

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

COMPTE RENDU INTÉGRAL DES SÉANCES

Abonnements à l'Édition des DEBATS DU SENAT : FRANCE ET OUTRE-MER 16 F. ETRANGER 24 F
(Compte cheque postal 9063-13 Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

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

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

COMPTE RENDU INTÉGRAL — 23^e SEANCE

Séance du Mardi 15 Juin 1971.

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE CAROUS

1. — Procès-verbal (p. 870).
2. — Questions orales (p. 870).
Aide aux victimes de calamités atmosphériques :
Questions de M. Henri Caillavet. — MM. Jean-Louis Tinaud, secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement, Henri Caillavet.
Financement des programmes d'électrification rurale :
Question de M. Henri Tournan. — MM. le secrétaire d'Etat, Henri Tournan.
Mise en cause de la responsabilité des maires :
Questions de M. Jacques Descours Desacres et de M. Jean Filippi. — MM. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur ; Jacques Descours Desacres, Jean Filippi.
3. — Fusions et regroupements de communes. — Discussion d'un projet de loi (p. 875).
Discussion générale : M. André Mignot, rapporteur de la commission de législation.

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

- MM. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur.
- Suspension et reprise de la séance.
- MM. Hubert d'Andigne, Marcel Martin, le ministre, Claude Mont, Marcel Champeix, Marcel Lemaire, Jacques Pelletier, Pierre Carous.

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE CAROUS

MM. Jacques Duclos, Jacques Descours Desacres, Jean Nayrou, le ministre, Pierre Marchal, Henri Tournan, Pierre Bouneau, Louis Brives.

Suspension et reprise de la séance.

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ MÉRIC

4. — Retrait d'une question orale avec débat (p. 904).
5. — Commission mixte paritaire (p. 904).
6. — Renvoi pour avis (p. 904).
7. — Transmission de projets de loi (p. 904).
8. — Dépôt de rapports (p. 904).
9. — Dépôt d'avis (p. 904).
10. — Fusions et regroupements de communes. — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 905).
Suite de la discussion générale : MM. Henri Terré, Fernand Verdeille, Jean Nayrou, Baudouin de Hauteclocque, Pierre Brousse, Guy Petit ; Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur.
Question préalable (amendement n° 1 de M. Fernand Lefort). — MM. Fernand Lefort ; André Mignot, rapporteur de la commission de législation ; le ministre. — Rejet au scrutin public.
Renvoi de la suite de la discussion.
11. — Ordre du jour (p. 916).

PRESIDENCE DE M. PIERRE CAROUS,
vice-président.

La séance est ouverte à neuf heures trente minutes.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

PROCES-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la séance d'hier a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

— 2 —

QUESTIONS ORALES

M. le président. L'ordre du jour appelle les réponses aux questions orales sans débat.

INTERVERSION DE QUESTIONS

M. le président. M. le ministre de l'intérieur, qui doit répondre aux questions de MM. Descours Desacres et Filippi, inscrites à l'ordre du jour sous les numéros 2 et 3, demande que ces questions soient appelées les dernières.

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

Il en est ainsi décidé.

REPORT D'UNE QUESTION

M. le président. L'ordre du jour appellerait la réponse de M. le ministre du travail, de l'emploi et de la population à une question de M. René Jager (n° 1124), mais le Gouvernement demande le report à huitaine de cette question. L'auteur accepte ce report.

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

Il en est ainsi décidé.

AIDE AUX VICTIMES DE CALAMITÉS ATMOSPHÉRIQUES

M. le président. M. le secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement souhaite donner une réponse commune aux deux questions de M. Caillavet, n° 1129 et 1135, qui concernent l'aide aux agriculteurs victimes de calamités atmosphériques.

Je vais donner lecture de ces deux questions.

M. Henri Caillavet expose à M. le ministre de l'agriculture que les 16 et 17 mai s'est abattue sur les régions de Lot-et-Garonne et du Gers une tornade accompagnée et de grêle et de pluie. En quelques instants les champs, les vergers, les récoltes, les vignes, les bâtiments agricoles, etc. ont été anéantis tant la violence de l'ouragan était extrême. Le premier jour la grêle, puis le second jour la pluie ont saccagé l'ensemble des exploitations agricoles laissant apparaître après leur passage la désolation, certaines bêtes d'élevage ayant même été noyées par suite de la montée soudaine des eaux. Certes, les autorités administratives départementales ont pris un certain nombre de décisions mais celles-ci risquent de se révéler illusoire et tardives tant est grande l'ampleur du sinistre.

Il lui demande s'il ne lui paraît pas indispensable de venir en aide aux exploitants des cantons concernés, notamment en faisant plus largement appel au Fonds de garantie contre les calamités agricoles, dont les ressources paraissent suffisantes.

Par ailleurs, il lui demande s'il n'est pas possible de mettre en application le troisième paragraphe de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1964 visant plus particulièrement les dommages qui ont un caractère de calamité publique. (N° 1129.)

M. Henri Caillavet, rappelant à M. le ministre de l'agriculture sa question du 27 mai dernier (n° 1129) relative au cyclone qui venait en partie de ravager le Lot-et-Garonne, lui demande s'il ne pense pas, à la suite du nouveau cataclysme qui s'est abattu sur les régions de Casteljaloux, Marmande et Miramont-de-Guyenne, mettre en œuvre une procédure d'urgence pour venir en aide aux sinistrés urbains et ruraux.

Plus particulièrement, il l'interroge pour savoir s'il ne lui paraît pas équitable de consentir auxdits sinistrés des aides, des concours financiers non remboursables, puis des prêts sans intérêt pour leur permettre la reconstitution de leur patrimoine.

Il souhaite donc connaître d'urgence les moyens de solidarité qu'il entend utiliser pour atténuer les malheurs provoqués par de tels événements atmosphériques. (N° 1135.)

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

M. Jean-Louis Tinaud, secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement. Mesdames, messieurs les sénateurs, le risque grêle étant assurable, les dégâts provoqués directement par celle-ci ne sauraient être pris en charge par le Fonds de garantie contre les calamités agricoles; par contre, les conséquences de la tornade et des trombes d'eau sur les ceps de vigne et les arbres fruitiers ainsi que les ravinelements et dégâts au sol pourront faire l'objet d'un examen bienveillant de la commission nationale, qui sera saisie du dossier lors de sa prochaine réunion prévue le 29 juin.

C'est dans cet esprit qu'une enquête est en cours à la diligence des services préfectoraux. Le Gers est actuellement le département où la couverture du risque grêle est la plus importante de France puisque 17.138 contrats ont été souscrits pour 20.562 exploitants, ce qui représente un pourcentage de 83 p. 100. Dans le Lot-et-Garonne, le pourcentage de couverture de ce risque n'atteint que 51 p. 100; mais les indemnités versées par les compagnies et la participation du Fonds de garantie devraient apporter l'aide indispensable à la plus grande partie des producteurs.

Pour le présent, la publication des arrêtés préfectoraux définissant les zones sinistrées à la suite des enquêtes sur place qui viennent de s'achever, ouvre aux exploitants la possibilité d'obtenir des prêts à taux réduits prévus par l'article 675 du code rural.

Par ailleurs, les agriculteurs sinistrés peuvent bénéficier des avantages fiscaux prévus par les articles 1421, 64 et 1932 du code général des impôts. L'article 1421 du code précise « qu'en cas de perte de récoltes sur pied, il est accordé au contribuable un dégrèvement proportionnel de la contribution foncière afférente pour l'année en cours aux parcelles atteintes ».

De plus, en application de l'article 64 paragraphe 5 du même code, l'exploitant peut demander que le bénéfice forfaitaire de son exploitation soit réduit du montant des pertes subies par ses récoltes ou sur son cheptel.

L'article 1932 paragraphe 1 et paragraphe 4 prévoit les délais pendant lesquels doivent être déposées les réclamations des contribuables.

Enfin, il est rappelé aux sinistrés qu'ils peuvent demander une remise exceptionnelle de cotisations d'allocation familiales en application de l'article 1077 du code rural; ce texte donne aux caisses de mutualité sociale agricole et aux comités départementaux des prestations sociales agricoles, la faculté d'accorder de telles remises partielles ou totales, dans le cas où la situation des assujettis le justifie.

D'autre part, conformément à l'article 4 du décret n° 65-047 du 15 janvier 1965, les intéressés qui se sont trouvés dans l'impossibilité de régler leurs cotisations dans les délais impartis, peuvent obtenir une remise gracieuse des pénalités de retard encourues.

Les mesures de cet ordre ont le même effet qu'une prolongation du délai de paiement; elles conservent toutefois un caractère individuel.

Par ailleurs, en ce qui concerne les dommages non agricoles aux biens privés enregistrés dans le département de Lot-et-Garonne, et pour lesquels l'application de la loi d'indemnisation du 10 juillet 1964 ne peut être envisagée, une aide particulière sera proposée en faveur des intéressés au titre du « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités ». Le ministre de l'intérieur saisira, à cet effet, le comité interministériel de coordination de secours aux sinistrés à l'occasion de sa prochaine réunion, qui se tiendra très prochainement, puis qu'il s'agit du 17 juin 1971.

Dans ces conditions il ne paraît pas souhaitable de recourir à des procédures exceptionnelles non prévues par les textes dont la mise en œuvre pourrait ne pas être aussi rapide, que le recours aux procédures actuelles. En revanche, le ministre de l'agriculture a pris toutes dispositions pour que ces procédures soient accélérées, afin que les agriculteurs sinistrés puissent bénéficier le plus rapidement possible des aides prévues.

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

M. Henri Caillavet. Je vous remercie, monsieur le ministre, des précisions que vous venez de me donner. Je dois vous avouer que j'en avais connaissance. Vous me rappelez les textes, je crois pouvoir vous répondre sur ce point, mais je tiens d'abord à remercier le Gouvernement d'avoir délégué, en Lot-et-Garonne, de hauts fonctionnaires et notamment deux inspecteurs généraux, dont le très honorable M. Darmis qui a pu constater le désastre qui a frappé notre département.

Ce désastre s'est renouvelé. Il y a eu, certes, de la grêle — vous avez dit que le risque était assurable — il y a eu des tornades et des précipitations considérables. Hier encore, la grêle a frappé le département, en sorte que celui-ci doit être considéré comme un département sinistré.

Comme M. Darmis l'a fait, il suffit de parcourir le Lot-et-Garonne pour se rendre compte que les vergers sont détruits en grande partie ; les plantes annuelles ont été déchiquetées. Déjà, en valeur d'approche, on estime que la perte sera de l'ordre de 3 milliards d'anciens francs. Nous sommes donc en présence d'une véritable calamité.

Je voudrais, monsieur le secrétaire d'Etat, vous demander, puisque vous avez eu la complaisance de répondre à notre question — M. Restat en a déposé une également — d'être notre avocat auprès du Gouvernement que vous représentez et plus particulièrement auprès de M. le ministre de l'agriculture et de M. le ministre de l'intérieur. Je voudrais également vous soumettre un certain nombre de suggestions. Je compte beaucoup sur votre compréhension, car vous êtes un ancien parlementaire qui a honoré notre Assemblée, pour expliquer les difficultés sur lesquelles nous butons.

Il ne sert à rien de déléguer de hauts fonctionnaires, de vouloir faire remonter les dossiers à Paris alors que, précisément, il manque en Lot-et-Garonne des experts agricoles pour chiffrer le montant des pertes subies. Ne pourriez-vous pas obtenir l'ouverture d'un crédit spécial pour que puissent être rémunérés des experts qui pourraient rapidement chiffrer l'ensemble des dommages ? A ce moment-là, l'administration ayant contrôlé les crédits nécessaires pourraient être rapidement délégués.

D'autre part — deuxième demande — ne pensez-vous pas qu'il serait possible d'aider la direction départementale agricole qui est submergée par la tâche ? L'ingénieur en chef, M. Villepigne, fait l'impossible pour répondre à toutes les demandes, mais il ne peut y parvenir faute de moyens. N'envisagez-vous pas de détacher en Lot-et-Garonne des fonctionnaires d'autres directions pour qu'ils apportent leur aide à l'établissement des dossiers indispensables en vue de leur règlement ?

En cette affaire, et vous le savez aussi bien que moi-même, ce qui compte c'est la célérité, l'octroi d'urgence des secours et des prêts aux victimes de calamités. Sachez qu'en 1967 notre département a été frappé, d'ailleurs moins durement qu'aujourd'hui, et que certains dossiers ne sont toujours pas réglés ! Je vous demande donc, pour hâter la conclusion de ces dossiers, de prendre en considération les deux propositions que je formule.

Je voudrais surtout, c'est ma troisième demande, parce que j'ai été un peu déçu par votre réponse, que vous permettiez au fonds de garantie contre les calamités agricoles d'affecter les crédits dont il dispose. En effet, et ce chiffre a été repris, je crois, par M. Sempé, sinon par M. Tournan ici présent, vous disposez, en fonds libres, c'est-à-dire non affectés, au fonds de garantie contre les calamités agricoles, de 220 millions de francs, auxquels s'ajoutent les 20 millions de francs d'intérêts de cette somme, qui a été placée au tux bancaire. C'est donc 240 millions de francs qui ne sont pas engagés et 50 millions de francs sont inscrits à la section viticole du fonds de solidarité.

Vous m'avez dit, tout à l'heure, que des prêts pouvaient être sollicités. C'est exact, mais les exploitants agricoles sont lourdement grevés par leurs emprunts et, si nous les chargeons davantage, nous pouvons craindre pour leur trésorerie, car les annuités sont lourdes, même si l'intérêt ne dépasse pas 3 p. 100.

Tenant compte des observations chiffrées que je vous donne et que j'ai puisées dans les documents officiels, pouvez-vous demander à M. le ministre de l'agriculture de prévoir, notamment, des prêts à plus longue durée, non pas de trois ou quatre années, mais de dix ou quinze années avec des annuités différées au moins pour trois années ? Si je formule cette demande, c'est parce que vous pouvez, avec les dotations budgétaires dont je viens de vous entretenir, faire face à ces obligations.

On ne peut demander au seul département du Lot-et-Garonne et à son conseil général — qui a décidé de financer le paiement d'une annuité d'emprunt — on ne peut demander à ceux qui sont sinistrés de supporter encore des charges en faveur d'autres sinistrés.

C'est pourquoi, certain d'être entendu, je vous demande de comprendre la situation dans laquelle se trouve notre département.

Vous m'avez dit que la loi du 10 juillet 1964 concernant les calamités publiques n'était pas applicable, mais, précisément, monsieur le secrétaire d'Etat, il vous appartient de nous entendre et de venir en aide, par une œuvre de solidarité, à ces sinistrés.

Lorsque de graves sinistres se produisent à l'étranger, la France répond toujours favorablement aux demandes d'aide et c'est humain. Il en a été ainsi par exemple pour le Biafra et le Pakistan. Mais la solidarité doit jouer aussi au profit des Français, plus singulièrement de ceux qui sont frappés par les calamités publiques.

N'hésitez pas à appliquer la loi de 1964 sur les calamités. Il faut venir en aide à ceux qui ont beaucoup perdu et qui sont de deux natures : les ruraux, qui peuvent emprunter aux caisses

du crédit agricole dans des conditions que nous connaissons bien — mais ce sont quand même, pour eux, des charges — et les citadins.

A Miramont-de-Guyenne, une usine risque d'être dans l'impossibilité de continuer sa production. Qui va l'aider ? Pour les ouvriers, ce sera le chômage. Des artisans ont eu leurs biens et leurs outils de travail détruits. Qui va les aider ? Des ouvriers ont été victimes de l'ouragan qui a causé des dommages à leur mobilier et à leur logement. Qui les aidera ? La loi de 1964 doit être appliquée, car ce sont des sinistrés totaux.

C'est donc au bénéfice de ces observations que je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de bien vouloir intervenir aujourd'hui même auprès du Gouvernement afin que soient délégués les crédits indispensables.

Enfin — et ce sera ma conclusion — il faudrait tenir compte des atteintes au domaine public. Les syndicats ont été frappés dans leurs biens par l'ouragan et ils devraient pouvoir obtenir des prêts des caisses publiques et des subventions. Vous manifesteriez ainsi à l'égard des sinistrés une vive compréhension.

A la vérité, les parlementaires de la majorité et ceux de l'opposition sont confondus dans les mêmes efforts. Nous nous sommes présentés chez les ministres ou nous avons fait en commun des démarches. Il serait souhaitable que nous soyons mieux entendus et que vous répondiez favorablement afin que je puisse indiquer immédiatement à M. le préfet de Lot-et-Garonne que le Gouvernement est décidé à aller au-delà des textes rigoureux que vous avez bien voulu me citer.

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

M. Jean-Louis Tinaud, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je voudrais rappeler à mon ami M. le sénateur Caillavet qu'au cours de mes vingt-cinq ans de vie parlementaire il m'est arrivé de connaître pour mon département la situation qu'il dépeint avec émotion, et à juste titre, pour le sien aujourd'hui.

La décision, comme il le comprend bien, ne dépend pas immédiatement de moi, mais je veux répondre à son appel pour mes voisins de Lot-et-Garonne dans le malheur. Je ne manquerai donc pas dès aujourd'hui de porter à l'attention de mes collègues intéressés du Gouvernement les demandes qu'il a formulées.

M. Henri Caillavet. Je vous en remercie, monsieur le secrétaire d'Etat.

FINANCEMENT DES PROGRAMMES D'ÉLECTRIFICATION RURALE

M. le président. M. Henri Tournan demande à M. le ministre de l'agriculture :

1° S'il est exact qu'il envisage de modifier le régime de financement du programme subventionné d'électrification rurale en uniformisant la subvention de l'Etat à 20 p. 100 et en affectant audit financement la T. V. A. récupérée sur les travaux ainsi qu'une participation du Fonds d'amortissement des charges d'électrification, de manière à maintenir à 15 p. 100 le taux de participation des collectivités concédantes ;

2° Si la région Midi-Pyrénées peut espérer obtenir en 1971 et en 1972 une dotation plus importante que celle qui lui a été allouée en 1970 ;

3° Si les programmes autonomes départementaux pourront également bénéficier de la participation du Fonds d'amortissement des charges d'électrification et du produit de la T. V. A. récupéré sur ces travaux. (N° 1134.)

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

M. Jean-Louis Tinaud, secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, pour les raisons que j'ai eu l'honneur d'indiquer il y a un instant, M. Cointat, ministre de l'agriculture, n'a pu se trouver ici aujourd'hui. Vous le savez, chaque fois qu'il le peut, il vient devant votre assemblée et il vous prie d'excuser son absence.

Je répondrai donc à sa place à la question en trois points que M. Tournan a bien voulu lui poser.

Premièrement, le nouveau système de financement des travaux à exécuter sur le territoire des communes qui continueront à relever du régime de l'électrification rurale, dans le cadre du programme subventionné sans tenir compte de la nature des travaux comme l'extension et le renforcement, est assuré, à compter du 1^{er} janvier 1971, de la façon suivante que M. Tournan connaît aussi bien, sinon mieux que moi : subvention de l'Etat, 20 p. 100 ; participation de l'Electricité de France, 20 p. 100 ; participation du fonds d'amortissement des charges d'électrification, 30 p. 100 ; participation de la collectivité concédante, 15 p. 100 ; affectation de la T. V. A. récupérée, 15 p. 100.

Deuxièmement, les enveloppes régionales sont fixées conformément aux dispositions de l'article 85 de la loi de finances pour 1968 en liaison avec le ministère de l'industrie et le fonds d'amortissement.

Ces enveloppes sont calculées en fonction, d'une part, des besoins exprimés au dernier inventaire, d'autre part, des possibilités financières.

C'est ainsi que la région Midi-Pyrénées a bénéficié en 1971 de 6.171.000 francs ; il est prématuré de dire si les dotations de 1972 seront supérieures à celles de 1971 étant donné que les crédits budgétaires ne sont pas encore connus.

Toutefois, il est précisé que les dotations départementales sont arrêtées par les préfets de région dans le cadre des récentes mesures relatives à la déconcentration des décisions de l'Etat en matière d'équipement.

Enfin, troisièmement, les mesures relatives au régime de financement des programmes d'Etat ne sont pas appliquées aux programmes autonomes départementaux.

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

M. Henri Tournan. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous remercie d'avoir bien voulu me confirmer, en me les précisant, les règles nouvelles applicables au financement du programme d'Etat d'électrification rurale. Mais vous ne serez pas surpris que ce soit aux deux derniers points de ma question, et surtout au dernier, que j'attache le plus d'importance.

En tant que représentant du Gers, département essentiellement agricole, et donc rural, il est de mon devoir d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur l'urgence extrême que revêtent les travaux de distribution d'électricité dans nos villages et nos campagnes.

Les récentes intempéries auxquelles mon collègue et ami M. Caillavet faisait allusion tout à l'heure, orages à grêle, pluies persistantes, trombes d'eau, inondations, qui justifient le classement d'une étendue du département chaque jour plus vaste comme zone sinistrée, n'ont fait que délabrer encore un peu plus un réseau totalement inadapté aux besoins actuels, puisque son renforcement reste à effectuer dans 256 communes sur les 464 que compte le Gers et que celui-ci, bien souvent, rend nécessaire une refonte complète du réseau.

L'exécution du V^e Plan s'est révélée particulièrement décevante : la dotation globale de l'Etat prévue initialement pour son financement dans le Gers était de 8.856.000 francs ; or, les crédits de subvention effectivement délégués n'ont atteint que 7.186.800 francs, en diminution de 20 p. 100 sur les prévisions. Est-il besoin d'insister sur les incidences dommageables d'une telle amputation de crédits ?

En fait, en raison de la réduction de la dotation et des hausses de prix, le programme de travaux prévus pour les trois premières années du V^e Plan, à savoir 1966, 1967, 1968, s'est étendu sur 1969 et une partie de 1970.

Mais, plutôt que de nous appesantir sur un passé décevant, nous préférons mettre l'accent sur tout ce qui peut aider à redresser une situation qui ne saurait se perpétuer sans grands dommages pour la région.

Sans doute, dans la répartition de l'enveloppe régionale pour le programme 1971 de la région Midi-Pyrénées, le Gers figure-t-il pour un montant de 1.012.044 francs, à la seconde place après la Haute-Garonne. Mais ce qui importe, c'est de connaître le montant total des travaux exécutables avec ce crédit.

Cette subvention de l'Etat représente, du fait des nouvelles règles de financement, 20 p. 100 du volume global des travaux réalisables. Ceux-ci atteindront donc, au titre de l'année en cours, 5.060.000 francs, ce qui est inférieur au volume des travaux effectués en 1971. Mais nous admettrons que ce chiffre ne saurait être considéré comme significatif, car le conseil général du Gers, convaincu de la haute priorité qui s'attache à la réalisation rapide de travaux de renforcement du réseau rural de distribution d'électricité, a décidé de voter pour 1971 un crédit d'un million de francs, afin de réaliser, en plus du programme national, un programme départemental, comme il le fait déjà depuis plusieurs années pour les adductions d'eau. Ce crédit de subvention est donc pratiquement égal à celui que l'Etat a alloué au Gers et qui est prélevé sur l'enveloppe Midi-Pyrénées.

Il nous paraît équitable que l'Etat encourage les départements qui font un gros effort pour s'équiper. Il en est ainsi du Gers, car ce million de francs supplémentaire destiné à l'électrification rurale représente une charge nouvelle imposée à la population gersoise.

Or, le seul moyen dont dispose le Gouvernement, sans obérer les finances publiques, pour inciter les départements à joindre leur contribution financière à celle de l'Etat dans un domaine si important, c'est de leur permettre de profiter des autres sources de financement qui s'ajoutent aux subventions de l'Etat, à savoir la participation de 20 p. 100 de l'électricité de France et celle de 30 p. 100 du fonds d'amortissement.

Nous nous croyons d'autant plus fondés à compter sur une telle interprétation que M. le ministre de l'agriculture, lors d'un récent débat qui a eu lieu devant le Sénat sur les pro-

blèmes agricoles, avait laissé clairement entendre que les nouvelles règles de financement en matière d'électrification rurale permettraient d'accroître dans d'importantes proportions le volume des travaux lorsque les départements consentent à faire un effort particulier.

Il semble, en effet, logique de considérer que la subvention du département s'ajoute à celle de l'Etat et que l'ensemble représente 20 p. 100 des travaux qui peuvent être réalisés, les pourcentages des autres modes de subvention prévus étant calculés en conséquence.

Ainsi, le département du Gers, qui fait un effort financier analogue à celui de l'Etat, pourrait doubler, en 1971, le volume des travaux subventionnés par le Gouvernement.

Il convient de signaler que, dans cette hypothèse, la charge supportée par la population gersoise pour la tranche départementale serait des 20 p. 100 déjà indiqués, auxquels s'ajouteraient les 15 p. 100 de participation des collectivités concédantes en tout état de cause, soit 35 p. 100, ce qui est important et milite en faveur de la solution à laquelle nous demandons au Gouvernement de bien vouloir se ranger.

Je constate avec regret que dans votre réponse, monsieur le secrétaire d'Etat, vous ne nous avez donné aucun espoir précis sur ce point.

Toutefois, s'il est impossible de maintenir la même participation — de 20 p. 100 — d'E. D. F. à la tranche départementale qu'au programme national, nous estimons que le rapport entre la subvention de l'Etat et la participation du fonds d'amortissement doit être maintenu, c'est-à-dire que celle-ci doit représenter une fois et demie la subvention départementale, et qu'il doit en être de même pour les autres sources de financement.

Si nous avons posé cette question orale, axée essentiellement sur le Gers que, de par nos fonctions, nous connaissons bien, c'est que nous avons conscience que l'électrification rurale constitue un des équipements collectifs qui, avec la voirie et les adductions d'eau, sont vitaux pour une très vaste partie du territoire français.

Il serait désolant que, à une époque où l'opinion unanime souhaite un développement équilibré du pays, par une politique véritable d'aménagement du territoire, nos provinces ne soient pas aidées dans l'effort, si souvent méritoire, qu'elles entreprennent pour rattraper leur retard dans les équipements indispensables à leur développement et peut-être même parfois à leur survie.

MISE EN CAUSE DE LA RESPONSABILITÉ DES MAIRES

M. le président. M. le ministre de l'intérieur souhaite donner une réponse commune aux deux questions de MM. Descours Desacres et Filippi qui concernent la mise en cause de la responsabilité des maires.

Je vais donner lecture de ces deux questions. Je donnerai ensuite la parole à M. le ministre de l'intérieur, puis à M. Descours Desacres et à M. Filippi.

M. Jacques Descours Desacres demande à M. le ministre de l'intérieur s'il ne pense pas que les conditions dans lesquelles a été prise et appliquée la décision de suspendre un maire à la suite d'une catastrophe imprévisible ont pu contribuer à faire prendre par celui-ci la plus funeste des déterminations et s'il n'estime pas indispensable de reviser profondément l'esprit et la procédure suivant lesquels son administration met en cause la responsabilité des maires. (N° 1132.)

M. Jean Filippi, se référant aux pénibles affaires de Saint-Laurent-du-Pont et de Sallen, demande à M. le ministre de l'intérieur sur quels critères sont fondées les décisions qu'il est amené à prendre lorsque la responsabilité d'une catastrophe peut apparemment être attribuée soit à un élu local, soit à un fonctionnaire préfectoral. (N° 1140.)

La parole est à M. le ministre.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs, ma réponse sera longue et je vous prie de m'en excuser, car il s'agit d'un sujet très important qui mérite une réponse tout à fait circonstanciée. Les deux questions qui m'ont été posées font suite à l'accident dramatique qui est survenu dans la commune de Sallen, au cours de la soirée du 15 mai dernier, et qui a causé treize morts.

MM. Descours Desacres et Filippi m'ont tous deux demandé dans quelle conditions la responsabilité d'un maire peut être engagée à l'occasion de catastrophes semblables à celles de Sallen et également de Saint-Laurent-du-Pont.

Je voudrais tout d'abord rappeler, pour la clarté du débat, les dispositions essentielles de la loi municipale relatives aux attributions de police générale des maires. Ces dispositions, comme vous le savez, figurent aux articles 96 et 97 du code de l'administration communale.

Ces deux articles définissent la notion de police municipale et énumèrent les pouvoirs dont disposent les maires en cette

matière. L'article 96 stipule : « Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs ». L'article 97 prescrit : « La police municipale a pour obligation d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Elle « comprend notamment... » — ici je cite le paragraphe essentiel de cet article — « ... le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux », tels que les incendies. Tel est le droit fixé depuis 1884 par notre législation municipale.

A la suite d'une catastrophe comme celle de Saint-Laurent-du-Pont ou de Sallen, la question de la responsabilité du maire se pose et, du même coup, celle de l'attitude que doit prendre alors l'administration préfectorale.

Je reviendrai, tout d'abord, sur la suite du drame de Saint-Laurent-du-Pont auquel M. Filippi s'est expressément référé. Au lendemain de l'incendie de l'établissement « Le Cinq-Sept », une mesure de suspension provisoire d'une durée d'un mois avait été prise à l'égard du maire de la commune. Le conseil des ministres lui-même avait, en effet, estimé que ce magistrat municipal, ayant eu à connaître du dossier administratif de l'établissement sinistré, ne devait pas continuer à exercer ses fonctions, dès lors qu'une enquête était ouverte.

Mais il n'était nullement dans les intentions du Gouvernement — je tiens à le souligner à nouveau devant le Sénat, comme je l'ai déjà fait, en temps opportun, devant l'Assemblée nationale — de faire supporter au maire de Saint-Laurent-du-Pont la responsabilité directe de la catastrophe. Il était seulement du devoir de l'Etat de faire en sorte que puissent être vérifiées, dans les moindres détails, les conditions dans lesquelles les contrôles avaient été effectués et les formalités réglementaires accomplies.

Ce sont exactement les mêmes raisons qui ont motivé — je réponds ici plus spécialement à M. Filippi — la suspension provisoire du secrétaire général de la préfecture de l'Isère, suspension rapportée lorsque le garde des sceaux m'eût fait connaître que la réintégration de ce fonctionnaire ne pouvait gêner la poursuite de l'enquête judiciaire.

Dans l'accident de Sallen, les causes et les circonstances du sinistre ne sont évidemment pas les mêmes et je voudrais les évoquer devant vous aussi précisément que possible.

Dès le 4 novembre 1970, exécutant les instructions qui lui avaient été rappelées la veille par mes soins, comme à l'ensemble de ses collègues, le préfet du Calvados invitait par circulaire tous les maires de son département à veiller tout particulièrement à la stricte observation des règles de sécurité dans les établissements recevant du public.

Il leur demandait notamment de signaler immédiatement à l'inspection départementale des services d'incendie les cas les plus préoccupants et d'adresser à ce service la liste des établissements dont ils auraient décidé de suspendre l'activité.

La même circulaire faisait savoir aux maires du Calvados que la gendarmerie et la police nationale procéderaient à des contrôles de la situation administrative des locaux recevant du public. Au vu de ces enquêtes, il serait procédé sur place à des contrôles techniques systématiques.

Lors du contrôle effectué par la brigade de gendarmerie de Caumont-l'Eventé, le 13 novembre 1970, le maire de Sallen avait signé l'attestation suivante à propos de l'ancien foyer rural où se produisit l'accident du 15 mai : « Ce local ne sert plus jamais pour aucune réunion ou manifestation récréative. Il est appelé à être mis en vente d'ici quelques mois ». Ces deux phrases ont été signées par le maire lui-même.

Je précise que cette attestation fut établie par le maire en sa qualité de gestionnaire des biens communaux et de responsable, en tant que tel, du local communal anciennement à usage de foyer rural.

Comment, dans ces conditions, ce local fut-il prêté, six mois plus tard, pour accueillir une festivité familiale ? L'organisateur de cette réunion privée s'était tout d'abord adressé au maire de la commune voisine de Cormolain et lui avait demandé de mettre à sa disposition la salle des fêtes municipale. Le maire s'y était refusé, cette salle ayant été fermée pour raison de sécurité par décision préfectorale.

Une autre demande, formulée par l'intéressé auprès du maire de Caumont-l'Eventé, se heurta également à une fin de non-recevoir, le local disponible ayant déjà été attribué pour la journée du 15 mai.

C'est alors que le maire de Sallen fut sollicité par l'organisateur de la réunion et consentit à lui prêter gracieusement la salle de l'ancien foyer rural de la commune.

Au lendemain de l'accident qui s'y produisit et sur instruction du préfet, le sous-préfet de Bayeux invitait par lettre le maire de Sallen à lui fournir des explications écrites sur les faits, en mentionnant expressément l'article 68 du code communal.

La lettre du sous-préfet indiquait notamment : « J'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir, sans délai, me donner tous les éléments d'information sur les conditions dans lesquelles vous avez autorisé l'occupation d'un local communal, dit « foyer rural », dans la soirée du 15 mai 1971, alors que, d'après vos déclarations, il n'était plus utilisé. »

Le jour même de la réception de cette lettre, le maire de Sallen adressait au sous-préfet de Bayeux les explications qui lui étaient demandées. Dans sa lettre, le maire faisait connaître notamment que son local communal n'était plus utilisé, je cite : « pour aucune réunion publique ». Il précisait, toutefois, qu'occasionnellement la salle avait été, après avis favorable du conseil municipal prêté une première fois pour fêter les vingt ans d'une jeune fille. Cette salle avait été à nouveau prêtée bénévolement lors de la réunion tragique du 15 mai, pour rendre service à la famille qui l'avait demandée.

Au vu de ces explications écrites, et conformément aux dispositions de l'article 68 que je viens de citer, le préfet du Calvados, par arrêté motivé du 17 mai, prononçait alors la suspension, pour un mois, du maire de Sallen.

J'ajoute que, par égard pour la personne de ce magistrat municipal, cet arrêté lui fut notifié, non par la voie administrative habituelle, mais par le sous-préfet lui-même, au cours d'un entretien qu'il eut avec le maire et son adjoint, dans la matinée du 18 mai, à la sous-préfecture de Bayeux.

Le même jour, le maire déclarait, comme il l'avait dit auparavant au sous-préfet — je cite : « ... qu'il n'était pas surpris d'une décision à laquelle il s'attendait et qu'il s'y conformait volontiers ».

Ces propos, recueillis par les journalistes présents à Sallen, ont été reproduits le lendemain dans la presse locale et nationale : *Ouest-France*, *L'Aurore*, *France-Soir* du 19 mai et *Combat* du 21 mai.

Telles sont les conditions dans lesquelles fut prise la décision de suspension concernant ce maire.

J'ajoute également que, pas plus que le préfet de l'Isère en ce qui concerne le maire de Saint-Laurent-du-Pont, le préfet du Calvados n'a jugé opportun de me proposer de porter à trois mois la durée de cette mesure de suspension, comme l'y autorisait l'article 68 du code communal.

Cette décision de suspension provisoire, fondée en droit, l'était également compte tenu des circonstances particulières du drame de Sallen.

C'est là, en effet, qu'apparaît le caractère véritable d'une telle décision, qui est d'être une mesure essentiellement conservatoire. Son but n'est pas de désigner *a priori* un responsable, mais de garantir l'impartialité des enquêtes administratives et judiciaires. Il vise aussi à atténuer les polémiques que pourrait provoquer le maintien d'un magistrat municipal dans la plénitude de ses fonctions, alors que toutes les causes du sinistre ne sont pas encore éclaircies.

N'oublions pas la légitime émotion qui s'est emparée d'une population durement éprouvée par cette douloureuse affaire et le nombre élevé de victimes. Dès le 15 mai au soir, une information judiciaire était ouverte contre X pour homicide involontaire. Les familles des victimes annoncèrent de leur côté leur intention de déposer une plainte et de se constituer partie civile. Je ne veux pas insister sur les passions que soulèvent inévitablement de tels drames dans la population. Les uns s'érigent en accusateurs, les autres en défenseurs, dans des déclarations contradictoires largement reproduites par la presse. Des rumeurs circulent insidieusement ; et, dans ce cas particulier, on sait qu'il y a eu des lettres anonymes. Dans un tel climat, il n'eût pas été admissible que l'autorité de tutelle s'abstint de prendre une mesure qui pouvait contribuer à l'apaisement des esprits.

Je ne puis donc laisser dire que la suspension administrative de ce magistrat municipal a été la cause déterminante de son geste désespéré.

Prise sans précipitation puisqu'elle fût notifiée le 18 mai, appliquée suivant la procédure légale, mais avec le plus grand souci d'humanité, la décision préfectorale n'entendait nullement porter atteinte à la considération du maire de Sallen, qui administrait sa commune depuis dix-huit ans et jouissait du respect unanime de ses concitoyens comme de la totale confiance de l'administration.

Mais tous les témoignages concordent pour affirmer que ce maire était profondément marqué et comme traumatisé par les événements de la soirée du 15 mai à la suite desquels il avait été entendu les 16 et 18 mai par le magistrat judiciaire instructeur.

Quels que soient les mobiles du maire de Sallen, ils relèvent de sa conscience personnelle. Il n'appartient à personne de les juger. Pour notre part, nous ressentons profondément les souffrances morales qu'il a dû éprouver. Soudainement plongé au cœur d'un tel drame, ce magistrat municipal, honnête et droit,

a compris que sa responsabilité administrative se trouvait engagée. Quant à sa responsabilité morale, lui seul pouvait en apprécier le poids.

Sa personne est digne de respect et M. Auvray laissera le souvenir d'un homme de cœur et d'un homme d'honneur. Nous nous inclinons devant sa mémoire et devant celle de toutes les malheureuses victimes, en renouvelant à leurs parents et à leurs proches nos sentiments de tristesse et de sympathie.

Une question juridique m'est posée par M. Descours Desacres : convient-il, à l'issue des douloureux événements, de reviser, dans son principe même, la procédure prévue par l'article 68 du code de l'administration municipale ?

Cet article trouve, comme vous le savez, son origine dans la loi de 1884. Il a été complété par une loi de 1908 qui a précisé les garanties de la procédure à suivre. Ainsi le pouvoir de suspension reconnu aux préfets découle d'une disposition ancienne et traditionnelle de notre droit municipal. Ce pouvoir ne s'exerce pas discrétionnairement. Toute mesure de cet ordre doit être motivée et ne peut intervenir qu'après une phase contradictoire, laissant au maire en cause toute possibilité de fournir ses explications.

Quant au contrôle des juridictions administratives, il s'exerce en ce domaine avec une constante et légitime vigilance. Il porte aussi bien sur les motifs de la suspension que sur la matérialité des faits.

Au cours des trois dernières années, les mesures de suspension prises par décision préfectorale, en application de cet article 68, sont restées peu nombreuses. Elles n'ont pas dépassé, en moyenne, une dizaine par an, pour un ensemble de 37.708 communes. Dans quatre cas seulement, la durée d'application de la mesure a été portée par mes soins à trois mois. Dans le même temps aucune des décisions en cause n'a fait l'objet d'une annulation pour excès de pouvoir par un tribunal administratif ou le Conseil d'Etat. Ce rappel doit démontrer à votre assemblée que les préfets n'utilisent qu'avec discernement et circonspection les prérogatives légales qui leur sont reconnues par le code municipal vis-à-vis des maires.

La procédure de l'article 68 reste une procédure exceptionnelle. Telle est l'esprit de la loi. Aussi, conformément à mes instructions permanentes, les préfets n'en usent-ils qu'à bon escient, en toute connaissance de cause et avec tous les égards légitimement dus à la personne des magistrats municipaux.

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, un maire est mort.

Un maire est mort parce qu'il avait voulu rendre service et qu'une catastrophe imprévisible a englouti treize personnes d'une famille amie qui avait fait appel à lui pour qu'une journée de fête et d'amitié fût complète.

Dans aucune commune un service ne se refuse. Il aurait été bien sévèrement jugé le maire qui n'aurait pas permis d'utiliser un local, en excellent état apparent, pour une petite réunion privée, sans aucun risque pour l'ordre, ni la sécurité publics.

La France tout entière a été émue par ce drame et a pleuré les victimes. Monsieur le ministre, votre administration — et j'emploie volontairement ce terme car je ne veux pas à mon tour préjuger des niveaux auxquels a été prise cette décision et ont été arrêtées ses modalités d'application — votre administration, dis-je, avec une rapidité et dans des formes qui se seraient appliquées à un coupable, a cru pouvoir désigner à l'opinion un responsable en suspendant le maire de Sallen, homme estimé entre tous. Quinze jours plus tard, M. René Auvray, brisé, prenait la plus fatale des déterminations. Le courant de sympathie venu de tous ses collègues, de ses administrés, et même des familles endeuillées, pour le reconforter et l'assurer que rien ne pouvait lui être reproché s'est alors amplifié et la France stupéfaite et bouleversée s'est interrogée.

Cette émotion a été profondément ressentie au Parlement et plus particulièrement au sein du Sénat, grand conseil des communes de France. La question que se sont posée tant de nos concitoyens devait y être évoquée : les conditions dans lesquelles a été prise et appliquée la décision de suspendre le maire de Sallen ont-elles pu contribuer à son ultime détermination ? Lui seul l'a su, en cet instant fatal. Mais une telle question n'aurait jamais dû effleurer les esprits.

Notre devoir est de tout mettre en œuvre pour éviter le renouvellement d'un tel trouble des consciences. Lorsqu'elle estimera indispensable de mettre en cause la responsabilité des maires, votre administration, instruite par cette tragédie, devra réviser l'esprit et la procédure suivant lesquels elle agit.

Un maire est un homme appelé à prendre quotidiennement des décisions pour le bien commun. S'il cherchait pour chacune d'elles à se faire couvrir, s'il n'avait pas intensément conscience que son devoir, au contraire, est d'en assumer la responsabilité

pour que la vie commune ne s'enlise pas dans l'inaction, il n'y aurait pas de nos jours de vie publique possible. Cette responsabilité donne son caractère particulier et sa grandeur à son mandat. Il ne veut ni ne peut s'y dérober, et la réponse même de M. le maire de Sallen que vous citiez tout à l'heure en est la preuve : il s'attendait à sa suspension et s'y conformerait.

