute
Ladislav Poulatowski
Bernard Pons
Robert Poujade
Jean-Luc Prael
Jean Proriol
Eric Raonlt
Pierre Raynal
Jean-Luc Reitzer
Marc Reymann

Lucien Richard
Jean Rigaud
Jacques Rimbaud
Gilles de Roblen
Jean-Paul
de Rocca Serra
André Rossi
José Rossi
André Rossio
Antoine Rufenacht
Francis Saint-Ellier
Rudy Salles
André Santial
Nicolas Sarkozy

Mme Suzanne
Sauvalgo
Bernard Schreiner
(Bas-Rhin)
Philippe Séguin
Jean Sellinger
Maurice Sergheraert
Christian Spiller
Mme Marie-France
Stirbois
Jean Tardito
Paul-Louis Tenullon
Michel Terrot
Fabien Thimé
André Thlen Ah Koon

Jean-Claude Thomas
Jean Tiberi
Jacques Toubon
Georges Tranchant
Jean Ueberschlag
Léon Vachet
Jean Valleix
Philippe Vasseur
Théo Vial-Massat
Philippe de Villiers
Robert-André Vivien
Roland Vuillaume
Pierre-André Willtzer
Claude Wolff.

Robert Loidl
François Loncle
Guy Lordail
Jean-Louis Longueux
Maurice
Louis-Joseph-Dogué
Jean-Pierre Luppi
Bernard Madrelle
Jacques Mahéas
Guy Malandain
Martin Malvy
Thierry Mandon
Mme Gilberte
Marie-Moskovitz
Roger Mas
René Massat
Marius Masse
François Massot
Didier Mathus
Pierre Mauroy
Pierre Métala
Charles Metzinger
Louis Mexandreau
Henri Michel
Jean-Pierre Michel
Didier Mignand
Mme Hélène Mignon
Claude Miqueu
Gilbert Mitterrand
Marcel Moccure
Guy Monjalou
Gabriel Montcharmont
Mme Christiane Mora
Bernard Nayral

Alain Nérl
Jean-Paul Nunzi
Jean Oehler
Pierre Ortel
François Patriat
Jean-Pierre Pétaucant
Jean-Claude Peyronnet
Michel Pezet
Christian Pierret
Yves Pillot
Charles Pistre
Jean-Paul Planchou
Bernard Poignant
Alexis Pota
Maurice Pourchon
Jean Proveux
Jean-Jack Queyranne
Guy Ravier
Alfred Recours
Daniel Reiner
Alain Richard
Jean Rigal
Gaston Rimareix
Roger Rluchet
Alain Rodet
Jacques
Roger-Machart
Mme Yvette Roudy
René Rouquet
Mme Ségolène Royal
Michel Sainte-Marie
Philippe Sanmarco
Jean-Pierre Santa Cruz
Jacques Santrot

Michel Sapin
Gérard Saumade
Robert Savy
Bernard Schreiner
(Yvelines)
Roger-Gérard
Schwartzenberg
Robert Schwint
Patrick Seve
Henri Sicre
Dominique
Strauss-Kahn
Mme Marie-Joséphine
Suhlet
Michel Suchod
Jean-Pierre Sœur
Bernard Tapie
Yves Tavernier
Jean-Michel Testu
Pierre-Yvon Trémel
Edmond Vacant
Daniel Vaillant
Michel Vauzelle
Emile Verneaudon
Joseph Vidal
Yves Vidal
Alain Vidales
Alain Vivien
Marcel Wachoux
Aloÿse Warhouer
Jean-Pierre Worms
Emile Zaccarelli.

Ont voté contre

MM.