Mais un maire ressent la sanction majeure de ses actes dans les propos, dans les regards de ses concitoyens qui le suivent tout au long des journées pendant des mois et des années et qui pèsent autrement lourd pour lui qu'une décision administrative prise à son encontre. Dès lors, une suspension lui apparaît avant tout, ainsi qu'à l'opinion publique, comme un désaveu de l'autorité de tutelle qui, loin de l'aider à supporter sa lourde charge, l'en déclare provisoirement indigne.

Une telle humiliation, lorsqu'un maire n'a pas failli à l'honneur, ne doit lui être infligée qu'avec la plus grande prudence, après l'avoir entendu personnellement dans un climat de confiance et de compréhension, dans des formes et des délais tenant compte de l'état psychologique dans lequel il peut se trouver après le choc qu'il vient d'éprouver, de son caractère d'élu et de la place qu'il doit conserver toujours à ce titre aux yeux de tous.

Les maires, atteints dans leur dignité par les méthodes employées à l'égard de leur collègue si tragiquement disparu, attendent de vous, monsieur le ministre, l'assurance d'être autrement traités si leur responsabilité administrative venait à être mise en cause.

Un grand pas dans cette voie serait accompli si vous proposiez ou si vous acceptiez une modification de l'article 68 du code municipal et si, dorénavant, les maires et les adjoints ne pouvaient être suspendus qu'après avoir été entendus « par le préfet, assistés, s'ils le désirent, de deux élus de leur choix, au plus » et « invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés. »

Monsieur le ministre, en seize ans de mandat, je n'ai jamais voulu interroger le Gouvernement par voie de question orale sans débat. C'est vous dire le caractère solennel que revêt pour moi cette intervention. J'ai eu recours à cette procédure parce qu'elle seule me permettait, suivant notre règlement, de vous signaler immédiatement, mais brièvement — c'est pourquoi, je ne puis reprendre le déroulement des faits — le trouble très grave, non seulement des maires, mais de l'opinion publique tout entière dans mon département, en Basse-Normandie et un peu partout en France.

Vous ne pouvez plus que panser les blessures d'une famille douloureusement atteinte, d'une population et de collègues qui ont perdu un guide et un ami. Votre présence personnelle pour me répondre, monsieur le ministre, les propos que vous avez tenus et qui constituaient un hommage à la droiture et au dévouement de René Auvray, prouvent que vous voulez apporter ce reconfort. Mais après l'irréparable, je vous conjure de donner les instructions voulues pour qu'en toute circonstance, dans tous les domaines, pour maintenir et développer l'indispensable collaboration entre les élus et l'administration, les maires se sentent compris et soutenus par elle avec la considération due à des hommes que leurs concitoyens et leurs conseillers ont choisis parce qu'ils savaient pouvoir compter sur leur dévouement quotidien, sur leur énergie pour promouvoir le bien commun et sur leur sens du devoir et de leur responsabilité. (*Applaudissements.*)

M. François Schleiter. Très bien !

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

M. Jean Filippi. Monsieur le ministre, c'est la première fois que, comme M. Descours Desacres, j'utilise la procédure de la question orale. Les explications que vous nous avez données ont coloré d'une certaine humanité les faits douloureux qui ont provoqué cette question, mais ces faits restent.

Comme vous l'avez rappelé, le samedi 15 mai à Sallen, village proche de Bayeux, le plancher d'un ancien foyer rural s'est effondré et la noce Fabien-Davenet, modeste noce — treize personnes — se trouvait précipitée dans un puits. Ironie du sort, M. René Auvray, maire de la commune depuis dix-huit ans, n'avait prêté son foyer rural que parce que la salle des fêtes de Cormolain, village de résidence du père de la mariée, avait été fermée en novembre, après un de ces contrôles de gendarmerie, si rares autrefois, si fréquents depuis la tragédie de Saint-Laurent-du-Pont.

M. René Auvray a été suspendu de ses fonctions. Vous nous avez dit que les familles avaient l'intention de déposer plainte. Je pense que votre silence sur le dépôt réel de la plainte signifie qu'il n'a pas eu lieu. M. René Auvray s'est suicidé et nous nous inclinons tous — et vous avec nous, j'en suis sûr, monsieur le ministre — devant la tombe de ce maire victime d'un absurde enchevêtrement de responsabilités.

Événement à retentissement mondial, la catastrophe de Saint-Laurent-du-Pont a fait, dans la nuit du 31 octobre au 1^{er} novembre 1970, 146 victimes parmi les jeunes clients du dancing « Le Cinq-Sept ». Immédiatement, le secrétaire général de la préfecture de l'Isère et le maire de la commune ont été suspendus. Ils ont, comme vous nous l'avez dit, été rétablis dans leurs fonctions, le maire le 4 décembre 1970 et le secrétaire général le 7 mars 1971. La pénitence a été courte et il faut s'en féliciter. A l'heure actuelle, une instruction est ouverte et cinq inculpations ont été prononcées pour homicide involontaire contre le seul survivant des propriétaires du dancing, les fournisseurs et les installateurs du chauffage, les auteurs de l'aménagement du dancing.

De ces deux catastrophes, quel enseignement pouvons-nous essayer de tirer ? Tout d'abord, que le Gouvernement désire agir vite et frapper fort. Mais vous pardonneriez à un ancien cheminot, que peut-être vous avez connu comme tel, cette expression ferroviaire : que penser si c'est un lampiste qui est victime de cette hâte ? Les maires suspendus, dont le dernier en date — je le rappelle — s'est donné la mort, pouvaient-ils grand-chose, car le maire d'une petite commune ne trouve pas dans la toute puissante et anonyme administration, dont en définitive tout dépend, les concours nécessaires pour définir correctement les locaux dangereux et les rendre sans danger ?

Cet appel à la responsabilité du maire me paraît cependant moins grave que le fait que, dans l'Isère, ce soit le secrétaire général qui ait été suspendu. Certes, c'était lui qui avait dû signer un texte permettant l'ouverture du dancing « Le Cinq-Sept ». Pour ma part, je pense que les chefs doivent couvrir leurs collaborateurs. Quant j'étais dans l'administration, c'est ce qui s'est toujours fait et je m'étonne que cela ne se fasse plus.

Ce qui est plus grave encore, car le pays va en souffrir pendant un temps, c'est cette sorte de fuite devant les responsabilités qui me semble dans la nature même du régime. Les affaires de Sallen et de Saint-Laurent-du-Pont en sont de tristes exemples.

L'autorité d'un président de la République hors série stériliserait ce sens de la responsabilité chez les ministres qui lui étaient soumis au travers de ceux qu'on peut appeler, selon une expression trop courante pour que je ne l'emploie pas, « les jeunes loups de l'Elysée ». Peut-être cette pratique continue-t-elle sous notre président actuel, au moins dans une certaine mesure, mais que pourrait en savoir un sénateur de l'opposition ? (*Sourires.*)

Votre gouvernement est dans une large mesure un gouvernement technocratique dominé par l'Ecole nationale d'administration ; de cette école, mal conçue à mes yeux, sortent de très grands commis après de longues études théoriques qui les tiennent à l'écart de la prosaïque réalité quotidienne et qui les préparent à proposer dans d'excellents rapports des décisions qu'il appartient aux ministres de prendre ou de laisser, mais dont la responsabilité finale ne leur incombe pas.

Les cabinets ministériels sont leur fief. Certains, sans le nécessaire apprentissage de la gestion municipale et départementale ou des campagnes électorales difficiles, accèdent à des fonctions ministérielles. Ils les exercent dans un esprit tout naturellement technocratique car ils n'ont pas été formés pour exercer des responsabilités politiques. Cette situation, sous la tutelle de ces « jeunes loups » de l'Elysée auxquels je faisais allusion tout à l'heure ou de certains cabinets ministériels importants, et au premier chef celui des finances — je dépasse de très loin le cadre des deux catastrophes — conduit, selon moi, à une dilution de la notion même de responsabilité.

Monsieur le ministre, votre expérience de maire, de conseiller général, de président de conseil général, de député, de ministre date de plusieurs lustres et je vous revois, peu après la Libération, à Neuvic, aux côtés de mon patron lorsque j'étais fonctionnaire et de votre ami, le président Queuille.

Mes propos sur l'E.N.A. ne visent donc point votre personne, loin de là ; vous vous en doutez bien. N'en parlez pas à M. le Premier ministre, car je souhaite que votre gouvernement persévère dans ses erreurs pour faire place, après les élections législatives prochaines, à des hommes nouveaux. (*Applaudissements sur certaines travées à gauche, ainsi que sur les travées socialistes et communistes.*)

— 3 —

FUSIONS ET REGROUPEMENTS DE COMMUNES

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur les fusions et regroupements de communes [n^{os} 293, 305 et 306 (1970-1971)]. Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. André Mignot, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la tâche que votre commission de législation m'a confiée était lourde et vous excuserez par avance l'imperfection de mon rapport aussi bien écrit qu'oral. En effet, c'est un projet de loi important qui vous est soumis car il peut avoir — je ne dis pas qu'il les aura — des incidences considérables sur les structures communales de l'avenir.

Le Gouvernement a déposé ce projet de loi qui tend, soit à des fusions, soit à des regroupements de communes, comme l'indique son titre, en invoquant un certain nombre d'arguments.

Il nous rappelle d'abord que la France comptait, au recensement de 1968, 37.708 communes dont les structures ont peu varié depuis la fin du xviii^e siècle et que, étant donné l'évolution constatée dans le domaine de la circulation comme dans les domaines économique et social, il serait bon de parvenir à un rajustement de ces communautés.

Pour justifier tout ce bouleversement, le Gouvernement nous dit que les communes acquerront une autonomie effective, estimant sans doute qu'un certain nombre d'entre elles sont actuellement dépourvues de cette autonomie du fait, peut-être, de leur impuissance sur les plans administratif et financier.

Le Gouvernement nous dit également que le regroupement communal permet d'améliorer considérablement la gestion et le rendement des services publics, comme il rend possibles de grands progrès dans la politique d'équipement suivie par les communes.

Tels sont, brièvement résumés — je parle ici sous le contrôle de M. le ministre de l'intérieur — les motifs principaux qui ont justifié le dépôt de ce projet de loi.

Effectivement, il apparaît qu'un certain nombre de ces motifs doivent attirer notre attention. Au sein de notre commission, peu de collègues se sont déclarés adversaires farouches de l'évolution sollicitée, tout au moins dans son principe, car ils admettent qu'une certaine évolution est inévitable. Mais ce qui a provoqué effectivement un divorce entre la commission et le Gouvernement, ce sont les méthodes employées pour aboutir à ce résultat.

Mes chers collègues, je reviendrai tout à l'heure, lors de l'examen du texte, sur les solutions préconisées par votre commission, mais je voudrais préalablement évoquer deux questions.

Qu'il nous soit d'abord permis de dire — M. le président de notre assemblée y a insisté récemment — qu'il n'est pas normal qu'un texte aussi important, qui peut présider aux destinées des communes de France dans un proche avenir, soit soumis à nos délibérations dans une telle hâte.

M. le ministre de l'intérieur, qui attache de l'importance à ce texte, a tenu d'ailleurs à venir s'en expliquer devant la commission et nous l'en remercions. Mais nous n'étions pas alors en possession du projet de loi, l'Assemblée nationale ne l'ayant pas encore discuté. C'est très tardivement qu'en définitive elle l'a voté, car elle-même, en raison du délai qui lui était imparti, a dû mettre les bouchées doubles.

C'est dans les mêmes conditions que nous travaillons. Nous n'avons eu connaissance de ce texte que le vendredi 4 juin, après le débat de l'Assemblée nationale. Nous en avons discuté au cours de trois séances que nous avons insérées la semaine dernière tant bien que mal dans le calendrier des travaux de notre commission et c'est aujourd'hui, un mardi matin, qu'il est soumis à l'examen du Sénat.

Monsieur le ministre de l'intérieur, je me fais l'écho de mes collègues de la commission — et, j'en suis persuadé, de l'ensemble de cette assemblée — pour demander au Gouvernement que, lorsqu'il a à proposer des textes importants qui méritent réflexion, qui exigent une étude approfondie, il veuille bien les déposer en début de session plutôt qu'exiger de nous un travail aussi précipité. Si votre commission avait disposé de plus de temps, elle aurait sans doute pu améliorer davantage encore le texte soumis à ses délibérations. (*Applaudissements.*)

Ma deuxième observation, d'ordre général, monsieur le ministre, est relative au fait que le texte dont s'agit vise une réforme administrative. Depuis longtemps, on parle de réforme des finances locales en évoquant l'autonomie qu'à juste titre vous mettez en exergue dans votre rapport. Cette autonomie n'est valable que dans la mesure où les collectivités locales disposent de ressources nécessaires pour vivre.

C'est pourquoi, d'ailleurs, nous aurons à discuter, au cours de l'examen de ce texte, d'un amendement rédigé dans ce sens.

Permettez-moi de faire une échappée, avant l'examen du texte proprement dit, pour vous rappeler où en est la réforme des finances locales. Ce sujet est devenu de longue date une « tarte à la crème » qui cache des notions parfois mal définies. Je voudrais les définir.

Vous admettez dans l'exposé des motifs de votre projet de loi, qu'il est nécessaire d'aborder concomitamment la réforme administrative et la réforme des finances locales. Vous dites : « Une réforme de la fiscalité indirecte est déjà entrée dans

les faits et a donné des résultats bien plus importants qu'on ne pouvait l'espérer; en outre, une réforme en profondeur de la fiscalité locale directe doit aboutir en 1974. » Vous ajoutez, et vous l'aviez expliqué devant la commission: « Mais ces réformes ne pourront avoir leur plein effet que si, parallèlement, les structures locales sont elles-mêmes améliorées.

Je retiens de vos intentions cette phrase qui fera probablement l'objet de discussions au cours du débat et qui est écrite dans l'exposé des motifs du projet: « Une réforme des finances locales ne peut être efficace dans des structures périmées ni avoir pour objet la survivance artificielle de collectivités que l'évolution démographique a condamnées. Elle doit par contre permettre à des communes d'une dimension suffisante d'affronter les problèmes qui se posent actuellement. »

Vous admettez la concomitance de la réforme des finances locales avec la réforme des structures administratives. Mais lorsque vous venez nous dire, monsieur le ministre de l'intérieur, que la réforme concernant la fiscalité directe est en cours et que la réforme de la fiscalité indirecte a déjà été faite et qu'elle est profitable, je vous répondrai que ce n'est pas le sujet qui nous intéresse principalement, car ce n'est pas l'objet des réclamations essentielles des collectivités locales, au point de vue de la réforme de la fiscalité.

J'entends bien que la réforme de la fiscalité directe, à la suite de l'application de l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui permet de remplacer les quatre vieilles par des taxes est en cours: cent-dix millions de parcelles de terre sont à reviser au cadastre pour pouvoir mettre en œuvre cette réforme. Quand cette réforme sera-t-elle achevée? Je n'en sais rien; peut-être vers 1975. Monsieur le ministre, cette réforme permettra une répartition plus équitable que celle qui résulte des quatre vieilles, mais elle ne donnera pas des ressources nouvelles et supplémentaires aux collectivités locales.

Dans le domaine de la fiscalité indirecte, vous avez affirmé que la réforme est déjà intervenue. Je sais bien que la loi du 6 janvier 1966 a totalement supprimé la taxe locale et la taxe de prestations de service pour lui substituer 85 p. 100 d'un impôt d'Etat qui était la taxe sur les salaires. L'association des maires de France a réclamé les autres 15 p. 100. Elle n'a pas pu les obtenir, puisque, en définitive, ces 15 p. 100 ont été supprimés par le Gouvernement. Ensuite, la taxe sur les salaires a été supprimée. De ce fait, les communes perçoivent une indemnité compensatrice, qui n'est en réalité qu'une subvention supplémentaire, ce qui me paraît grave pour l'autonomie des collectivités locales.

Vous dites dans l'exposé des motifs de votre projet que cette réforme a été bénéfique pour les communes. Oui, elle a été bénéfique pour les communes parce que, depuis 1968, les salaires ont largement augmenté. Mais permettez-moi de vous dire que ce n'est pas une panacée. Et je puis justifier ces propos par un exemple précis. L'augmentation de la taxe compensatrice de l'impôt sur les salaires qui a été perçue par la commune que j'administre a tout juste compensé l'augmentation du traitement du personnel, demeuré à effectif constant. Si donc cette réforme a procuré aux collectivités locales certains avantages — mais la taxe locale évoluait elle aussi en augmentation — elle ne répond pas aux besoins financiers nouveaux des collectivités locales.

Quelles autres réformes avez-vous opérées au cours de ces dernières années? La taxe de déversement à l'égout a été supprimée à compter de 1969. Cette suppression a augmenté les charges des collectivités locales. La taxe de déversement à l'égout arrivait à peu près à compenser les travaux du réseau d'assainissement qui incombent aux communes. Maintenant, du fait de l'institution d'une taxe supplémentaire sur l'eau, automatiquement, la commune, pour l'évacuation des eaux pluviales, doit payer 30 p. 100 de la dépense; il n'y a donc plus d'équilibre entre ce qu'elle perçoit du contribuable et ce qu'elle dépense.

La loi du 3 juillet 1961 avait institué une redevance d'équipement payée par les promoteurs. Cette recette a été confirmée par la loi foncière du 30 décembre 1967 sous le nom de taxe locale d'équipement sur les constructions neuves avec étalement du paiement sur trois ans. Or, depuis 1958, tout au moins dans la région parisienne, existait la pratique des fonds de concours payés par les promoteurs à la collectivité locale.

Après avoir ainsi brièvement examiné les diverses réformes des finances locales intervenues ces dernières années, il faut bien admettre qu'elles ne se traduisent pas par une augmentation des ressources des collectivités locales. Je vais, au contraire, vous démontrer facilement que, malheureusement, les moyens des collectivités locales ont diminué depuis ces dernières années. C'est un véritable cri d'alarme que je lance car les collectivités locales n'ont plus les moyens financiers de pouvoir s'administrer.

En effet, je me permets de dire que si vous voulez donner des ressources nouvelles aux collectivités locales il faut ou augmenter leurs ressources fiscales ou diminuer leurs charges.

Diminution de charges? On discute depuis bien longtemps des transferts de charges. Depuis longtemps a été établie une longue liste de transferts de charges, depuis le salaire de la femme de service de la maternelle jusqu'aux frais des tribunaux ou à la participation communale à la réalisation d'un bureau de poste. L'objet de ces dépenses présente un intérêt national et cependant, les collectivités locales sont appelées à y participer.

Transfert de charges? Je vous avais déjà reproché, lors de l'examen du budget de l'intérieur de 1971, de ne rien faire dans ce sens. En 1971, il n'a pas été prévu un seul transfert de charges, pas plus qu'il n'en avait été prévu en 1970. En 1969 vous n'aviez effectué qu'un transfert de charges concernant seulement les indemnités de logement des instituteurs du premier cycle du second degré.

Pour soulager les communes de France, le premier acte devrait être d'opérer les transferts de charges qui correspondent à la logique, puisqu'il s'agirait simplement pour l'Etat de prendre en charge les services publics d'intérêt national. Au lieu de cela, les subventions diminuent. Je suis maire depuis vingt-quatre ans et je dois dire que je n'ai jamais vu le taux d'une subvention augmenter. Je l'ai toujours vu diminuer en tout domaine, que ce soit pour l'assainissement, la voirie, les constructions scolaires, les équipements sportifs ou les équipements socio-culturels.

Pour ne pas abuser de la patience de l'Assemblée, je ne prendrai que l'exemple des constructions scolaires. Anciennement, pour les établissements du second degré, la participation communale était relativement minime et souvent inexistante. Maintenant, les communes doivent payer 50 p. 100 du prix du terrain et participer, dans une proportion importante, au coût de la construction, selon des formules d'ailleurs fort compliquées. Pour l'enseignement du premier degré, depuis 1963, la subvention de l'Etat est une subvention forfaitaire et par classe. On est très loin de la dépense réelle et la revalorisation de la subvention forfaitaire n'a jamais été faite depuis 1963.

M. Jacques Descours Desacres. Très bien !

M. André Mignot, rapporteur. A ce sujet, j'avais posé une question orale à M. le ministre de l'éducation nationale, il y a quelques mois. Il m'avait répondu: « La réforme est en cours. » Nous attendons toujours! Et pourtant le Gouvernement sait qu'il y a eu augmentation du coût des travaux depuis 1963 ou, du moins, devrait-il le savoir.

De plus, en matière de constructions scolaires, un nouveau système a été instauré. Une circulaire du 28 décembre 1964 stipule que les collectivités locales ne peuvent emprunter à un taux ordinaire à la Caisse des dépôts et consignations que les 15/85 de la participation de l'Etat, ce qui fait, monsieur le ministre de l'intérieur — j'attire votre attention sur ce point particulier — que la commune doit trouver sur les ressources ordinaires de son budget, au moins 50 ou 60 p. 100 de la dépense réelle de la construction d'un groupe scolaire du premier degré. Si elle ne les trouve pas, elle est acculée à emprunter dans le secteur privé à des taux absolument excessifs.

Voilà, monsieur le ministre, l'augmentation des charges que subissent nos communes, due uniquement au comportement du Gouvernement, sans même tenir compte de la hausse des prix.

Je n'évoquerai pas à nouveau la question, si souvent évoquée à cette tribune, des charges entraînées par le paiement de la T. V. A. au taux de 17,60 p. 100.

Il faut donc envisager une nécessaire réforme des finances locales, non pas sous la forme où le Gouvernement l'envisage, mais qui se traduise soit par une augmentation des ressources des collectivités locales, soit par une diminution de leurs charges. C'est tout le problème. En un mot, il faut donner aux collectivités locales des moyens financiers supérieurs pour leur permettre de vivre.

Alors, on peut certes faire des regroupements, on peut même faire des fusions de communes, mais on n'additionne pas la pauvreté avec la pauvreté. Il faut donc — et cela sera certainement soutenu à cette tribune à de nombreuses reprises — sinon préalablement, du moins concomitamment à la réforme administrative, assurer une réforme des finances locales, telle que je l'ai définie, pour donner aux collectivités locales des ressources et des moyens nouveaux.

J'en arrive maintenant, après ce préambule, au projet de loi lui-même. En exergue, monsieur le ministre de l'intérieur, je voudrais relire, à l'intention de mes chers collègues, le contenu de votre exposé des motifs sur certains points précis.

Vous écrivez page 5 de votre rapport: « Aussi le Gouvernement a-t-il résolument écarté toute suppression systématique et aveugle des petites communes ». Et vous affirmez le principe: « Une fusion n'est en effet vraiment réussie que si les habitants en acceptent l'idée ». Ce n'est pas moi qui l'écris, c'est vous. A la page sept de votre exposé des motifs, je lis: « L'ensemble de la législation traditionnelle sur les groupements de

communes est également marqué par un libéralisme que le projet de loi respecte en assurant la libre détermination des collectivités ».

Ces propos pourraient être tenus par tous les membres de cette assemblée. C'est bien sur ces principes que nous entendons nous battre et que votre commission vous demandera d'adopter les amendements qu'elle préconise. Or, la commission a relevé une contradiction entre les principes énoncés dans l'exposé des motifs, dont je viens de vous lire les passages les plus importants, et l'application de ces principes dans le texte qui vous est soumis.

Je dois vous dire, monsieur le ministre, que si la commission de législation s'est permise de présenter de nombreux amendements, qui modifient assez profondément le texte voté par l'Assemblée nationale, c'est uniquement en se fondant sur les principes qui sont contenus dans l'exposé des motifs de votre projet. Elle a voulu éviter la fusion et le regroupement par voie autoritaire ; elle a également voulu que tous les élus soient consultés et que ce ne soit pas l'autorité administrative elle-même qui prenne les décisions ; elle a remplacé les pouvoirs du préfet prévus dans votre texte par des pouvoirs donnés aux conseils généraux.

Monsieur le ministre, vous avez eu l'amabilité de conférer aux conseils généraux plus d'autorité en leur permettant de discuter le Plan. C'est une réforme dont, à juste titre, vous êtes fier et dont je vous félicite.

Dans ces conditions, j'espère que vous ne vous opposerez pas à ce que de nouvelles compétences soient accordées aux conseils généraux dans le cadre de décisions à intervenir.

En un mot, nous avons voulu démocratiser les dispositions du projet de loi, conformément aux principes que vous avez énoncés dans l'exposé des motifs.

Après ce rappel des principes, j'évoquerai brièvement le contenu des articles.

Les articles 1^{er}, 2 et 2 bis forment un tout. Ils traitent de la procédure d'élaboration du plan départemental que vous envisagez. Pour certaines communes, le plan ne s'appliquera pas ; pour d'autres, des fusions seront préconisées ; pour d'autres enfin, des méthodes d'association sous forme de regroupement par communauté, district ou syndicat intercommunal interviendront.

Dans ce domaine nous avons bouleversé — je le reconnais volontiers — les dispositions du projet de loi. Nous avons tenu, en effet, à attribuer un rôle important à la commission d'élus telle que vous l'aviez conçue et à donner le dernier mot au conseil général.

Nous avons cru devoir évoquer l'existence de cette commission dans l'article 1^{er} du projet de loi, alors que vous y aviez seulement défini les éléments du plan. Ce n'est qu'à l'article 2 que vous aviez prévu la « consultation d'une commission d'élus ». Nous avons donc entendu revaloriser la tâche de la commission et bien définir son rôle. Elle aura une double mission : d'une part, examiner les caractéristiques de chaque commune à la suite d'une certaine procédure qui sera évoquée dans le détail lors de la discussion des amendements ; d'autre part, élaborer le projet de plan. Ce n'est donc plus le préfet qui établira ce plan, comme cela était prévu à l'article 1^{er} de votre projet.

Quant à la composition de la commission, nous n'avons pas touché au texte voté par l'Assemblée nationale. Elle comprendra le président du conseil général, quatre conseillers généraux et dix maires. Nous admettons que les modalités de l'élection de ces derniers soient fixées par décret, mais nous préconisons que les catégories de communes soient fixées par le conseil général. Nous affirmons par ailleurs — c'était sans doute dans votre esprit, mais il vaut mieux l'affirmer dans le texte — que les dix maires représentant les différentes catégories de communes seront élus dans chacune des catégories par les maires des communes intéressées.

Du point de vue de la procédure, nous avons prévu l'examen et l'élaboration du projet de plan par la commission d'élus. C'est là que nous divergeons car, dans votre projet de loi, c'est le préfet qui dresse le plan. Nous estimons qu'il n'appartient pas à l'administration de décider, mais, nous lui laissons la parole en précisant que, sur le projet de plan élaboré par la commission d'élus, le préfet fera un rapport, qui sera soumis aux délibérations du conseil général, lequel arrêtera définitivement le plan.

Telle est la procédure préconisée par votre commission.

Elle paraît solide dans son processus et je pense qu'il n'y a plus qu'une question de délai à fixer. Sur ce dernier point, la commission n'a pas apprécié l'expression : « délai de six mois à compter de l'ouverture de la session ordinaire des conseils généraux ». En l'occurrence, on ne voit pas très bien la relation qu'il peut y avoir.

D'autre part, ce délai ne paraît pas très concis. La session ordinaire des conseils généraux, vous le savez, s'étend du 15 septembre au 15 janvier. Selon votre texte, la date de clôture des travaux serait fonction de la date d'ouverture de la session du conseil général, c'est-à-dire qu'elle ne serait pas la même dans tout le pays. Votre commission vous propose donc deux délais. Le premier, fixé au 30 septembre 1972, pour l'achèvement des travaux de la commission, correspond à peu de choses près, monsieur le ministre, à celui que vous envisagez sous une autre forme dans l'article 1^{er} de votre projet de loi. Le deuxième, fixé à deux mois, permettrait au conseil général d'arrêter définitivement le plan. Ce n'est pas excessif, loin de là. Cela nous reporterait donc au 30 novembre 1972.

Voilà donc la procédure d'élaboration du plan dont l'article 3 fixe les conditions d'exécution. Nous avons, là encore, bouleversé les dispositions prévues dans le projet de loi. Dans un paragraphe 1, nous avons fixé les conditions de proposition de fusion. Le plan étant élaboré, le préfet doit automatiquement saisir les conseils municipaux pour qu'ils se prononcent sur la solution de fusion. Si les conseils municipaux acceptent, il n'y a pas de problème et l'arrêté préfectoral intervient rapidement. S'il y a désaccord d'une ou plusieurs communes, il faut, selon les propositions de votre commission, l'avis favorable du conseil général.

Certains diront que cette procédure n'est pas souhaitable et que le préfet prononcera la fusion malgré l'hostilité de certaines communes. Le bon sens et l'intérêt général doivent présider aux décisions qui seront prises. Il est évident que le conseil général ne se prononcera pas en faveur de la fusion si une commune, pour un motif sérieux, s'y oppose. En revanche, la fusion interviendra s'il est démontré que, par son opposition, une commune va à l'encontre de l'intérêt général. Cela peut arriver. Mais la garantie de l'accord du conseil général me paraît suffisante.

En revanche, votre commission a écarté la solution autoritaire qui avait été supprimée par l'Assemblée nationale en première délibération, mais que vous aviez reprise, monsieur le ministre, en seconde délibération sous une forme différente qui ne satisfait pas davantage notre commission. Cette solution consistait à passer outre même à l'avis défavorable du conseil général et à décider la fusion par voie de décret en Conseil d'Etat. Notre commission s'oppose unanimement à cette disposition car elle est en contradiction avec les principes énoncés dans l'exposé des motifs de votre projet. Nous en demandons donc la suppression.

Par ailleurs, vous aviez prévu, à l'article 6 du titre II, le recours au référendum. Nous souhaiterions que les dispositions de cet article 6 soient insérées dans l'article 3. En effet, en demandant que le titre II figure dans le code de l'administration communale vous voulez faire du référendum une mesure permanente, qui ne va pas dans le sens du plan départemental fixé et arrêté par le conseil général. Nous estimons, au contraire, que le référendum ne peut être utilisé que comme un moyen d'application du plan. C'est pourquoi nous en avons transféré le principe de l'article 6 à l'article 3 du titre premier.

Nous avons décidé de retirer au préfet la possibilité de recourir au référendum ; cela nous paraît inopportun. D'ailleurs, le préfet aura-t-il tellement tendance à prendre une telle initiative ? Nous estimons que cette procédure est néfaste dans ses conséquences à l'égard tant de l'autonomie des collectivités locales que de l'autorité du préfet.

Si des élus se trompent et s'ils sont battus au référendum, il y a la sanction toute trouvée du suffrage universel. Mais je ne pense pas qu'il y ait une sanction quelconque pour un préfet qui se sera trompé et dont la vie sera intenable face à une partie de la population de son département précisément parce qu'il se sera trompé.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Et quand un conseil général se trompera, que se passera-t-il ? Un préfet peut toujours être remplacé, mais pas un conseil général !

M. André Mignot, rapporteur. Le conseil général, comme tous les élus locaux, sera soumis à la sanction du suffrage universel. C'est le corollaire normal. Mais, selon votre texte, c'est un fonctionnaire représentant l'Etat qui se sera trompé. Je pense, monsieur le ministre, que vous défendez la notion selon laquelle l'Etat ne se trompe jamais ! (Sourires.)

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. C'est vous qui la défendez !

M. André Mignot, rapporteur. Le paragraphe 3 de l'article 3 traite de l'arrêté préfectoral prononçant la fusion et de ses conséquences. Le préfet fixe la date et les conditions de cette fusion. Nous avons inséré là, pour plus de logique, la disposition qui figurait à l'article 6 A, qui est un texte voté par l'Assemblée nationale et qui permet aux communes intéressées de passer une convention pour déterminer les conditions de la fusion.

C'est là un régime souple sur lequel la commission est tout à fait d'accord. Je pense qu'il en sera de même pour vous, monsieur le ministre.

Précisément, on peut, pour favoriser les fusions, prévoir des conventions particulières entre les communes en cause. Bien entendu, s'il n'y a pas de convention contraire, on appliquera l'article 10 du code de l'administration communale.

L'article 3 bis concerne la fusion de communes appartenant à des départements distincts. Nous avons inséré là, pour une raison de logique, cette disposition qui figurait à l'article 5 bis voté par l'Assemblée nationale. Bien entendu, nous l'avons aménagée en fonction des nouvelles règles de procédure que nous appliquons pour l'élaboration du plan et l'approbation par le conseil général.

J'en ai terminé avec le titre I^{er} et je passe au titre II, qui se trouve un peu vidé de sa substance puisque les dispositions de l'article 6 ont été intégrées à l'article 1^{er}, de même en ce qui concerne l'article 6 A nouveau. Nous en arrivons donc à l'article 7.

Une fois n'est pas coutume, monsieur le ministre, la commission de législation, sur cet article 7, a préféré votre texte à celui de l'Assemblée nationale et l'a maintenu presque intégralement, tout au moins dans son premier paragraphe.

Ces dispositions visent ce que vous appelez, monsieur le ministre, les « communes annexes » et ce que l'Assemblée nationale avait baptisé les « communes associées ». Permettez-moi de vous dire que la commission considère que l'on embrouille beaucoup les choses car une convention peut être passée entre les communes lors de l'acte de fusion. Pourquoi vouloir créer un nouveau régime particulier, qu'il s'agisse de « communes annexes » ou de « communes associées » ? C'est d'ailleurs la raison pour laquelle votre commission n'était pas tentée d'adopter ce texte. Mais elle a tenu tout de même à faire plaisir au Gouvernement en reprenant son article 7 afin de ne pas tout supprimer dans ce projet de loi.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Je vous en remercie.

M. André Mignot, rapporteur. J'apprécie que vous puissiez admettre un tel comportement de la part de la commission.

Mais quand vous préconisez une procédure compliquée, la commission ne peut plus être d'accord. En effet, sous prétexte de prévoir un régime spécial pour ces communes annexes, vous envisagez une commission consultative. Que vient faire cet organisme alors que dans le code de l'administration communale est prévue la fusion des conseils municipaux ? La commune aura ses représentants. Pourquoi, au conseil municipal de la commune fusionnée, qui comportera jusqu'à cinquante-quatre membres, vouloir ajouter une représentation qui compliquera les choses ? La commune fusionnée sera déjà représentée au sein des assemblées délibérantes. Dès lors je crains que cette commission consultative ne fasse double emploi.

A l'article 7 bis, l'Assemblée nationale a cru devoir reprendre des dispositions relatives au personnel communal. Votre commission de législation est trop attachée à ce personnel communal et à la défense de ses droits pour ne pas approuver cet article auquel, en définitive, elle n'a pas touché bien que certaines dispositions lui paraissent inutiles.

Les articles 8 et 9 sont relatifs à l'incitation financière. Jusqu'ici, il n'avait été question que de l'incitation administrative qui consiste à apporter des aménagements, notamment pour assurer une transition progressive. Nous passons maintenant au domaine financier.

Je laisserai à mon excellent collègue, rapporteur pour avis de la commission des finances, le soin de développer ces deux articles. Je crois, ayant lu attentivement son rapport écrit, qu'au fond les deux commissions sont pleinement d'accord sur les idées évoquées en la matière.

J'indique simplement, pour ordre, qu'on envisage d'accorder aux communes fusionnées une majoration de 50 p. 100 des subventions d'équipement, sans cependant que l'ensemble de chaque subvention puisse excéder 80 p. 100 de la dépense correspondante.

M. le ministre de l'intérieur — je signale cela en passant — n'étant absolument pas tranquille quant à la réaction de son collègue des finances, a tenu à obtenir son accord au sujet de l'insertion d'une ligne budgétaire spéciale. Je pense qu'il a eu raison d'avoir cette exigence et je l'en félicite, car nous avons connu dans le passé une expérience peu concluante. En effet, des incitations financières avaient déjà été prévues dans le décret du 27 août 1964, mais les bénéficiaires de cette majoration des subventions n'ont guère été nombreux.

Enfin, diverses dispositions se trouvent insérées à la suite de ces articles 8 et 9. Il est notamment proposé — ce qui est important pour vous, mes chers collègues — que les fusions de communes n'entraînent pas de modification de la composi-

tion du corps électoral des députés sénatoriaux. C'est donc le principe de la permanence qui est retenu en la matière.

En outre, on insérera effectivement dans le code de l'administration communale les dispositions qui figurent au titre II.

Mes chers collègues, j'en ai terminé avec l'examen de ce projet de loi. Veuillez m'excuser d'avoir été long, mais il s'agit d'un problème fort important et la brièveté du rapport écrit que j'ai hâtivement rédigé m'obligeait à vous donner des explications complémentaires.

Je vous remercie d'avoir bien voulu m'écouter et j'espère que vous suivrez les propositions raisonnables de votre commission de législation. (Applaudissements.)

(M. Alain Poher remplace M. Pierre Carous au fauteuil de la présidence.)

PRESIDENCE DE M. ALAIN POHER

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Joseph Raybaud, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme vient de le souligner notre collègue M. Mignot au cours de son remarquable rapport, le projet de loi sur les fusions et regroupements de communes aura, sans aucun doute, une incidence très grande sur la vie administrative des communes de France.

La commission des finances, saisie pour avis, partage ce point de vue.

En effet, héritage du Moyen Age, qui en a fourni le cadre, et de la Révolution de 1789, qui a posé le principe de leur uniformité, les communes urbaines et rurales sont, selon le recensement de 1968, au nombre de 37.708. Ce nombre important constitue une donnée particulière de la structure politique et sociologique de notre pays.

Il s'agit là des résultats positifs de la prodigieuse histoire de nos communes, longue de dix siècles, aux étapes variées et nombreuses au cours desquelles elles connurent des fortunes diverses.

Avec ce projet, qui est l'objet de nos débats, s'ouvre un nouveau chapitre de son histoire que l'on devrait intituler « le nouveau destin de nos communes au regard de la politique d'aménagement du territoire ».

En effet, dans la première partie de notre rapport, sous le titre « Un dessein prioritaire » — dessein prioritaire du Gouvernement, s'entend — nous avons tenu, par de larges citations, à démontrer que ce projet est l'aboutissement normal de l'action entreprise par le Gouvernement depuis plusieurs mois.

Le 20 avril dernier, dans sa déclaration gouvernementale, M. le Premier ministre indiquait : « S'agissant des communes, il est manifeste que leur regroupement, que ce soit par fusion, création de syndicats ou de communautés est, dans de nombreux cas, la condition indispensable au renforcement de leur autonomie ». Et il précisait : « La réforme que le Gouvernement vous proposera sera à la fois libérale et incitatrice ».

Ces propos ont trouvé leur prolongement dans plusieurs documents préparatoires du VI^e Plan. Que ce soit dans le rapport du groupe d'études des finances locales ou dans celui de la commission de l'économie générale et du financement traitant de l'urbanisme et du cadre de vie, on relève, en effet, plusieurs idées concernant les répercussions financières de la structure des collectivités locales et de leur modification.

De même, dans le projet de loi relatif au VI^e Plan, au titre « des actions détaillées » concernant les collectivités locales, on peut également lire en conclusion : « La nécessaire décentralisation des responsabilités, l'inadaptation des structures locales actuelles donnent un caractère prioritaire à la réforme institutionnelle des collectivités de base. Problème majeur des prochaines années, cette adaptation des structures communales sera vivement encouragée par l'Etat au cours du VI^e Plan. Une procédure visant à favoriser le regroupement des collectivités sous forme soit de fusion, soit de communautés urbaines, soit d'autres groupements sera engagée au niveau des départements. »

Le Gouvernement soumet donc, mes chers collègues, aux délibérations du Parlement un projet précédé d'une longue, patiente et minutieuse préparation.

Les idées énoncées, les suggestions présentées et les recommandations formulées rivalisent d'habileté. Rien n'a été oublié. Nous aurions tout de même préféré, comme le faisait remarquer tout à l'heure notre collègue M. Mignot, une simple réforme des finances locales.

Nous savons qu'elle est en cours depuis janvier 1959, mais nous savons aussi qu'elle n'aboutira qu'en 1974 et que ses résultats ne se traduiront pas, dans la pratique, par des ressources nouvelles pour nos villes et nos communes rurales.

D'ailleurs, le 10 juin, s'est tenu à l'Élysée, sous la présidence du chef de l'État, un conseil restreint à propos des finances locales. Je relève dans *Le Figaro* du lendemain qu'au cours de cette réunion M. Pompidou a notamment affirmé sa volonté de « développer la démocratie locale en élargissant l'autonomie des collectivités locales, de façon à les rendre pleinement responsables et à leur donner une maîtrise d'œuvre et une liberté de décision suffisantes.

A cette occasion, a été adopté le principe d'une subvention globale d'équipement ainsi que le transfert de la voirie nationale secondaire aux départements. Il a, en outre, été décidé que les frais de fonctionnement de la justice, actuellement à la charge des collectivités locales, seraient, à partir de 1972, pris en charge par l'État et, enfin, qu'un effort d'accélération de la nationalisation des C. E. S. et des C. E. G. serait entrepris.

Comme l'a dit tout à l'heure notre collègue M. Mignot, tout cela représente peut-être des charges moindres mais celles des collectivités locales ne cessent de s'accroître au regard de la faible importance de leurs ressources.

La deuxième partie de mon rapport écrit concerne les incitations financières. Ces incitations, qu'elles soient administratives, article 7, financières, article 8, ou fiscales, article 9, tendent exclusivement à faciliter les fusions de communes, elles ne concernent donc pas les autres opérations de regroupement visées dans le présent projet.

La mesure visée à l'article 8 consiste à majorer de 50 p. 100 pendant cinq ans les subventions de l'État pour les équipements collectifs réalisés par la nouvelle commune.

Toutefois, l'ensemble de la subvention, c'est-à-dire la subvention initiale et sa majoration ne pourra dépasser 80 p. 100 de la dépense subventionnable.

En pratique, dans une commune rurale, un projet d'adduction d'eau potable financé en moyenne à 40 p. 100 obtiendra une subvention complémentaire maximum de 20 p. 100, soit la moitié de la subvention accordée par l'État.

S'il s'agit de projets d'hydraulique agricole pouvant bénéficier d'une subvention de 60 p. 100 — c'est là bien entendu un taux maximum — l'aide complémentaire de l'État ne sera que de 20 p. 100, soit le tiers de la subvention et non la moitié comme il est prévu à l'article 8.

Pour une commune urbaine réalisant un projet de station d'épuration financé à 40 p. 100 (en raison du prix de revient de l'eau majoré de la taxe d'assainissement), auquel il faut ajouter le concours financier de l'agence de bassin s'élevant le plus souvent à 25 p. 100, la majoration de la subvention d'État n'atteindra que 15 p. 100 et ce, pour ne pas dépasser la limite des 80 p. 100 prévus à l'article 8.

Nous nous excusons d'avoir fourni ces trois exemples devant une assemblée comptant tant d'administrateurs locaux, mais il nous a paru opportun cependant de les citer car, dans la pratique, pour les projets financés à 20 p. 100 — et ils sont nombreux — l'aide complémentaire de l'État ne pourra jamais excéder 10 p. 100, c'est-à-dire une compensation de la T. V. A., et pas dans sa totalité.

Je dois émettre une autre réserve en ce qui concerne les travaux d'équipement rural collectif réalisés avec le concours financier du ministère de l'agriculture. Pour ces travaux, l'incitation financière prévue par l'article 8 ne sera jamais très importante, car depuis 1965, date de la réforme regrettable et néfaste du génie rural, le ministère de l'agriculture dote de crédits insuffisants le chapitre relatif aux travaux d'équipement rural collectif. Cette réduction de crédits est d'autant plus inadmissible qu'elle concorde depuis 1967 avec la mise en application de dispositions réglementaires divisant les communes en deux catégories, les communes urbaines relevant du ministère de l'intérieur et les communes rurales dépendant du ministère de l'agriculture. De ce fait les tâches du ministère de l'agriculture, notamment en matière d'assainissement, d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères sont tellement lourdes que les programmes mis en œuvre ne correspondent en aucun cas avec la réalité.

Pour ce qui est des communes urbaines, pour être en règle avec la vérité, nous devons reconnaître, monsieur le ministre, que vos crédits sont plus importants. Sur ce point, vous avez accompli dans le dernier budget un effort réel pour les travaux d'hygiène publique réalisés avec le concours de votre ministère.

En conclusion, votre commission des finances suggère, pour les travaux d'équipement rural collectif, une augmentation des crédits au budget du ministère de l'agriculture. Elle manifeste également le désir de voir entreprendre une révision du taux des subventions — et elle rejoint sur ce point le rapporteur de la commission des lois — de cette catégorie de travaux financés par le ministère de l'agriculture. Nous savons bien par avance que nous ne devrions pas traiter de cette question à la tribune puisqu'il s'agit du domaine réglementaire.

Nous estimons utile malgré cela, monsieur le ministre, en votre qualité de tuteur des communes, de vous en informer.

Enfin, les opérations d'équipement menées par les nouvelles communes de plus de 100.000 habitants ne pourront bénéficier de la majoration prévue que dans le cas où elles seront réalisées sur le territoire des anciennes communes autres que celle qui était la plus peuplée, et dans la mesure où elles seront entreprises dans l'intérêt des habitants de ces seules ex-communes. Un équipement déterminé ne pourra donc bénéficier de la majoration de subvention que s'il est réalisé en faveur de la population d'une commune moins peuplée que la commune-centre.

Cette majoration n'est applicable que pendant un délai de cinq années à dater de la fusion; afin d'assurer sur le plan financier la mise en œuvre de ces dispositions, l'article 8 dispose que les dépenses afférentes sont imputées sur un crédit budgétaire ouvert à cet effet.

Sur ce point, monsieur le ministre, vous avez précisé lors du débat à l'Assemblée nationale qu'une ligne spéciale sera prévue dans le budget de l'État et que la dotation prévue pour 1972, qui est évaluative, sera de 100 millions de francs. Comme l'a indiqué tout à l'heure notre collègue M. Mignot, vous avez bien fait de prendre cette précaution vis-à-vis du ministère des finances.

L'avenir dira si l'efficacité de cette procédure est suffisante pour assurer la mise en œuvre des dispositions envisagées. En effet, nous avons en souvenir les dispositions du décret du 27 août 1964, qui s'est soldé par un échec total, aucun crédit budgétaire supplémentaire n'ayant été mis à la disposition des communes: à l'époque, il n'avait pas été prévu d'imputation sur un crédit budgétaire spécial, c'est la raison pour laquelle la création de cette ligne est très importante. Ce décret prévoyait cependant une majoration de la subvention de 10 à 30 p. 100 dans le cas de communes fusionnées, et de 5 à 20 p. 100 dans le cas de districts urbains ou de syndicats à vocation multiple.

L'Assemblée nationale a apporté à cet article plusieurs modifications, certaines purement rédactionnelles, mais précisant utilement le texte. Quant au travail accompli sur ce point par notre commission des lois, il est particulièrement important. Pour nous, nous tenons à souligner la nécessité de placer après l'article 8, les dispositions relatives au décret de 1964 en créant un article 8 bis.

A l'article 9, il s'agit de l'atténuation des disparités fiscales entre les communes par une modification des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 66-491 du 9 juillet 1966.

Le texte soumis à nos délibérations, qui s'inspire des mêmes principes, prévoit des dispositions plus favorables; d'abord, l'État accorde une aide financière à la nouvelle commune afin de combler la différence entre le taux d'imposition de la commune la plus imposée et ceux qui étaient appliqués aux communes les moins imposées jusqu'au moment de la fusion; ensuite, la durée de l'intégration fiscale, de trois ans dans la loi du 9 juillet 1966, est portée à cinq ans.

En conséquence, les différences qui affectent le nombre des centimes sont, chaque année, réduites d'un sixième, l'égalité étant réalisée la sixième année. Il s'agit là d'une technique législative complexe.

Nous avons demandé au ministère de bien vouloir nous donner un exemple chiffré que nous avons tenu à insérer dans notre rapport écrit pour rendre plus compréhensible cette matière un peu difficile.

Les dispositions qui vous sont soumises à l'alinéa 4^o de l'article 9 prévoient que cette intégration fiscale progressive aura lieu de plein droit sur la demande du conseil municipal d'une commune appelée à fusionner « lorsque le total du nombre de centimes additionnels mis en recouvrement, en vertu des articles 1379 et 1507 *décies* du code général des impôts, dans la commune préexistante la moins imposée, était égal ou supérieur à 80 p. 100 du total correspondant de la commune préexistante la plus imposée pour l'année antérieure à l'établissement du premier des trois budgets susvisés ».

La commission, monsieur le ministre, serait désireuse de connaître l'importance de l'effort financier envisagé pour l'application de cette mesure car, là aussi, la création d'une ligne budgétaire paraît nécessaire.

Dans la troisième partie de notre rapport, nous procédons à un rappel succinct des diverses formes d'organisation intercommunale, notamment sous leur aspect financier. Il s'agit des textes suivants: loi du 22 mars 1890, qui a ajouté à la loi du 5 avril 1884 le titre VII, concernant les syndicats intercommunaux et qui a été modifiée à plusieurs reprises; ordonnance du 5 janvier 1959 autorisant la création de syndicats de communes à vocation multiple; ordonnance du 5 janvier 1959 concernant les districts urbains; enfin, loi du 31 décembre 1966 prévoyant la constitution des communautés urbaines.

Pour l'analyse de ces divers textes, nous vous demandons de vous reporter à la page 15 de notre rapport écrit.

Pour conclure, voici les observations de votre commission des finances qui, indépendamment des considérations purement

financières sur le projet de loi, a procédé à un échange de vues plus général.

M. le doyen Georges Portmann, soulignant l'importance et la complexité du texte en discussion, a déploré la hâte avec laquelle le Parlement était appelé à statuer, sentiment partagé par la quasi-unanimité de nos collègues. Plusieurs membres de la commission se sont fait l'écho des délibérations du cinquante-quatrième congrès de l'association des maires de France, ce congrès ayant adopté une motion selon laquelle il souhaite, notamment, la création de secteurs de communes, la consultation des élus pour l'établissement du plan départemental et la réforme des finances locales préalable à la mise en œuvre des fusions et regroupements.

Notre collègue M. Monory s'est préoccupé du maintien de la garantie de recettes prévues antérieurement en faveur des communes ayant fusionné. Il s'est montré inquiet des dispositions du texte en discussion, qui lui apparaît entaché d'autoritarisme pouvant conduire à des situations critiques ; il serait préférable, selon lui, d'élaborer dans une première étape le cadre d'une association de communes, au sein de laquelle chaque commune garderait son autonomie.

Il nous serait agréable, monsieur le ministre, que vous répondiez à M. Monory sur cette question. Elle nous paraît très importante.

Notre collègue M. Marcel Martin, sénateur-maire de Nancy, a lui aussi regretté la fusion des communes. Comme il est inscrit dans la discussion générale, il pourra lui-même vous faire part de son opinion à ce sujet.

Nos collègues M. Schmitt et M. Lucien Gautier ont souligné le bien-fondé des dispositions votées par l'Assemblée nationale en faveur des communes ayant fusionné avant le vote du présent projet de loi. MM. Alex Roubert, président de la commission, et notre ami M. le ministre Edouard Bonnefous ont souligné le fait que les communes importantes pourront, lors de fusions avec des petites communes, imposer à ces dernières des décisions ou des projets d'équipement pouvant aller à l'encontre des réalisations déjà effectuées. M. Alex Roubert a ensuite posé un certain nombre de questions. Nous serions satisfaits, monsieur le ministre, si vous pouviez y répondre. Elles portent sur le sort réservé aux syndicats de communes préexistants à une commune fusionnée, ainsi qu'à leurs installations réalisées au sein du syndicat intercommunal en matière d'eau, d'assainissement, d'enlèvement des ordures ménagères, etc. ; sur la destination, en cas de fusion, des biens du domaine privé des communes et des biens des bureaux d'aide sociale ; sur la destination des crédits du fonds d'action sociale ; enfin, s'agissant de communes touristiques ayant voté une taxe de séjour, appelées à fusionner avec des communes qui n'ont pas voté de taxe ou ne sont pas classées, sur la destination de cette taxe.

Dans les faits, syndicats et districts groupent plus de 14 millions d'habitants, les communautés urbaines plus de 3,3 millions ; c'est dire que plus du tiers de la population française est d'ores et déjà groupé dans des associations multicommunales. Mais le Gouvernement souhaite une nouvelle impulsion : le projet de loi qui nous est soumis tend à aller plus avant en favorisant la fusion des communes. Les années à venir diront si les incitations financières, jointes aux données sociologiques, économiques ou géographiques qui doivent rester prédominantes seront d'une portée suffisante pour que l'objectif destiné à faciliter la gestion communale soit atteint. Mais soulignons à nouveau que cette gestion serait facilitée par une meilleure répartition des dépenses et recettes publiques entre l'Etat et les collectivités locales, et aussi par un aboutissement complet des travaux sur la réforme des finances locales.

Compte tenu de ces observations, votre commission vous proposera l'adoption de plusieurs amendements au texte qui est soumis à votre examen et qui concernent l'article 8. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

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

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le rapporteur de votre commission de législation, saisie au fond, a, tout à l'heure indiqué d'une façon claire, preuves à l'appui, qu'il faut, nul ne le conteste, réaliser des regroupements communaux.

Maintenant chacun sait bien, après des discussions qui ont duré depuis une dizaine d'années et après un certain nombre de propositions de loi qui ont été déposées dans les deux assemblées, que la réforme communale est inéluctable. En effet, chacun se plaît à reconnaître qu'une bonne administration du territoire n'est pas compatible avec l'existence de 37.708 communes, car il s'agit de mettre à la disposition de la population les meilleurs équipements collectifs et les meilleurs services publics possibles.

On sait bien, et je ne m'attarderai d'ailleurs pas sur ce point de mon exposé, que certaines communes ne peuvent se conformer au code électoral pour constituer leur conseil municipal,

puisque le nombre des conseillers non résidents dépasse le quart de l'effectif total, et que nombreuses sont les communes qui sont condamnées à constater leur déclin d'un recensement à l'autre et qui ne peuvent donc pas envisager raisonnablement d'entreprendre toutes seules une politique de développement.

Mais où gît le problème essentiel, et j'y reviendrai en détail tout à l'heure, c'est en milieu urbain. De nombreuses agglomérations s'étendent sur plusieurs communes dont certaines ne constituent plus dès lors qu'un quartier de ville. L'institut national de la statistique a recensé cinquante unités urbaines qui s'étendent au moins sur dix communes, et certaines de ces agglomérations en rassemblent même plusieurs dizaines.

Le problème qui se pose au Parlement et au Gouvernement n'est donc pas de savoir s'il faut faire la réforme communale, mais comment il faut la faire, et c'est bien ainsi que le rapporteur de votre commission de législation l'a posé.

Quelles sont les solutions qui s'offrent à nous pour tenter de le résoudre ? La première méthode qui vient à l'esprit après un examen superficiel, c'est de supprimer les communes qui n'atteignent pas un certain seuil de population et, déjà, lors de la discussion du projet qui est devenu la loi du 31 décembre 1970 sur les libertés communales, je me suis opposé à l'adoption d'amendements tendant à supprimer les communes de moins de cent habitants.

En effet, la suppression des quatre mille communes de moins de cent habitants ne ramènerait leur nombre total que de 37.708 à 35.000 environ, puisque certaines fusionneraient entre elles. Ainsi, d'une part, la réforme serait insignifiante et, d'autre part, certaines suppressions de communes auraient pu constituer des erreurs car certaines petites communes peuvent vivre, par exemple les petites communes forestières. En conséquence, il ne semble pas que la suppression systématique des petites communes permette de régler le problème.

Cependant, pour avancer dans la réforme communale et pour réfuter un argument qui nous est souvent opposé, j'ai fait examiner, comme je l'indique d'ailleurs dans l'exposé des motifs du projet de loi, ce que donnerait la suppression des 11.391 communes de moins de deux cents habitants.

Cette étude a montré qu'on ne peut s'avancer dans cette voie sans faire apparaître de grandes difficultés. La première de ces difficultés, c'est que les petites communes sont en fait concentrées dans certains départements, en particulier dans l'Est de la France et dans certaines régions de montagne.

Ainsi, supprimer les communes de moins de deux cents habitants n'aboutirait qu'à des résultats minimes dans l'Ouest de la France. J'ai déjà cité à cet égard des chiffres probants : en Loire-Atlantique, sur 224 communes, aucune n'a moins de deux cents habitants ; dans le Morbihan, il n'y en a que 6 sur 263 ; dans le Finistère, 5 sur 286 ; dans les Côtes-du-Nord, 9 sur 385 ; en Vendée, 6 sur 296 ; en Indre-et-Loire, 9 sur 278, etc. Donc, sur à peu près la moitié du territoire, supprimer les communes de moins de deux cents habitants est possible, sans difficultés majeures, mais ne résout rien en ce qui concerne la réforme communale.

Au contraire, dans l'Est de la France, c'est un tout autre problème qui se pose. En supprimant les communes de deux cents habitants et en les faisant fusionner entre elles ou avec des communes plus importantes, on supprimerait d'autorité : en Côte-d'Or, 403 communes sur 716 ; dans la Meuse, 370 communes sur 582 ; dans la Haute-Marne, 347 communes sur 543 ; dans le Doubs, 376 communes sur 635 ; dans le Jura, 354 communes sur 578, etc., de telle sorte que, dans toute cette partie de la France, cette suppression de communes de moins de deux cents habitants aboutirait à un bouleversement des structures communales qui n'est pas souhaitable et qui, en outre, permettez-moi de le dire, n'est pas réalisable par voie autoritaire.

Supprimer systématiquement des petites communes ne réglerait pas le problème de l'inadaptation de nos structures communales, car la réforme serait nécessairement limitée à des communes de faible ou très faible peuplement, alors que le véritable problème est celui du morcellement communal en milieu urbain.

A l'autre bout de la chaîne des possibilités de réforme communale, il y a l'administration à deux niveaux : c'était essentiellement l'objet du projet de loi d'avril 1968 qui divisait l'ensemble du territoire français en « secteurs de coopération intercommunale ».

Une étude approfondie nous a amenés à penser que cette méthode comportait plusieurs inconvénients. D'abord, elle ne tenait pas suffisamment compte de l'extrême diversité de notre territoire et de la nécessité d'employer des solutions variées. Ensuite, elle faisait apparaître des difficultés au niveau des agglomérations, car dans de nombreux cas la meilleure solution, dans le cadre de la loi de 1884 et des objectifs que nous poursuivons, c'est la fusion.

Enfin, une autre méthode, que vous connaissez, consistait à quadriller le territoire par des syndicats d'étude et de programmation. Permettez-moi de le dire, peu de problèmes seraient résolus de la sorte, alors que la mise en place obligatoire de tels syndicats sur l'ensemble du territoire généraliserait une administration à deux niveaux, dont précisément les maires ne veulent pas.

Entre ces solutions, la suppression autoritaire des communes au-dessous d'un certain seuil de population et l'administration à deux niveaux généralisée sur l'ensemble du territoire, nous avons choisi une réforme qui, pensons-nous, tient compte de la diversité géographique et démographique française, tout en ne soulevant pas de difficultés psychologiques et politiques qui entraveraient son bon départ. Notre réforme, en effet, se fera par étapes, comme je l'ai indiqué au mois de novembre dernier, lors de la discussion de la précédente loi municipale.

Du projet de loi d'avril 1968, nous avons retenu le principe de l'établissement d'une carte départementale des solidarités intercommunales. Notre projet, comme l'a signalé tout à l'heure M. le rapporteur de la commission de législation, comprend deux phases qu'il convient de bien distinguer pour comprendre le mécanisme que nous proposons à vos délibérations : la première phase n'est qu'une phase de proposition ; la seconde, c'est la phase de la réalisation de la réforme.

En ce qui concerne la phase de proposition, nous prévoyons que, dans un délai de six mois, dans chaque département, il sera procédé à un examen d'ensemble des caractéristiques de chaque commune au regard des solidarités intercommunales. Pour cela, nous n'avons pas voulu fixer des critères qui s'appliqueraient à l'ensemble du pays car il faut tenir compte de la très grande diversité de nos communes. Et si, quelquefois, il y a de la passion dans la discussion sur les réformes communales, c'est bien souvent que chacun parle de ce qu'il connaît dans son propre département, qui est très différent de ce qui se passe dans un autre.

Donc, nous avons voulu que les choses se fassent à l'échelon départemental, de la façon la plus souple possible, compatible avec les principes de notre droit public.

Notre projet de loi prévoit donc l'institution dans chaque département d'une commission composée exclusivement d'élus locaux qui doivent faire des propositions prévoyant, soit le maintien du *statu quo* pour les communes qui peuvent se développer par elles-mêmes et dont la fusion avec des communes voisines ou le regroupement dans un syndicat est inutile, soit la fusion de communes entre elles, soit la création de communautés urbaines, de districts ou de syndicats à vocation multiple.

Cette commission d'élus locaux comprendra, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée nationale qui vous est soumise aujourd'hui, le président du conseil général, qui en sera le président, quatre conseillers généraux élus par l'assemblée départementale et dix maires élus par leurs collègues du département et représentant les différentes catégories de communes.

Pour bien préciser les choses, je vous indiquerai au cours de ce débat les grandes lignes du décret que nous avons l'intention de prendre et comment les dix maires seront choisis. Vous verrez ainsi que nous avons cherché à agir dans un esprit de justice et de bonne administration afin que la représentation des maires tienne bien compte des diverses catégories de communes qui composent le département.

Sur le vu des résultats des travaux de la commission, le préfet arrêtera les propositions de fusion et de regroupement. J'indique dès maintenant au Sénat que ce délai de six mois, auquel le Gouvernement tient, ne court qu'à partir de la prochaine réunion de chaque conseil général. C'est le Conseil d'Etat qui nous a demandé de fixer ce point de départ, de façon que chaque conseil général ait l'occasion de délibérer de ce problème et d'y réfléchir. En supposant que la loi, comme je le souhaite, sera votée avant le 1^{er} juillet, le délai sera donc de huit à dix mois.

Il ne faut pas qu'il soit trop long et que la discussion se prolonge par trop, car c'est l'intérêt des communes et des maires de ne pas rester dans l'incertitude.

A l'expiration du délai de six mois précité, comment vont être appliquées — et c'est la phase de réalisation — les propositions qui figurent dans le plan départemental ?

Le projet de fusion sera soumis par le préfet aux assemblées communales concernées qui se détermineront selon les règles de la législation en vigueur. Je vous rappelle que l'accord de tous les conseils municipaux est nécessaire. Si les conseils municipaux intéressés donnent leur consentement, le préfet, par arrêté, sanctionne cet accord. Si les conseils municipaux ne sont pas d'accord, le conseil général est appelé à en délibérer. Si le conseil général accepte la fusion, elle est décidée, là aussi, par arrêté du préfet. Car, j'essaierai de le démontrer tout à l'heure, il est toujours nécessaire que le représentant du Gouvernement puisse intervenir en matière de délimitation des circonscriptions territoriales.

Si aucun accord n'intervient, on peut renoncer à la fusion si effectivement elle ne correspond pas au désir des conseils municipaux reflétant l'état d'esprit réel de la population. D'ailleurs, vous le constaterez dans ce projet de loi, nous avons toujours employé le verbe « pouvoir » et non « devoir » : Nous ne voulons pas en effet être liés par des mécanismes inéluctables et nous voulons laisser sa part à la psychologie.

Si aucun accord n'intervient, on peut donc renoncer au projet de fusion, mais il ne serait pas convenable de le faire si une majorité importante des conseils municipaux avait manifesté son accord, et c'est l'intérêt même des populations qui est ici en jeu. C'est pourquoi, dans ce cas, cette majorité qualifiée de conseils municipaux peut soumettre le projet de fusion à une consultation de la population intéressée. Lorsque les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, le demandent, il y a lieu de procéder à la consultation de la population. Si la majorité des suffrages exprimés dans l'ensemble des communes est favorable à la fusion, celle-ci est opérée par arrêté du préfet. Mais une commune peut refuser si les deux tiers des suffrages exprimés sont contre ladite fusion. Nous avons prévu une majorité qualifiée assez importante pour éviter qu'une seule petite commune puisse empêcher une fusion reconnue nécessaire.

Dans la pratique, il peut arriver que les conseils municipaux favorables à la fusion ne veuillent pas demander cette consultation populaire, notamment pour des raisons de correction à l'égard des conseils municipaux minoritaires, mais qu'ils souhaitent que cette consultation populaire ait lieu : c'est pour cela que le préfet doit avoir la possibilité de demander cette consultation. Il le fera, bien entendu, à bon escient et s'il estime, après les consultations qu'il aura entreprises, que la majorité de la population concernée est favorable à cette fusion et qu'il est dans son intérêt de la faire.

Cette consultation populaire pour obtenir des fusions est donc une contrainte, mais c'est une contrainte parfaitement démocratique que j'ai rappelé, dans l'exposé des motifs du projet de loi que nous avons déposé, que le ministre de l'intérieur détient, depuis le décret du 22 janvier 1959, en application de son article 4, le droit de procéder à des fusions par décret pris en Conseil d'Etat lorsque les conseils municipaux ne sont pas unanimes. C'est un décret que le Gouvernement a bien peu utilisé et qu'il ne pouvait mettre en œuvre qu'avec beaucoup de circonspection car, comme je l'ai mentionné dans l'exposé des motifs et comme le rapporteur l'a souligné tout à l'heure, faire des fusions contre la volonté de la population, ce serait ne pas aboutir à grand-chose et créer de bien grandes difficultés.

L'Assemblée nationale a restreint, dans le cadre de ce projet de loi, le recours au décret en Conseil d'Etat : l'amendement qu'elle a voté, en effet, ne permet de prendre un tel décret que dans le cas où la fusion est demandée par un ou plusieurs conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population. J'ai d'ailleurs accepté cette restriction.

Parce que nous voulons favoriser les fusions volontaires, nous avons prévu un certain nombre d'incitations : d'abord les incitations administratives et électorales. Les communes qui fusionneront pourront, sur leur demande, obtenir le statut de « communes associées ». J'avais proposé le terme « communes annexes ». L'Assemblée nationale a préféré « communes associées ». Je m'en tiendrai donc à cette appellation parce que je pense qu'il faut maintenir une certaine vie dans ces communes, ne serait-ce que pour ne se priver d'aucune bonne volonté.

Ces communes associées conserveront le nom de la commune ancienne. Elles bénéficieront de plein droit de toutes les dispositions du code de l'administration communale prises en faveur des communes fusionnées : création d'une section électorale qui leur permettra d'être toujours représentées dans le conseil municipal de la commune fusionnée, désignation d'un maire délégué, maintien d'une annexe à la mairie.

Le maire délégué remplit, dans la commune associée, les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police et recevoir du maire une délégation pour exercer certaines tâches intéressant les habitants de la commune associée. Il perçoit l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions de maire.

Enfin, une commission consultative, présidée par le maire délégué et désignée par le conseil municipal, sur proposition du maire délégué, sera chargée d'éclairer le conseil municipal sur les aspirations des habitants de la commune associée et de veiller au bon fonctionnement des services. Il ne s'agit pas là d'une innovation totale car il existe déjà des commissions

syndicales dans les sections de communes et vous connaissez leur rôle qui présente des ressemblances avec celui de ces commissions.

La seconde catégorie de mesures incitatives est d'ordre financier. La première majeure de 50 p. cent, pendant cinq ans, les subventions de l'Etat pour les équipements réalisés par la nouvelle commune. Une ligne spéciale est prévue à cet effet dans le budget, comme M. le rapporteur l'a rappelé tout à l'heure. La seconde mesure permet d'égaliser les charges fiscales entre les communes, non pas d'un seul coup, mais en cinq ans, et le manque à gagner pour la nouvelle commune est payé, chaque année, par l'Etat. Toutes les explications nécessaires sur ce sujet ont d'ailleurs été données par M. Raybaud dans le rapport qu'il a présenté au nom de la commission des finances.

Voilà ce que je voulais rappeler ici en ce qui concerne les fusions.

Examinons maintenant comment seront réalisés les regroupements de communes, c'est-à-dire les communautés urbaines, les districts et les syndicats à vocation multiple. La carte peut prévoir une communauté urbaine pour les très grandes agglomérations qui débordent sur de nombreuses communes, puisque la loi sur les communautés urbaines fixe déjà un seuil de population agglomérée de 50.000 habitants. On en arrive ainsi à une administration à double niveau, très poussée, assez lourde, qui superpose une administration à une autre et qui, d'après les premières constatations faites sur les grandes communautés urbaines, coûte assez cher. C'est une solution, mais elle a besoin de faire ses preuves.

Il s'agit d'agir, là aussi, avec une grande prudence, comme le feront certainement la commission des élus et le préfet.

Cette commission des élus et le préfet peuvent proposer la création d'un district, c'est-à-dire d'un organisme qui a des attributions propres et qui peut lever des centimes, ou bien la création d'un syndicat à vocation multiple.

Comment passera-t-on à la réalisation de ces diverses propositions prévues par la carte et arrêtées par le préfet sur avis des élus ? Pour la communauté urbaine, comme pour le syndicat à vocation multiple, comme pour le district, les conseils municipaux intéressés seront consultés et se prononceront à la majorité qualifiée, c'est-à-dire à la majorité des deux tiers d'entre eux représentant plus de la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population.

S'ils sont d'accord, il n'existe aucune difficulté : il sera pris un décret en ce qui concerne les communautés urbaines ou un arrêté pour les autres formes d'association. En cas de désaccord, le préfet peut — il s'agit ici d'une simple possibilité, je le rappelle — si une ou deux communes n'acceptent pas la communauté urbaine, ou le district, ou le syndicat à vocation multiple, constituer, par arrêté, soit un district si une communauté urbaine est proposée, soit un syndicat d'études et de programmation des équipements publics, comme le souhaitait l'assemblée de l'association des maires de France, s'il s'agit de créer un syndicat à vocation multiple.

Telle est l'économie du texte qui vous est soumis. Comme vous avez pu le remarquer, il est souple et permet de proposer, dans chaque département, toutes les formes de coopération et de regroupement de communes, telles qu'elles ont été fixées par l'évolution récente de notre législation.

Ce texte a été soumis au Conseil d'Etat. Cette haute assemblée administrative, qui est, comme vous le savez, très attentive à défendre les droits des communes, l'a adopté à l'unanimité, sans manifester la moindre opposition, et n'a proposé que des modifications de détail que le conseil des ministres a d'ailleurs acceptées.

Mais un certain nombre d'arguments sont présentés à l'encontre de ce projet de loi et je voudrais maintenant m'efforcer d'y répondre car ces arguments seront sans doute à nouveau évoqués au cours de la discussion et j'aurai l'occasion d'y revenir.

Certains nous disent qu'il faut subordonner la réforme des structures communales à la réforme des finances locales. Ici, il faut bien préciser les choses car « subordonner » a un sens très précis ; ce mot signifie qu'il faut faire partir la réforme des structures communales de la réalisation de la réforme des finances locales. Or c'est très difficile.

On a beaucoup insisté tout à l'heure sur cette réforme des finances locales. On a reconnu que la fiscalité indirecte nouvelle, c'est-à-dire le versement représentatif de la taxe sur les salaires, était d'un meilleur rendement que l'ancienne taxation puisqu'elle a rapporté l'année dernière 2,5 milliards de plus que n'en auraient rapporté les anciennes taxes indirectes.

On ne peut nier également que la réforme de la fiscalité directe, c'est-à-dire des centimes, qui vient d'être entreprise, exige un très gros travail puisque nous avons été obligés de recenser 21 millions d'immeubles et qu'il faut maintenant

dépouiller les statistiques. Etablir leur valeur locative constitue un énorme travail qui ne sera fini qu'en 1974 ou en 1975. Nous serions donc obligés de reporter la réforme des structures locales après cette opération.

Un problème irritant a été de nouveau évoqué — je ne veux pas le fuir, mais je veux même l'aborder de front — c'est celui de la taxe sur la valeur ajoutée qui frappe les travaux et les fournitures des communes, problème qui mérite qu'on s'y attarde un moment.

Il faut rappeler ici que la taxe sur la valeur ajoutée ne constitue absolument pas un problème nouveau pour les communes puisqu'elles s'acquittent de cette taxe sur leurs travaux depuis 1954. Mais l'irritation des communes ne s'est manifestée avec force qu'en 1968, date à laquelle la taxe sur la valeur ajoutée a été mentionnée obligatoirement sur les factures et a été augmentée de quatre points pour tenir compte de la suppression de la taxe locale.

Chacun sait bien aujourd'hui — je l'avais déjà dit à cette tribune au cours d'un précédent débat — qu'on ne peut pas purement et simplement supprimer la taxe sur la valeur ajoutée sans défavoriser gravement les entrepreneurs qui travaillent pour les communes, puisqu'ils ne pourraient plus opérer les déductions de la T. V. A. auxquelles ils ont droit. Aussi la revendication des communes s'oriente-t-elle vers la demande faite à l'Etat d'une compensation.

A la vérité, il ne s'agit pas d'un problème de réforme, mais d'une question de ressources nouvelles.

Ici je pose moi-même le problème de la réforme des finances locales, comme votre rapporteur l'a posé, comme je l'ai moi-même abordé lors de l'examen du budget de l'intérieur et comme il a été soulevé dans l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Régulièrement, des comités interministériels se réunissent pour examiner l'ensemble des rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales. Des progrès ont déjà été enregistrés. Pour la taxe sur la valeur ajoutée payée par les communes sur des travaux ou des matériels mis à la disposition de concessionnaires, il est possible pour ceux-ci de la répercuter dans les prix des services qu'ils rendent et de rembourser aux communes les sommes qu'ils récupèrent.

Le Gouvernement l'a décidé et j'ai envoyé des circulaires pour indiquer comment cette récupération extrêmement importante peut être réalisée par les communes.

Les discussions continuent sur l'éventualité de ressources nouvelles pour les collectivités locales en compensation des charges qui pèsent sur elles.

Chaque fois que nous abordons ces problèmes, une objection nous est faite par les administrations compétentes, et ceux d'entre vous qui sont coutumiers des problèmes budgétaires la connaissent bien. « L'attribution de ressources nouvelles... » — nous dit-on — « ... ne doit pas maintenir artificiellement des structures communales périmées. Si vous ne faites par votre réforme des structures communales, nous ne pourrions pas examiner dans son ensemble la réforme des finances locales ».

Malgré cela, un nouveau pas décisif vient d'être fait. Comme l'a rappelé M. Raybaud, un nouveau conseil restreint s'est tenu à l'Elysée, jeudi dernier 10 juin, consacré aux finances locales, sous la présidence du Président de la République.

Ce conseil a adopté le principe d'une subvention globale d'équipement qui sera consacrée aux communes en complément des subventions sectorielles actuelles : cette subvention sera répartie en fonction de la situation financière et des efforts d'équipement des communes. Elle sera financée par le budget général de l'Etat.

Ce conseil restreint a aussi décidé que l'effort de nationalisation des C. E. S. et des C. E. G. sera accéléré et que les dépenses de ramassage scolaire seront à nouveau subventionnées au taux de 65 p. 100.

Un autre argument est parfois invoqué contre notre projet de loi : c'est celui qui est fondé sur la crédibilité de l'octroi de 50 p. 100 d'augmentation du taux des subventions pour les communes qui fusionnent. Il est vrai — on l'a rappelé à cette tribune tout à l'heure — que l'expérience du décret du 27 août 1964 n'est pas très encourageante dans ce domaine. A cette époque, en effet, il n'avait pas été possible d'obtenir une ligne spéciale budgétaire et, en conséquence, aucun crédit supplémentaire n'était à la disposition des communes.

Le ministère de l'intérieur, pour sa part, a tiré la leçon de cet échec et a demandé qu'une ligne budgétaire spéciale fût dotée chaque année de crédits destinés à payer ce supplément de subventions. Je ne vois pas d'autre manière d'assurer l'application de la loi, c'est-à-dire que les suppléments de subventions soient effectivement accordés.

Le Gouvernement a prévu que le chiffre qui figurera dans le budget pour 1972, qui est un chiffre évaluatif, sera de 100 millions de francs.

Le Gouvernement vient également de donner son accord pour l'inscription, dans le texte qui vous est soumis, d'une disposition qui prévoit une ligne budgétaire pour doter les opérations de regroupement en syndicats à vocation multiple prévues par le décret du 27 août 1964. Je pense que c'était là une réforme nécessaire et qu'il fallait profiter de ce texte pour l'obtenir.

Enfin, je voudrais répondre à une objection qui sera certainement répétée au cours de ce débat et qui d'ailleurs a déjà été formulée à cette tribune. Votre texte, nous dit-on, sous une apparence libérale, soulignée par votre exposé des motifs, est au bout du compte, dans ses articles, contraignant.

Ceux qui ont lu le projet de loi se sont rendu compte que nous avons multiplié les procédures fondées sur le volontariat : consultation des conseils municipaux, consultation du conseil général, consultation des commissions d'élus, appel au suffrage universel.

Grâce à cet ensemble de mesures, il nous a semblé que, sur le plan départemental, le plus grand nombre de fusions et de regroupements communaux pourraient être réalisés sans le recours à une autorité administrative ou gouvernementale.

Mais il est vrai que le texte prévoit la possibilité d'opérer des fusions de communes par décret en Conseil d'Etat lorsqu'un ou des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population le demandent. C'est là l'*ultima ratio* et, après le vote intervenu à l'Assemblée nationale, c'est aux conseils municipaux majoritaires qu'il appartient de déclencher la procédure.

Je rappellerai à nouveau que le décret en Conseil d'Etat n'est pas une innovation législative puisque le Gouvernement possède ce pouvoir depuis 1959. Or, vous savez avec quelle circonspection il en a fait usage, et l'amendement voté avec mon accord par l'Assemblée nationale en restreint encore la portée.

Le préfet peut aussi décider la création d'un district ou d'un syndicat d'études ou de programmation, lorsque les conseils municipaux n'auront pas voulu, selon les cas, de la communauté urbaine ou du syndicat à vocation multiple prévu par la carte. J'ai dit tout à l'heure que, dans ce cas, puisque la majorité qualifiée des conseils municipaux n'avait pas voulu de la communauté urbaine, du district ou du syndicat à vocation multiple, le préfet aurait la possibilité de créer, soit un district lorsqu'il s'agit de la communauté urbaine, soit un syndicat d'étude et de programmation lorsqu'il s'agit d'un syndicat à vocation multiple.

Je préciserai que le préfet n'accomplira un tel acte que s'il estime qu'il intéresse la population et s'il pense — j'attire votre attention sur ce point — que les conseils municipaux se laisseront faire une « douce violence ». Car, comment faire fonctionner un district ou un syndicat si les conseils municipaux ne sont pas d'accord ? Pour ma part, je ne connais pas la formule.

Enfin, on a reproché à notre texte de confier aux préfets, après le travail effectué par la commission d'élus, le soin d'arrêter la carte des propositions de regroupements. Ici, j'arrive au problème essentiel qui va se poser à vous lors de la discussion des articles. En effet, dans les premiers articles de ce texte, la commission de législation a retenu comme dispositif que le conseil général arrêterait les propositions de fusion et de regroupement. Cela est essentiel pour l'ensemble du texte. Or, je suis persuadé — je le dis à l'avance pour qu'on puisse y réfléchir avant la discussion des articles — qu'il ne faut pas donner au conseil général un pouvoir de décision en ce qui concerne la carte des circonscriptions de regroupement communal.

Je ne suis pas suspect de vouloir du mal aux conseils généraux pour une raison pratique, sur laquelle j'attire tout particulièrement votre attention : le projet de regroupement communal, quelle qu'en soit la forme juridique, soulève inévitablement des rivalités et des difficultés. Je ne crois pas qu'il soit de l'intérêt du conseil général, assemblée administrative, de les trancher lui-même. Je ne lui conseille même pas de le faire, ne serait-ce que pour sauvegarder son autorité, car, tôt au tard, les questions à résoudre prendront un tour politique et poseront des problèmes au sein de l'assemblée départementale. Ainsi, c'est l'expérience qui doit vous faire penser que je ne suis pas loin de la vérité.

En outre, le projet confie l'élaboration de la carte à une commission d'élus où siègeront quatre conseillers généraux et dix maires, sous la présidence du président du conseil général, car la réforme communale concerne non le conseil général, mais bien les maires et les conseils municipaux.

C'est à dessein que nous avons donné aux représentants des maires la majorité dans cette commission. C'est pourquoi, je vois mal le conseil général entrer en conflit avec cette commission d'élus, à partir du moment où il souhaitera modifier les propositions élaborées par elles.

Et puis, prenons garde de porter atteinte à un principe fondamental de notre droit public ! Si le conseil général était

appelé à décider sur des propositions de fusion, c'est la structure communale elle-même qu'il mettrait en cause. Or, la modification des circonscriptions territoriales a toujours été, au plein sens du terme, une compétence de l'Etat. Depuis le milieu du XIX^e siècle, notre législation a partagé alternativement cette compétence entre le pouvoir législatif et le pouvoir gouvernemental. Mais en raison même de la tradition constitutionnelle de la République « une et indivisible », aucune loi n'a jamais conféré ce pouvoir à des assemblées locales.

Si nous l'admettions, ce serait s'aventurer dans un domaine dangereux. Le précédent ainsi créé pourrait servir à d'éventuelles assemblées régionales, pour revendiquer un jour la modification des structures cantonales ou même départementales. Créer un tel précédent serait admettre qu'une assemblée locale puisse revendiquer un véritable pouvoir de décision dans une procédure touchant à la circonscription d'une autre collectivité, sans parler des circonscriptions qui servent de base à sa propre élection.

D'ailleurs, toutes les fois que les assemblées parlementaires ont été saisies de telles propositions, elles les ont repoussées. Il en fit ainsi notamment lors de l'examen par la Chambre des députés de la loi de 1884 sur l'organisation municipale. C'est pourquoi, pour arrêter cette carte des solidarités intercommunales, nous vous proposons le préfet qui est le Gouvernement dans le département et le Gouvernement de la République ; c'est le Gouvernement, en effet, qui assume la responsabilité générale de l'administration générale du territoire.

Mais il est bien entendu que si la décision appartient au préfet, conformément aux traditions de notre droit public, il n'en reste pas moins que la commission présidée par le président du conseil général, composée de quatre conseillers généraux et d'une majorité de maires, est appelée à jouer un rôle fondamental dans l'élaboration de cette carte. Il s'agit d'une coopération entre le préfet et une commission d'élus. Chacun sait qu'elle a le plus souvent donné les meilleurs résultats.

La dernière objection dirigée contre le projet est la suivante : ce texte de loi est rédigé contre les communes rurales. J'ai déjà partiellement répondu à cette objection, mais je veux y revenir très solennellement.

Je connais l'inquiétude des maires ruraux à qui souvent ce projet a été abusivement présenté comme visant systématiquement à faire disparaître les petites communes. C'est là une erreur et je veux rétablir la vérité devant le Sénat.

Le projet de loi qui vous est présenté, à la différence de bien d'autres qui avaient pu être imaginés, doit sur ce point rassurer pleinement tous ceux qui veulent juger sur pièces et ne pas se contenter de procès d'intention.

Si vous aviez été saisi d'un quelconque projet supprimant systématiquement les communes dont la population dépasse un certain seuil, 100 ou 200 habitants par exemple, ce reproche eût été pleinement justifié. Mais en raison des conséquences inévitablement aveugles de tels projets et parce que leur effet aurait été pratiquement limité au seul milieu rural, le Gouvernement a écarté toute solution de ce type. Aucune instruction d'aucune sorte fondée sur des seuils de population ne sera jamais donnée ni aux commissions d'élus, ni aux préfets.

Le projet qui vous est soumis n'a donc aucun des inconvénients qui auraient été attachés à de tels projets. Il implique, pour l'établissement du plan départemental, des fusions et regroupements de communes à réaliser, l'examen, dans le cadre même de chaque département, de la situation de toutes les communes. Le projet ne présente donc aucun caractère systématique. Les fusions et regroupements proposés par le plan correspondront, département par département, aux véritables nécessités locales qui sont, évidemment, fondamentalement différentes suivant le relief, les facilités de circulation, la densité de peuplement, le mode d'habitat, etc. Les propositions contenues dans le plan départemental seront établies en fonction de ces éléments et le seront, je le rappelle, non par des fonctionnaires parisiens, mais par le préfet, à la suite d'une collaboration étroite, pendant six mois, avec une assemblée d'élus, ce qui donne la agrantie qu'elles correspondront parfaitement aux nécessités locales.