Maurice
Aderah-Peuf
Jean-Marie Alalze
Mme Jacqueline
Alquier
Jean Anciant
Robert Anselin
Henri d'Attillo
Jean Aroux
Jean-Yves Axtelier
Jean-Marc Ayrault
Jean-Paul Bachel
Jean-Pierre Beaumier
Jean-Pierre Baldwyck
Jean-Pierre Balligand
Gérard Bapt
Régis Baraille
Claude Barande
Bernard Bardia
Alain Barrau
Claude Bartolone
Philippe Bassinet
Christian Battaille
Jean-Claude Bateux
Umberto Battist
Jean Beauvils
Guy Bêche
Jacques Becq
Roland Belx
André Bellon
Jean-Michel Belorgey
Serge Beltrame
Georges Benedetti
Jean-Pierre Benquet
Michel Bérégovoy
Pierre Bernard
Michel Bernon
André Billardon
Bernard Biozac
Jean-Claude Billa
Jean-Marie Bockel
Jean-Claude Bois
Gilbert Bonnemaison
Alain Bonnet
Augustin Bonrepaux
André Borel
Mme Huguette
Bouchardean
Jean-Michel
Boucheron
(Charente)
Jean-Michel
Boucheron
(Ille-et-Vilaine)
Jean-Claude Bouffard
Jean-Pierre Bouquet
René Bourget
Pierre Bourguignon
Jean-Pierre Braine
Pierre Brana
Mme Frédérique
Brodin
Jean-Paul Bret
Maurice Briand
Alain Brune
Mme Denise Cacheux
Jean-Paul Callosed
Alain Calmat
Jean-Marie Cambacérés

Jean-Christophe
Cambadellis
Jacques Cambolle
André Capet
Roland Carraz
Michel Cartelet
Bernard Carten
Elie Castor
Laurent Cathala
Bernard Carvin
René Cazeauve
Aimé Césaire
Guy Chaufrault
Jean-Paul Chanteguet
Jean Charbonnel
Hervé de Charette
Bernard Charles
Marcel Charmant
Michel Charzat
Guy-Michel Chauveau
Daniel Chevallier
Didier Chouat
André Clerf
Michel Coffinau
François Colcombet
Georges Colla
Michel Crépeau
Jean-Marie Daillet
Pierre-Jean Daviaud
Mme Martine David
Jean-Pierre
Defontaine
Marcel Deboux
Jean-François
Delahais
André Delattre
André Delehedde
Jacques Delby
Albert Deavers
Bernard Deroster
Freddy
Deschamps-Beaume
Jean-Claude Desselin
Michel Destot
Paul Dhaille
Mme Marie-Madeleine
Dieulaingard
Michel Diat
Marc Dolez
Yves Dollé
René Dostère
Raymond Doyère
Julien Dray
René Drouin
Claude Ducert
Pierre Ducout
Jean-Louis Dumont
Dominique Dupillet
Yves Durand
Jean-Paul Durieux
Paul Durvalix
Mme Janine Ecochard
Henri Emmauelli
Pierre Estève
Laurent Fabius
Albert Facon
Jacques Fleury
Jacques Floch
Pierre Forgues

Raymond Foral
Alain Fort
Jean-Pierre Fourré
Michel Fraucalx
Georges Frêche
Michel Fromet
Claude Galts
Claude Galametz
Bertrand Gallet
Dominique Gambler
Pierre Garmenda
Marcel Garrouste
Kamillo Gata
Jean-Yves Gateaud
Jean Gatel
Claude Germon
Jean Giovannelli
Joseph Gourmelon
Hubert Gouze
Gérard Gouzes
Léo Grézar
Jean Gulgné
Jacques Guyard
Edmond Hervé
Pierre Hlard
François Hollande
Roland Huguet
Jacques Huyghues
des Etages
Gérard Istace
Mme Marie Jacq
Frédéric Jalton
Jean-Pierre Joseph
Noël Joséphe
Charles Josselin
Alain Jonnet
Jean-Pierre Kucheld
André Labarrère
Jean Laborde
Jean Lacombe
Pierre Lagorce
Jean-François
Lamarque
Jérôme Lambert
Michel Lambert
Jean-Pierre Lapaire
Claude Laréal
Dominique Lariffa
Jean Lanrain
Jacques Lavédrine
Gilbert Le Bria
Mme Marie-France
Lecur
Jean-Yves Le Déant
Jean-Yves Le Drian
Jean-Marie Leduc
Robert Le Foll
Bernard Lefranc
Jean Le Garrec
Jean-Marie Le Guen
André Lejeune
Georges Lemoine
Guy Lengagne
Alexandre Léontleff
Roger Léron
Alain Le Vern
Mme Marie-Noëlle
Lienemann
Claude Lise

M. Jean Royer.

S'est abstenu volontairement

N'ont pas pris part au vote

MM.