Elles ne viseront pas particulièrement le milieu rural mais aussi, très souvent, je dirai même par priorité, comme je l'ai indiqué, les agglomérations ayant un caractère urbain et où fréquemment le besoin de fusion de certaines des communes agglomérées se révèle extrêmement pressant.

Ce n'est pas devant les administrateurs locaux que vous êtes qu'il faut souligner que la fragmentation en communes différentes pose en milieu urbain des problèmes plus importants que ceux que l'on rencontre en milieu purement rural.

Les propositions contenues dans le plan départemental seront variées également par leur nature : fusions de communes, communautés urbaines, districts et syndicats de communes à vocation multiple, aucune de ces formules, déjà bien connues, n'est exclue *a priori* et le plan retiendra pour tel ou tel ensemble de communes la solution la mieux adaptée aux besoins d'une adminis-

tration municipale la plus efficace et la moins coûteuse possible. Et même lorsqu'il y aura fusion — et il y faudra un large consensus de la population comme je le démontrerai — la certitude du maintien dans l'ancienne commune d'une vie locale effective doit tranquilliser tous ceux qui craignent que la fusion ait pour effet d'éloigner l'administration des administrés et de priver la collectivité de concours dévoués et de bonne volonté.

Ce texte qui vous est soumis a été très difficile à mettre au point. Il est à la fois prudent et novateur. Ainsi donc, à mon avis, aucune objection formulée contre le projet de loi ne l'atteint vraiment. Chacun est bien persuadé qu'il faut faire une réforme communale comme l'a écrit votre rapporteur dans son rapport : ce projet de loi est fort important et a le mérite de poser le problème général et de faire étudier par l'intermédiaire d'organismes élus une véritable carte de chaque département afin de prévoir l'évolution possible de chacune des communes. Il a aussi le mérite de permettre la recherche, pour chaque cas d'espèce, de la forme de coopération la mieux adaptée.

Ma conviction, c'est que la pire des solutions serait de ne rien faire et de refuser la réforme nécessaire et inévitable. L'immobilisme aboutit au dépérissement. Aussi avons-nous attaqué tous les problèmes qui intéressent les collectivités locales, comme vous avez pu le constater au cours de ces derniers mois.

La réforme fiscale avait été prévue en 1959, puis une loi était intervenue en 1968 mais n'était pas véritablement entrée dans les faits. La réforme fiscale était nécessaire pour l'application de la loi de 1959 qui rénove profondément les centimes. Je l'ai mise sur les rails. Je vous ai proposé un texte qui a supprimé la tutelle du point de vue financier, ce dont on ne mesurera toute l'importance qu'au cours des mois qui viendront, et qui a attribué des pouvoirs nouveaux aux maires. Nous procurerons des ressources nouvelles, comme je l'ai indiqué tout à l'heure en parlant de la création de cette subvention globale. D'autres mesures ont été également prises concernant les dépenses que l'Etat entend maintenant assumer et qui étaient à la charge des communes. Aujourd'hui, nous en arrivons à la réforme des structures.

J'estime que c'est en allant de l'avant que nous réussirons à résoudre les problèmes qui sont les nôtres. Ce n'est pas en restant immobiles, c'est par des réformes comme celle-ci que nous réussirons à donner à chacune des communes une capacité nouvelle dans une structure adaptée à notre temps.

Croyez-moi, c'est par cette marche en avant, prudente certes, mais animée par la volonté d'aboutir, que nous résoudrons l'ensemble des problèmes qui concernent les collectivités locales et qui vous tiennent tant à cœur. (*Applaudissements sur les travées de l'union des démocrates pour la République, à droite et au centre.*)

M. le président. Etant donné l'heure, le Sénat voudra sans doute reporter la suite de ses travaux à quinze heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures trente minutes, est reprise à quinze heures quinze minutes.*)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur les fusions et regroupements de communes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. d'Andigné.

M. Hubert d'Andigné. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, beaucoup d'entre nous ont un peu l'impression de participer actuellement à des olympiades parlementaires, mais malheureusement dans un domaine où la performance chronométrique est inversement proportionnelle au résultat recherché. (*Très bien ! sur plusieurs travées.*)

Dans l'essoufflement général, le Gouvernement s'attaque aujourd'hui aux structures communales, en présentant un projet élaboré — le moins que l'on puisse dire — dans la plus stricte intimité.

C'est d'ailleurs paradoxal, car, au travers de ses difficultés et problèmes, l'administration locale est la seule institution épargnée par le grand mouvement de contestation que connaît la France depuis mai 1968. On pourrait penser que cela témoigne d'une certaine désaffection des citoyens pour la vie de leur commune, mais ce sentiment irait à l'encontre de la réalité au lendemain des élections municipales.

C'est justement la période choisie par le Gouvernement pour tenter une remise en ordre telle qu'il la conçoit dans ce projet de loi. Cette coïncidence est choquante, car la campagne d'information qui a précédé le scrutin de mars 1971 était, à mon sens, de nature à favoriser une prise de conscience et à amener les électeurs — pourquoi pas ? — à se prononcer en pleine connaissance de cause pour des candidats qui s'étaient déterminés dans leur programme sur des propositions de regroupement ou de fusion élaborées au stade du département à partir d'un texte

adopté par le Parlement et résultant d'une véritable concertation.

Il est bien évidemment peu sérieux de se cantonner dans l'immobilisme quand des changements et adaptations s'imposent, mais la finalité recherchée imposait des moyens autres, et j'y reviendrai tout à l'heure.

La situation souvent difficile dans laquelle se trouvent nombre de communes a, certes, pour origine une inadaptation des structures, mais également un système de financement dont la critique fait l'unanimité. Les ressources communales fondent. Les raisons, vous les connaissez. Pour ne pas prolonger mon intervention et afin d'éviter les redites, je ne m'attarderai ni sur le problème du transfert de charges ni sur celui de la T. V. A., qui seront certainement traités par d'autres orateurs au cours de ce débat.

Quoi qu'il en soit, on est bien obligé de constater que le projet de loi reste muet sur la réforme des finances locales sans laquelle rien de sérieux ne sera fait pour donner aux communes des responsabilités réelles. A cela, on rétorque qu'une telle formule ne peut se concevoir si les communes ne remplissent pas « les conditions optimales de structure et de développement ».

Cela est discutable et même c'est vouloir mettre « la charrue avant les bœufs », car les fusions ne peuvent résulter de critères purement démographiques.

Sans qu'il soit dans mon propos de vouloir entamer une polémique sur la logique : « finances d'abord, structures ensuite » ou inversement, il convient toutefois de noter que le Gouvernement pouvait très bien assortir ce texte d'engagements précis. Il ne l'a pas fait, préférant s'en tenir à des promesses vagues. En l'état actuel des choses, on est fondé à s'interroger sur sa réelle bonne volonté en la matière, malgré quelques apaisements de circonstance.

Il est vrai que la réforme des finances locales avait déjà été promise en 1959. Quel maire ne s'en souvient pas ? On a bien essayé, depuis quelques années, de replâtrer les quatre vieilles contributions, mais cette mesure est très insuffisante pour doter les communes des ressources qu'exige leur équipement.

Dans beaucoup de départements, ces fusions de communes, si elles se faisaient, n'additionneraient guère que des misères locales ou bien encore seulement apporteraient aux extensions urbaines des terrains agricoles à bon marché.

La procédure on ne peut plus démocratique que je préconise aurait abouti, j'en suis convaincu, à des résultats supérieurs à ceux qu'attend le Gouvernement.

En effet, je me dois de vous dire, monsieur le ministre, que l'écho suscité par votre texte soulève peu d'enthousiasme et là, je parle au nom d'une région que je connais bien. Il est certain que l'absence de concertation ne peut faire naître la confiance et que le libéralisme des propos ne convainc pas facilement, même ceux qui ne risquent pas de « laisser des plumes » dans cette opération. Parmi les autres, beaucoup se posent la question : « Elu comme gestionnaire, va-t-on me métamorphoser en liquidateur ? ».

Dans ce climat, comment s'étonner que de nombreux maires, conscients de leurs responsabilités, « ruminent » le sentiment amer d'avoir été trompés ? Et pourtant ces maires de petites communes sont d'habitude d'excellents gestionnaires, grâce à leur expérience, à leur dévouement, à leur intelligence. Ils maintiennent dans ce pays un équilibre qu'il serait grandement nuisible de détruire.

Après ces remarques que je viens d'être amené à présenter en préambule, j'en arrive maintenant à quelques observations que m'inspire le texte, en me limitant volontairement aux regroupements et fusions de communes ou plus exactement aux seules fusions, car c'est bien de cela dont il s'agit. En termes imagés, il va falloir déterminer une liste de communes « phagocytes », c'est-à-dire « capables d'englober et de digérer les particules organiques voisines ».

Ce n'est apparemment pas la volonté du Gouvernement, à la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi qui se veut libéral et volontaire et se traduit par certaines possibilités, il faut le reconnaître, positives, témoignant de cet état d'esprit. Je pense plus particulièrement aux décisions de fusions prises par délibération des conseils municipaux comportant « la ratification d'une convention déterminant les principales conditions de l'opération ».

Mais, malheureusement, ce texte prend des allures contraignantes que nous ne pouvons accepter. En effet, déjà lors de l'établissement du plan de fusion, il est fait appel à une commission d'élus locaux. Cette solution paraît pour le moins originale, mais le rôle de celle-ci, purement consultatif, est réduit à néant car la décision appartient au préfet.

Cette commission prendra l'avis — et c'est là une des innovations apportées par l'Assemblée nationale — des conseillers généraux des cantons concernés. Ainsi, les apparences sont sauvegardées, mais le préfet pourra passer outre aux avis qui lui seront donnés. Certains minimisent ce risque en considérant

que le préfet aura la sagesse d'éviter, la plupart du temps, de se couper des élus locaux du département. Mais, quand je parle du préfet, je pense surtout à son environnement.

Il aurait été tout aussi concevable de confier aux élus un pouvoir de décision, mais les rédacteurs du texte ont sans doute voulu éviter qu'ils travaillent en pleine concertation avec les principaux intéressés.

Cette constatation est aggravée par les dispositions autoritaires et contraignantes contenues à l'article 3. J'ajouterai qu'à la suite du débat intervenu à l'Assemblée nationale, l'hésitation n'est plus permise.

En effet, la procédure en dernier ressort de la fusion par décret en Conseil d'Etat, prévue dans le texte initial, a été présentée comme telle exceptionnelle que les députés ont amendé le texte dans un sens qui rejoignait nos préoccupations. Cette attitude a déplu au Gouvernement qui, par une seconde lecture, a pu réintroduire une disposition qu'il considère visiblement comme essentielle.

Cela est dangereux et on ne peut admettre qu'une commune puisse être contrainte à fusionner contre son gré. De plus, cet alinéa 4 de l'article 3 contredit formellement l'article 6 qui prévoit notamment : « Une commune ne peut cependant être contrainte à fusionner si la consultation fait apparaître que deux tiers des suffrages exprimés, représentant la moitié des électeurs inscrits dans ladite commune, a manifesté son opposition à la fusion. »

A tout le moins, un vote négatif au référendum émanant d'une des communes concernées devrait exclure la fusion autoritaire en Conseil d'Etat.

Voilà quelques observations que je tenais à présenter. Elles sont très partielles, mais l'inquiétude qu'elles soulèvent est suffisamment fondée pour refuser résolument de suivre le Gouvernement dans la voie qu'il a choisie. N'en déplaise à la morale, beaucoup d'élus préfèrent encore « l'union libre » au « mariage forcé ». Ils sont surtout amoureux de la liberté. *(Applaudissements au centre et à droite.)*

De bons esprits ne manqueront pas d'accabler le Sénat en manipulant des arguments qui se retournent contre eux ; mais en vérité, il convient d'élever le débat en prenant conscience des réalités.

Le vocabulaire politique français s'est enrichi depuis peu du mot « morosité ». Mais comment pourrait-il en être autrement quand le déperissement progressif des corps intermédiaires accroît chaque jour un peu plus le vide entre l'Etat et le citoyen ? Cela se traduit par un sentiment désabusé de lassitude, d'impuissance, d'inutilité et ce, d'un bout à l'autre de l'échelle. Le besoin de participation relégué au magasin des illusions tend de plus en plus à s'exprimer dans la rue.

Il ne faut pas se le cacher, les propositions que nous discutons ici même s'inscrivent dans la ligne de ce processus.

Notre société aujourd'hui me fait un peu penser à l'image d'un cheval au galop qui a désarçonné son cavalier.

Finalement, nous ne comprenons pas. M. le Président de la République veut redonner une âme à la France, mais alors pourquoi vouloir éteindre le souffle qui reste encore dans de nombreuses communautés de base à un moment où l'on ne parle plus que de lutter contre la désertification qui menace de nombreuses régions ?

Pourquoi ne pas laisser aux communes le soin de lier elles-mêmes leur destin, de s'organiser, sans leur retirer les moyens de vivre ?

Pense-t-on pouvoir réaliser un jour le bonheur des gens malgré eux ? *(Applaudissements au centre et à droite.)*

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

M. Marcel Martin. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je ne suis pas de ceux qui pensent que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes et que, selon l'expression d'un humoriste : « Il est urgent, très urgent d'attendre ». Non, bien au contraire.

Aussi, monsieur le ministre, d'entrée de jeu, dois-je vous savoir gré, dois-je savoir gré au Gouvernement, d'avoir posé un problème qui existe et d'avoir proposé un certain nombre de solutions.

Cependant, après ce satisfecit, vous me permettrez, dans cette affaire, de poser quelques questions qui se cristalliseront autour de deux axes fondamentaux. Tout d'abord, le problème des fusions de communes et des coordinations des actions communales, a-t-il été bien posé ? Ensuite, la solution retenue par le texte gouvernemental est-elle la bonne ?

Tout d'abord le problème est-il bien posé, ou mieux, a-t-il été bien posé ? Car il n'est pas nouveau. Voilà un certain nombre d'années qu'il est question de regroupements de communes et, dès le point de départ, la raison fondamentale qui fut donnée pour justifier ce regroupement était tirée d'une part du nombre des communes — 36.000 dites-vous, monsieur le ministre — et d'autre part de la faible ampleur d'un certain

nombre d'entre elles dont, pour beaucoup, le nombre d'habitants oscille autour de la centaine. Vous-même, tout à l'heure, monsieur le ministre, dès le début de votre discours, avez mentionné cette situation et le nombre anormal de communes sur le territoire français.

Est-ce bien là le vrai problème ? Personnellement, je ne le pense pas, car le regroupement des petites et moyennes communes ne règlera, en fait, aucune des difficultés auxquelles nous sommes confrontés.

Il est évident, et c'est une donnée mathématique, que ce n'est pas en additionnant des misères que l'on obtient la richesse.

Par ailleurs, la coordination entre l'action des petites communes peut être obtenue de façon beaucoup plus simple et moins spectaculaire que par la fusion. De quoi les petites communes ont-elles besoin ? La plupart du temps, tout simplement d'une administration légère, valable pour plusieurs collectivités, c'est-à-dire d'un secrétaire de mairie intercommunal qui peut être installé, sans fusion, à la suite d'un simple accord des maires intéressés.

J'ajoute que la législation française possède un arsenal suffisant de dispositions juridiques permettant la coopération des petites communes pour la réalisation d'œuvres également communes ; je veux parler des syndicats qu'ils soient des syndicats à vocation unique, ou des syndicats à vocation multiple.

Donc, je ne pense pas que la solution du vrai problème soit dans le regroupement — voire forcé — de nos communes petites et moyennes.

Je ferai toutefois une exception dans ce domaine en ce qui concerne les toutes petites collectivités dont le nombre d'habitants est tel qu'elles ne peuvent trouver en elles-mêmes les éléments nécessaires et suffisants pour se gérer librement et de façon autonome. Il est évident que, dans ces hypothèses, il n'y a même pas de commune possible car qui dit commune, dit intérêts communaux et gestion communale. Si la gestion communale est impossible, il n'y a pas de commune.

Le vrai problème me paraît se situer à l'échelon des grandes villes et des villes suburbaines dont le développement a fait qu'elles se sont en quelque sorte rejointes. Une commune importante a servi de point de cristallisation ; à la suite du développement des communes d'alentour, l'agglomération s'est progressivement formée et les anciennes limites des communes sont désormais imperceptibles dans une agglomération qui les groupe, en fait, dans une entité nouvelle innommée et tentaculaire.

Alors, mon sentiment est identique au vôtre et il est très net : il faut que notre droit rejoigne le fait et que là où il y a agglomération il y ait unité d'administration. C'est, à mon sens, le vrai et le seul problème.

Cela étant, la solution préconisée dans le texte gouvernemental est-elle la bonne ? Monsieur le ministre, votre texte comporte d'excellentes choses. Permettez-moi de les saluer au passage.

Tout d'abord, il est bon que, département par département, une étude exhaustive très soignée soit faite de la situation des communes et il est excellent que cette étude soit faite par une commission composée exclusivement d'élus. En effet, le problème des regroupements de communes, de la coordination des actions communales, voire des fusions de communes, ne trouvera jamais sa solution si, au point de départ, comme base de travail, nous n'avons pas une étude analytique, département par département, de situations qui, on l'a souligné tout à l'heure, sont très différentes.

Une deuxième chose me paraît intéressante : c'est le fait que les études qui auront été menées dans chaque département débouchent sur des regroupements volontaires après accord des élus des communes regroupées. Je suis de ceux qui pensent que la logique des choses contient en elle-même un dynamisme propre qui permettrait, à ce seul stade, un grand nombre de regroupements volontaires qui ne sont pas possibles actuellement tout simplement parce qu'ils ne sont pas proposés. Dans l'état actuel de votre texte je suis persuadé que, par l'application de la volonté libre des hommes et des élus, on peut déjà obtenir des résultats sensibles.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. C'est aussi mon avis !

M. Marcel Martin. Le troisième point qui me réjouit, c'est votre proposition de consultation des populations. Il me réjouit parce que j'ai le sentiment très net qu'en ce qui concerne le problème fondamental qui, comme je le disais tout à l'heure, est celui des grandes agglomérations, il y a bien souvent divorce entre les élus des communes suburbaines et les populations de ces communes. Ceux qui habitent ces communes suburbaines travaillent la plupart du temps dans la grande ville, tirent leur subsistance de celle-ci et se sentent, parce qu'ils y travaillent, beaucoup plus habitants de la grande

ville que de la commune suburbaine. Ainsi, une certaine opinion publique, qui peut être particulièrement favorable à une coopération, à une collaboration, voire à une fusion, peut se manifester dans une grande agglomération. Cette possibilité de consultation de la population me paraît donc en elle-même une excellente chose.

Le quatrième point intéressant que je relève dans le texte gouvernemental est relatif aux propositions tendant à l'incitation des communes à un regroupement sous quelque forme que ce soit. Monsieur le ministre, on vous reproche assez souvent de manier le bâton pour ne pas constater avec plaisir que, pour une fois, vous maniez la carotte, alors même que cette carotte est financière. (*Sourires.*) La formule qui a pour effet de renforcer les subventions d'Etat en faveur des communes qui acceptent des regroupements raisonnables me paraît bonne bien qu'elle ait pour origine une certaine mendicité des communes. Je vous ferai observer que si vous avez entre vos mains cette arme de la subvention, c'est — raison bien simple — parce que les finances communales sont mal organisées. Dans la mesure où ces finances permettraient aux communes d'avoir leur autonomie financière, ce qui serait l'idéal, monsieur le ministre, cette arme si importante et si puissante vous échapperait. Permettez-moi de vous dire très crûment et très nettement que je souhaite qu'elle vous échappe un jour.

Toujours est-il que, dans la situation actuelle, l'incitation financière n'est valable qu'à la seule condition que vous ne cherchiez pas à habiller Paul en déshabillant Pierre. Il est évident que ces incitations ne seront valables que si les crédits d'incitation ne sont pas prélevés sur les crédits normaux de subvention car, alors, vous violeriez les principes fondamentaux de notre Constitution parmi lesquels figure, en premier lieu, l'égalité de tous devant les charges et les avantages publics, l'égalité des collectivités publiques devant la subvention d'Etat. (*Nombreuses marques d'approbation.*)

M. Gaston Monnerville. Mais elle n'est pas toujours respectée !

M. Guy Petit. Et les villes nouvelles !

M. Marcel Martin. Ces incitations financières que, sous certaines réserves, j'approuve, ne sont pas les seules. Il y en a d'autres qui me paraissent susciter également quelques réserves, en particulier lorsque vous créez des communes annexes ou des communes associées, dont le régime ramène pratiquement à la situation antérieure. Je me demande vraiment pourquoi faire une fusion si c'est pour redonner, immédiatement, à une commune fusionnée sa quasi-indépendance. Je ne crois pas, monsieur le ministre, qu'il soit possible de faire une chose et, dans le même temps, son contraire. C'est un peu ce qui résulte de cette incitation purement administrative, à laquelle d'ailleurs je ne crois guère.

Voilà, monsieur le ministre, les parties claires de votre dossier, les parties qui me paraissent valables. Mais votre texte comporte des ombres sous la forme de clauses inadmissibles, et j'insiste sur ce mot. En bref nous ne pouvons accepter la disposition suivant laquelle ce texte débouche finalement et obligatoirement sur la fusion d'office.

Quelles que soient les circonlocutions que vous emploierez, cette fusion d'office en fin de circuit est totalement et définitivement inadmissible. Vous avez créé, je le reconnais, une fusée à plusieurs étages. Il n'en reste pas moins que le dernier étage explosera toujours et, de cette explosion, nous n'en voulons pas.

Dans la mesure où les conseils municipaux des communes fusionnées sont d'accord, on ne peut que s'en réjouir, s'en féliciter et entériner la délibération des élus par la décision du préfet qui n'est en la matière qu'une constatation, un aval. On peut à la rigueur, lorsque les conseils municipaux ne sont pas tous d'accord, accepter l'intervention du conseil général, qui est composé d'élus. Mais ce qui me paraît totalement inadmissible, c'est que, dans l'hypothèse d'un avis négatif du conseil général, il soit possible, par décret en Conseil d'Etat, de prononcer une fusion dont ni les conseils municipaux, ni les conseils généraux n'ont voulu. (*Très bien !*)

MM. André Cornu et Gaston Monnerville. Très bien !

M. Marcel Martin. Vous me direz, monsieur le ministre, que vous accordez aux citoyens français la garantie supplémentaire de l'avis du Conseil d'Etat. Je serais mal venu, dans cette assemblée, de suspecter cet avis ! (*Sourires.*) Cependant, j'estime que cette garantie est très insuffisante en cette matière car celle-ci ne met pas seulement en jeu des problèmes de droit public et de droit administratif, elle met aussi en jeu des problèmes humains, des problèmes sociaux et des problèmes politiques qu'il n'appartient qu'aux seuls élus de régler.

En d'autres termes je considère que, avis du Conseil d'Etat ou non, le système de la fusion d'office par voie de décret est

absolument incompatible avec le régime de l'autonomie des communes. Et puis, cette fameuse garantie de l'avis du Conseil d'Etat, est-ce bien en définitive une garantie ? Vous savez aussi bien que moi que le Conseil d'Etat est un organe purement consultatif et que lorsqu'on lit au *Journal officiel* que telle ou telle loi, tel ou tel texte, a été pris après avis du Conseil d'Etat, on omet toujours d'indiquer : « après avis contraire du Conseil d'Etat. » (*Très bien ! sur de nombreuses travées.*)

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Ce qui n'est pas le cas pour le présent projet de loi.

M. Marcel Martin. Je vous en donne acte, monsieur le ministre, mais c'est exceptionnel ! (*Sourires.*)

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Cela vaut la peine d'être souligné.

M. Marcel Martin. Justement !

Je voudrais appeler votre attention sur le fait qu'aussi bien pour les populations, les municipalités ou le Gouvernement, les fusions d'office sont — et le mot n'est pas trop fort — des catastrophes. Qu'il s'agisse de la fusion de petites communes ou de la fusion de grandes agglomérations, le caractère de l'opération aboutit forcément à des difficultés inextricables.

Prenons le cas des petites communes. Elles sont ce qu'elles sont. Elles ont été créées par la tradition et par l'histoire. Elles sont souvent agglomérées, mais bien souvent aussi elles sont éloignées les unes des autres, parfois de trois à quatre kilomètres, ce qui est beaucoup. Elles ont une personnalité. Ce sont d'anciennes paroisses. Elles ont leur histoire. La fusion obligatoire aboutira, croyez-le, à créer la guerre au village. Pourquoi ? Mais tout simplement parce que le chef-lieu l'emportera toujours, et pour cela, il sera en permanence accusé — pardonnez-moi l'expression — de tirer la couverture à lui.

Vous voyez l'étonnante atmosphère dans le regroupement de plusieurs villages, regroupement purement administratif d'ailleurs, où les ex-communes prétendent à tout instant que les décisions prises par le conseil municipal regroupé l'ont été à l'encontre des intérêts de ce qu'elles étaient dans le temps, à savoir des personnalités et des collectivités libres.

Vous pensez que ce que je dis est une vue de l'esprit ? N'en croyez rien, car nous en avons déjà fait l'expérience. Je connais, pour ma part, un certain nombre de communes de montagne dont les hameaux sont très éloignés les uns des autres et qui constituent cependant une seule collectivité. Que se passe-t-il dans ces communes ? Il y a la guerre entre les écarts et le chef-lieu. Cette guerre existe ; elle est latente. De grâce, ne la généralisez pas !

N'oubliez pas, en effet, que le seul vœu de ces communes, ce n'est pas d'être regroupées, mais bien de faire l'objet d'une scission. Depuis dix ans que je suis dans un département où il existe des communes de cette nature, les seules demandes qui me furent jamais présentées furent des demandes de scission cela pour des raisons très précises : afin, encore une fois, d'éviter des injustices, génératrices de guerre au village qu'il ne faut pas généraliser.

Passons maintenant, si vous le voulez bien, au problème de la fusion d'office des grandes communes.

Ce ne sera pas une meilleure solution, à supposer que telle grande agglomération soit, par voie d'autorité, regroupée en une seule commune au bénéfice — il faut le dire — de la commune principale, si les élus des communes suburbaines ne sont pas d'accord ou si — plus grave encore — les populations des communes suburbaines ne sont pas d'accord. Cela posera, croyez-le bien, un terrible problème électoral lors des prochaines élections municipales. Vous aurez, en effet, une coalition de toutes les populations suburbaines contre la population de la ville centrale, ce qui aboutira à un conseil municipal composé de suburbains, et l'ensemble de l'agglomération deviendra totalement ingouvernable.

Est-ce cela la solution que vous voulez ? Quelle atmosphère pour la gestion municipale dans cette hypothèse !

Je crois qu'il suffit d'analyser la situation pour en comprendre la portée et la gravité. D'ailleurs, monsieur le ministre, cela a parfaitement été senti par l'Assemblée nationale qui, malgré son désir de suivre le Gouvernement sur ce terrain dangereux, a modifié très profondément votre texte. Le texte du Gouvernement était le suivant : « Si le conseil général donne un avis défavorable, la fusion peut être prononcée par décret en Conseil d'Etat. » L'Assemblée nationale a bien senti que cette formule n'était pas bonne ; elle lui a substitué la rédaction suivante : « Après cette consultation, un décret en Conseil d'Etat peut toutefois... » — voyez les réserves — « ... prononcer une fusion si elle est demandée par délibération d'un ou de plusieurs conseils municipaux représentants au moins la moitié de la population intéressée par la fusion. »

Mais, encore une fois, quelles que soient les circonlocutions utilisées, on aboutit quand même au décret en Conseil d'Etat

qui impose une fusion dont les élus et la population ne veulent pas.

Dans l'hypothèse envisagée par le texte de l'Assemblée nationale, que se passera-t-il dans les grandes agglomérations ? La volonté de la ville principale qui, la plupart du temps, a une population plus importante que les villes suburbaines, l'emportera, déclenchera le décret en Conseil d'Etat, la fusion obligatoire et tout le processus psychologique et politique que je décrivais tout à l'heure, dont vous pouvez penser qu'il n'est pas des meilleurs pour la meilleure gestion des intérêts communaux.

Monsieur le ministre, vous avez invoqué un précédent, à savoir, si je ne me trompe, un décret du 22 janvier 1959 ouvrant d'ores et déjà au Gouvernement la possibilité de prononcer par voie d'autorité des fusions de communes. Alors permettez-moi de vous demander ce que nous faisons ici. Si vraiment le Gouvernement a déjà, par décret — et je m'expliquerai tout à l'heure sur cette formule — la possibilité de prononcer d'office des fusions de communes, pourquoi demande-t-il par cette loi spéciale le doublement de ses pouvoirs ?

M. Antoine Courrière. Très bien !

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Monsieur Martin, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Marcel Martin. Je vous en prie.

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

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Pour répondre à votre question, monsieur le sénateur, je voudrais vous dire que c'est précisément pour les raisons que vous venez d'exposer à la tribune que le Gouvernement n'a pas utilisé ce décret.

Il est exact que, depuis 1959, le Gouvernement a la possibilité de procéder à la fusion de communes par décret en Conseil d'Etat. Lorsque les conseils municipaux ont été consultés à cet égard, s'il n'y a pas unanimité, le Gouvernement peut recourir à cette procédure que vous qualifiez d'« autoritaire ». Il s'est montré très circonspect dans l'usage de cette possibilité pour les raisons exactes que vous venez de rappeler.

Si donc nous avons rappelé ces dispositions dans le projet de loi, c'est pour faire un texte qui soit complet, et nous y sommes parvenus, comme vous avez bien voulu le souligner lorsque vous avez cité les aspects positifs que vous avez reconnus à ce texte, ce dont je vous remercie.

À la vérité, il n'est pas dans les intentions du Gouvernement — la preuve vous en a été administrée au cours de ces dix dernières années — d'utiliser à tout moment la procédure du décret en Conseil d'Etat pour opérer des fusions ; il n'en est absolument pas question.

Si nous avons multiplié les consultations comme nous l'avons fait : consultation des conseils municipaux, consultation du conseil général, puis possibilité pour la majorité qualifiée des conseils municipaux de demander un référendum pour laisser, au bout du compte seulement, subsister cette possibilité qui existe déjà dans les textes et dont nous avons même accepté qu'elle soit restreinte par l'Assemblée nationale, c'est simplement parce que cette procédure peut se révéler utile dans les cas où, effectivement, il existera d'une façon incontestable une majorité de la population désirant le regroupement.

Nous avons donc été très prudents et véritablement, ce n'est pas trahir la pensée du Gouvernement — c'est d'ailleurs à moi de l'exprimer et non à vous — que d'affirmer que s'il ne s'agit pas là d'une pièce maîtresse de notre texte, c'est du moins une pièce complémentaire absolument nécessaire.

Notre texte forme véritablement un tout, et il est bien certain que cette sorte d'épée de Damoclès est susceptible de favoriser quelque peu le volontariat, lorsqu'une commune se montrera rétive alors que l'intérêt de la population sera en jeu. (*Protestations sur les travées socialistes et sur plusieurs autres travées.*)

Il peut se trouver qu'un conseil municipal s'oppose à une fusion contre l'intérêt de la population. Dans ce cas, cette pression — pression qui ne me semble pas bien grave — peut constituer tout de même un moyen susceptible de nous permettre de réussir. En effet, il faut bien faire cette réforme communale et rien ne serait pire que de laisser sortir des délibérations des Assemblées un texte qui ne servirait à rien.

M. Jacques Henriot. Très bien !

M. André Méric. Vous ne nous avez pas convaincus !

M. Marcel Souquet. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Souquet, pour répondre au ministre.

M. Marcel Souquet. Monsieur le ministre, il semble que vous abusiez quelque peu de votre autorité, car le décret de 1959 vous donne le droit de modifier les limites territoriales, mais non de procéder autoritairement à la fusion de communes.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Veuillez m'excuser, mais vous avez mal interprété le texte, car c'est exactement la même chose. Le décret donne la possibilité, quand une commune n'est pas d'accord, d'opérer la fusion.

M. le président. Je prie M. Marcel Martin de poursuivre son exposé.

M. Marcel Martin. Je vous remercie d'autant plus de votre interruption, monsieur le ministre, qu'elle apporte de l'eau à mon moulin. (*M. le ministre fait un geste de surprise.*) Mais oui, et je vais vous dire pourquoi.

D'abord, vous reconnaissez péremptoirement, officiellement, la valeur de toutes les raisons que j'ai invoquées à l'encontre de la voie d'autorité, puisque vous venez de déclarer que si vous aviez déjà le droit de recourir à ce décret de fusion d'office, vous ne l'aviez pas fait parce que cela présentait vraiment trop d'inconvénients.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. C'est ce que j'ai précisé dans l'exposé des motifs.

M. Marcel Martin. Alors vraiment, je vous remercie. Si vraiment le Gouvernement a, d'ores et déjà, le pouvoir de fusionner d'office des communes, on se demande évidemment pourquoi recourir aujourd'hui à un texte législatif, d'autant que vous affirmez, monsieur le ministre, que si vous avez agi en la matière avec la plus grande circonspection, c'est pour les raisons exactes que je viens de développer, et dont vous reconnaissez, par-là même, la vérité profonde. Alors pourquoi persévérer dans une erreur que vous reconnaissez vous-même ?

Puis il est un autre point qui me paraît important dans vos déclarations. Vous venez de nous dire : « Eh bien ! ce texte, pratiquement, on ne s'en servira pas. Ce n'est pas l'essentiel ; c'est un adjuvant qui doit servir de soutien... »

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. De complément !

M. Marcel Martin. « ... de complément pour tenter de faire disparaître les dernières hésitations. »

M. Gaston Monnerville. De complément au volontariat !

M. Pierre de Chevigny. Et d'épée de Damoclès !

M. Marcel Martin. Alors, monsieur le ministre, s'il s'agit vraiment d'un complément au volontariat, pourquoi voulez-vous absolument le maintenir dans le texte puisque vous avouez vous-même qu'il n'est pas utile ?

La formule dernière de votre texte conduit obligatoirement à la fusion arbitraire. Alors que votre texte soit délesté de cet étage de votre fusée, et il deviendra excellent. Je vous demanderai même, monsieur le ministre, pourquoi ne pas agir en plusieurs phases ? Pourquoi ne pas tenter au maximum ce que j'appellerai « le volontariat éclairé », organisé par votre texte, pour réserver ensuite la possibilité, si c'est nécessaire, d'agir par voie autoritaire, et cela sans texte nouveau puisque vous dites posséder déjà le pouvoir de le faire.

M. Roger Poudonson. Très bien !

M. Marcel Martin. Avez-vous d'ailleurs ce pouvoir ? Je n'en suis pas certain car le décret que vous invoquez date du 22 janvier 1959. Il a été pris exclusivement dans le dessein de modifier les circonscriptions communales — c'est d'ailleurs le titre du décret.

L'article 4 primitif, que vous citez, tel qu'il était rédigé en 1959, disposait : « Un décret en Conseil d'Etat, sur la proposition du ministre de l'intérieur, est requis dans les autres cas de modification des limites territoriales, de fixation ou de transfert de chef-lieu. » De fusion, il n'en est pas question.

M. Marcel Souquet. Très bien !

M. Marcel Martin. Mais ce texte a été modifié le 17 mars 1970, c'est-à-dire très récemment. C'est de cette rédaction récente que le Gouvernement tire le droit de fusion qu'il invoque, car l'article 4 a été modifié de la façon suivante : « Toutefois, un décret en Conseil d'Etat, sur la proposition du ministre de l'intérieur, est requis lorsque la modification territoriale projetée a pour effet de porter atteinte aux limites cantonales et... » — ou bien ou, on n'en sait rien — « ... si la réunion de communes envisagée n'a pas recueilli l'accord de tous les conseils municipaux intéressés ». Là on parle de réunion de communes. Ce n'est plus un texte de 1959, mais de 1970.

J'ajoute que l'on peut se poser la question de savoir si l'habilitation gouvernementale à faire des fusions de communes par décret est vraiment constitutionnelle. Je rappellerai simplement que l'article 34 de la Constitution dispose que seule la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. Habilitier telle ou telle autorité à modifier les circonscriptions de communes, jusqu'à les supprimer, me paraît être vraiment du domaine de la loi et non du décret. Votre décret est donc inconstitutionnel.

Voilà, monsieur le ministre, ce que je voulais vous dire. Si le Gouvernement avait la sagesse, tout au moins dans un premier temps, de jouer le jeu et de tenter au maximum la chance du volontariat, en excluant pour l'instant ce que vous appelez « l'épée de Damoclès » de la fusion autoritaire, je crois que votre texte serait excellent, car il permettrait de faire une prospection, et la logique des choses est telle que son propre dynamisme emporterait la décision dans de très nombreux cas. Je crois que vous en êtes vous-même persuadé.

Si ce texte se contentait de ces dispositions qui me paraissent hautement valables, je le voterais, et vous trouveriez au Sénat une majorité pour le soutenir. Si, au contraire, votre texte débouche sur une fusion obligatoire, sur les « collaborations » obligatoires, quelles qu'en soient les modalités, je vous le dis, je ne le voterai pas et je pense qu'il ne vous sera pas facile de trouver ici une majorité en faveur de votre projet.

Nous sommes devant un paradoxe, et je voudrais que vous vous en rendiez compte. Dans votre exposé des motifs, vous nous avez dit que si vous vous battiez pour les modifications de structures de communes c'était pour renforcer leur autonomie sur le plan économique et financier, notamment. Permettez-moi de vous dire, monsieur le ministre, que c'est un étrange paradoxe, pour sauvegarder l'autonomie communale, que de prendre des dispositions autoritaires pour regrouper les communes alors que ni les élus ni la population ne veulent de tels regroupements. (*Applaudissements sur de nombreuses travées à gauche, au centre et à droite.*)

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

M. Claude Mont. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, il m'apparaît que nous sommes unanimes à souhaiter un regroupement des communes, une coordination de leurs équipements, bref une gestion plus efficace des affaires locales dans une salubre économie financière. Mais ces principes et ces intentions exprimées, les divergences sont profondes sur la mise en forme de la loi.

Pour ma part, je souscrirais aux amendements qui, à mes yeux, assoupliraient d'inutiles rigueurs du projet qui nous est soumis. Mais je ne me dissimule pas que le Gouvernement aura le dernier mot, et il m'importe au plus haut point que les mécanismes financiers de la réforme soient sérieusement établis et honnêtement précisés pour nous épargner de ce chef d'amères et dangereuses déceptions.

M. le rapporteur à l'Assemblée nationale nous a gravement mis en garde. Il écrit : « Ce texte constitue la dernière chance offerte aux petites communes de se grouper dans un cadre volontaire qui leur conservera un certain nombre de pouvoirs propres auxquels elles sont attachées. »

« Il est bien évident que si la réforme proposée se soldait par un échec, ou n'aboutissait qu'à des résultats partiels, la seule mesure possible consisterait alors dans la suppression pure et simple par la loi de la quasi-totalité des communes n'atteignant pas un certain nombre d'habitants. »

Partisan résolu du système proposé, il ajoute : « Le but poursuivi par l'importante réforme soumise au Parlement consiste essentiellement dans la réalisation du plus grand nombre possible de fusions de communes. »

Je prends acte de ces déclarations et je note qu'il s'agira de réaliser deux sortes de fusion de communes :

Celle des « agglomérations formant un tissu urbain continu dont la réunion s'impose pour des motifs de développement et de bonne administration », sauf à créer éventuellement des communautés urbaines au-delà de 50.000 habitants.

Celle de « communes qui ne peuvent pas assumer leurs missions essentielles ni recourir à d'autres formes de groupements ». La distinction est importante.

Dans le premier cas, pour les villes, il ne semble pas y avoir de problème financier majeur. Il ne faudrait cependant pas méconnaître, à tout le moins, les vives inquiétudes des responsables élus des communautés urbaines déplorant « la faiblesse de leurs moyens et l'impossibilité d'aggraver la fiscalité locale ».

Mais vous avez annoncé le 3 juin, monsieur le ministre, que vous déposeriez un projet de loi « concernant les communautés urbaines qui ont besoin, du point de vue financier, de bénéficier de certains ajustements ». Ajustez bien, adaptez bien les ressources aux missions, monsieur le ministre, et non seulement vous aurez résolu le problème posé, mais vous nous aurez encore donné bon espoir de saines décisions pour la plus ample et urgente réforme d'ensemble des finances locales.

Dans le second cas des fusions prévues, la discrétion et l'euphémisme des termes employés désignent les communes impécunieuses. Avant de les condamner péremptoirement, il faudrait remarquer que si elles percevaient ces justes ressources nouvelles que vous estimez volontiers, monsieur le ministre, indispensables à toutes les communes, si elles n'étaient pas dépouillées des trois quarts de l'allocation Barangé par l'étrange décret du 30 avril 1965, si elles n'étaient pas excessivement vulnérables à

la rançon de la T. V. A., leur malheur ne serait peut-être pas désespérant. Et le projet même qui les vise aujourd'hui s'exécuterait mieux.

Or, du fait de cette disgrâce du pauvre, toute coopération ou fusion se heurte à de redoutables difficultés. Il y aura là un problème capital pour l'immense majorité des communes rurales. Il mérite une attention aiguë.

Que l'on me pardonne de n'avoir pas mentionné les regroupements possibles de communes « en districts ou en syndicats à vocation multiple ». Ils ne semblent émerger qu'à la portion congrue des libéralités du trop décevant décret du 27 août 1964...

M. François Schleiter. Et au budget des départements !

M. Claude Mont. Et au budget des départements, en effet ! Ainsi, la politique de fusion communale nous est-elle présentée comme la voie du salut garantissant l'équipement, la modernisation du pays, en un mot, la satisfaisante exécution du Plan.

Il faut cependant y regarder de près.