Edmond Alphanodéry
Jacques Barrot
Dominique Baudis
François Bayrou
Claude Birraux
Bernard Bosson
Loïc Bouvard
Jean Briane
Georges Chavanes
René Connan
Jean-Yves Cozann
Adrien Durand
Jean-Pierre Faucher

Serge Franchis
Yves Fréville
Jean-Paul Fuchs
Francis Geng
Germain Gengenwin
Edmond Gerrer
Gérard Grignon
Hubert Grismault
Ambroise Guellec
Elie Harau
Jacques Houssin
Jean-Jacques Hyst
Mme Bernadette
Isaac-Sibille

Michel Jacquemin
Henry Jean-Baptiste
Christian Kert
Edouard Lanrain
Pierre Méhaignerie
Mme Monique Papon
Jean-Pierre Philibert
François Rochellose
Bernard Staal
Gérard Vignoble
Jean-Paul Virapoullé
Michel Volsin
Jean-Jacques Weber
Adrien Zeller.

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'Île-de-France et modifiant le code des communes (*Journal officiel*, Débats A.N., du 21 mars 1991, p. 100), M. Maurice Sergheraert, porté comme ayant voté « pour », a fait savoir qu'il avait voulu « s'abstenir volontairement ».

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'Île-de-France et modifiant le code des communes (*Journal officiel*, Débats A.N., du 21 mars 1991, p. 101), M. Maurice Sergheraert, porté comme ayant voté « pour », a fait savoir qu'il avait voulu « s'abstenir volontairement ».

A la suite du scrutin (n° 418) sur l'amendement de M. Augustin Bonrepaux avant l'article 1^{er} du projet de loi sur la dotation globale de fonctionnement et sur la solidarité financière entre les communes d'Île-de-France (prise en compte dans le calcul de la dotation de péréquation du rapport entre l'effort fiscal de la commune et l'effort fiscal moyen de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique) (*Journal officiel*, Débats A.N., du 22 mars 1991, p. 203), MM. André Billardon, Marcel Dehoux, Laurent Fabius et Robert Savy, portés comme « n'ayant pas pris part au vote », ont fait savoir qu'ils avaient voulu voter « contre ».

ABONNEMENTS

EDITIONS		FRANCE et outre-mer	ETRANGER	
Codes	Titres	Francs	Francs	
DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :				Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 00 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes : - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions. - 27 : projets de lois de finances. Les DOCUMENTS DU SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions.
00	Compte rendu..... 1 an	108	552	
33	Questions..... 1 an	108	554	
83	Table compte rendu.....	52	96	
93	Table questions.....	52	96	
DEBATS DU SENAT :				
05	Compte rendu..... 1 an	99	535	
35	Questions..... 1 an	99	540	
65	Table compte rendu.....	52	91	
95	Table questions.....	32	52	
DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :				
07	Série ordinaire..... 1 an	670	1 372	DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 Téléphone STANDARD : (1) 40-58-75-00 ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77 TELEX : 201178 F DIRJO-PARIS
27	Série budgétaire..... 1 an	203	304	
DOCUMENTS DU SENAT :				
08	Un an.....	670	1 536	

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande.

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination.

www.luratech.com

Prix du numéro : 3 F

(Fascicule de un ou plusieurs cahiers pour chaque journée de débats; celle-ci pouvant comporter une ou plusieurs séances.)



LuraTech

www.luratech.com