Je laisse de côté, malgré leur importance extrême, le nouveau régime administratif échafaudé et les procédures destinées à le mettre en place. De nombreux orateurs en ont déjà traité ; d'autres encore épuiseront le sujet.

Mais je vous rappelle, monsieur le ministre, cette observation du rapport sur le VI^e Plan : « Tous les travaux qui ont été menés, au cours de l'élaboration du VI^e Plan, sur les finances locales, montrent qu'il n'est ni souhaitable, ni sans doute possible de laisser se poursuivre un mouvement aussi rapide de croissance de la fiscalité et des dettes des collectivités locales que celui observé au cours du V^e Plan. »

Elle s'affirme comme le contraire de ce que vous préparez, surtout dans le cas de fusion des communes rurales, car le projet en discussion peut ainsi se résumer à cet égard : garanties de ressources stabilisées, charges accrues.

Pendant cinq ans, de façon dégressive, l'Etat assurera à la nouvelle commune des revenus égaux au produit total des centimes levés au cours de la dernière année d'autonomie par l'ensemble des communes fusionnées.

En revanche, les dépenses augmenteront inéluctablement.

Un personnel sera-t-il délogé en surnombre ? Il sera légitimement soit licencié avec indemnisation, soit conservé jusqu'à nouvelle affectation selon sa compétence.

A la vérité, je ne crois pas beaucoup aux agents excédentaires. Il faudra bien plus probablement recruter un secrétaire de mairie itinérant, un ou plusieurs cantonniers, et à coup sûr, compte tenu des tâches de développement à échelle élargie, un ou plusieurs fonctionnaires supplémentaires.

Je ne m'en plains pas, mais sachons le reconnaître.

Si la commune fusionnée est le siège d'un centre de secours, elle sera désormais seule intégralement redevable des vacations aux sapeurs-pompiers, de leur consommation de carburant, des réparations des matériels accidentés pour tout sinistre sur les territoires ajoutés à celui de la commune mère.

Il y a davantage.

L'Etat majorera de 50 p. 100 ses subventions d'équipement.

Il s'agira sans doute souvent, c'est l'esprit même de la loi, de travaux qui ne pouvaient pas être financés antérieurement à la fusion des communes. La charge restante constituera donc en toute hypothèse, et quel que soit l'intérêt de l'opération, une nouvelle contribution, certes utile, mais fiscalement et psychologiquement déraisonnable avant la réforme des finances locales.

Au demeurant, que sera cette majoration de subvention de 50 p. 100 ?

Dans la médiocrité des crédits par rapport au nombre de projets à engager, nous nous sommes résignés, dans mon département, à plafonner à 15 p. 100 la subvention de l'Etat pour l'assainissement afin d'accroître, grâce à l'aide complémentaire et indispensable du conseil général, le volume de ce genre de travaux. Appliquerez-vous la majoration de 50 p. 100 à ces 15 p. 100 de subvention effectifs ou au taux de votre barème du 27 novembre 1967 ?

J'ai déposé à l'article 8 du projet de loi en discussion un amendement qui recommande explicitement la seconde solution. Il serait même convenable d'aller un peu plus loin.

Aujourd'hui, lorsqu'une commune rurale, même de moyenne importance, bâtit une classe ou une école primaire, l'Etat l'ignore si elle ne justifie pas parallèlement de la construction de 300 logements ; ou, plutôt, il ne l'ignore pas : il renchérit l'entreprise par un prélèvement de 17,60 p. 100 de T. V. A. La commune subventionne l'Etat défaillant dans sa mission d'éducation nationale ! (*Sourires sur les travées socialistes.*)

Dans ce cas, pour les communes fusionnées, n'y aura-t-il toujours ni subvention d'Etat ni donc majoration de 50 p. 100 ? N'en êtes-vous pas choqué, monsieur le ministre ?

La vérité est que le Gouvernement pratique une stratégie de délogement de ses devoirs envers les collectivités locales...

M. Marcel Darou. Il s'en débarrasse sur elles !

M. Claude Mont. ... et rend l'administration municipale de plus en plus difficile.

Je n'aperçois malheureusement pas que votre projet de loi sur les fusions et regroupements de communes revienne sur cette politique et tienne compte de l'avertissement du rapport officiel sur le VI^e Plan que je citais il y a quelques instants.

Le mal est profond.

Les transports scolaires, qui devaient être normalement aidés à 65 p. 100, le sont à quelque 54 p. 100.

Les postes et télécommunications réduisent ou suppriment le service de recettes ou d'agences à la campagne. Elles voudraient y développer le surprenant C. I. D. EX., le courrier individuel à distribution exceptionnelle. Dans l'avenir, les ruraux seront-ils invités à passer de temps à autre au bureau de poste cantonal pour savoir s'ils ont des messages ? Les subdivisions trop campagnardes des ponts et chaussées sont regroupées en immenses circonscriptions et l'ancienne et féconde collaboration des maires avec l'ingénieur des travaux publics devient épisodique, presque fortuite, de médiocre efficacité.

En quoi le projet actuel porte-t-il remède à ces très puissants facteurs de dépérissement communal ?

A l'initiative de l'un de vos propres amis politiques, M. Mondon, le Parlement avait « institué, par la loi du 2 février 1968, une commission chargée d'examiner les problèmes posés par la répartition des responsabilités publiques entre l'Etat et les diverses collectivités locales ». Un rapport de ses travaux devait être établi avant le 2 octobre 1968.

Cette répartition des responsabilités est la base fondamentale de toute réforme réelle des finances locales et donc de la réanimation de la vie municipale.

Malgré la prescription de la loi, malgré les engagements de M. le Président de la République pendant sa campagne électorale, le rapport n'est toujours pas déposé. La commission ne se réunit même plus. L'un de ses membres, député U. D. R., a exprimé à l'Assemblée nationale, il y a douze jours, sa consternation de n'avoir pas été appelé à siéger « depuis environ dix-huit mois ».

Vous paraissez vous accommoder de cet ensevelissement, monsieur le ministre de l'intérieur, sauf à dire que le Gouvernement accélérera la nationalisation des collèges d'enseignement technique et des collèges d'enseignement général. Quand ? Dès 1972 Dans quelle proportion par rapport à la moyenne des quatre ou cinq dernières années ?

Vous ne reculez même pas devant un humour qui a dû faire frémir M. le président du conseil général du Morbihan. (*Sourires.*)

« En sens contraire... » — avez-vous déclaré — ... il y a également une série de problèmes à régler. Il est bien certain, par exemple, qu'actuellement la voirie nationale de deuxième catégorie est très mal entretenue. Si les conseils généraux disposaient des sommes nécessaires, non seulement pour sa remise en état mais pour son entretien, le Gouvernement ne refuserait pas, à condition que le transfert soit opéré de façon globale par département, gagé et accepté volontairement, d'examiner ce transfert de charges. » (*Rires sur de nombreuses traversées.*)

C'est délicieux ! Eh bien ! nous les maires, nous sommes prêts à restituer sans condition au Gouvernement toutes les charges indues d'écoles, de routes, de téléphone qu'il nous a infligées sans attribution de ressources correspondantes.

A partir d'une préalable redistribution des responsabilités publiques, portez à 100 p. 100 le versement aux collectivités locales du produit représentatif de la taxe sur les salaires, supprimez les redevances de T. V. A., rendez le crédit accessible, par exemple au taux des prêts pour les bâtiments d'élevage, et vous aurez enfin préparé la réforme des finances locales.

Malgré tous les points de désaccord, qu'il faut naturellement tenter de réduire, nous ne vous reprochons pas votre imagination réformatrice, nous déplorons, sans méconnaître ici votre effort d'incitation, qu'à de trop prévisibles et importantes dépenses nouvelles ne correspondent pas des ressources nouvelles.

Jusqu'à quel point sera-t-il possible de jouer ce jeu, néfaste pour ces précieux administrateurs bénévoles que sont les élus locaux et dangereux pour une saine et méthodique modernisation du pays ?

Il n'est plus possible d'aggraver la fiscalité ni l'endettement des communes.

Je vous demande de vous en souvenir avec une exigeante rigueur à l'occasion de toute réforme. (*Applaudissements.*)

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

M. Marcel Champeix. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, avant d'aborder l'étude du projet qui nous est présenté et pour nous préserver des griefs qui nous seront injustement faits d'être des opposants systématiques ou des conservateurs atardés, nous tenons à déclarer que nous sommes des esprits ouverts, disposés à faire des adaptations nécessaires, voire des réformes de structure, à la condition

qu'elles soient bénéfiques pour les communes de France et à la condition, d'ailleurs promise, qu'elles soient réellement volontaires.

Dès l'abord, également, nous tenons à dénoncer la mise en condition de l'opinion qui a été soigneusement faite depuis des années pour cacher ce que peut avoir de pernicieux la réforme projetée, qui est pourtant fondamentale, mise en condition qui a conduit beaucoup de gens à finir par croire qu'il suffisait de regrouper les petites communes pour qu'elles puissent retrouver un regain de vie et s'épanouir.

M. Edgar Tailhades. Très bien !

M. Marcel Champeix. Vous procédez aussi, monsieur le ministre, à une sorte de morcellement, par des textes qui surgissent ainsi de semestre en semestre ajoutant à un arsenal législatif copieusement complexe qui ne détermine pas une réforme saine et complète, car une réforme véritable relève moins, à notre sens, de modifications de structures administratives que d'une refonte des structures financières.

Il y a moins de six mois, le Gouvernement soumettait au Parlement un projet de loi sur « la gestion municipale et les libertés communales ». Il en soulignait l'importance, notamment en ce qui concerne son titre III tendant à faciliter la coopération communale.

Et vous-même, monsieur le ministre de l'intérieur, dans votre discours de clôture de l'assemblée nationale des élus locaux, le 11 décembre 1970, après avoir analysé le titre III de la loi votée sur les coopérations intercommunales et les fusions de communes, déclarez : « Après cela, toutes les pièces juridiques d'un regroupement communal volontaire auront été mises en place par notre législation : communes urbaines, districts urbain et rural, syndicats à vocation multiple et fusion de communes ».

Et voilà qu'aujourd'hui, après ces paroles définitives...

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Ah non !

M. Marcel Champeix. ... on nous présente un nouveau texte obligeant à supprimer plusieurs milliers de communes.

Nous croyons, et nous persistons à le dire, que le problème fondamental est financier, que toute réforme des structures administratives ne devrait que suivre les réformes financières et que telle ou telle réforme des structures ne peut être vraiment appréciée qu'en fonction même des moyens qui seront apportés aux nouvelles structures.

M. André Cornu. Très bien !

M. Marcel Champeix. En conséquence, le vrai, le premier problème, la première réforme devrait consister, d'une part à refondre les finances locales, d'autre part à répartir les charges et les prérogatives entre l'Etat et les collectivités locales.

Nous tenons également à dénoncer une fois de plus la pratique systématique du pouvoir consistant à placer en fin de session parlementaire les projets les plus importants, comme pour en interdire une étude préalable et approfondie et extorquer plus facilement un vote favorable.

Il est toutefois superflu de dire à cette assemblée que nous ne saurions en aucun cas contrarier des regroupements volontaires.

De même, il nous apparaît que c'est dans la périphérie immédiate des grandes villes que des regroupements peuvent être justifiables et nécessaires afin d'éviter une dualité susceptible d'empêcher l'expansion de la cité.

En revanche, le regroupement systématique de petites communes dispersées ne change rien aux données économiques et financières et deux misères additionnées n'ont jamais donné une opulence.

D'ailleurs, une des habiletés de votre texte, monsieur le ministre, est précisément de ne plus s'appuyer sur le critère de la population, qui a pourtant servi pour marteler l'opinion publique.

Pour bien mesurer l'ampleur et cerner le but de la réforme proposée, il faut lire très attentivement l'exposé des motifs, le texte lui-même, vos discours, monsieur le ministre, et en particulier celui que vous avez prononcé au dernier congrès des maires de France.

Il convient de souligner que la présentation du texte est faite de façon disons « habile », pour ne pas être malséante.

Pourtant, même dans l'exposé des motifs qui veut être séduisant, bien que l'on y affirme que « le volontariat demeure la base du projet », la volonté contraignante apparaît déjà.

Il est fait état, en effet, du plan d'ensemble des fusions et des regroupements établi par le préfet, des décisions finales prises en Conseil d'Etat, de l'arrêté du préfet pour les communautés urbaines et de l'action contraignante des incitations financières.

Dans le texte de loi, la contrainte apparaît plus nettement encore. Sans entrer dès maintenant dans le fond et le détail de la discussion des articles, on peut constater que, dès l'article 1^{er} du texte initial, il est clairement fait état des communes

qui « doivent » — le mot est expressément employé — fusionner avec d'autres communes.

A l'article 2, il est spécifié que le préfet dresse un plan de fusion. Nous assurerait-on, monsieur le ministre, que des plans de fusion ne sont pas déjà établis ?

Certes, ce plan sera présenté à une commission d'étude. Celle-ci comprendra des élus, mais les modalités de leur désignation seront fixées par décret.

Et que comportera ce décret ? Je dois à la vérité de dire que, monsieur le ministre, dans votre exposé de ce matin, vous avez annoncé que vous nous en exposeriez les grandes lignes et je vous en remercie.

En conclusion, inéluctablement — vous avez vous-même utilisé le mot ce matin — seront créés des communautés urbaines ou des syndicats à vocation multiple.

En application de l'article 3, l'obligation ne saurait donc plus être contestée puisque, finalement, « la fusion peut être prononcée par décret en Conseil d'Etat ».

L'article 4 prévoit qu'« il peut être procédé par arrêté du préfet à la création d'office d'un district ». Il y a donc bien obligation et non pas volontariat.

Mais, ce qui est pire, c'est qu'ici s'ajoute une pénalisation puisque les groupements ainsi constitués ne pourront bénéficier des incitations financières.

Aux termes de l'article 5, il est bien dit que les propositions de création de syndicats intercommunaux à vocation multiple et de districts sont soumises à l'avis des conseils municipaux. Mais, là encore, la contrainte ne saurait être contestée puisque c'est le préfet qui, par arrêté, prend la décision finale.

Avec l'article 6, c'est la possibilité du référendum qui est envisagée mais nous sommes déjà avertis que « cette consultation peut être aussi décidée par le préfet ». Vous donnez donc beaucoup de pouvoirs au préfet, monsieur le ministre, et je crains que, quelquefois, vous ne le lui fassiez ainsi un cadeau empoisonné.

Il est clair que les incitations financières prévues par l'article 8 équivalent à des contraintes, à des obligations.

Enfin, l'article 9 traite de l'intégration fiscale. Cette disposition tend bien à prouver ou à confirmer que certaines communes fonctionnées verront nécessairement leurs charges accrues.

Ainsi donc, alors qu'il s'agissait avant tout de problèmes financiers, ce qui a paru au Gouvernement le plus indispensable, le plus prioritaire, préalable à tout, « c'est de parvenir », pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, « à un nouvel ajustement entre les communautés naturelles issues du mouvement d'urbanisation et des limites administratives » et de « proposer des mesures nouvelles en faveur du regroupement des communes » et, « parmi les différentes formes de regroupements, de donner la priorité aux fusions ».

Tout cela est fondé sur cette idée qu'une réforme des finances locales ne peut être efficace dans des structures périmées, ni avoir pour objet la survivance artificielle des collectivités que l'évolution démographique a condamnée.

Ainsi, on renverse les données et les responsabilités, on présente pour des causes ce qui n'est qu'effets ; et cela permet d'ajourner l'étude et la solution des vrais problèmes.

Cela est si vrai que, par une contradiction manifeste, on écarte — pour peu de temps sans doute — la fusion obligatoire et systématique des communes qui ont un faible chiffre de population.

Comment, après avoir affirmé que nos communes ont des structures périmées, qu'il ne faut pas favoriser leur survivance artificielle, qu'il est inutile d'engager une réforme des finances locales tant que cette situation subsistera, reconnaître en même temps qu'un tel bouleversement des structures communales n'est ni souhaitable, ni désirable ?

Comment aussi, dès lors, monsieur le ministre, ne penserions-nous pas que tout cela a d'autres objectifs et aura d'autres résultats ?

En définitive, ces structures, que l'on dit périmées, ont cependant résisté à bien des assauts depuis le temps où Sieyès, avec l'Assemblée constituante — à la fin de son mandat — songeait à réduire le nombre des communes sous prétexte que cette « multiplicité rendait tout mouvement d'ensemble impossible », ce sont ses propres termes.

Or, si elles ont résisté à bien des assauts, c'est précisément parce qu'elles ont su, au cours des évolutions, s'adapter aux exigences et aux transformations, rester à la fois une source d'initiatives et de progrès et, lorsqu'il l'a fallu, s'associer pour réaliser. Car, en définitive, si, aujourd'hui, certaines idées sont en vogue, ceux qui les adoptent ou les propagent n'en ont pas nécessairement une connaissance véritable et vécue.

Il est vite dit que nos petites communes, parce que petites, sont inaptes ou impuissantes, faute de moyens à la mesure des problèmes qu'elles ont à résoudre. Ce n'est point le regroupement qui, en soi, leur apportera ces moyens.

Mais regardons donc ces petites communes. Quels sont leurs problèmes généraux majeurs d'équipement ? Ce sont la voirie, l'électrification, l'alimentation en eau, l'assainissement. Elles n'ont pas eu besoin de fusion pour entreprendre et pour réaliser. *(Applaudissements sur les travées socialistes et communistes et sur plusieurs autres travées.)*

Elles ont su parfaitement utiliser les instruments que leur a donnés la loi de 1890 sur les syndicats modifiant la loi de 1884.

Si elles n'ont pas fait davantage et plus vite, c'est parce que les efforts de l'Etat et de la solidarité générale ne se sont pas exercés à temps ou suffisamment.

Cependant, aujourd'hui encore, si l'on compare les efforts et les résultats obtenus, on n'est pas loin de croire que ceux de nos petits maires de campagne qui connaissent bien les besoins de leurs administrés et qui savent prendre des initiatives, sont d'une qualité et d'une efficacité au moins égales à celles des administrations centrales ou des administrations nouvelles.

Ils ont un sens des réalités, des possibilités et des économies dont il serait dangereux de se priver, en livrant tout à ces fonctionnaires qui jugent selon des normes et des statistiques, en partant de données souvent théoriques, que le propre de l'homme d'action est précisément de mettre en cause pour assurer les transformations et les progrès de la société.

Je ne crois vraiment pas que l'on gagne beaucoup à supprimer nombre de communes, si ce n'est à accélérer le déclin de nos villages, au lieu d'en renverser la tendance.

M. Marcel Souquet. Très bien !

M. Marcel Champeix. De même, on n'a pas gagné à concentrer de plus en plus les administrations aux chefs-lieux des départements et à ôter ainsi aux administrateurs locaux les conseillers et les techniciens dont ils disposaient jadis.

MM. Marcel Souquet et Edgar Tailhades. Très bien !

M. Marcel Champeix. Enfin, l'expérience est là pour montrer et démontrer que, le jour où les communes n'ont plus de représentants directs, ce sont les agglomérations les plus importantes et les plus proches des administrations qui obtiennent les crédits et les réalisations. Et ce sont alors les techniciens de l'administration qui prévalent encore davantage.

Croyez-moi, monsieur le ministre, toutes les fois que vous supprimerez une écharpe de maire, vous tuerez un dévouement irremplaçable, car la sauvegarde de l'équilibre est dans l'attachement des représentants des petites communes. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes et communistes et sur quelques autres travées à gauche et à droite.)*

S'il faut favoriser leur coopération et leur association, il ne faut pas favoriser les subordinations et les absorptions.

Contrairement à ce que l'on soutient si généralement, ce ne sont pas les structures dites périmées de nos institutions qui sont la cause de toutes nos difficultés, de nos retards d'équipements, de nos déséquilibres économiques.

MM. Edgar Tailhades et Marcel Souquet. Ce sont les crédits qui manquent.

M. Marcel Champeix. Ce ne sont pas leurs ajustements qui importent et sont les déterminantes prioritaires.

Ce ne sont pas les administrateurs de nos communes qui sont coupables s'il n'y a pas suffisamment d'autoroutes, si les transports ferroviaires sont en déficit, s'il n'y a pas autant d'hôpitaux qu'il en faudrait, autant de logements qu'il serait nécessaire, si la pollution est partout, si l'opéra-comique est fermé, si les salles de jeunes manquent dans les grandes cités, si le désordre est dans les rues, etc.

M. Marcel Souquet. Belle démonstration !

M. Marcel Champeix. Il ne faut pas mettre au débit des communes ce qui constitue la dette de l'ensemble, ni les inculper de carences et d'impérities dont elles ne sont pas responsables.

M. Edgar Tailhades. L'incurie est ailleurs.

M. Marcel Champeix. Par ailleurs, s'il existe des problèmes spécifiques du développement de telle ou telle commune — organisation touristique, installation industrielle, etc. — les solutions sont à rechercher dans le cadre des coopérations plutôt que dans celui des fusions.

Si telle réalisation n'est pas à l'échelle d'une commune, le syndicat des communes apporte une solution à la fois simple et réaliste.

Si, tout en souhaitant nous-mêmes les adaptations commandées par la vie moderne, nous sommes si réservés à l'égard de toutes les entreprises de démolition de nos structures communales, c'est que nous ne saurions oublier, ainsi que le disait Augustin Thierry, que « le fonds de la révolution communale a été un désir plus ou moins violent de substituer aux pouvoirs féodaux une magistrature élective » et qu'il y a lieu, aujourd'hui, de défendre cette magistrature contre les féodalités technocratiques, expression moderne et renouvelée, plus qu'on ne le

pense peut-être, des seigneurs d'antan ou des fermiers généraux de l'ancien régime.

En conclusion, nous sommes obligés de constater que, contrairement à l'affirmation et à la promesse faites, le regroupement ou la fusion des communes ne repose pas sur le volontariat, que le bien-fondé de ces regroupements ou fusions est fort contestable, que l'association volontaire en syndicat présente tous les avantages sans en avoir aucun des inconvénients,...

M. Marcel Souquet. Très bien !

M. Marcel Champeix. ... que le problème fondamental est d'ordre financier.

Dès lors, il serait plus logique — c'est une proposition à étudier, monsieur le ministre — d'avoir, par exemple, un budget cantonal avec des sections communales. Chaque commune pourrait subsister et aurait ses crédits de gestion autonome et ses crédits d'investissement. La solidarité intercommunale jouant, la masse des crédits d'investissement serait variable, l'effort massif portant tantôt sur un équipement collectif, tantôt sur une commune, tantôt sur l'autre, compte tenu des exigences du moment.

Dans le système préconisé par le présent projet de loi, les crédits restant insuffisants, c'est la commune-centre qui en absorbera la presque totalité, les autres communes étant réduites à la portion congrue et étant, de ce fait, conduites insensiblement à l'asphyxie.

On continue d'aller, en toutes choses, à la concentration : concentration administrative, concentration de la vie, concentration des loisirs même. C'est de plus en plus la promiscuité et la transformation de l'homme en robot.

Pourquoi ne le dirions-nous ? Ce que nous craignons, monsieur le ministre, c'est que vous n'aboutissiez à de nouvelles entités administratives qui n'auront pas davantage de moyens financiers. De ce fait, le discrédit serait jeté sur les élus rendus très injustement responsables de l'impuissance à faire vivre leurs communes dont nous savons bien qu'elles sont les cellules de la démocratie.

Ainsi, on risquerait de glisser insensiblement vers un régime administratif où très vite, craignons-nous, le fonctionnaire désigné remplacerait l'élu.

Le discours que vous avez prononcé au congrès des maires, monsieur le ministre, est édifiant dans sa partie où vous précisez le rôle « d'accueil » que vous assignez aux préfetures. Certes, rien à ce sujet, n'est inclus dans le texte soumis à notre discussion.

Mais il est indéniable qu'on s'achemine vers un régime où, par dessus l'élu, l'administration établira le contact direct avec la population.

Ce serait alors le règne de l'administration souveraine avec la concentration et la confusion des pouvoirs entre les mains du chef d'Etat et le réseau des technocrates exécutant fidèlement les ordres.

Nous aboutirions à une espèce de monocratie et à une sorte de fascisme administratif moderne.

Les trompeuses réalités qui sont offertes aux maires et aux communes de France et les inquiétantes perspectives qui sont dessinées ne peuvent qu'éveiller des craintes dans notre assemblée dont une des vocation principales est d'assurer la défense des maires et des collectivités locales aujourd'hui menacés dans leur existence même.

Vous comprendrez, monsieur le ministre que le groupe socialiste pour sa part, ne saurait s'associer à une réforme qui manquera son but avoué et qui portera atteinte à la démocratie. *(Applaudissements sur les travées socialistes et communistes, ainsi que sur plusieurs travées au centre et à droite.)*

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

M. Marcel Lemaire. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce projet de loi sur les fusions et regroupements de communes est incomplet, et, de ce fait, il est inopportun et, je crois dangereux.

Avant de m'expliquer je tiens, d'abord, à réfuter certaines idées exprimées, sur les maires de nos communes rurales, sur les communes elles-mêmes, sur les exemples donnés et sur les comparaisons avec d'autres nations.

Il est souvent fait reproche à l'ensemble des maires ruraux, surtout aux maires des petites communes, de ne pas être assez dynamiques, d'être peu aptes ou peu enclins à étudier, à comprendre les besoins, les nécessités d'une société industrielle indispensable à notre pays, et l'on conclut qu'ils ne peuvent participer, activement, à la programmation de l'équipement du territoire.

Il leur est fait reproche de ne pas être assez ambitieux pour leurs budgets, de faire peu, ou pas assez, pour sortir de la médiocrité pour moderniser les communes.

Ceux-là même qui parlent ainsi ignorent tout de la vie de nos petites communes ou n'en ont qu'une vue très superficielle.

Il est facile de répondre : si tous les maires ne sont pas des bacheliers, presque tous ont une connaissance réelle des possibilités qui leur sont offertes pour rendre leurs communes plus agréables, plus accueillantes, plus vivantes. C'est, bien souvent, avec « les moyens du bord » qu'ils réalisent, aux moindres frais, avec beaucoup de courage, de volonté, de patience. Leur bon sens et leur équilibre, qui font tant défaut ailleurs, pallient ce manque de diplômes. L'intelligence ne leur manque pas.

Une collaboration confiante s'est établie, depuis un siècle, entre les maires, l'administration, les fonctionnaires locaux. Hélas ! le bilan global de cette collaboration directe n'a pas été dressé mais, ensemble, ils ont donné et gardé à la France un visage et un genre de vie que beaucoup de pays nous envient.

C'est un hommage que nous devons rendre aux maires de nos communes, au moment où l'on demande la mise à la retraite d'un certain nombre d'entre eux.

On dit : « Les communes sont inadaptées ». Encore faut-il savoir à quoi. A une réforme globale qui n'a pas encore été définie ? Ce n'est pas sérieux. Il n'est pas non plus sérieux de dire qu'elles sont inadaptées à une société industrielle dont le VI^e Plan, lui-même, ne donne aucune définition précise, relative au devenir du monde rural, en dehors de l'effort exceptionnel prévu pour le développement urbain, et en faveur duquel les crédits budgétaires devraient croître, en volume, de plus de 80 p. 100.

Ce que l'on sait, donc, c'est que, communes rurales regroupées ou non, le retard des équipements s'accroîtra entre le milieu rural et le milieu urbain, ce qui est très important et inquiétant.

Chacune de nos communes a son caractère propre, son site, son passé, ses traditions. Elle est cette cellule, neuf fois centenaire, il est vrai, où le maître d'école a forgé des générations de femmes et d'hommes du terroir. Bien des familles, éloignées du sol natal, aiment encore venir s'y recueillir.

Je ne suis pas de ceux qui gardent la nostalgie du passé. Bien au contraire. Mais il ne faut pas accepter cette idée générale que nos communes sont, dans leur ensemble, des structures périmées.

En effet, jamais les communes n'ont, autant, ressenti qu'actuellement la nécessité de faire des efforts importants pour garder la vie. C'est vraiment une lutte engagée. Il faut parcourir un département comme celui de la Marne pour se rendre compte de l'évolution extraordinaire qui s'est faite. Mais combien de nos concitoyens citadins connaissent encore, vraiment, les communes de France ? Ils n'ont plus de temps pour s'y arrêter. Les grands courants « vacanciers » ne le leur permettent pas. C'est pourquoi bien des erreurs de jugement sont commises.

Les communes de France veulent vivre. Elles le peuvent. Comment ?

Monsieur le ministre, il s'agit de l'économie d'un projet. Un problème différent, mais semblable, par bien des aspects, a été posé à l'agriculture, aux exploitations agricoles et viticoles. La solution adoptée a été celle de la coopération. Les coopératives n'ont pas été, en France, la fusion des exploitations. Chacun a gardé sa terre et sa vigne, tout en étant coopérateur, et tous les experts sont unanimes à reconnaître que ce fut la meilleure solution.

La commune, cellule vivante, au milieu d'une coopération efficace, serait, dans bien des cas, la meilleure solution.

Avec l'optique de la coopération, pour la planification des équipements collectifs, pour le développement économique rural, la commune n'est pas une structure périmée, en 1971. C'est l'un des rares endroits, où le citoyen peut suivre l'emploi de sa contribution à l'impôt, et connaître les responsables.

Que sera notre société, en l'an 2010 ? Nous pouvons le discerner, mais pas le définir exactement.

Aménageons, prudemment, nos structures, en fonction de nos hypothèses, mais ne détruisons pas. Parmi les 37.708 communes d'aujourd'hui, si, par hasard, vous retiriez votre projet, monsieur le ministre, on peut prévoir qu'un certain nombre seront fusionnées, que d'autres vivront en district et d'autres en coopératives. Ces mutations se feront faites, dans le calme, à la suite d'études, de rapports confiants, où elles seront reconnues, par la volonté de la base, nécessaires en face des événements. Ne confondons pas vitesse et précipitation.

Nous ne connaissons pas encore, avec assez d'approche, les effets de l'industrialisation, sur le milieu rural, pour faire, aussi vite, des bouleversements que nous regretterions dans quelques années. Nous ne sommes pas prêts.

On a cité les exemples d'autres pays, la mode U. S. A. Il est difficile de tout transposer des U. S. A. sans adaptation. Nous copions, bien souvent, lorsque, déjà, les Américains ont, eux, changé d'opinion. Combien d'erreurs notre pays n'a-t-il pas commises, en particulier, dans l'urbanisation, en copiant l'Amérique. La France n'est pas l'Amérique.

La Suède ? Puisqu'il est reconnu que l'on est pas particulièrement heureux dans ce pays, pourquoi y chercher des réfé-

rences ? J'arrête là mes citations, car, même avec 37.708 communes, actuellement, il fait encore bon vivre en France, et nous n'avons pas tellement à envier les nations qu'on nous donne généralement en exemple.

Toutefois, il y a un argument qui se situe au niveau européen : pour faire une Europe unie, il faut, d'abord, regrouper les communes de France. Rien n'est moins sûr, au contraire. Si les communes sont bien vivantes, elles apporteront plus à une Europe industrialisée que ne pourront apporter les autres nations européennes dans l'équilibre de la nature et de l'environnement.

Alors, ne cherchons pas ailleurs les moyens de mettre à l'heure les horloges de nos communes. Cherchons chez nous.

Je reviens à mon propos initial. Ce projet de loi est partiel. Il n'apporte pas, en effet, un programme de financement pour les collectivités. On a fait état de la faiblesse de nombreux budgets communaux. Additionner des pauvretés n'apporte pas, au total, une richesse, s'il doit y avoir une répartition, sinon, la richesse ne pourrait exister qu'au profit de l'une des collectivités, et, évidemment, au détriment des autres.

C'est donc d'abord de la fiscalité qu'on devrait parler. Il faut, et tous les économistes sont d'accord sur ce point, imaginer quelque chose de nouveau et de simple où chaque Français puisse se « retrouver ».

Venons-en aux rapports entre l'Etat, le département et les communes.

Le Gouvernement est parti sur une mauvaise piste avec la région, car vous avez donné l'impression que, en même temps que la région, c'était une fiscalité nouvelle qui allait être établie.

Les besoins sont énormes. Il faut des ressources. C'est vrai. Si je suis aussi formel sur ma conception libérale des regroupements et de la coopération communale, c'est que je suis convaincu que vous abordez mal le problème.

C'est d'abord la fiscalité qu'il convient d'étudier. Il faut prévoir, dans une réforme de l'Etat, une adaptation des départements — et alors seulement pourrai-je vous suivre — pour donner à la France une organisation intercommunale plus poussée.

Sans ce système, l'impôt, non contrôlé, non maîtrisé, devient insupportable pour le citoyen, dangereux pour l'Etat. La meilleure preuve en a été faite, il y a quelques années, par l'obligation de blocage des budgets de communes et d'organisations publiques.

La réforme de l'Etat est indispensable. Elle fait suite à celle de la Constitution. Une constitution plus efficace était nécessaire. Nous l'avons depuis 1958. Quelques précisions doivent lui être apportées. Les sénateurs sont conscients de cette nécessité. Le Gouvernement, il est vrai, s'en préoccupe moins.

La réforme de l'Etat est souhaitée par les fonctionnaires et par les citoyens.

Pourquoi ne pensez-vous pas à une réforme des ministères. Beaucoup de services se chevauchent dans leurs contrôles. Beaucoup de ministres ont compétence commune sur les mêmes activités économiques. Cela est un frein à l'efficacité, à la rapidité. Plusieurs ministres ont essayé, maintes fois, de faire des réformes qui se traduisent par de nombreuses réunions, certaines inutiles. Je citerai, comme exemple, l'institution du B. R. O. C. A., dans les régions, par un ministre de l'agriculture. Cet organisme n'a jamais fonctionné. Nous assistons à un gaspillage de temps, de papiers. Dans la vie moderne, les industries de pointe ne comptent plus qu'en minutes. Le temps c'est de l'argent. C'est vrai, pour l'Etat, comme pour le citoyen.

Ces réformes, en général, n'ont donné satisfaction ni aux fonctionnaires de base chargés de les appliquer, ni aux citoyens. J'attendais, monsieur le ministre, d'abord une réforme de l'Etat. Vous me proposez, tout de suite, celle des communes. Nous ne pouvons être d'accord.

Entre la commune et l'Etat, le département n'a pas pris sa mesure. Collecteur d'impôts, plus près des hommes que l'Etat, son action est primordiale. Etouffé plus ou moins par la région économique, il faudra, tôt ou tard, lui définir un nouveau rôle.

Je ne puis croire que vous n'avez pas une finalité dans vos réformes successives, mais nous ne la connaissons pas.

Si l'on ne veut pas alourdir un système déjà trop lourd, si l'on veut éviter l'écueil d'une administration avec de trop nombreux niveaux, il faut choisir entre le département et la région.

J'arrête là mes considérations. Je crois avoir montré que ce projet de loi a un cadre trop restreint, qu'il est prématuré. En effet, les communes rurales doivent avoir un rôle moteur à jouer dans la préparation et l'aménagement des structures d'accueil de demain nécessitées par la civilisation des loisirs, d'une part, les excès de la civilisation industrielle, d'autre part.

Nous ne pouvons, avec précision aujourd'hui, ni définir les besoins, ni mesurer les excès. Les regroupements seraient prématurés, parce qu'ils ne seraient pas adaptés à demain, un demain pourtant proche.

J'ai dit inopportune. N'avez-vous pas assez de soucis ailleurs, monsieur le ministre, pour vous en créer de nouveaux ! Le peu-

ple a besoin de calme. Vous allez susciter des divisions, des querelles, des inquiétudes, là où la paix régnait. Tout cela pour régler les problèmes posés surtout par cinquante-quatre unités urbaines.

Les communes ne sont pas d'accord, sauf celles qui croient y avoir intérêt. La meilleure preuve en est le peu de succès qu'ont eu les administrations préfectorales, pour obtenir les fusions, par persuasion, par promesse.

Par la loi, l'autorité, peut être bienveillante, avez-vous dit. Vous allez imposer trop tôt. C'est dangereux. Vous touchez aux fondations de l'Etat.

Puisque, hélas ! ce projet de loi sera voté, je souhaite que son application soit retardée, que l'Etat fasse sa mutation, que le département prenne une nouvelle dimension, dans l'intérêt même de la Nation.

Je ne vous cache pas ma déception, monsieur le ministre. Des articles du projet de loi, je ne dirai rien. Notre collègue, M. Marcel Martin, les a fort bien analysés il y a quelques instants. Je voterai tous les amendements présentés par la commission de législation et par la commission des finances. Le projet de loi passera, les problèmes demeureront et c'est pourquoi, mes chers collègues, je suis moi-même inquiet. (Applaudissements.)

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

M. Jacques Pelletier. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, c'est donc dans la hâte, sans consultation préalable des élus locaux, ni de leurs associations, qu'il nous faut délibérer sur ce projet. Cette hâte, cette frénésie soudaine à vouloir régler un problème aussi important ne nous dit rien qui vaille.

Vouloir regrouper les communes sans étudier plus généralement le problème des structures locales et régionales de notre pays, n'est-ce pas vouloir adopter la technique du « grignotage » ? Vouloir regrouper les communes sans aborder la réforme des finances locales, n'est-ce pas s'attaquer au plus facile pour laisser de côté l'essentiel ? A moins qu'il ne s'agisse que de se donner bonne conscience ou de cacher quelque arrière-pensée politique...

Trente-sept mille sept cent huit communes, c'est beaucoup, a-t-on coutume de dire. Je dirai, pour ma part : oui et non. Oui, s'il s'agit d'équipement, d'aménagement, en un mot d'amélioration du niveau de vie matériel des citoyens ; non, s'il s'agit des relations humaines, de l'animation de la vie locale.

La défense de l'environnement est devenue très légitimement à la mode. Mais, en plus de l'environnement naturel, n'y aurait-il pas aussi l'environnement humain, tout simplement ? Le citoyen n'est-il pas aujourd'hui de plus en plus isolé, de plus en plus seul dans un univers technologique et déshumanisé ? On parle souvent du problème des grands ensembles, mais n'est-ce pas la preuve de la solitude de l'individu dans notre société ?

Cet isolement, cette solitude, les communes, grâce surtout au dévouement des élus municipaux, réussissent encore à les rompre. Dans les milieux ruraux, en particulier, une vie communautaire — oserai-je dire : une vie collective ? — existe souvent encore.

S'agit-il de la supprimer autoritairement ? S'agit-il de désavouer ces élus locaux dont l'action pour le bien public est la motivation essentielle ? En effet, on nous répète depuis un mois — et M. le ministre encore ce matin — que les fusions seront volontaires. Je veux bien, mais je ne crois que ce que je lis, à savoir que le préfet est le maître d'œuvre absolu du début jusqu'à la fin des opérations. Il dresse la carte tout seul, si c'est son bon plaisir. Il consulte une commission d'élus qui est appelée à donner un simple avis. Il saisit ensuite les conseils municipaux. S'ils sont d'accord, c'est parfait ; s'ils ne le sont pas, il saisit le conseil général. Si ce dernier n'est lui-même pas d'accord, le préfet peut faire prendre sous certaines conditions — je n'y reviens pas, car notre collègue M. Martin en a parlé fort pertinemment tout à l'heure — un décret en Conseil d'Etat.

C'est sans doute toute cette procédure que l'on appelle volontariat ! Mais, pour moi, cela s'appelle autoritarisme.

On nous dit également que des ensembles regroupés permettront une administration plus efficace, mais sachons que plus ces ensembles sont importants, plus l'administration est éloignée des administrés, plus les administratifs sont puissants et moins les élus possèdent le pouvoir et le contrôle de opérations, ce qui, pour nous, est fort important.

Quant à l'affirmation selon laquelle le regroupement des communes leur permettrait d'avoir des moyens financiers accrus, qu'en est-il exactement ? En dehors d'une incitation financière intéressante et importante dans le cadre du système actuel, aucune réforme des finances locales n'est proposée. Pourtant, dans ce domaine, une transformation radicale constitue le préalable à tout changement, si l'on ne veut pas fusionner des pénuries ou additionner des pauvretés.

M. Gaston Monnerville. Très bien !

M. Jacques Pelletier. Depuis cinquante ans, les problèmes posés en France par le financement des collectivités locales n'ont jamais trouvé de solution. Le développement de l'urbanisation, la croissance des équipements collectifs ont aggravé considérablement ce phénomène depuis vingt ans. De nombreuses réformes ont été étudiées, notamment en 1959, mais elles n'ont, jusqu'à maintenant, jamais été appliquées.

Les finances locales françaises sont caractérisées par leur faible importance relative dans l'ensemble de l'économie et par leur éparpillement en une multitude de budgets.

Les recettes fiscales des collectivités locales ne représentent guère que 15 p. 100 des recettes fiscales de l'Etat. Cette fiscalité est archaïque : elle date de 1917 et repose sur des évaluations faites entre les deux guerres. Elle est donc injuste et ne laisse aucune liberté à la collectivité.

Compte tenu des subventions et des emprunts, les dépenses des collectivités locales s'élèvent à 20 p. 100 environ de celles de l'Etat, proportion très faible en comparaison de pays comme la Suède ou le Danemark, où cette proportion atteint 50 p. 100, et même la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis, où elle atteint 40 p. 100. La part massive des emprunts, qui constitue 55 p. 100 du total des investissements, et des subventions, qui, en moyenne, en représentent 25 p. 100, fait qu'au total l'autofinancement des collectivités locales ne dépasse pas 20 p. 100 des investissements totaux.

Les communes doivent pourtant, nous le savons, faire un effort considérable pour acquérir les équipements indispensables. Leur endettement, qui s'accroît en moyenne de 10 à 12 p. 100 par an, a atteint, je crois, la cote d'alerte. L'exigence d'autonomie est incompatible avec un système généralisé de subventions de l'Etat tel qu'il est conçu actuellement.

La tutelle, la vraie tutelle, c'est la subvention. Alléger la tutelle, ce n'est pas, comme on semble vouloir le dire, supprimer quelques formalités administratives de présentation de budget ou autres qui n'ont jamais beaucoup gêné les maires, mais c'est substituer aux multiples subventions sectorielles un transfert de ressources directes ou, à la rigueur, une subvention globale fondée sur des critères objectifs. (*Très bien ! très bien ! au centre.*) Les subventions sectorielles sont, en effet, le moyen pour les bureaux parisiens d'intervenir de façon continue dans la gestion des municipalités et ainsi de détruire peu à peu le sentiment de responsabilité des élus locaux.

Il y a presque trois ans maintenant, le Parlement avait décidé la création d'une commission paritaire Parlement-administration, qui avait pour mission d'étudier le partage des charges et des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales. Nous attendons toujours la publication d'un rapport de cette commission.

Il faut arriver rapidement à inventer d'autres mécanismes pour trouver des ressources correspondant aux charges. Dans un premier temps, il faut supprimer la subvention prise comme un moyen de contrôle. Il faut qu'elle retrouve son véritable sens qui doit être l'incitation. Nous devons aboutir rapidement au système de la subvention globale non affectée, tel qu'il est pratiqué dans les pays voisins.

En effet, il ne s'agit pas, pour restaurer les pouvoirs locaux et pour donner un contenu à la région, de créer des moyens nouveaux : je crois que les Français sont déjà excessivement imposés. Il s'agit plutôt de redistribuer les ressources financières entre l'Etat et les collectivités locales. Décentraliser vraiment, c'est transférer les pouvoirs et les ressources aux communes et aux départements.

Evidemment, certaines compétences ne peuvent être transférées à la commune et au département parce qu'elles dépassent leur niveau d'efficacité et de contrôle. D'où la nécessité de la régionalisation, condition essentielle à la décentralisation des décisions et au renouveau de la vie locale.

Nous regrettons du reste de n'être pas saisis en même temps des projets de réforme départementale et de construction régionale, qui sont intimement liés au problème qui nous préoccupe aujourd'hui.

Restaurer le pouvoir à la base, créer les régions ne peut se concevoir que si l'on donne aux différents échelons des moyens et des dimensions convenables. De même que la région doit être assez vaste pour dominer les grands problèmes de son équipement, de même l'échelon de base doit atteindre une dimension qui lui permette de traiter les problèmes d'équipement liés à la vie moderne. C'est là que se rejoignent les préoccupations du Gouvernement et de la grande majorité des élus locaux.

Il faut rendre l'échelon communal « opérationnel » et, pour cela, à mon avis, point besoin de fusions, sauf si elles sont souhaitées par les intéressés. Le syndicat intercommunal à vocation multiple suffit, à condition que ses structures et son fonctionnement soient allégés. Cet organisme prend en charge tout ce que les communes ne peuvent pas ou ne peuvent plus faire toutes seules.

Définis par les élus, ces secteurs de coopération n'auront pas tous la même taille, ni la même population car les situations sont très diverses suivant qu'il s'agit du milieu urbain ou du milieu rural à forte ou faible densité. Ainsi, par la mise en commun, dans certains domaines, de leurs moyens et de leurs ressources, les communes viendront à bout de leurs principales difficultés, à condition certes que la fiscalité locale soit transformée.

Avant de se marier, il faut se fiancer et il est possible qu'après avoir collaboré pendant plusieurs années, c'est-à-dire après une période d'adaptation, ces communes syndiquées décident de fusionner. (*Sourires.*)

Messieurs les ministres, ce projet a soulevé une vague de protestations et une inquiétude dont le pays se serait actuellement bien passé. Les communes vivent et l'on doit prendre beaucoup de précautions pour tailler dans ce tissu humain. Les possibilités d'autoritarisme contenues dans votre texte initial ne nous conviennent pas ; c'est pourquoi notre commission de législation, que je félicite pour l'énorme travail accompli dans un temps record, a profondément remanié le projet en insistant sur le regroupement syndical, mais en écartant toute contrainte à la fusion.

Je souhaite, messieurs les ministres, que vous acceptiez la plupart de ces amendements qui font appel à la sagesse et au sens de la réalité des élus locaux pour accroître la coopération intercommunale.

Je souhaite aussi que le Gouvernement ouvre bientôt les dossiers de la réforme régionale et de la réorganisation des finances locales, bien que M. Giscard d'Estaing nous ait promis hier une pause législative en matière fiscale.

Ces deux projets permettront, en effet, de rendre les citoyens plus responsables puisqu'ils seront plus près des centres de décision et qu'ils participeront davantage à la vie politique de notre pays. (*Applaudissements.*)

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

M. Pierre Carous. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est proposé aujourd'hui détermine par lui-même son objectif principal qui est la réduction du nombre des communes par des opérations de regroupement ou — principalement, prévoit le texte — par des fusions.

C'est très brièvement que je rappellerai ici que ce problème est aussi ancien que nos institutions républicaines puisque la Convention elle-même s'était déjà souciée du nombre excessif des communes créées à l'occasion de la transformation des paroisses.

Depuis cette date et malgré tous les efforts qui ont été faits, la réduction du nombre des communes en France peut être tenue pour négligeable.

En ne considérant que ce qui s'est passé dans les toutes dernières années, nous relevons que la France comptait au recensement de 1968, 37.708 communes contre 37.862 au recensement précédent, c'est-à-dire celui de 1962.

Si l'on tient compte du fait qu'un certain nombre de communes disparaissent en même temps que leur population, on peut constater que tous les efforts qui ont été faits en vue d'obtenir des fusions ont eu des résultats pratiquement négligeables, alors qu'à de multiples reprises, les inconvénients de la prolifération communale dans notre pays ont été dénoncés et qu'une propagande vigoureuse a même été parfois engagée en vue d'obtenir la réduction de ce nombre par des opérations de regroupement volontaire.

Ma première observation sera donc pour retenir qu'il y a dans notre pays une résistance considérable à toute opération tendant à supprimer des communes par fusion.

Cette résistance est-elle justifiée ? Faut-il y mettre fin, au besoin par voie autoritaire ? C'est tout le problème qui se pose à nous aujourd'hui.

Soulignons tout d'abord qu'il n'est pas nécessaire d'insister devant le Sénat sur l'attachement non seulement des élus locaux, mais de l'ensemble de la population française, à l'institution communale, à son libre fonctionnement et à son autonomie de gestion.

Mais cela ne devrait pas être un obstacle à des opérations de regroupement, dans la mesure où il s'agit de créer des collectivités locales plus fortes, donc mieux structurées, plus faciles à gérer et qui seraient, par voie de conséquence, mieux à même de résister à la pression souvent excessive des administrations.

Pourtant le phénomène de rejet de toute réforme est là. Il est puissant, et c'est vraiment une solution trop simpliste que de justifier sa force en ne retenant que le conservatisme relatif de quelques élus locaux ou des raisons purement sentimentales. En réalité, je crois qu'il faut avoir le courage de regarder le problème en face : si la prolifération des communes est un véritable inconvénient, il faut y porter remède, quoi qu'il nous en coûte ; si cette prolifération est compatible avec l'évolution

normale d'un pays moderne, alors je ne vois pas véritablement quelles seraient les raisons de porter atteinte à une institution à laquelle les Français sont, dans leur immense majorité, solidement attachés depuis des générations.

A ce point, je dois rendre un hommage au Gouvernement et à vous, messieurs les ministres, car vous paraissez avoir, pour la première fois, posé véritablement le problème. Ce ne sont pas les communes les plus petites qui doivent obligatoirement être supprimées ; les opérations de fusion doivent être conditionnées plus par des impératifs d'équipement et d'ordre économique que par le souci de réforme à tout prix tendant à la fois à réduire le nombre d'unités et à supprimer celles qui apparaissent comme trop petites, et cela dans un but de pure satisfaction de l'esprit.

Quels sont, dès lors, les véritables inconvénients de notre système communal ? A mon avis, ils sont au nombre de deux.

Tout d'abord, certaines communes trop petites ou ayant des ressources insuffisantes — et ce ne sont pas obligatoirement les mêmes, il ne faut jamais l'oublier — ne peuvent normalement s'administrer et fournir à leurs habitants les prestations auxquelles ils peuvent légitimement prétendre.

Par ailleurs, par défaut de moyens, ces communes sont totalitarisme joue contre l'efficacité, et la multiplication inutile de sent, dans la pratique, par se substituer à elles, leur enlevant toute liberté d'action, ce qui va évidemment à l'encontre des principes auxquels nous sommes unanimement attachés dans cette assemblée.

Le deuxième inconvénient réside dans le fait que les plans d'aménagement doivent être conçus, très souvent, à un échelon qui dépasse largement le cadre communal et que les équipements eux-mêmes se situent souvent au même niveau. Ici, le particularisme joue contre l'efficacité et la multiplication inutile de certains équipements rend leur réalisation difficile ou leur gestion impossible, ce qui est plus grave encore.

Le principal mérite du projet qui nous est soumis aujourd'hui est, à mon avis, d'avoir essayé de répondre à ces deux questions en abandonnant l'idée, toujours défendue par certains, d'aboutir à n'importe quel prix à la satisfaction technocratique de décider que les communes doivent avoir au moins tant d'habitants et que leur nombre global ne doit pas excéder un certain chiffre.

Rédigé dans cet état d'esprit, le projet de loi me paraît donc acceptable dans son principe. Mais l'est-il dans ses détails d'application pratique ?

Ici, je crois qu'il convient, sans aller pour l'instant à un examen détaillé du texte qui se fera au moment de la discussion des articles et des divers amendements, de distinguer entre ce qui paraît non seulement admissible mais encore souhaitable et ce qui risque d'aller à l'encontre du but que nous poursuivons.

Tous les moyens mis par la loi nouvelle à la disposition des collectivités pour faciliter, soit les regroupements par fusion, soit la constitution d'organismes de coopération intercommunale, me paraissent valables dans la mesure où leur base est le volontariat, même si, dans certains cas, le volontariat d'une majorité qualifiée vient s'imposer à une minorité réticente, mais à la condition que la décision soit prise démocratiquement, c'est-à-dire par les élus ou par les citoyens ou par les deux ensemble, mais en aucun cas par voie d'action unilatérale de l'administration. (*Applaudissements sur les travées de l'union des démocrates pour la République et sur de nombreuses travées au centre et à droite.*)

Je dois dire ici, mes chers collègues, mon inquiétude devant une nouvelle augmentation des responsabilités des préfets que le texte porte au moins en filigrane. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

M. Lucien Junillon. Très bien !

M. Pierre Carous. Traditionnellement, les rapports des maires avec les préfets et les sous-préfets sont, sauf exception bien sûr, les meilleures possibles ; mais encore faut-il qu'il n'y ait pas d'empiètement et que les administrations et spécialement les préfets n'en viennent pas à exercer sur les collectivités une pression incompatible avec le libre exercice des responsabilités qui incombent à des élus du suffrage universel. (*Applaudissements.*)

M. Lucien Junillon. Très bien !

M. Pierre Carous. Je souhaite, monsieur le ministre de l'intérieur, que vous me répondiez, en cette séance publique, sur ce point particulier, comme vous l'avez fait devant notre commission des lois, mais je vous dis à nouveau toutes mes craintes car je redoute — et je ne suis pas le seul, j'en suis convaincu — une détérioration rapide des rapports entre les élus locaux et l'autorité préfectorale...

M. Henri Caillavet. Très bien !

M. Pierre Carous. ...laquelle risquerait d'être considérée, non plus comme une tutelle amie, mais comme un moyen d'exercice d'une contrainte...

M. Lucien Junillon. C'est certain !

M. Pierre Carous. ... qui, vous le savez aussi bien que moi, ne sera acceptée ni par les élus locaux, ni par les parlementaires. (*Vifs applaudissements.*)

J'entends bien que l'intervention du préfet ne porte que sur la préparation d'un carte, d'un programme, qui, en règle générale, ne devrait pas, sans certaines formalités préalables, s'imposer aux collectivités, puisque finalement, selon le projet du Gouvernement, ce sont celles-ci qui auraient en dernière analyse, à se prononcer sur des fusions éventuelles. Mais, bien que vous l'ayez d'ailleurs rappelé dans votre déclaration de ce matin, monsieur le ministre, je souhaite que ceci soit précisé encore au cours du débat.

Pour le surplus, mes observations vont être très brèves. Vous avez rappelé vous-même que la tentative, fort louable de mon point de vue, de multiplier les syndicats intercommunaux à vocation multiple n'a réussi que très partiellement en raison de la carence des incitations financières pour lesquelles, cependant, des engagements précis avaient été pris par le Gouvernement.

Je n'ignore pas que vous avez cette fois pris toutes vos précautions et qu'une ligne budgétaire — vous l'avez confirmé ce matin — doit imposer l'inscription annuelle des crédits d'incitation. Mais je dois, à la lumière de l'expérience précédemment rappelée, attirer votre attention sur le fait que toute tentative d'un ministère, quel qu'il soit — non celui auquel vous appartenez, monsieur le ministre — de réduire les incitations ou de les reprendre sous forme de participation locale à des équipements, toute tentative de ce genre serait de nature à faire échouer la réforme que vous nous proposez aujourd'hui.

Comme je vous l'ai indiqué précédemment, je crois que le texte que vous nous présentez est le fruit de recherches dont le caractère constructif est difficilement contestable.

Vous avez eu le courage de briser certains tabous de la technocratie et je tiens à le souligner publiquement pour vous en féliciter. Il faudrait en contrepartie que les élus locaux cessent de leur côté d'identifier systématiquement l'implantation au sol des collectivités avec leur régime juridique, qui est la garantie de leurs libertés et de leur autonomie de gestion et qui, de ce fait, doit être protégé.

Est-ce à dire que le texte que vous nous proposez et qui sera vraisemblablement adopté après navettes et amendements, effectuera une marche triomphale à travers villes et villages de France ? Vous savez, comme moi, que ce serait une grande illusion que de vouloir le croire : les Français aiment trop la tradition ; ils ont une certaine idée de la commune, du cadre administratif dans lequel ils vivent, sans parler de certaines rivalités de clochers qui sont peut-être folkloriques, mais qui constituent parfois l'obstacle le plus sérieux.

Je voudrais faire encore deux observations. Tout d'abord, il serait à mon avis regrettable d'abandonner l'incitation à la création de syndicats intercommunaux à vocation multiple là où cette formule est valable, tout spécialement lorsqu'elle constitue une solution de transit vers des regroupements volontaires. De toute manière, cette formule permet, à défaut d'autres, de régler le problème de la préparation des plans de modernisation et d'équipement, puis de la mise en place et de la réalisation des équipements eux-mêmes. Cette formule est pour l'instant mieux acceptée que celle de la fusion et il convient donc de ne pas l'abandonner.

Ma deuxième observation portera sur la nécessité d'une information précise et objective des élus locaux et du public : il faut, aux uns et aux autres, dire l'exacte vérité sur les inconvénients comme sur les avantages des solutions qui sont proposées. Il faut aussi qu'il soit bien entendu que les incitations financières seront réelles et maintenues et qu'elles ne constitueront de toute manière qu'une première étape en attendant une réforme des finances locales sans laquelle rien de valable ne sera fait dans le cadre plus général de la réforme communale.

Comment conclure cette intervention au sein de cette assemblée qui, vous le savez, est particulièrement attachée aux libertés locales et à leur expression sous sa forme communale ?

Comme je me suis plu à le souligner précédemment, je crois que, plus peut-être dans l'esprit qui a animé la préparation du texte que dans la rédaction de ce dernier, le Gouvernement a pris une position qui va permettre de rapprocher certains points de vue qui paraissaient jusqu'à présent totalement inconciliables.

Entre ceux qui ne veulent rien changer parce que « ça a toujours été comme ça » et ceux qui veulent tout casser sous prétexte qu'ils ont rêvé que « ça devait être comme ça », il y a une moyenne qui est celle de la logique et du bon sens.

M. Raymond Bonnefous, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Très bien !

M. Pierre Carous. Comme vous l'avez vous-même rappelé, monsieur le ministre, une réforme comme celle que vous nous proposez est inapplicable si elle n'est pas acceptée par les

intéressés, c'est-à-dire par les élus locaux et par la population qu'ils représentent.

Dans ce but, nous souhaitons qu'un pas supplémentaire soit fait par le Gouvernement pour accentuer le caractère libéral de son projet en enlevant tout malentendu à ce sujet, et aussi par les élus locaux qui doivent admettre que la véritable défense des libertés communales passe inévitablement par une adaptation rendue nécessaire tant par les mouvements de population que par les mutations dans le domaine économique et social. (*Applaudissements sur les travées de l'union des démocrates pour la République et sur quelques travées à gauche ainsi qu'au centre et à droite.*)

(*M. Pierre Carous remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.*)

PRESIDENCE DE M. PIERRE CAROUS,
vice-président.

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

M. Jacques Duclos. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en déposant le projet de loi sur les fusions et les regroupements de communes, M. le ministre de l'intérieur a voulu sans doute laisser un nom dans l'histoire de l'administration française. Il est certain de laisser le souvenir d'un ministre de la police apte à utiliser si ce n'est à favoriser le désordre, pour se poser ensuite en défenseur de l'ordre.

Sur le plan administratif, M. Marcellin veut procéder, selon sa propre expression, à un « nouvel ajustement entre les communautés naturelles issues du mouvement d'urbanisation et les limites administratives ».

Partisans résolu de la coopération intercommunale, nous sommes obligés de constater que le projet en discussion donne l'impression d'un certain manque de cohérence dans la pensée de M. le ministre de l'intérieur.

En effet, après avoir dans l'exposé des motifs inséré la phrase que je viens de citer, sont évoquées la situation des mille communes qui comptent moins de cinquante habitants et celle de près de quatre mille communes qui en comptent moins de cent. Or il ne s'agit nullement, en ce qui concerne ces communes, d'invoquer le mouvement d'urbanisation pour justifier la modification de leurs limites administratives. Cela nous permet de constater que, derrière le désordre apparent des idées, il y a un objectif précis que le Gouvernement veut atteindre.

Ce qu'il veut — et cela apparaît nettement quand on regarde de près le contexte politique dans lequel le projet de loi a été déposé — c'est restructurer les communes en vue de leur imposer une plus grande participation au financement des investissements du VI^e Plan.

D'ailleurs, M. le ministre de l'intérieur dévoilant le pot aux roses a déclaré à l'Assemblée nationale — je vous cite, monsieur le ministre : « N'allez pas croire que l'unique objet du projet de loi soit la suppression des communes rurales. Non, le problème principal se pose dans les agglomérations urbaines d'un seul tenant qui débordent sur les communes voisines et là il n'est pas question d'un seuil de communes ayant moins de trois cents ou quatre cents habitants. »

Il n'empêche que M. Zimmermann a écrit, dans le rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

« Selon votre commission, ce texte constitue la dernière chance offerte aux petites communes de se grouper dans un cadre volontaire qui leur conservera un certain nombre de pouvoirs propres auxquels elles sont attachées. »

Et puis, brandissant la menace, il a ajouté :

« Il est bien évident que si la réforme proposée se soldait par un échec ou n'aboutissait qu'à des résultats partiels, la seule mesure possible consisterait alors dans la suppression pure et simple par la loi de la quasi-totalité des communes n'atteignant pas un certain nombre d'habitants. »

Explicitant le texte du projet de loi, ce même M. Zimmermann a souligné que la fusion volontaire serait fortement encouragée par des mesures de restructuration administrative, d'incitation financière et d'allègement fiscal. Puis il a traité de la fusion semi-volontaire qui pourra être décidée par un simple arrêté préfectoral après avis favorable du conseil général si un ou plusieurs des conseils municipaux intéressés donne un avis défavorable ou ne se prononce pas dans un certain délai.

A propos de la fusion obligatoire, il a précisé qu'elle serait caractérisée par le fait qu'à défaut d'un avis favorable du conseil général une action pourrait être ouverte par le préfet qui aura la possibilité, soit de recourir à une consultation de la population des communes à fusionner, soit de provoquer la fusion par décret pris en Conseil d'Etat.

Voilà ce qu'a dit M. Zimmermann. Il y a dans tout cela une ambiguïté qu'il s'agit de lever. On met en avant le trop grand nombre de communes. C'est un argument qui a sa valeur. Par

ailleurs, M. le ministre de l'intérieur déclare très nettement que ce qu'il veut restructurer, ce sont les centres urbains. A ce sujet, il faut qu'il nous dise si, dans l'examen des caractéristiques de chaque commune, examen qui sera effectué dans chaque département, aux fins de déterminer les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement, les agglomérations qui nécessitent la mise en commun de moyens et de ressources des communes composantes, et les communes qui doivent fusionner avec d'autres, il faut que M. le ministre nous dise si les petites communes seront laissées de côté et si les centres urbains retiendront seuls l'attention du préfet. Dans ce cas, nombre de très petites communes seraient abandonnées à leur sort et l'opération de restructuration prendrait, dès ce moment, un caractère plus politique qu'administratif.

Si M. le ministre avait voulu être clair et ne laisser planer aucune arrière-pensée, il aurait pu citer quelques exemples de fusion dans des milieux urbains, de même qu'il a cité quelques départements pour montrer les difficultés de regroupement de nombreuses petites communes. Cela manquait dans votre exposé, monsieur le ministre de l'intérieur ! Je vous pose alors une question précise : si le projet de loi soumis à notre discussion tel que vous l'avez conçu, tel que vous l'avez défendu à l'Assemblée nationale et tel que vous allez sans doute le défendre devant le Sénat, était voté et appliqué, combien resterait-il de communes en France ? Vous le savez certainement, car nous présenter un projet sans avoir demandé aux technocrates qui vous entourent d'effectuer les études indispensables et sans savoir où vous allez, ce serait à désespérer de tout et vous ne seriez vraiment pas, sur ce plan administratif, à votre place au ministère de l'intérieur !

M. Marcel Souquet. Très bien !

M. Jacques Duclos. En tout cas, il serait intéressant pour le Sénat de savoir, lorsque votre réforme sera éventuellement accomplie, le nombre de communes qui subsisteront.

Et puis, comme M. le ministre de l'intérieur utilise à la fois le bâton et la carotte, il a imaginé :

Premièrement, les incitations administratives comportant, d'une part, la création de communes associées — au lieu de communes annexes — permettant le sectionnement électoral, l'institution d'un poste d'adjoint spécial et la création d'une annexe de la mairie, d'autre part, la création d'une commission consultative spécialement mise en place pour chaque commune associée.

Deuxièmement, les incitations financières consistant dans la majoration des subventions d'équipement qui permettra la prise en charge par l'Etat d'une part importante, dit-on, des équipements à réaliser dans les communes fusionnées pendant un délai de cinq ans à compter de la fusion. Vous avez un faible pour ce délai de cinq ans, monsieur le ministre. Je me souviens avoir lu à cette tribune une lettre privée que vous adressiez à M. Giscard d'Estaing et dans laquelle il était question de transférer aux départements 50.000 kilomètres de voies nationales secondaires. Vous envisagiez des ressources pour les départements pendant une durée de cinq années mais, ces cinq années écoulées, les départements devaient se débrouiller pour financer l'entretien de ces voies nationales secondaires. Mais vous avez un faible pour les plans quinquennaux en matière de financement communal ou départemental ! (*Sourires.*)

Troisièmement, les incitations comportant la mise en œuvre de moyens destinés à réduire progressivement la disparité de la pression fiscale pouvant exister entre les communes fusionnées.

M. le ministre de l'intérieur prévoit beaucoup de choses, mais il ne donne pas l'impression, en réalité, de se préoccuper fortement de l'avenir des collectivités locales, de la façon dont elles pourront vivre et dont elles pourront faire face aux besoins de leur population.

Le seul fait d'envisager la réforme des structures communales avant d'avoir mis au point la réforme des finances communales, c'est, en définitive, mettre la charrue avant les bœufs.

A ce sujet, je veux souligner, monsieur le ministre, l'énorme différence qu'il y a entre la France et certains pays étrangers du point de vue de l'importance de ces collectivités locales par rapport au produit national brut.

La part des collectivités locales dans ce produit national brut est de 16 p. 100 en Suède et au Danemark, 15,9 p. 100 aux Pays-Bas, 15,2 p. 100 en Grande-Bretagne, 12,8 p. 100 aux Etats-Unis, 12,5 p. 100 en République fédérale allemande, 10,1 p. 100 en Italie, 7 p. 100 en Belgique et 5,18 p. 100 en France. Ainsi donc la France, du point de vue de la part des ressources fiscales revenant aux collectivités locales, est la lanterne rouge ; mais M. le ministre de l'intérieur rétorquera sans doute qu'on fera mieux demain !

On nous dit qu'en 1974 on sera en mesure de procéder à une modification des bases d'imposition dans les communes compte

tenu de la réévaluation de la valeur locative de 21 millions d'immeubles. Chacun de nous sait que des déclarations à ce sujet ont été faites. Ce qui est sûr, c'est que cela se traduira par une augmentation des impôts pour les ménages sans pour autant régler le problème des ressources des communes. Et ces augmentations seront d'autant plus mal accueillies qu'en revanche les entreprises, du moins un certain nombre d'entre elles, seront très certainement favorisées au nom du développement de l'industrialisation, laquelle constitue un des grands thèmes du VI^e Plan qui prévoit, en outre, une augmentation de la fiscalité locale.

On sait à ce sujet que les impôts d'Etat représentent 81,6 p. 100 de la charge fiscale globale tandis que les impôts locaux représentent 16,3 p. 100.

Et vous voulez, vous, monsieur le ministre de l'intérieur, ainsi que le Gouvernement, que la proportion des impôts locaux augmente pour faire face aux scandaleux transferts de charges auquel vous avez procédé et aux charges nouvelles que vous voulez faire supporter aux communes.

A ce sujet, la lecture du rapport général sur le VI^e Plan, car tout se tient, est significative. On y lit, en effet, les lignes suivantes :

« L'inadéquation entre les charges et les ressources qui résulte, notamment en milieu urbain, de leur morcellement excessif, le caractère irrationnel de la politique des équipements qui en découle — et cela est vrai dans une certaine mesure — rendent indispensable une restructuration communale.

« Celle-ci apparaît particulièrement nécessaire en milieu urbain ; dans ce cas, cette restructuration devrait aboutir à la création de centres de décision au niveau des agglomérations urbaines. En ce qui concerne les très grandes métropoles urbaines ou les conurbations étendues... » — on emploie un langage distingué au ministère chargé de l'aménagement du territoire ! (Sourires) — « ... la création de communautés urbaines et la fusion de communes seront encouragées. S'agissant des agglomérations urbaines de moyenne et de petite importance, la fusion paraît l'objectif souhaitable. »

Ce document ajoute :

« La modernisation des mécanismes de financement des équipements locaux et la restructuration des collectivités locales sont ainsi des conditions essentielles de la réussite de la politique de décentralisation voulue par les pouvoirs publics. Dans ce cadre, un nouvel équilibre pourra être progressivement recherché entre décentralisation et centralisation, entre initiative locale et cohérence nationale. »

Mais en fait de modernisation des mécanismes de financement des équipements locaux, on peut se demander, d'une part, ce que recouvre de concret cette formule et, d'autre part, ce que l'on peut attendre des promesses du Gouvernement.

On ne saurait oublier à ce sujet que, dans le constat de Grenelle de 1968, le Gouvernement avait accepté l'insertion du passage suivant :

« Le projet de réforme de l'impôt sur le revenu qui sera déposé à l'automne par le Gouvernement contiendra des dispositions tendant à alléger les conditions d'imposition des revenus salariaux. »

Or, par la suite, le Gouvernement n'a tenu aucun compte de cet engagement. Pourtant, les promesses qu'il avait faites étaient d'autant plus nécessaires que, de 1959 à 1969, l'impôt sur le revenu a augmenté plus vite que les salaires tandis que l'impôt sur les sociétés augmentait moins vite que les profits des entreprises.

Au cours de cette période, les salaires perçus par les ménages ont été multipliés par 2,8 et l'impôt sur le revenu par 3,1. En revanche, l'épargne brute des sociétés a été multipliée par 3,2 et l'impôt sur les sociétés par 2,1. Cela n'a pas trait aux finances communales, je le sais bien, mais j'en parle uniquement pour rappeler ce qu'est, en matière fiscale, l'orientation générale de la politique gouvernementale.

Si, durant cette période, l'impôt sur les sociétés s'est accru très faiblement, c'est parce que les monopoles ont bénéficié de privilèges fiscaux importants qui peuvent se résumer ainsi : mesures législatives en faveur des investissements et des amortissements dégressifs — lois du 28 décembre 1959 et du 31 juillet 1962, déductions fiscales pour investissements — lois du 18 mai 1966 et du 9 octobre 1968 ; mansuétude du Gouvernement au cours de l'année 1968 en faveur des exportateurs de capitaux, chacun de nous s'en souvient ; tolérance à l'égard des fraudes. C'est ainsi que, d'après le rapport Vollers, les bénéfices fiscaux soumis en 1963 à l'impôt sur les sociétés s'étaient élevés à 11 milliards de francs alors que les profits, selon les comptes de la nation, représentaient 26 milliards.

Et l'augmentation de l'impôt sur les sociétés qui s'est produite depuis 1969 — j'en tiens compte — est, d'une part, réduite de moitié par le système de l'avoir fiscal et, d'autre part, correspond à une certaine tentative de la part des sociétés d'intéresser l'épargne au marché financier. Cela prouve, au demeurant, que

les entreprises à qui le Gouvernement fait beaucoup de cadeaux ne se portent pas trop mal.

Cela dit, je voudrais rappeler que, légitimement inquiet, le congrès des maires de France — qui ne vous a pas fait un accueil triomphal, monsieur le ministre de l'intérieur — a demandé « que le texte concernant la restructuration des collectivités locales soit complété par un projet de loi concernant la réforme des finances locales sans laquelle il ne peut y avoir de solution valable pour le développement harmonieux de nos communes, et que, dans l'immédiat, un minimum de mesures soient prises telles que le remboursement de la T. V. A. et l'accroissement des possibilités de prêts ».

Tel est le vœu émis par le congrès des maires de France, qui a demandé également « que le volontariat soit garanti, en tout état de cause, pour l'application d'une forme quelconque de fusion ou de regroupement des communes ».

En outre, les maires de France se sont élevés « contre les mesures dites d'incitation introduisant ainsi des mesures discriminatoires incompatibles avec le libre exercice des pouvoirs locaux ».

La majorité de l'Assemblée nationale n'a malheureusement pas tenu compte de ces recommandations, et vous encore moins, monsieur le ministre de l'intérieur.

A propos de la situation financière des communes, le rapporteur de la commission de législation, M. André Mignot, a tenu, lui aussi, à « affirmer la nécessité concomitante d'une réforme des finances locales tant de fois réclamée par tous les élus municipaux de France. Il est sûr — a-t-il écrit — que la situation financière des communes s'aggrave d'année en année ; les dépenses augmentent considérablement en fonction du coût de la vie et des rajustements de traitements tandis que les recettes n'augmentent pas dans les mêmes proportions ».

Je vous ai cité très correctement, monsieur le rapporteur.

M. André Mignot, rapporteur. Merci !

M. Jacques Duclos. Et l'on ne peut qu'être d'accord sur ce point avec le rapport de la commission de législation, de même que nous trouvons fort pertinente la remarque selon laquelle le texte en discussion étant fort important : « On doit regretter que le Parlement soit enfermé dans des délais extrêmement brefs pour l'examiner. Il aurait mérité de longues réflexions et des études qu'il n'est pas concevable d'effectuer en quelques jours ».

Oui, il faut bien le constater, monsieur le ministre de l'intérieur, le vote de ce texte dont dépend l'avenir des collectivités locales est en quelque sorte discuté à la sauvette. Il l'a été à l'Assemblée nationale ; il l'est aujourd'hui au Sénat.

Le fait que M. le ministre de l'intérieur ait demandé une deuxième délibération à l'Assemblée nationale pour faire retirer certaines modifications, pourtant bien modestes, qui ne lui plaisaient pas, montre bien que le débat est mené moins avec un esprit de concertation, encore que l'on en parle beaucoup, qu'avec un esprit de commandement.

Ce que je regrette pour ma part, c'est que la commission ne se soit pas prononcée en faveur de la consultation obligatoire des populations concernées, lorsqu'il s'agit de la fusion des communes, car enfin c'est la population qui, en de telles matières, doit avoir le dernier mot.

Cela dit, je tiens à préciser que nous, communistes, qui sommes partisans de la justice fiscale, qui sommes partisans de la participation de la population à la gestion des affaires publiques, nous ne voulons nullement défendre le *statu quo* en matière d'organisation du système communal.

Nous considérons que la coopération intercommunale est non seulement possible, mais indispensable pour obtenir un meilleur rendement de certains équipements publics, et pour empêcher de nombreux doublons. Mais une telle coopération peut être obtenue par la création de syndicats intercommunaux à vocations multiples définies, ce qui, tout en laissant subsister les communes, leur permet d'utiliser plus rationnellement leurs ressources et de travailler en commun.

Nous pensons que c'est dans la création des syndicats intercommunaux que réside le meilleur moyen de coopération entre les communes. Or, nous constatons que le projet du Gouvernement le situe à la dernière place puisque, parmi les moyens susceptibles d'être mis en œuvre qui sont présentés, on trouve, dans l'ordre : la fusion, la communauté urbaine, le district, le syndicat à vocation multiple. Je ne commets pas d'erreur : c'est bien dans cet ordre que les quatre solutions sont présentées.

Pour ce qui est de la fusion des communes, il est des cas où le problème se pose effectivement et où l'on peut parfaitement l'envisager, surtout lorsqu'il s'agit de communes qui, abandonnées à elles-mêmes, sont sans avenir. Mais alors, au lieu de concevoir le référendum comme une mesure exceptionnelle, à la discrétion du préfet, nous pensons qu'il faudrait le généraliser et le rendre obligatoire.

Je prétends qu'un conseil municipal est élu pour administrer la commune et non pour la liquider. (Très bien ! sur les travées socialistes et communistes.) En effet, lorsque les conseillers

municipaux se présentent devant les électeurs, ils ont préparé un programme de gestion municipale et ils ne vont pas leur dire : « Elisez-nous pour liquider la commune ! » (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

Par conséquent, pourquoi faire tant d'histoires ? Pourquoi ne pas consulter les populations ? Puisque vous êtes partisan des référendums de caractère national, pourquoi ne pas en organiser dans les communes où le problème de la fusion se pose ?

D'ailleurs, une telle consultation ne placerait nullement le conseil municipal dans une situation difficile. Il est parfaitement capable, tout comme les autres citoyens, de donner son opinion sur la question.

Ce qui est inadmissible dans le projet gouvernemental, c'est le caractère autoritaire qu'il revêt. Est-il normal de charger le préfet haut fonctionnaire de passage dans un département qu'il connaît plus ou moins bien dans ses profondeurs, de dresser le plan de fusion des communes après une simple consultation d'une commission constituée à cet effet ? Est-il normal que les propositions de fusion, soumises par le préfet aux conseils municipaux concernés, soient considérées comme ayant force de loi si ces conseils sont d'accord, et cela sans que les populations aient leur mot à dire ?

Voulez-vous, monsieur le ministre de l'intérieur, en venir à un état de choses rappelant la période du consulat, où les pouvoirs attribués au préfet étaient tels que certains législateurs de l'époque exprimèrent la crainte de voir ces fonctionnaires se livrer à des abus, des vexations et provoquer des calamités du genre de celles qui avaient affligé la France sous l'ancien régime avec le système des intendants ?

Voulez-vous cela ? Si tel est le cas, suivez la voie dans laquelle vous vous êtes engagé. Sinon, tenez compte des observations qui vous sont faites.

Que faites-vous donc, monsieur le ministre de l'intérieur, de la participation de la population à la gestion communale, de cette participation dont vous parlez si souvent ? Rien ne prouve que la population soit d'accord avec des élus, lorsqu'il s'agit de fusion, à qui le mandat de liquidateurs de la commune n'a pas été confié par les électrices et les électeurs.

On voit bien, monsieur le ministre, qu'on peut vous appliquer la célèbre formule : « Chassez le naturel, il revient au galop ». Ici, vous êtes gentil tout plein (*Sourires.*) Votre ton n'est pas le même que celui que vous avez à l'Assemblée nationale. Mais votre naturel est autoritaire ; vous envisagez tout sur le ton du commandement et quand vous parlez de participation, vous donnez l'impression d'un aveugle de naissance qui parlerait de la féerie des couleurs. (*Nouveaux sourires.*)

Au sujet de la réforme des finances locales, M. le ministre de l'intérieur a indiqué que le versement représentatif de la taxe sur les salaires avait été, en 1970, d'un rapport supérieur à l'ancienne taxation, et c'est vrai. Ce qu'il aurait pu ajouter, c'est qu'il y a là une taxe fictive de plus, qui sert de base aux recettes des communes. Tout est fictif pour fixer les recettes des communes et puisque le Gouvernement s'oppose au remboursement de la T. V. A. aux communes, il est bon de rappeler que lorsqu'il fut fait cadeau d'une somme énorme aux industriels en supprimant la taxe de 5 p. 100 sur les salaires, la diminution des recettes fiscales résultant de cette mesure fut remplacée par la T. V. A. dont on parle si souvent.

C'est ainsi que le cadeau fait au grand patronat est payé par les travailleurs, par la masse des consommateurs. On parle encore de taxe sur les salaires payés par les employeurs.

Elle est fictive pour eux, tandis que la T. V. A. est bien réelle pour les consommateurs et les communes ; ces dernières en savent quelque chose.

En définitive, avec votre projet de loi vous voulez, monsieur le ministre de l'intérieur, appliquer aux communes le régime de la camisole de force. Il reste à savoir si le Sénat, à qui Gambetta décernait, au siècle passé, le titre de Grand conseil des communes de France, va entériner le projet du Gouvernement qui, même avec les amendements retenus par la commission de législation, n'en reste pas moins extrêmement dangereux pour l'avenir des communes de France.

Les élus municipaux ne manqueront pas — j'en suis certain — de suivre avec attention les divers votes qui seront émis par notre assemblée au sujet de ce projet de loi, y compris le vote final. En effet, les résultats des scrutins seront connus, sans nul doute, dans toutes les communes de France, et l'on peut se demander comment nos collègues qui seront renouvelables en septembre et qui auront suivi le Gouvernement iront s'expliquer devant leurs électeurs ! (*Rires sur les travées communistes et socialistes.*)

Une chose est certaine : c'est qu'avec le projet de loi soumis à nos délibérations, le Gouvernement entend exercer une pression sur les élus locaux en leur laissant entrevoir, compte tenu des incitations mises en œuvre, des avantages susceptibles de

faire illusion. Mais encore faut-il savoir à quoi correspondront ces avantages car, de l'aveu même de M. le Premier ministre, il s'agit « d'inciter les collectivités locales à orienter les efforts d'équipement dans un sens conforme aux orientations nationales du plan. »

Nous aurons bientôt à discuter à propos du VI^e Plan et il y aurait beaucoup à dire à ce sujet.

Cela signifie que les collectivités locales devront supporter une part plus importante des frais relatifs aux équipements publics.

Cela explique pourquoi les élus locaux se méfient et pourquoi, malgré les incitations apportées en matière de fusion de communes par le décret du 27 août 1964, la loi du 29 juillet 1966 et la loi du 21 décembre 1970, il n'est intervenu, au cours des dernières années, que 325 fusions intéressant 750 communes. C'est trop peu, il est vrai, et je suis le premier à le regretter, mais ce n'est pas en maniant la trique que l'on obtiendra de meilleurs résultats. Car c'est à la décision des populations qu'il faut avoir recours. Pour cela, il faut en finir avec les méthodes totalitaires du pouvoir en matière de gestion municipale.

La participation de la population à la gestion des affaires communales est indispensable et elle doit être, selon nous, organisée par une information complète des problèmes posés devant la commune, par la consultation de la population sur les diverses solutions à mettre en œuvre et par l'organisation de l'action publique en vue de faire triompher les solutions acceptées.

A plus forte raison, lorsqu'il s'agit de décider de la disparition d'une commune par la fusion avec une ou plusieurs autres, il est indispensable que la population soit appelée à se prononcer, à prendre ses responsabilités. Et je répète qu'il y a des cas où cette solution de la fusion nous paraît devoir être retenue, mais en tout état de cause, la population doit être consultée et c'est elle qui doit décider.

Pour ce qui est de l'intégration d'une commune dans une communauté urbaine, il y aurait un bilan à dresser des résultats de la gestion des communautés existantes. Nous considérons, quant à nous, que pour assurer la participation de l'ensemble de la population à la gestion des affaires de cet ensemble de communes, l'élection d'un conseil de communauté au suffrage universel et à la représentation proportionnelle devrait remplacer l'actuel système de désignation qui prive les minorités de toutes possibilités de participation réelle — à la conduite des affaires de la communauté.

En ce qui concerne les districts, nous considérons que le conseil devrait être élu dans des conditions identiques à celles que nous préconisons pour les communautés urbaines. Il est également souhaitable, j'allais dire indispensable, de démocratiser les syndicats intercommunaux afin qu'aucune commune ne puisse se sentir brimée, étouffée, au sein de ces organismes.

M. le ministre de l'intérieur, tenant un langage plus ferme à l'Assemblée nationale qu'ici, a dit : « L'immobilisme aboutit au déperissement ; nous savons qu'en réformant nous bouculons les habitudes et nous heurtons bien des positions, mais il nous faut passer outre, car il y va de l'intérêt supérieur du pays ».

En ce qui nous concerne, nous sommes opposés à l'immobilisme, nous combattons l'esprit « localiste » qui fait souvent obstacle à la coopération intercommunale que nous ne cessons de préconiser, mais nous considérons que le problème de la gestion communale devant, selon nous, être discuté avec la population dans un climat de coopération étroite, a plus forte raison le problème des structures communales doit être réglé avec la participation de la population. Le référendum en matière de fusion des communes devrait selon nous être rendu obligatoire.

En ce qui concerne les amendements de la commission, nous allons les examiner très attentivement et nous prendrons position dans le sens anti-autoritaire que vous avez voulu donner à votre projet de loi. De notre côté, nous avons déposé un certain nombre d'amendements en vue de réduire le caractère néfaste du projet de loi et nous souhaitons que le Sénat les prenne en considération.

Mais fixés que nous sommes sur les intentions du Gouvernement, nous allons nous employer à mettre en évidence les objectifs qui sont les siens, ce que je viens d'ailleurs de faire à cette tribune.

En aucun cas nous n'aiderons M. le ministre de l'intérieur à passer la camisole de force aux communes de France. (*Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Descours Desacres.

M. Jacques Descours Desacres. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet qui est soumis aujourd'hui au Sénat a été l'objet de commentaires si divers qu'il plonge nombre d'entre nous dans la perplexité. Projet fondamental pour les uns, il paraît bien superficiel pour les autres. Redouté par les élus des communes rurales dispersées, il semble

à la réflexion se désintéresser de celles-ci et concerner surtout les agglomérations, quelle que soit leur importance. Certains les trouvent trop autoritaire, d'autres trop libéral.

Monsieur le ministre, vous avez souligné les inconvénients de la suppression automatique des petites communes, comme toute systématisation de l'administration à deux niveaux, mais le projet de loi peut les permettre. Votre empirisme, fondé sur la connaissance et la pratique de la vie locale, l'a emporté apparemment sur les théories des doctrinaires, mais toutes les portes leur restent ouvertes. Nous avons malheureusement l'expérience de ministres qui, par circulaire, contredisent leurs déclarations devant le Parlement. C'est pourquoi j'hésite à vous demander le but que poursuit actuellement le Gouvernement : supprimer plus de deux mille communes ; alors que vous nous avez dit ce matin que cela ne résoudrait pas le problème ? Est-ce alors la suppression de dix mille ou de trente mille communes ? L'affirmation répétée que la France ne peut être normalement administrée avec le maintien de 37.708 communes reste à démontrer.

Pour tous les équipements nécessaires à la population, celles-ci ont su se grouper depuis longtemps ; elles s'en sont plus préoccupées que les planistes qui ont oublié de leur donner les moyens d'action et oublieront encore de leur donner sitôt la loi votée. Si elles vivent néanmoins, c'est grâce au dévouement désintéressé de leurs élus qui se sentent responsables des familles qui leur ont fait confiance.

Il y a, dit-on, l'administration des hommes et l'administration des choses. Mais que devient l'administration impersonnelle des choses si l'on oublie qu'elle est faite pour les hommes, et que serait une administration des hommes si elle ne pouvait leur procurer les choses dont ils ont besoin ?

Nous ne sommes pas opposés à des modifications des limites communales si elles peuvent améliorer l'administration des choses sans nuire aux hommes, sans leur ôter le sens et les avantages d'appartenir à une communauté qui est faite par eux et pour eux, ce que leur donne très largement notre organisation actuelle.

A travers tous les projets ou avants-projets qui ont été dévoilés, une idée revient toujours. Elle vise à l'établissement de la prétendue carte des solidarités intercommunales. L'habileté du texte actuel est de la faire patronner par une commission d'élus.

Sachant que si cette carte est établie par les services préfectoraux la commission verra toujours opposer par eux des documents ou des statistiques, d'ailleurs incontrôlables, à toute modification que l'un ou l'autre de ses membres suggérera, notre commission des lois a eu la sagesse de confier à la commission d'élus le soin d'établir la carte, après audition des conseillers généraux et des maires intéressés, s'ils le désirent.

Mais que peut être cette carte ? Il suffit de superposer des calques comportant le tracé des limites des divers syndicats actuels et des services du département et de l'Etat pour mesurer l'arbitraire d'une telle opération.

D'autre part, qu'est-ce qu'une commune qui peut assurer par elle-même son développement ? A la limite, on pourrait dire qu'il n'y en a pas ou, au contraire, que la plupart entrent dans cette catégorie. J'ai maints exemples, en effet, de petites communes en léthargie lancées brusquement dans une réelle et durable expansion par un maire et une équipe municipale dynamiques. La chance que conserve aujourd'hui tel petit groupe humain lui sera-t-elle enlevée par cette loi ?

Voici quelques années, des schémas d'aménagement rural en secteurs très théoriques ont été sortis des cartons de l'administration. Malgré leur inadéquation, ils ont été retenus. L'évolution des événements prouve que des centres dont le potentiel avait été négligé affirment leur vitalité. Mais les théoriciens n'aiment pas beaucoup que les faits leur donnent tort et il est bien difficile de le leur faire admettre.

N'aurait-il pas été sage de distinguer les agglomérations et les communes isolées ? Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas appliqué davantage, au coup par coup, le décret du 22 janvier 1959 dont je mesure la rigueur puisque le but principal de ce texte paraît précisément d'arriver au même résultat ?

Ainsi, auraient été évités la simultanéité des traumatismes très profonds que provoquent de telles opérations et le foisonnement d'inquiétudes souvent injustifiées, semble-t-il, dans la plupart des conseils municipaux.

Certes, pour apaiser celles-ci, des interprétations très libres, dans les communiqués de presse, ont pu faire supposer que le recours au référendum existerait dans tous les cas et si le texte écrit de votre allocution devant le congrès des maires de France précise bien le caractère contraignant de la consultation populaire pour faire fléchir les conseils municipaux, j'ai bien le sentiment, monsieur le ministre, que cela n'a pas été entendu ainsi par ceux qui vous ont écouté.

Si le projet fait appel du conseil municipal aux électeurs, ce qui est grave puisque c'est lui dénier son caractère repré-

sentatif, pourquoi ne donne-t-il pas aussi à ce conseil la possibilité de décider une consultation de ces mêmes électeurs. Cela semble d'autant plus justifié que les conseils municipaux viennent d'être élus sans que les candidats aient pu s'exprimer ni les électeurs se prononcer sur une telle éventualité. Cela a pu faire écrire — par certains commentateurs pourtant modérés dans leurs expressions — que ce texte, s'il était voté tel qu'il nous est proposé, sera « la loi du mépris » parce que les élections municipales ont eu lieu au milieu du mois de mars et que deux mois et demi après, les électeurs, dans la plupart des communes de France, sont avisés qu'ils ont voté pour rien et leurs élus qu'ils ont eu tort de vouloir s'occuper des affaires publiques.

« Loi du mépris » aussi, un texte où l'article 8 fait état de majorations de subvention pour les communes ayant fait l'objet d'une fusion, car c'est imaginer que c'est seulement sur un avantage financier que les conseils municipaux se détermineront, alors que l'existence même de leur commune est en jeu. C'est imaginer qu'ils prendront un leurre pour une réalité, car la création d'une ligne budgétaire spéciale ne signifie pas une dotation suffisante alors que le rapport du comité de financement du Plan, reprenant celui de l'intergroupe « financement » des collectivités locales, souligne combien l'équilibre de leur budget sera tendu au cours du VI^e Plan et les réserves du ministère des finances sur le montant envisagé des subventions.

Qu'arriverait-il si dans un an toutes les communes de France étaient entrées dans la voie de la fusion ? Comment leurs subventions seraient-elles majorées de 50 p. 100, à supposer que les syndicats, auxquels elles adhèrent déjà, bénéficient de cet avantage, comme cela paraît logique ? Très vite leurs programmes seraient échelonnés et, loin d'être un stimulant à l'équipement, ce serait un frein.

Quant à l'incompréhensible distinction entre les nouvelles communes suivant qu'elles compteront plus ou moins de 100.000 habitants, elle ne peut aussi, dans certaines agglomérations, qu'aller à l'encontre des regroupements que vous estimez nécessaires.

Adopter un tel texte, c'est aller dans le sens des actions prioritaires, de caractère institutionnel, définies dans le rapport général du VI^e Plan mis en exécution, sur ce point, avant même d'être voté, mais c'est aller à l'encontre des buts à atteindre sur le plan des équipements publics, de la conception des grandes opérations d'urbanisme, de la conduite d'une politique foncière, de la réorganisation des systèmes de transport sur lesquels chacun est d'accord.

Pour les communes rurales, ce même rapport ne nous éclaire pas beaucoup sur le but poursuivi lorsqu'il nous dit que « des modèles d'organisation des services recherchant la polyvalence seront expérimentés dans certaines zones à faible densité ». Mais comment, suivant les termes du rapport, favorisera-t-on l'habitat des citoyens en milieu rural, comment accomplira-t-on l'effort particulier de la collectivité exigé par la condition de vie de la population rurale en raison de l'insuffisance de l'équipement et de l'habitat — là encore je cite — « si il n'y a plus, en contact constant avec la population, des élus municipaux qui rappelleront sans cesse aux pouvoirs publics cette action prioritaire inscrite au Plan ? »

Au projet plein d'équivoque, il serait préférable de substituer des suggestions plus pratiques matériellement et psychologiquement.

Dans les agglomérations, si la fusion est la solution la plus démocratique et sans doute la moins onéreuse, ne serait-elle pas facilitée, comme cela a été proposé de divers côtés, si la ville centre, qui en aurait le désir, était divisée en quartiers dont le poids serait comparable à celui des principales communes de l'agglomération qui se sentiraient alors moins petites ?

Parallèlement, en milieu rural, certaines disparitions de communes parfois souhaitées par la population et ses élus en raison de l'effritement de liens fondés naguère sur la fréquentation d'une école ou d'une église définitivement fermée depuis de nombreuses années, certaines disparitions, dis-je, seraient facilitées si les divers écarts pouvaient se rattacher à des communes différentes vers lesquelles leurs habitants sont attirés.

Je n'abuserai pas du temps du Sénat en reprenant certaines objections et certaines suggestions développées par nos excellents rapporteurs et par les orateurs qui m'ont précédé, notamment sur le plan financier.

Le vote qui interviendra à la fin de ce débat, monsieur le ministre, ouvrira sans doute une indispensable navette entre les deux assemblées du Parlement. Le souhait général est que le Gouvernement se donne et leur donne un délai de réflexion, car le texte qui sortira de nos débats ne devra pas, comme celui qui nous est soumis, risquer d'allumer la guerre dans nos villes et dans nos villages, de plonger les conseils généraux

dans l'embarras, et, après des mois d'émotion et de vaines discussions, d'être politiquement inexplicable. Il devra, bien au contraire, conduire les élus municipaux à des décisions positives, là où elles sont souhaitables, et être à l'origine d'une prise de conscience encore plus aiguë de la valeur irremplaçable de la commune comme cellule de base de notre société et comme fondement de la démocratie dans notre pays. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

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

M. Jean Nayrou. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, à ce point du débat, je ne me livrerai pas à une analyse complète du projet qui nous est soumis. De nombreuses dispositions ont été examinées. D'importantes réserves ont été formulées et vous-même, monsieur le ministre, avec l'habileté que nous vous connaissons, avez tenté d'aller au-devant de nos critiques.

Vous n'avez pas réussi, pour l'instant du moins, à apaiser nos appréhensions. L'intitulé même du projet, qui est conçu en termes généraux, prouve déjà que l'on aborde sous le même vocable deux sujets très différents qui, à notre avis, ne sauraient être traités par le même texte et les mêmes dispositions : les petites communes d'une part, les communes urbaines et les grandes agglomérations d'autre part.

Mes origines et l'expérience administrative et humaine que je crois avoir acquise au cours d'une carrière communale déjà longue font que je m'intéresse tout spécialement au problème des petites et moyennes communes et c'est sur lui que porteront mes observations.

Je disais à l'instant que vous n'aviez pas apaisé nos appréhensions. Vous avez, bien sûr, essayé de minimiser la marque autoritaire de certaines dispositions, mais nous considérons que la voie dans laquelle vous vous êtes engagé, à la suite des gouvernements de la V^e République depuis 1959, revêt parfois l'aspect d'un règlement de comptes à l'encontre des collectivités qui se veulent libres des contraintes de plus en plus marquées qu'on leur impose, en dépit d'affirmations optimistes.

On a beaucoup parlé au cours de ce débat de la loi de 1884. Je me permettrai de rappeler que son élaboration s'est prolongée durant des années, de 1875 à 1884, et qu'elle a fait l'objet d'une étude continue du Parlement à l'époque. Cette loi nous régit encore et elle a été modifiée en 1890, comme le rappelait mon ami Champeix tout à l'heure, en ce qui concerne l'organisation des syndicats de communes.

Or, depuis quelque temps, on nous fait examiner des projets successifs qui remettent en cause son économie générale, et toujours avec la procédure d'urgence.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Ah, non !

M. Jean Nayrou. M. Duclos le disait tout à l'heure avec le talent qui le caractérise et il avait bien raison, d'autres orateurs aussi l'ont exprimé.

Je tiens à souligner cette anomalie : l'on transforme une loi qui a fait ses preuves, alors qu'il suffirait de l'adapter, selon les conceptions démocratiques qui sont les nôtres, et on le fait rapidement, toujours avec la même procédure, qui aurait dû être exceptionnelle selon les constituants de 1958.

On transforme donc carrément l'administration municipale sans toujours en voir les conséquences. Les gouvernements successifs de la V^e République suivent depuis 1959 un processus qu'ils voudraient inexorable. Ce fut d'abord le décret du 22 janvier 1959 et vous vous êtes retranché, en commission et, ce matin, en séance publique, monsieur le ministre, derrière ce décret, singulièrement son article 4.

Or, ce texte n'avait pas pour objet essentiel la fusion des communes. Il s'intitule : « Décret du 22 janvier 1959 relatif aux chefs-lieux et aux limites territoriales des communes » et le problème des fusions de communes n'est abordé que dans l'article 6 par le truchement de la dévolution des biens que pourraient posséder les communes éventuellement fusionnées.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Et l'article 4 ?

M. Jean Nayrou. Voulez-vous que je vous en donne lecture ?

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Oui.

M. Jean Nayrou. Ecoutez ce que dit cet article : « Sous réserve des dispositions prévues à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 novembre 1945 concernant les limites de départements, les décisions relatives à la modification des circonscriptions communales, à la fixation ou au transfert des chefs-lieux qu'elles peuvent entraîner sont prononcées par arrêté préfectoral dans les cas prévus au deuxième alinéa de l'article 3.

« Un décret en Conseil d'Etat, sur proposition du ministre de l'intérieur, est requis dans les autres cas de modification des limites territoriales, de fixation ou de transfert de chefs-lieux. »

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le sénateur ?

M. Jean Nayrou. Je vous en prie, monsieur le ministre.

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

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Je voudrais qu'on précise cette question, ce qui a d'ailleurs été fait tout à l'heure par un des orateurs.

Ce texte a été modifié et le deuxième alinéa de l'article 4 est maintenant rédigé comme suit : « Toutefois, un décret en Conseil d'Etat, sur proposition du ministre de l'intérieur, est requis lorsque la modification territoriale projetée a pour effet de porter atteinte aux limites cantonales ou si la réunion de communes envisagée n'a pas recueilli l'accord de tous les conseils municipaux intéressés. »

Vous voyez donc qu'effectivement le texte s'applique aux fusions.

M. Jean Nayrou. C'est exact, monsieur le ministre, mais cela ne détruit pas mon argumentation. En effet, en ce moment, je commence à examiner le processus suivi depuis le 22 janvier 1959 pour aboutir à la fusion des communes.

M. Pierre Marcilhacy. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Nayrou ?

M. Jean Nayrou. Je vous en prie.

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

M. Pierre Marcilhacy. Monsieur le ministre, en commission nous avons examiné ce problème et, étant donné ma spécialité, mes collègues se sont tournés vers moi. Excusez-moi de vous indiquer que je ne suis absolument pas d'accord sur votre interprétation.

Le décret de 1970 a effectivement modifié celui de 1959, mais, dans le texte que vous avez cité, figure un « ou » à la place du « et », lequel figure dans l'édition de Berger-Levrault. On m'a dit que c'était une coquille typographique et je veux bien l'admettre.

Mais la preuve que votre interprétation n'est pas la bonne, je la trouve dans notre charte à tous, à savoir la Constitution, article 34, stipulant que « la loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Par conséquent, par décret, on ne pouvait porter atteinte à ce mécanisme.

Enfin, dernière démonstration : si vous pouviez agir par décret, je suis persuadé que vous n'auriez pas présenté un projet de loi et dérangé le Parlement pour le voter ! (*Sourires et applaudissements sur de nombreuses travées.*)

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, m'autorisez-vous à répondre à M. Marcilhacy

M. le président. Je ne puis le faire qu'avec l'autorisation de l'orateur qui a seul la parole.

M. Jean Nayrou. Je n'y vois aucun inconvénient.

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

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Je voudrais compléter l'information du Sénat.

Effectivement, l'édition Berger-Levrault du code d'administration communale comporte une coquille et il faut se reporter au *Journal officiel* qui seul fait foi et stipule : « ... de porter atteinte aux limites cantonales ou si la réunion de communes envisagée n'a pas recueilli l'accord de tous les conseils municipaux intéressés » et non pas : « ... et la réunion... »

Cette question réglée, je dois ajouter que, si mes souvenirs sont exacts, les limites territoriales des communes sont fixées par décret, depuis l'ordonnance de 1945, et que le Gouvernement n'avait donc pas besoin de faire voter un projet de loi par le Parlement pour avoir la possibilité de procéder à des fusions par décret en Conseil d'Etat.

Si nous insérons ces dispositions dans le présent texte, c'est simplement pour qu'il soit complet et que le Parlement se rende compte de ce que nous voulons faire, dans le cadre du plan arrêté par le préfet après consultation de la commission d'élus. Nous voulons répondre à un souci de clarté.

Nous n'avons absolument pas l'intention d'agir à tort et à travers par décret, comme vous nous en faites le procès actuellement.

M. Jean Nayrou. Je reviendrai sur ce point tout à l'heure.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Au contraire, comme nous l'indiquons dans l'exposé des motifs, c'est par le volontariat que nous voulons réaliser fusions et groupements de commune. S'il en était autrement, le Gouvernement se serait contenté d'appliquer les textes qui existent déjà pour procéder à des fusions par décret en Conseil d'Etat.

Je tenais d'ores et déjà à apporter des précisions sur cette question essentielle sur laquelle je reviendrai tout à l'heure en répondant aux divers intervenants.

M. Jean Nayrou. Monsieur le ministre, vous n'avez pas de chance, car votre interprétation n'est pas la bonne ! En effet,

le comité constitutionnel consultatif de 1958 — plusieurs collègues qui en faisaient partie peuvent en témoigner — a discuté au cours de plusieurs séances, au Palais-Royal, de cette question précise, et c'est M. Marcilhacy qui a raison : le décret d'octobre 1945 n'entre plus en jeu dans ce domaine et il faut s'en tenir à la Constitution, que l'on invoque tant par ailleurs !

M. Henri Tournan. Monsieur Nayrou, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean Nayrou. Je vous en prie.

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

M. Henri Tournan. J'ai écouté la démonstration de M. le ministre de l'intérieur selon laquelle les fusions de communes seraient du domaine réglementaire.

Dans ces conditions, en demandant le vote d'une loi — je me fais l'avocat du diable car vous pensez bien que je ne suis pas du tout favorable à cette interprétation, monsieur le ministre — vous seriez en désaccord avec la hiérarchisation des actes législatifs et réglementaires et le Conseil constitutionnel pourrait être éventuellement saisi.

Si vous estimez que ce projet est du domaine réglementaire, il ne peut pas être du domaine législatif.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Puis-je répondre à M. Tournan, monsieur le président ?

M. le président. Avec l'autorisation de l'orateur, monsieur le ministre !

M. Jean Nayrou. C'est volontiers que je l'accorde.

M. le président. Vous avez donc la parole.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Le projet dont vous discutez aujourd'hui a été soumis au Conseil d'Etat, qui a parfaitement admis que cette matière réglementaire y figure. C'est qu'il s'agit d'un texte d'ensemble et que le Parlement doit savoir à quoi s'en tenir. (*Murmures sur de nombreuses travées.*)

Toutefois, je dois rappeler que l'article 6 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à la procédure de modification des circonscriptions administratives et territoriales stipulait déjà : « Les modifications aux circonscriptions territoriales des communes sont décidées par décret en Conseil d'Etat ». Tel est le droit applicable.

M. Pierre Marcilhacy. Puis-je répondre à M. le ministre ?

M. le président. Toujours avec l'autorisation de l'orateur, sinon celle du règlement, je vous donne la parole.

M. Pierre Marcilhacy. Nous sommes certainement au cœur du débat !

Le décret que vous avez invoqué pour réaliser des fusions de communes a pour objet, ainsi que M. Nayrou l'a rappelé tout à l'heure, de faciliter la procédure consistant à modifier les limites territoriales d'une collectivité locale.

Nous l'admettons, des facilités administratives sont nécessaires, mais, en cas de fusion, il y a disparition d'une collectivité locale et, d'après le texte de l'édition Berger-Levrault, dont on prétend qu'il comporte une erreur typographique, vous n'auriez pas pu utiliser les dispositions envisagées pour agrandir des limites territoriales pour opérer des fusions de communes. Le mot « et » vous aurait interdit, par extrapolation, de vous servir de ce texte. Dans ces conditions, je m'inquiète fort qu'un petit mot de deux lettres donne des pouvoirs aussi grands à l'administration dans une matière aussi délicate !

Enfin, vous déclarez que le projet a été soumis au Conseil d'Etat. Laissez-moi vous dire que j'ai pour cette institution — que j'ai défendue alors que d'autres l'attaquaient — un très grand respect. Cependant, il m'est arrivé d'aller devant sa section contentieuse et d'obtenir des décisions qui n'étaient pas du tout conformes aux avis des commissions administratives.

Au surplus, en la matière, jusqu'à ce qu'on nous démontre le contraire, c'est le Parlement qui est le maître ! (*Applaudissements sur de nombreuses travées à gauche, au centre et à droite.*)

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Me permettez-vous de continuer à vous interrompre, monsieur Nayrou, pour répondre tout de suite à M. Marcilhacy

M. Jean Nayrou. Je vous en prie.

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

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. J'ai redemandé la parole, non pas pour en terminer avec ce sujet car cette discussion se poursuivra peut-être ce soir lors de l'examen des amendements, mais parce que cette importante question se situe au cœur du débat.

Si nous avons mentionné dans le texte législatif la possibilité de procéder à des fusions par décret en Conseil d'Etat, quand

tous les moyens de conciliation auront été épuisés, c'est que nous avons voulu, pour l'application du Plan qui aura été arrêté par le préfet et par la commission d'élus, rendre possible l'utilisation de ce décret en Conseil d'Etat, le Parlement pouvant ainsi donner son opinion sur cette procédure.

L'Assemblée nationale a décidé que l'utilisation de ce décret en Conseil d'Etat serait subordonnée à l'expression de la volonté de la majorité de la population. Mais le décret en Conseil d'Etat, tel qu'il est prévu par les textes en vigueur, reste à la disposition du Gouvernement d'une façon permanente en dehors de l'élaboration de la carte qui, elle, est temporaire.

Le décret en Conseil d'Etat, tel qu'il est prévu dans le projet de loi actuellement en discussion, est donc temporaire. Il est nécessaire pour l'application du plan qui sera arrêté par la commission et le préfet.

Telles étaient les précisions juridiques que je tenais à apporter au Sénat. C'est une question importante dont nous aurons à débattre de nouveau au cours de cette discussion.

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

M. Jean Nayrou. Je savais que je soulevais un problème très important en évoquant cette question, mais je ne pensais pas que le débat s'instaurerait dès à présent à son sujet. Cependant, nous pouvons nous en féliciter, monsieur le président, tout en vous priant de nous excuser si nous avons, par les différentes interruptions auxquelles je me suis prêté, fait une entorse au règlement. Il était bon d'aborder l'aspect juridique de ce projet qui a une importance très grande.

Monsieur le ministre, je ne suis pas convaincu par votre argumentation. J'ai le souvenir des travaux de 1958 et je pense qu'ils avaient une valeur supérieure à un décret de 1945. La loi doit toujours avoir priorité sur le décret et je suis entièrement d'accord avec l'interprétation de M. Marcilhacy.

Le décret du 22 janvier 1959 a été appliqué d'une façon très adroite. Pendant quelques années, on l'a laissé dans l'ombre, il est passé à peu près inaperçu, puis, tout à coup, vers 1962 ou 1963, on a procédé à quelques fusions de hameaux avec des communes voisines, à des fusions de petites communes recevant l'accord des conseils municipaux et pas du tout par voie autoritaire ; les fusions dont j'ai connaissance ont été faites volontairement par la simple application de ce décret.

Puis, vint la période de 1963-1964, qui fut celle des syndicats intercommunaux à vocation multiple. Il s'en créa partout. Dans mon département, on en compte dix-sept. Evidemment, le représentant du Gouvernement, à l'époque, avait reçu des instructions dans ce sens. Cela donna à l'institution des syndicats intercommunaux à vocation multiple un caractère politique certain, car l'administration voulut les manipuler d'une façon toute spéciale.

J'ajoute que l'application qui en fut faite va à l'encontre même de l'objectif poursuivi, car on peut constituer un syndicat à vocation multiple dans un canton où les communes ont des intérêts communs, des servitudes communes, des possessions communes, des ressources communes, cela se conçoit, mais, dans un autre canton que je connais bien, le chef-lieu est aussi pauvre que les communes rurales avoisinantes, et je me demande alors l'intérêt d'un syndicat à vocation multiple. Comme je l'avais déclaré ici même, le 10 juillet 1961, au cours de la discussion d'une question orale avec débat, une somme de pauvre n'a jamais fait une richesse. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

En 1968, les sous-préfets, chargés de missions économiques auprès des préfets régionaux, ont procédé à une nouvelle étude sur un découpage administratif par l'institution de secteurs de coopération intercommunale.

Le 3 décembre 1968, à cette même tribune, j'ai eu l'occasion de donner connaissance à M. le ministre de l'intérieur de faits précis. D'après un document émanant de la délégation régionale, pour mon département, avec ces secteurs de coopération intercommunale, un canton comme celui de Pamiers, qui compte plus de 20.000 habitants, formait un secteur de coopération intercommunale, alors que le village d'Aulus, qui comprend 227 habitants, faisait, lui aussi, l'objet de la création d'un tel secteur.

J'avais démontré à l'époque, à cette même tribune, que les préoccupations politiques étaient à la base du découpage tel qu'il avait été étudié. Puis advint le 29 avril 1969 : le peuple français repoussa le projet qui lui était soumis par voie de référendum et le projet de découpage retomba, sinon dans les oubliettes, du moins dans les dossiers.

M. le ministre de l'intérieur, c'est un hommage que je lui rends, au cours de la discussion budgétaire suivante, déclara à notre assemblée : le peuple français s'est prononcé ; dès lors, il n'y a plus de problème. Les communes sont importantes pour la vie du pays ; nous nous inclinons en vrais démocrates que nous sommes.

Un sénateur à gauche. Il l'a oublié !

M. Jean Nayrou. Il y avait donc de la prudence de la part du Gouvernement ; il y avait aussi, de notre part, une certaine réserve. Nous avons raison car, en 1970, fut inaugurée une nouvelle série de tentatives de découpage administratif. Tout se tient.

La loi du 31 décembre 1970 a accru en principe, du moins dans les mots, les libertés communales. Mais quelles libertés ? Pour quelles communes ? J'y reviendrai tout à l'heure.

On a accru les pouvoirs des maires. Ils ont le droit de recevoir des délégations que je qualifie d'exorbitantes. Mais au profit de quels maires s'effectue cet accroissement de pouvoirs ? Pas de tous les maires puisque, maintenant, on nous propose un projet de fusions et le maire de la commune fusionnée n'aura pas le droit de déléguer ses pouvoirs aux maires adjoints dont on nous annonce la création dans les communes associées.

A la page 178 du recueil de lois, nous trouvons la stipulation suivante : « Sauf disposition contraire à leurs délibérations, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation, en cas d'empêchement du maire par le conseil municipal... ». Donc, le texte ne prévoit pas de délégation aux maires adjoints, et, à plus forte raison, si ces maires adjoints ne sont pas toujours des conseillers municipaux, car le projet de loi prévoit que des adjoints spéciaux pourront être désignés dans des communes associées ou dans des sections de communes sans faire partie du conseil municipal.

Pour nous, c'est là un sujet de préoccupation. On parle de libertés communales pour des communes dont on ne sait pas ce qu'elles seront. On a accru les pouvoirs des maires dont le nombre sera restreint et dont l'audience territoriale sera accrue. Ainsi cela doit nous rendre plus prudents dans nos appréciations.

Le projet actuel apporte une réponse qui n'est pas très encourageante. Au mois d'avril dernier a été votée la loi sur le personnel communal qui, qu'on le veuille ou non, constitue une atteinte aux pouvoirs des maires puisque l'administration est chargée de la nomination des personnels par le jeu des commissions qui ont été créées en vue de dresser les listes d'aptitude. Le texte que le Sénat a adopté était même aggravé par rapport à celui qu'avait présenté le Gouvernement.

Je persiste à penser, avec le groupe socialiste, que les maires devraient pouvoir jouir pleinement des prérogatives qui leur ont été données par la loi de 1884 pour le recrutement du personnel communal.

Nous en arrivons enfin au projet sur les fusions et regroupements de communes. Le critère de la population a été abandonné mais il ne me semble pas absent des préoccupations gouvernementales.

La presse s'en est fait l'écho. Dès que M. le ministre de l'intérieur a annoncé ce projet de réforme des communes, la presse a aussitôt parlé de celles de moins de deux cents habitants, puis de celles de cent habitants et enfin de celles de moins de cinquante habitants ; et nous avons vu fleurir, dans les journaux parisiens essentiellement, c'est-à-dire dans ceux qui sont éloignés de nos campagnes et de nos provinces, maintes dissertations sur l'impossibilité pour ces communes de vivre et d'être bien administrées.

Dans l'un de ces articles, j'ai vu, avec un certain pincement au cœur, mettre en cause le dévouement et la compétence des maires de nos communes rurales.

Nous aboutissons aujourd'hui à un projet qui est la suite logique de ce que les gouvernements ont fait depuis 1959.

Le critère est-il définitivement écarté ? Nous en doutons, monsieur le ministre. Pas en ce qui vous concerne mais de la part des technocrates qui hantent les cabinets et l'administration centrale et qui ont tant insisté sur ce point depuis quelques années et surtout dans un passé récent. Je m'inscris en faux contre l'affirmation selon laquelle les petites communes ne peuvent pas vivre.

M. André Méric. Très bien !

M. Jean Nayrou. C'est compter sans le dévouement et le travail acharné des maires et des conseils municipaux. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées à gauche.*)

Ils font tout leur possible pour procurer à leur commune les activités et les ressources indispensables. Car le vrai problème est bien celui des finances locales. Je n'insisterai pas à ce sujet puisque le problème a été traité par les divers orateurs qui m'ont précédé.

J'en arrive aux fameuses incitations financières. Là, je me permets également de juger en fonction d'un précédent que je connais bien. Lorsqu'on a créé les syndicats à vocation multiple, en 1963-1964, on a promis, là aussi, des incitations financières. Que sont-elles devenues ? Je vous cite un chiffre que j'ai déjà mentionné devant vous : dans mon département, l'an passé, on a attribué moins de 15 millions d'anciens francs à titre d'incitations financières, ce qui représentait moins de 5.000 anciens francs par commune regroupée dans les syndicats. Si je fais le

rapprochement avec le budget 1971, je constate qu'une seule ligne est consacrée à ces incitations financières. Or, elle ne comprend qu'un crédit de 1 million de francs actuels pour la France entière.

M. le ministre de l'intérieur a bien voulu nous dire, en commission, que ce crédit serait augmenté, mais, une fois encore, je crains que la vérité ne passe d'abord par la rue de Rivoli.

Serons-nous en présence d'une meilleure administration si les dispositions du présent projet de loi sont adoptées ? Je ne le pense pas car cette loi aura pour effet d'éloigner les administrés de leurs administrateurs.

Ainsi, dans un chef-lieu de canton que j'administre depuis deux mois et demi seulement, si une fusion était opérée et si le Gouvernement usait de sa prérogative pour prendre un décret en Conseil d'Etat, je me trouverais dans l'obligation d'administrer une commune nouvelle groupant certains hameaux distants d'une vingtaine de kilomètres. Comment ferais-je pour m'occuper de l'entretien des écoles, des églises ? Comment ferais-je pour m'occuper des biens communaux et de la population de montagne dont l'administration judiciaire, elle-même, est obligée de tenir compte des us et coutumes aussi divers que les vallées. Il y a là la menace d'une sous-administration ; donc, la disposition proposée n'est pas bonne.

On va créer des adjoints spéciaux. Ceux-ci seront officiers de l'état civil ; ils procéderont aux mariages ; ils pourront recevoir, le cas échéant, des délégations. Mais, si le maire a déjà reçu des délégations de son conseil municipal, il ne pourra pas, à son tour, déléguer ses pouvoirs aux maires adjoints, je l'ai démontré tout à l'heure.

Ces adjoints spéciaux connaîtront donc un dénuement complet de prérogatives et les communes associées ne seront qu'une façade pour essayer de faire avaler la pilule de la fusion. Toute fusion opérée dans ces conditions s'opérerait donc au détriment des populations et de nos administrés.

Une autre affaire n'est pas traitée par le projet de loi, monsieur le ministre. Elle a été abordée par le décret du 22 janvier 1959 et elle concerne les biens des communes et notamment ceux dont la possession découle, par exemple, de donations à telle ou telle fin.

Se pose également la question des droits d'usage. Dans nos Pyrénées, nous avons hérité de droits médiévaux qui appartiennent à des vallées et des hameaux différents et dont on nous déposséderait volontiers. Cela a provoqué, dans le passé — M. Caillaud connaît bien la question — de nombreux différends entre villages voisins appartenant à une même commune. Que sera-ce dans l'avenir, comme l'a rappelé un de nos collègues tout à l'heure, lorsqu'une commune résultant de fusions aura à gérer ces droits d'usage différents, sinon divergents ? C'est un problème qui n'est pas réglé par le projet de loi. Je vous prie de m'excuser de l'évoquer, monsieur le ministre, mais je parle les pieds sur la terre.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Nous aussi ! Je vous répondrai tout à l'heure sur ce point.

M. Jean Nayrou. J'attendrai votre réponse avec curiosité. Ces problèmes doivent être traités avec beaucoup de soin et ne pas être vus avec des verres déformants. Croyez que cette question des biens et des droits d'usage risque de fausser en beaucoup d'endroits les données d'une fusion, même si elle est faite avec la plus parfaite bonne foi.

Nous ne prétendons pas figer l'administration municipale dans un ordre établi. Nous comprenons la nécessité d'une évolution. Il ne faut pas oublier, comme le rappelait mon ami M. Marcel Champeix tout à l'heure, que, depuis 1890, des syndicats de communes se sont constitués, qu'ils ont rendu des services inappréciables pour la voirie, l'adduction d'eau, l'électrification en particulier. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Sûrement !

M. André Méric. Cela n'a pas changé !

M. Jean Nayrou. Je crois que ce serait faire fi d'une œuvre particulièrement féconde que de l'oublier. Les communes ont déjà à leur disposition des moyens de coopération. C'est certain.

Coopération ? Nous sommes d'accord, mais nous pensons que cette coopération doit s'opérer dans le respect de la liberté et de la démocratie. Je rappellerai simplement pour mémoire que la présentation de votre projet, monsieur le ministre, était accompagnée de nombreuses précautions. Vous y avez ajouté les précautions oratoires. Elles étaient nécessaires, croyez-le, car tout ce que vous pouvez avoir écrit ou dit est effacé par une petite phrase qui figure à la page 10 du projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale et qui concerne le fameux décret en Conseil d'Etat. Je voudrais être sûr, monsieur le ministre, que, même si nous votons un autre texte ici, vous n'avez pas pour objectif final d'en arriver par des textes futurs, à ce fameux décret en Conseil d'Etat qui jetterait à bas toutes les précautions que la commission des lois a prises et que le

Sénat prendra certainement. Je signale — c'est peut-être un signe des temps — que l'Assemblée nationale a modifié ce projet de loi comme jamais elle n'a modifié un projet gouvernemental depuis 1958. C'est vous dire l'importance du texte qui nous est soumis.

Puis on a parlé de carotte. En commission devant vous, monsieur le ministre, j'ai évoqué le système du morceau de sucre que l'on donne aux animaux savants lorsqu'on attend d'eux un exercice difficile. (*Rires.*) Vous nous avez précisé que les communes associées — on disait alors les communes annexes — continueraient à avoir leurs délégués sénatoriaux.

L'Assemblée nationale a trouvé un système. Je ne sais pas ce qu'il vaudra à l'expérience. Toujours est-il qu'à cette occasion vous avez déposé un amendement. Une collaboratrice du journal télévisé l'a annoncé à l'émission de midi ce jour-là et, c'est le fait que je voulais porter à la connaissance du Sénat, elle a ajouté, avec un petit sourire en coin qui se voulait entendu : « C'est parce qu'il y aura les élections sénatoriales au mois de septembre prochain. » Je dois dire que cela n'était pas très élégant de la part de cette collaboratrice...

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. La télévision échappe au Gouvernement. (*Sourires sur les travées socialistes et communistes.*)

M. Jean Nayrou. Cela valait la peine d'être rappelé, monsieur le ministre, car c'est une atteinte à la dignité du Sénat et je tiens à le souligner...

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Nous ne sommes pas responsables.

M. Jean Nayrou. J'affirme que lorsqu'on a la responsabilité de rendre compte devant des millions de téléspectateurs des travaux du Parlement, on doit d'abord lire les textes qui vous sont soumis. Cette collaboratrice aurait pu voir, comme vous l'avez dit tout à l'heure, qu'avant une dizaine de mois rien ne sera fait et que, par conséquent, les élections de septembre n'ont rien de commun avec le morceau de sucre que l'on donne aux animaux savants. (*Très bien ! sur les travées socialistes et communistes.*)

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. C'est entièrement vrai.

M. André Méric. Il fallait servir les intentions du Gouvernement.

M. Jean Nayrou. En montant à cette tribune, j'avais l'impression de remplir un double devoir : d'abord, un devoir de fidélité à l'égard des populations qui habitent les zones les plus déshéritées, celles où le Gouvernement veut soigner tout particulièrement la protection de la nature et où il entend donner à ces populations un rôle tout à fait nouveau, que l'on dit très important ; ensuite un devoir de reconnaissance envers les maires et les conseils municipaux dont je salue le dévouement constant et efficace. Je rappelle ce dévouement plein d'humanité, de réalisme et de désintéressement aux technocrates parisiens qui, à grands coups de formules, dans l'irresponsabilité de leurs bureaux, prétendent nous gouverner. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes et à gauche.*)

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

M. Pierre Bouneau. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, mon intervention sera brève sur un sujet dont l'importance n'échappe à personne et je vous prie de m'excuser des éventuelles redites après les remarquables exposés que nous avons entendus.

Tout d'abord et comme certains l'ont utilement dit lors de la discussion de la loi du 31 décembre 1970, il est aussi essentiel de réaliser la réforme des finances communales que d'inciter les communes à se regrouper.

Les deux actions devraient être concomitantes parce qu'elles sont complémentaires.

Si les besoins essentiels de la vie des communes, conformes aux exigences de la vie moderne, sont importants et urgents, c'est bien parce que les moyens mis à leur disposition sont insuffisants et le regroupement va permettre de faire, à l'intérieur de son périmètre, l'inventaire des équipements à réaliser. Mais pour que les regroupements et les fusions concourent à une meilleure administration, ce qui est bien le but que s'assigne le projet, il est indispensable de donner aux collectivités regroupées les possibilités financières qui leur ont jusqu'à ce jour fait défaut.

Si donc ce projet, qui est louable dans ses intentions, mais qui devrait être amendé pour en faire disparaître toute contrainte, est voté, il n'aura d'effet heureux que s'il est assorti d'une réforme des finances communales, tendant à donner à nos collectivités locales les moyens dont elles ont besoin pour structurer, équiper et construire.

Or, que constatons-nous ?

Les subventions accordées par votre ministère avec une parcimonie dommageable à l'équipement sont, en général, quand il s'agit de crédits délégués aux préfets pour les bâtiments communaux neufs ou pour les travaux de grosses réparations, de l'ordre de 10 à 15 p. 100 tant les besoins sont grands et vos moyens faibles.

Mais ces mêmes travaux entraînent le versement de la T. V. A. dont le taux dépasse nettement celui de la subvention.

Ainsi pourrait-on dire que ce n'est pas l'Etat qui subventionne les communes, mais au contraire les communes qui subventionnent l'Etat.

Et tant que durera cette situation à laquelle s'ajoute la mauvaise habitude de l'Etat de se décharger sur les communes de tâches de plus en plus nombreuses, tous les textes qui seront votés ne répondront pas au but à atteindre.

Mais que dire de la hâte fébrile avec laquelle il est demandé au Sénat de discuter ce texte ?

Notre assemblée est et demeure l'émanation et la représentation des collectivités locales, qui l'ont bien compris en participant au refus du projet de modification de la Constitution qui faisait du Sénat une assemblée sans pouvoir, n'émettant que des avis.

Nos collectivités locales, municipales et départementales considèrent que le Sénat est leur soutien naturel et le défenseur de leur indépendance et de leurs libertés. Le Sénat se doit donc d'être très attentif et très prudent à l'égard de ce texte.

Or, l'excellent rapport de notre collègue M. Mignot a été mis en distribution le samedi 12 juin et la discussion devait s'instaurer le lundi 14. Quelle raison avez-vous donc, monsieur le ministre, pour aller si vite ?

N'eût-il pas été de meilleure méthode de nous laisser le temps de l'étude et de la réflexion sur un projet auquel nous attachons une importance particulière et de remettre en tête d'un ordre du jour de la session d'octobre, où les projets importants sont rares, l'examen de ce texte ?

Tout cela est bien troublant et nous inquiète, alors que les syndicats à vocation multiple permettaient de réaliser l'essentiel de votre projet, dont l'efficacité est conditionnée par la réforme des finances locales.

Aussi suis-je très perplexe sur le vote qui sera émis à la fin du débat et dont le sens sera sans doute différent selon que seront ou non votés les amendements. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. Brives, qui sera le dernier orateur que nous entendrons avant la suspension de séance.

M. Louis Brives. Monsieur le président, monsieur le ministre, je monte à cette tribune un peu préoccupé par le vieux dicton : « Ventre affamé n'a pas d'oreilles. » (*Sourires.*) Aussi, je vais essayer d'être bref.

Le projet que vous nous proposez, monsieur le ministre, est lourd de conséquences. S'il devient loi, la carte administrative de la France en sera bouleversée, des entités économiques existant depuis des siècles condamnées à terme, des habitudes ancestrales rompues. Je sais bien que vous avez conclu ce matin, dans une intervention d'ailleurs fort adroite, en disant le contraire. Mais je ne suis pas convaincu.

Si je distingue mal ce qu'y gagne la République, par contre, j'ai conscience de ce qu'elle y perd. La raison, et pour cette Assemblée la reconnaissance même envers nos mandants, nous attachent viscéralement à la commune. Elle est un cadre politique et social qui s'est imposé, car elle est à l'échelle des contacts humains et non, comme certains le prétendent, une survivance désuète d'un passé révolu. L'histoire des communes, prenant âme dans l'enthousiasme de la Nuit du 4 août, n'est pas un mythe ; elle est, au contraire, une réalité politique actuelle. Ainsi, comment voulez-vous que le Sénat, par vocation grand conseil des communes de France — cela vous a déjà été dit — ne soit pas inquiet de l'environnement même de ce projet ?

Elaboré dans le secret, il n'a été porté à la connaissance des élus locaux que tout récemment. L'Assemblée nationale a été saisie six jours après le congrès des maires de France, le lendemain de la Pentecôte. Doit-on au Saint-Esprit d'avoir inspiré nos ministres, maîtres de l'ordre du jour ? (*Sourires.*)

Quoi qu'il en soit, ce défaut de consultation préalable, de concertation a conduit nos collègues maires, dont la sagesse est bien connue, à accueillir diversement vos propos. Le lendemain, ils descendaient pacifiquement dans la rue. Certes, ce ne sont pas des perturbateurs et l'ordre public n'a pas été troublé. Tout s'est déroulé dans le calme et la dignité, mais leur anxiété n'en méritait que plus d'attention. Cependant, vous avez fermé les yeux et l'appareil législatif a suivi imperturbablement son chemin.

Voté le 3 juin par l'Assemblée nationale, ce projet vient devant notre Assemblée dans l'ambiance désagréable d'une fin de session irrationnellement chargée. Cette procédure accélérée, d'autant plus préoccupante que rien ne semble justifier une

telle hâte, ne peut que nous conduire à la plus grande réserve. Les apaisements que vous avez voulu nous donner ne paraissent pas en concordance avec votre déclaration liminaire. Une bonne administration du territoire, avez-vous dit ce matin, n'est pas compatible avec l'existence de 37.708 communes.

Or — chacun en est pénétré et on vous l'a dit — une réforme des structures demeure un leurre et une naïveté tant que celles des finances locales, des possibilités d'investissements, du personnel communal, des libertés ne seront pas mises en place, la liberté sans ressources n'étant, en fait, que celle de ne rien faire.

Certes, la procédure relative aux emprunts semble allégée, mais elle n'en reste pas moins soumise au préalable des subventions, à l'accord du Plan et à l'assentiment des services des finances, c'est-à-dire à l'accord discrétionnaire de l'administration.

En outre, un tel texte, au demeurant assez confus, rappelle le plan Mansholt qui, préconisant une ségrégation très discutée au regard de l'attribution des crédits susceptibles d'être accordés aux exploitants familiaux, se fondait sur l'état de paupérisation ainsi orchestré pour conclure à la nécessité de hâter la suppression d'un grand nombre d'entre eux.

Dès lors, je vous prends à témoin : cette entreprise a-t-elle pour autant réglé le problème de l'agriculture ? Les petites communes sont un peu logées à la même enseigne : on supprime les crédits et l'on prend prétexte de leurs difficultés pour les inciter à la fusion. Je serais tenté de dire après tant d'autres que ce n'est pas en regroupant des misères qu'on crée la richesse. Un principe fondamental du vieux droit romain, qui n'a rien perdu de sa valeur actuelle, stipule : *nemo auditur...* Vous connaissez la suite. Nul ne peut invoquer sa propre faute.

Ainsi, avant de condamner à terme, dans un premier temps, 11.391 communes — je dis bien : à terme, dans un premier temps, car ce projet fragmentaire rappelle le manteau d'Arlequin auquel on rajoute, selon les besoins, de nouvelles pièces — donnez d'abord aux communes les moyens de survivre, réformez la T. V. A. dont l'application est un scandale permanent, remboursez les sommes prélevées, au moins en ce qui concerne la fraction excédant la subvention elle-même car cela constitue, au sens juridique du terme, le paiement de l'indu qui donne lieu à répétition, c'est-à-dire juridiquement à remboursement ; diminuez les prélèvements de l'Etat sur les recettes fiscales, soit 85 p. 100, et fiez-vous pour le reste aux qualités traditionnelles et au dévouement affirmé des maires de France.

Sans entrer dans le détail de l'articulation du projet pour éviter trop de redites, je vous ferai remarquer que vous sentez tellement l'aspect rébarbatif de la fusion, le caractère contraignant, sous des apparences de volontariat, de votre texte, par exemple au regard de l'article 4 ou de l'article 2 qui stipulent *in cauda* — j'aurais envie de dire *venenum* — les attributions des préfets, que vous l'avez assorti de la carotte de la majoration pendant cinq ans des subventions de l'Etat pour les équipements réalisés par les nouvelles communes.

Mais, malgré vos efforts, très méritoires, de persuasion — car la tâche n'était pas facile — quelle crédibilité réelle, après la majorité elle-même de l'Assemblée nationale qui a laissé transpirer son émotion, pouvons-nous attacher à cette perspective ? Comment penser, par exemple, que Toulouse, avec ses 450.000 habitants fusionnant avec les 2.000 de Blagnac, verra augmenter ses subventions de 50 p. 100 ? D'autant que nous avons en mémoire l'expérience malheureuse du décret du 27 août 1964.

Je veux bien que vous ayez prévu la ligne budgétaire oubliée par votre prédécesseur. Mais, même appâtée avec 100 millions, une ligne fait toujours penser au pêcheur et au pêché. (*Sourires.*)

Vous dites ensuite que le second avantage de la fusion sera d'égaliser, toujours en cinq ans, les charges fiscales entre les communes, autrement dit de faire payer par les bonnes gestions les erreurs, s'il en existe, des autres.

Par de nombreux aspects, votre projet n'est pas une innovation. Il y a longtemps qu'on se préoccupe du problème des réformes des impôts locaux. Dès 1900, Joseph Caillaux s'en souciait. Depuis l'ordonnance de 1959, de nombreux syndicats à vocation multiple ont été créés. Des districts et communautés urbaines ont été institués en 1966. Les Coder sont venues compléter cet ensemble de mesures. Le passé garantissant l'avenir, les résultats ont-ils été pour autant probants ?

Je sais bien qu'à cette tribune les questions locales n'ont pas de profonde signification. Elles n'en constituent pas moins des critères d'appréciation d'autant plus précieux qu'ils sont plus facilement contrôlables et les résultats généraux ne peuvent être que la conséquence de l'ensemble des résultats particuliers.

Or, les départements de l'Aude, de la Haute-Garonne et du Tarn sont sensibilisés, entre autres, par un exemple qui n'a rien d'encourageant. En 1947, le président du conseil de l'époque, M. Ramadier, posait dans la Montagne noire tarnaise

la première pierre d'un barrage dont l'exploitation était confiée à une institution interdépartementale. En 1952, trois syndicats réunissaient dans l'Aude, la Haute-Garonne et le Tarn environ 120 communes. Or, malgré le poids économique, la parfaite liaison et l'excellente structuration de ces organismes, les besoins demeurent immenses.

Je connais bien ceux du syndicat du Tarn qui compte quelque 40 communes puisque j'ai dû en assumer la présidence. Sa situation est en fait profondément alarmante. Les crédits de travaux de 1969 ayant été escamotés — comme, hélas ! pour tant d'autres — par les mesures d'encadrement, les retards sont considérables. Par suite, si vingt-huit communes ont été à peu près entièrement équipées en dix-huit ans, dix encore dans la région de Lavaur viennent de verser leur neuvième contribution, de l'ordre de 500 anciens francs par habitant, sans savoir encore la date à laquelle elles pourront être alimentées.

D'autre part, au regard des prix unitaires, l'institution interdépartementale est contrainte de vendre l'eau 30 francs le mètre cube aux différents syndicats. Je vous laisse deviner à combien elle revient sur l'évier de la ménagère.

Si je suis pleinement d'accord avec vous lorsque vous affirmez à l'Assemblée nationale votre souci d'uniformiser les prix de l'eau, comment voulez-vous qu'après de telles expériences syndicales mes collègues des trois départements en cause ne fassent pas preuve de morosité, puisque le mot est à la mode ?

Certes, nous ne nions pas les impératifs du progrès, les transmutations ordonnées par une ère au cours de laquelle la science a dépassé en moins de quinze ans tout ce que l'expérience des hommes avait accumulé. Ce qu'il y a de nouveau — nous en avons conscience — c'est non seulement l'évolution irréversible des données et son mouvement, mais ce qu'Oppenheimer appelait « le changement de rythme du mouvement lui-même ».

Nous avons conscience des problèmes nouveaux créés par l'apparition des agglomérations urbaines. Mais ce stade n'est-il pas déjà en voie de dépassement ? Par une sorte de loi d'un gigantesque balancier la fourmière des villes ressent le besoin physique du reflux vers les campagnes et nous risquons de nous trouver rapidement pris à contre-courant, la géographie humaine étant plus forte que les prévisions des ordinateurs.

Certes, on n'entre pas dans l'avenir en lui tournant le dos et s'il faut une évolution, évitons la précipitation. Il y a, je le reconnais bien volontiers, de bonnes choses dans votre projet, à condition de procéder par étapes et en tenant compte de l'expérience, car l'entreprise en vaut la peine.

La prudence et la réflexion sont d'autant plus souhaitables que si les petites communes sont très inquiètes, les grandes villes elles-mêmes ne font preuve d'aucun enthousiasme. Les unes comme les autres auront leurs problèmes et, s'il convient de les laisser décanter, je me demande si l'histoire ne jugerait pas sévèrement l'erreur que commettraient ceux qui priveraient d'une concertation préalable et fertile les élus en les mettant devant le fait accompli d'une loi dont il ne sera plus possible que de s'accommoder par les regroupements en syndicats à vocations multiples, d'études ou de développement ou par des districts urbains ou ruraux.

Comment ne serions-nous pas tentés d'interpréter une telle hâte à légiférer comme une opération non dénuée de caractère politique ?

Enfin, j'aimerais mettre en garde les municipalités qui se croiraient absorbantes et se laisseraient prendre au mirage de l'opération en livrant à leur méditation un très court conte écossais. Un propriétaire avait une petite île si pauvre que quelques chèvres parvenaient à y vivre. Or, il crut que des lapins mangeaient une partie de leur maigre pâture et il envoya des chiens qui mangèrent les lapins ; mais ceux-ci n'existant plus, les chèvres furent, à leur tour, dévorées. »

Je voudrais, pour terminer, attirer votre attention sur un aspect humain qui, à mes yeux, a son importance. Les communes ont tellement lutté pour sauvegarder leur personnalité et leurs infrastructures que, sans être animées d'un esprit cocardier, elles y sont fatalement très attachées.

Avez-vous pensé, en cas de fusion, aux rivalités susceptibles de naître ? Qui gardera l'école, la mairie, les employés municipaux ? Autant de problèmes douloureux qui risquent de déchaîner les passions et ne trouveront leur solution qu'après un long cheminement et une lente convergence des esprits.

Je vous crois animé, monsieur le ministre, de bonne volonté, et je souhaite, car je vais en avoir terminé, que vous me fassiez l'honneur de porter une attention particulière à mes derniers mots.

Votre conclusion de ce matin m'a frappé et a suscité en moi quelques appréhensions. Je crains qu'en faisant tout bouger à la fois — ce sont vos propres termes — vous n'ébranliez les piliers mêmes de la République. Je crains que, dans les mariages ainsi provoqués, il soit surtout question du contrat, chacun y recherchant les avantages de la communauté réduite aux acquêts.

Je crains enfin qu'en prenant par exemple deux communes et en les incitant trop hâtivement à fusionner avec deux autres, vous n'alliez à l'encontre du but recherché en provoquant ainsi, non une addition, mais quatre divisions. (*Applaudissements à gauche ainsi que sur les travées socialistes et communistes.*)

M. le président. Etant donné l'heure, le Sénat voudra sans doute reporter la suite de ses travaux à vingt et une heures trente. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures vingt minutes, est reprise à vingt et une heures trente-cinq minutes, sous la présidence de M. André Méric.)

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ MERIC,

vice-président.

M. le président. La séance est reprise.

— 4 —

RETRAIT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DEBAT

M. le président. M. Jean Filippi a fait connaître qu'il retire la question orale avec débat n° 116, posée à M. le ministre de l'intérieur et qui avait été communiquée au Sénat le 3 juin 1971.

Acte est donné de ce retrait.

— 5 —

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. M. le président a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la création et au fonctionnement des organismes privés dispensant un enseignement à distance, ainsi qu'à la publicité et au démarchage faits par les établissements d'enseignement.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter le Sénat à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président de l'Assemblée nationale une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : Jacques CHABAN-DELMAS. »

La nomination des représentants du Sénat à cette commission mixte paritaire aura lieu ultérieurement dans les conditions fixées par l'article 12 du règlement.

— 6 —

RENOI POUR AVIS

M. le président. La commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation demande que lui soit renvoyé, pour avis, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'allocation de logement (n° 308, 1970-1971) dont la commission des affaires sociales est saisie au fond.

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

Le renvoi pour avis est ordonné.

— 7 —

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme du régime fiscal des profits de construction.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 316, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation,

sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant modification du régime de l'exemption temporaire de contribution foncière prévue en faveur des locaux d'habitation.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 317, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 relative aux entreprises de crédit différé.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 322, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

— 8 —

DEPOT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Charles Cathala un rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant les titres II et V du code de la famille et de l'aide sociale et relatif au régime des établissements recevant des mineurs, des personnes âgées, des infirmes, des indigents valides et des personnes accueillies en vue de leur réadaptation sociale (n° 254, 1970-1971).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 315 et distribué.

J'ai reçu de M. Yves Durand un rapport fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles (n° 300, 1970-1971).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 319 et distribué.

J'ai reçu de M. Adolphe Chauvin un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi d'orientation sur l'enseignement technologique et professionnel, adopté par l'Assemblée nationale. (N° 297, 1970-1971.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 325 et distribué.

J'ai reçu de M. Adolphe Chauvin un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant organisation de la formation professionnelle continue. (N° 299, 1970-1971.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 323 et distribué.

J'ai reçu de M. Adolphe Chauvin un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'apprentissage. (N° 298, 1970-1971.)

Le rapport sera imprimé sous le numéro 324 et distribué.

— 9 —

DEPOT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Pierre Blanchet un avis présenté au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant organisation de la formation professionnelle continue. (N° 299, 1970-1971.)

L'avis sera imprimé sous le numéro 318 et distribué.

J'ai reçu de M. Yves Durand un avis présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'apprentissage. (N° 298, 1970-1971.)

L'avis sera imprimé sous le numéro 320 et distribué.

J'ai reçu de M. Michel Kistler un avis présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant organisation de la formation professionnelle continue. (N° 299, 1970-1971.)

L'avis sera imprimé sous le numéro 321 et distribué.

— 10 —

FUSIONS ET REGROUPEMENTS DE COMMUNES

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur les fusions et regroupements de communes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Terré.

M. Henri Terré. Monsieur le président, je regrette beaucoup que mes collègues ne soient pas plus nombreux. Mais, comme cela a été indiqué cet après-midi, ils pourront prendre connaissance demain du procès-verbal afin de préciser leur position au moment du vote.

Mes chers collègues, le projet de réforme de structures qui nous est soumis a suscité, dans la presse et hors du Parlement, autant qu'au sein des assemblées, limitées par le temps et les excès de l'ordre du jour, un nombre important de commentaires. Cela démontre qu'il touche la Nation au plus vif.

C'est que l'intention réformatrice est ici évidente, et s'il faut en remercier le Gouvernement, nous nous devons d'en examiner les effets avec un attention toute particulière.

Maire depuis vingt-quatre ans de la ville-centre d'une agglomération pluri-communale, j'ai pu mesurer l'affligeante inadéquation du cadre territorial dépassé dans lequel se débat l'administration locale et j'ai dû franchir bien des obstacles pour ne réaliser qu'imparfaitement, du moins à mes yeux, les objectifs et les programmes que six campagnes électorales m'ont amené à élaborer.

C'est donc avec modestie, mais avec sincérité, que j'apporte ici le témoignage d'une insuffisance à vrai dire accablante par laquelle la bonne volonté, le courage, l'intelligence et le savoir faire des meilleurs d'entre nous, magistrats municipaux, ont parfois abouti à la résignation et souvent au désespoir.

Oui, monsieur le ministre, il était temps que cela change, et vous avez raison de solliciter du pouvoir législatif les moyens d'y parvenir.

Depuis l'impossibilité de financer un établissement pour personnes âgées de 360 lits, pourtant prévu au IV^e Plan, jusqu'à celle d'obtenir l'aide de l'Etat pour une piscine d'agglomération, couverte et de grande dimension, nombreux sont les cas où j'ai cruellement senti l'imperfection d'un état de choses traditionnel qui ne me permettait pas, pour satisfaire aux besoins de l'agglomération tout entière, de parler au nom de tous ses habitants, de m'appuyer sur l'ensemble des communes qui la constituent. Peut-il y avoir réellement dialogue avec la toute puissance de l'Etat lorsque les représentants de la même unité urbaine se présentent en ordre dispersé et parfois discordant ?

Alors, nous nous demandons que peut nous apporter ce projet de loi. Devons-nous nous orienter vers une ou plusieurs fusions, vers une communauté urbaine ou vers un district ?

Nous avons, en effet, constitué déjà un syndicat intercommunal à vocation multiple groupant dix communes, auquel de maigres subventions de l'Etat n'ont permis que de réaliser un peu plus du tiers du programme d'assainissement général qu'il s'était fixé et dont le montant global était de 130 millions de francs 1962.

Nous avons d'ailleurs été des précurseurs dans le département puisque vingt-quatre autres syndicats se sont constitués à la suite du nôtre. La relative modicité des résultats atteints nous amènerait pourtant à rechercher une association plus rationnelle et plus étroite des diverses collectivités constitutives de l'agglomération.

Mais il faut, pour cela, permettez-moi de le souligner, que des encouragements puissants et précis soient offerts par les textes à tous les élus. Quel que soit en effet le désir d'efficacité d'un maire, il lui faut de très fortes garanties pour qu'il ait raison de proposer à ses collègues, à ses administrés, de renoncer à une forme historique d'existence autonome de leur commune, toute chargée d'ailleurs d'affectivité et d'une incontestable signification démocratique. Il est normal qu'une commune soit attachée profondément à son nom, à son institution locale, à ses élus propres, à son indépendance. La loi doit aider ceux qui la représentent à prendre une décision difficile.

J'attacherais donc le plus haut intérêt aux incitations financières nouvelles qui consistent en une majoration de 50 p. 100 des subventions d'équipement en faveur des communes choisissant de fusionner si je ne devais assortir l'approbation qu'elles m'inspirent de trois réserves.

La première tient au fait qu'il m'apparaîtrait déplorable que de tels avantages se fassent au détriment de la plupart des collectivités non intéressées à leurs bénéfices. Une majoration suppose, en effet, d'abord une inscription, une décision de

subvention. Dès lors, il suffit au Gouvernement de réduire le nombre de celles-ci pour satisfaire à ses engagements sans accroître son aide globale.

Or, il ne convient pas de pénaliser des communes pour en favoriser d'autres, et l'incitation ne doit pas être une pression.

En deuxième lieu, il m'apparaît également qu'il y aurait une sorte de pénalisation rétroactive si des communes, qui ont eu le courage de s'unir ou de s'associer sans attendre de nouveaux avantages, ne bénéficiaient pas, elles aussi, d'une aide accrue au moins égale à celle dont vous faites aujourd'hui la promesse à des collectivités moins dynamiques. Certaines conditions, relatives à l'ancienneté, aux réalisations, aux formes d'association, pourraient être recherchées afin de satisfaire au moins partiellement à cette exigence de justice.

Enfin, ma dernière observation sera relative à la preuve de confiance, je dirai même de confiance absolue, que vous sollicitez des assemblées locales en inscrivant dans le texte ces promesses de majoration.

Or, permettez-moi de vous le dire amicalement, mon cher ministre, cette confiance ne règne pas ; j'ai d'ailleurs eu l'occasion de vous le déclarer en votre cabinet. La réussite d'un tel projet dépend beaucoup du climat psychologique dans lequel il voit le jour.

Je rencontre beaucoup d'élus municipaux. Croyez-moi, l'expérience du passé, et même du passé récent, amène un grand nombre d'entre eux à demeurer sceptiques devant toute promesse de subvention quelle qu'elle soit. Alors, pourquoi pas devant celle-ci, qui reste conditionnée par des décisions d'inscription dont l'Etat demeurera le maître, alors que l'abandon partiel de souveraineté qu'est pour une commune la fusion avec une autre sera, lui, irréversible ?

Il y a crise de confiance. Et ce n'est pas tel maire de mon département, qui attend pour différents travaux d'adduction d'eau des subventions promises depuis sept ans, qui me démentira.

Il faut comprendre l'incertitude où se trouvent plongés des maires de petites communes qui ont répondu courageusement aux conseils, aux incitations verbales de nos représentants, monsieur le ministre, et constitué des syndicats dans l'espoir de voir enfin l'aide financière promise par le Gouvernement venir compenser la faiblesse de leurs ressources. Rien n'est venu. Ils sont inquiets, et je vous demande d'entendre l'appel angoissé que je vous adresse en leur nom de cette tribune.

La réussite de la réforme qui nous est proposée repose, à mes yeux, sur l'adhésion progressive des maires, sur leur volonté de rebâtir, et sur leur espoir de mieux servir les intérêts de leurs administrés.

Il est bien tard pour leur demander un effort aussi grand. Je vous conjure de leur éviter de nouvelles déceptions, car vous frapperiez au cœur de toute la vie locale de notre pays.

Ces déceptions peuvent également être le produit de la lourdeur désespérante de la machinerie administrative, qui ruine parfois de l'intérieur toutes les virtualités positives d'un texte. Etablir un projet de loi, le faire adopter, c'est un premier pas nécessaire. L'appliquer, c'est bien plus difficile. Je crains que vous ne soyez pas au bout de vos peines.

Il faut tenter cet effort désormais indispensable et qu'il n'est plus possible de repousser dans le temps, parce que ce texte constitue une dernière chance offerte à des petites communes en péril.

Mais je vous demande, monsieur le ministre : premièrement, de confirmer ce que vous avez annoncé ce matin par un déclaration nette relative aux crédits supplémentaires — j'insiste sur ce point — qui doivent être prévus au budget de 1972 pour couvrir les charges des majorations de subvention octroyées aux communes fusionnées ; deuxièmement, de reconnaître la justesse et la nécessité des initiatives déjà prises par des communes dans le sens de leur regroupement, en leur étendant le bénéfice des incitations prévues par le projet qui nous est soumis, par des mesures appropriées et dans des conditions s'inspirant des réflexions qui précèdent.

Alors, mon cher ministre, vous parviendrez à rassurer les élus qui sont encore dans le doute et qui se consacrent depuis longtemps à une meilleure administration départementale et communale. (*Applaudissements à droite, au centre et à gauche.*)

M. le président. En commençant son intervention, notre excellent collègue M. Terré a fait remarquer au président de séance que je suis le nombre peu élevé de nos collègues présents dans l'hémicycle au début de la séance de ce soir.

Je voudrais lui faire observer très simplement que, compte tenu des conditions de travail qui sont imposées au Sénat, des commissions permanentes siégeaient encore à vingt et une heures. Il n'était donc pas possible à ceux de nos collègues qui appartiennent à ces commissions de se trouver parmi nous nous au moment de la reprise de la séance.

La parole est à M. Fernand Verdeille.

M. Fernand Verdeille. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais souligner la façon dont a été abordé ce débat et je dois dire que les conditions qui ont présidé à l'établissement de ce texte sur la réforme communale nous inquiètent et nous troublent, nous, administrateurs locaux.

En effet, les maires et leurs associations auraient dû être consultés. Cette clandestinité dans la préparation des projets nous inquiète car autrefois, la tradition, jusqu'en 1959, voulait que l'on consulte les intéressés avant d'élaborer un projet de loi. Si vous l'aviez fait, monsieur le ministre, vous nous auriez rassurés sur vos intentions ; le texte aurait gagné en efficacité et cela nous aurait évité certaines appréciations inexactes ou malveillantes, par exemple d'être traités de conservateurs ou de rétrogrades parce que nous n'acceptons pas n'importe quoi baptisé du nom de réforme, ou d'entendre dire que nous n'avons jamais rien proposé de concret et de constructif alors que le travail de nos assemblées, comme celui de l'association des maires de France, s'inscrit en faux contre une telle affirmation.

Cette absence de concertation préalable avec les maires nous amène à poser quelques questions qu'une discussion préalable aurait permis de régler.

Le dialogue est-il vraiment ouvert sans idées préconçues pour rechercher la meilleure solution à nos problèmes et non pour nous imposer la vôtre, monsieur le ministre ?

L'intérêt des communes dépend de la solution du problème des finances locales. Leur liberté d'action est entravée par les complications administratives. Nous constatons, hélas ! que la France est une démocratie gouvernée par une bureaucratie.

Nous sommes étonnés que l'on nous propose un texte de loi permettant de faire ce que la loi autorise depuis 1884, notamment en matière de fusion. Monsieur le ministre, les choses allaient-elles si mal dans l'administration communale jusqu'à ce jour ? Les ministres ont toujours dit le contraire et ils viennent de nous faire savoir récemment que, très généreusement, ils étaient disposés à nous laisser le soin d'entretenir certaines routes nationales en nous attribuant les crédits nécessaires à cet effet. La première partie de la proposition, nous la croyons ; mais la seconde nous laisse beaucoup plus sceptique.

Monsieur le ministre de l'intérieur, seriez-vous assez imprudent — je fais référence aux propos tenus tout à l'heure à la tribune par notre collègue M. Mont — pour nous offrir la gestion des routes nationales et de crédits — avec un point d'interrogation — si nous sommes vraiment des gens aussi incompetents et aussi incapables qu'on pourrait le penser ?

Ce qui nous trouble, c'est que, sans nous consulter, vous vouliez faire notre bonheur sans nous — j'allais presque dire malgré nous et contre nous.

Rien ne vaut le dialogue ; c'est vous qui vous le réclamez, mais c'est nous qui le demandons. Or, nous sommes surpris de constater que si vous nous proposez de réaliser ce que nous n'avons jamais demandé, par contre vous refusez ce que les maires demandent depuis très longtemps.

Au fond, que veulent nos administrés et les élus qui les représentent ? Quand nous les rencontrons — car nous restons en contact avec le peuple ; nous les voyons souvent — ils ne nous parlent jamais de fusion de communes. Dans mon département, aucun regroupement n'a été, à ma connaissance, réalisé ou même demandé. Il est intervenu, par contre, quelques scissions de communes, très limitées et rares il est vrai.

En revanche, nos administrés nous parlent de leurs chemins, de leurs adductions d'eau, de l'électrification, des problèmes d'assistance, du budget des communes, des transferts de charges, des fonds de concours et du fonds spécial d'investissement routier. Rassurez-vous, je ne vous en parlerai pas ce soir, sinon pour mémoire.

Mais au fait, monsieur le ministre, vous devez alors avoir des antennes que nous n'avons pas ? Ah ! je sais bien que le ministère de l'intérieur devrait être théoriquement beaucoup plus au courant que nous-même ! (*Sourires.*) Mais je vous pose la question : qui vous a demandé ces fusions de communes ? Je serais surpris que ce fussent nos administrés ou les maires de France.

Vous avez laissé dire que nous n'avions aucun programme et que nous ne savions présenter aucune revendication. Mais les revendications des maires, nous les connaissons et vous aussi.

Leur association demande d'abord la réforme des finances locales. Ils sont indignés et irrités en constatant que sur la masse des impôts, 14 p. 100 seulement vont aux collectivités locales et le reste à l'Etat alors qu'aux Etats-Unis, par exemple, la proportion atteint 50 p. 100. Ils demandent ensuite des subventions, en attendant des ressources localisées et garanties ; la création d'une caisse de prêts d'équipement et un crédit communal.

Il existe bien un crédit agricole qui a recueilli un grand succès dans le pays ; je me souviens que c'est M. Cottet, maire de Vélizy-Villacoublay, qui, voilà vingt-cinq ans déjà, lançait l'idée

de cette caisse d'équipement et de prêts pour les communes de France.

Il se pose également le problème du remboursement de la T. V. A. aux communes comme on le fait pour les investissements des industriels. Nous vous laissons le choix de la formule mais nous souhaitons qu'il soit fait.

Restent le problème de la péréquation entre les besoins des communes et les ressources qu'elles peuvent dégager ainsi que celui d'une subvention globale qui serait accordée aux communes avec la liberté de l'utiliser, et pour cela je sais, monsieur le ministre de l'intérieur, que vous êtes d'accord avec nous.

Depuis 1969, vous nous avez dit que vous en demanderiez le bénéfice en faveur des communes. Faut-il croire que vous aussi — car je ne doute pas de votre bonne volonté et de votre bonne foi — vous subissez une tutelle ? Celle que vous exercez à notre égard et à laquelle vous avez renoncé, vous la subissez de la part d'un autre, c'est-à-dire du ministère des finances. Je souhaite que, pour une fois, nous soyons d'accord pour lutter ensemble, afin de vous libérer de cette tutelle, pour le plus grand intérêt de nos communes. (*Très bien ! et applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Enfin, il y a le problème de la libre discussion. Nous sommes des gens de bonne foi et de bonne volonté. Depuis une dizaine d'années, je demande au congrès des maires de France une table ronde pour que nous puissions discuter avec le ministre de l'intérieur et celui des finances. Je ne dis pas que nous serions absolument d'accord, mais nous pourrions nous entretenir des problèmes du fonds d'investissement routier, ce qui me permettrait de ne pas être insupportable vis-à-vis de mes collègues en leur exposant chaque année, lors de la discussion budgétaire, le problème de ces braves gens qui réclament ce qui leur appartient, c'est-à-dire les maires des communes de France qui viennent nous dire : je sais qu'on nous a voté des crédits, mais qu'on nous les a confisqués ; nous voudrions qu'on nous les rende !

M. Gaston Monnerville. C'est une belle ténacité que nous admirons et que nous soutenons.

M. Fernand Verdeille. Nous nous excusons auprès de M. le ministre d'être aussi terre à terre et aussi réalistes. Si j'ai fait cette énumération, c'est parce qu'on nous a dit que nous n'avions rien à proposer. Ce qu'il nous faut, ce ne sont pas des promesses et des engagements. Ayant lu quelque peu Molière, je dirai que nos communes vivent « de bonne soupe et non de beau langage ». Nous avons de belles promesses verbales ; nous voudrions aussi le reste. Nous voudrions ce qui nous appartient, ce qui nous est dû.

Nous demandons, sachant qu'il vous est difficile, monsieur le ministre de l'intérieur, de fléchir la rigueur de la Rue de Rivoli, des réformes qui, elles, n'ont pas d'incidences financières : la création d'un corps d'agents techniques cantonaux qui pourraient coordonner, centraliser les dossiers, les suivre, surveiller les travaux et établir, sur le plan technique, une coordination entre les communes du canton ou de tel autre groupement.

Nous voudrions une simplification des formalités administratives et la suppression de certains contrôles qui sont parfaitement inutiles et désagréables ; enfin, la suppression de la tutelle des finances dont souffre le ministre de l'intérieur, qu'il faudra libérer, et dont nous souffrons, nous, qui le disons très nettement.

Par la loi du 31 décembre 1970, le ministre de l'intérieur nous a supprimé une tutelle qui ne nous gênait pas le moins du monde, car nous avons les meilleures relations avec votre administration, monsieur le ministre ; mais nous voudrions que soit supprimée une tutelle qui, elle, est illégale, celle des finances.

Que demandons-nous au moment où l'on nous propose de nous réformer ? Nous voudrions que l'Etat se réformât lui-même avant de réformer les autres.

M. Gaston Monnerville. Très bien !

M. Fernand Verdeille. Enfin, nous sommes quelque peu surpris de voir qu'au moment où l'on parle d'aider les regroupements et les collectivités communales, on aide les groupements et les organismes collectifs qui existent, par exemple le fonds de solidarité pour l'entretien des chemins, créé par la loi d'avril 1930. Il existe des syndicats d'électrification, des syndicats d'adduction d'eau, des syndicats qui attendent depuis longtemps les crédits qui leur sont dus, et enfin un fonds spécial d'investissement routier qui attend toujours les crédits que la loi lui a donnés.

Monsieur le ministre, ne dites pas que nous sommes réfractaires aux réformes ; nous sommes des révolutionnaires qui ont mûri leur pensée, qui ont arrondi les angles et, pour reprendre les propos de Jaurès : « Allant à l'idéal, nous savons comprendre le réel ! »

Si vous pouvez nous reprocher de ne pas être assez révolutionnaires, ne nous reprochez pas, tout de même, de ne pas comprendre les réformes.

Par contre, nous ne voulons pas de cadeau empoisonné. Nous demandons le dialogue, avec vous plutôt qu'avec des théoriciens

qui ont certes « décroché » des diplômes, mais qui n'ont jamais été capables de « décrocher » le moindre mandat électif. Or, dans tous les domaines, ces théoriciens font la loi actuellement.

Notre position, vous la connaissez, vous connaissez les vœux de nos assemblées départementales et nationales. Un certain nombre d'orateurs vous ont rappelé les motions votées par les maires de France, motions qui ont d'ailleurs été reprises par l'ensemble des fédérations départementales de maires.

Je voudrais étudier maintenant avec vous l'esprit du projet qui nous est soumis. Ce qui nous inquiète, c'est que nous croyons déceler quelque contradiction entre les déclarations du ministre, que nous croyons sincère, et le dispositif du projet de loi que nous avons à examiner. Le projet est apparemment très libéral : il fait appel au volontariat, c'est-à-dire à la liberté du choix. M. le ministre nous a dit et répété qu'il était extrêmement libéral, que les communes choisiraient librement. Pourtant, dans l'exposé des motifs du projet de loi, nous trouvons cette formule : « La priorité sera donnée aux fusions de communes. » Le dialogue n'est donc pas libre puisque le choix est fait à l'avance.

Nous lisons dans le rapport fait à l'Assemblée nationale par le rapporteur de la commission des lois que « l'objectif fondamental de la réforme est la fusion des communes » et que « l'objectif poursuivi consiste essentiellement dans la réalisation du plus grand nombre possible de fusions ».

Cela fait l'objet des articles essentiels du projet : 2, 3, 6, 7, 8 et 9. Tous les autres regroupements ont l'air de présenter un caractère secondaire, pour ne pas dire accessoire.

Enfin, ce qui nous inquiète à l'analyse du texte, c'est la méthode de consultation des communes. Elle nous paraît partielle et orientée car lorsqu'on consulte quelqu'un, on lui demande de répondre « oui » ou « non ». C'est beaucoup moins simple dans le questionnaire posé aux communes. Face à une proposition de fusion, si la réponse est affirmative, la fusion est réalisée aussitôt par arrêté préfectoral. Si la réponse est négative, l'opération n'est pas arrêtée pour autant. S'il n'y a pas de procédures d'appel quand on a répondu « oui », on les multiplie, ces procédures, quand on a répondu « non », et on va alors devant le conseil général. Si le conseil général répond « oui », par arrêté du préfet la fusion est faite aussitôt. S'il répond négativement, on ne renonce pas pour autant et on a recours soit à référendum, soit au Conseil d'Etat, ce qui fait que l'on multiplie les obstacles et que la balance n'est pas équilibrée.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Mais ce n'est pas obligatoire.

M. Fernand Verdeille. Je sais que cela n'est pas obligatoire, mais je sais que c'est possible et, comme l'ont dit beaucoup d'orateurs — je parle du texte initial, je ne parle pas de celui qui sortira fort heureusement modifié des débats du Sénat, auquel j'espère, monsieur le ministre, que vous souscrivez — nos positions sont opposées au départ. Ce qu'il faut, c'est trouver les synthèses, les conciliations. Pour notre part, nous y sommes prêts. C'est dans l'esprit, dans la tradition du Sénat. Même si, au départ, nous partons de positions différentes, je pense que nous trouverons le point de rencontre. Au fond, c'est la loi des sociétés et la loi des assemblées qui représentent les sociétés. (Applaudissements.)

Monsieur le ministre, vous nous dites que le préfet peut tout faire ou ne rien faire. Nous avons beaucoup de respect pour vos préfets, nous avons beaucoup de respect pour la qualité de vos hauts fonctionnaires. Mais nous savons que vos hauts fonctionnaires ne sont pas tellement libres. Nous savons que vous les mettez officiellement en vacance et que vous leur interdisez de se montrer officiellement pendant la campagne électorale. Cela, c'est la neutralité, mais tout le reste, tout ce qu'ils font pendant ce temps, ce n'est pas la neutralité.

Nous savons très bien que vos préfets, qui sont des hommes excellents, sont des serviteurs disciplinés. Quand le Gouvernement leur dira : « Il faut faire des fusions », eh bien ! même si ce n'est pas leur sentiment ni le nôtre, ils se croiront tenus de pousser à la fusion, même si elle n'est pas nécessaire.

Voilà pourquoi nous tenons à prendre nos précautions.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Pourquoi faire des fusions qui ne seraient pas nécessaires ?

M. Fernand Verdeille. Nous n'en avons aucune envie. Par contre, certaines communes ont pratiquement cessé d'exister et c'est d'elles qu'on parle toujours. J'en ai deux dans mon département, mais alors je vous pose la question : qu'attendez-vous pour les supprimer ? Nous ne voulons pas, nous, les responsables des 326 communes du département, faire vivre deux communes qui ne devraient pas exister. On ne peut opposer deux communes contre les 324 autres !

Si j'examine le problème des incitations financières, je considère qu'il y a pression et injustice et, au fond, monsieur le

ministre, êtes-vous sûr du pouvoir de séduction de votre projet de fusion ? Le Gouvernement a dit que c'était la fusion surtout qui l'intéressait. Cette sorte de mariage forcé ne m'enthousiasme pas parce qu'autrefois, dans les grandes familles, lorsque la fille de la maison n'était pas trop séduisante et que l'incitation ne se manifestait pas toute seule, on apportait l'appoint d'une dot importante et les prétendants, après avoir considéré la fiancée et l'importance de la dot, se résolvaient parfois à un mariage de raison... pas toujours très raisonnable. (Sourires.)

Si vous offrez la dot — je ne sais pas si vous la paierez, mais cela c'est une autre affaire — c'est sans doute que la mariée n'est pas assez belle ! (Rires et applaudissements sur les travées socialistes et à gauche.)

Et puis il y a un côté injuste, monsieur le ministre. Il y a les gens qui se marient parce qu'ils le veulent bien, et il y a ceux qui voudraient bien se marier mais qui ne le peuvent pas ! Pourquoi les punir, pourquoi les pénaliser ? Il y a des communes que le relief, la géographie, l'isolement, mon ami Nayrou l'a dit tout à l'heure, condamnent au célibat. (Sourires.) Pourquoi voudriez-vous que nous les privions de notre affection et de notre sollicitude ?

M. Jean Nayrou. Puis-je vous interrompre ?

M. Fernand Verdeille. Je vous en prie.

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

M. Jean Nayrou. Je remercie M. Verdeille de m'avoir permis de l'interrompre car je voudrais soulever un cas précis, celui des communes de montagne. Dans nos vallées pyrénéennes, nous avons des communes qui représentent chacune une vallée. Les vallées voisines sont séparées par des montagnes qui s'élèvent parfois à près de 3.000 mètres. Je voudrais que ces messieurs de l'administration me « fassent un dessin » pour m'expliquer, en cas de fusion, quels équipements collectifs pour l'adduction d'eau, pour l'électrification, pour les écoles, pour les églises pourront être réalisés. Je n'aperçois vraiment pas ce que nous pourrions en retirer.

J'ai lu attentivement la presse ces temps derniers et j'ai remarqué qu'un préfet de notre région Midi-Pyrénées a déclaré, devant le conseil général : « Cette loi est merveilleuse car, jusqu'à présent, on pouvait procéder aux fusions par voie d'autorité. » Je crois que nous avons démontré aujourd'hui que ce n'était pas vrai, mais il continuait en disant : « Il s'agit d'un menu à la carte. »

Je crains fort — et M. Verdeille vient de le démontrer — que ce ne soit la carte forcée pour certaines régions !

Ce projet est vraiment mal venu et, pour ceux qui ont les pieds sur terre, pour ceux « qui tiennent la queue de la poêle », comme le disait notre brave Henri IV, il donne à réfléchir !

L'on peut épiloguer à perte de vue sur les équipements collectifs, mais, dans certaines régions de France, rien ne pourra être réalisé dans ce domaine ! Par contre, les communes librement associées au sein d'un syndicat ont pu étudier et financer des projets. Les syndicats existants ont déjà rendu les plus signalés services et nous n'avons donc pas besoin de votre loi. (Applaudissements à gauche et sur les travées socialistes.)

M. Fernand Verdeille. Monsieur le ministre, notre ami Nayrou, qui est un montagnard, nous a expliqué que certaines communes étaient condamnées à rester isolées. Pourquoi les pénaliser ?

Nous savons que vos crédits sont limités. Or, vous allez augmenter les subventions pour les communes qui veulent financer et celles qui ne veulent pas le faire ou qui ne le peuvent pas seront privées de votre sollicitude.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Pourquoi ?

M. Fernand Verdeille. Parce que les augmentations de subventions seront réservées à celles qui fusionneront ou, sinon, j'ai mal compris votre projet.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Elles auront leurs subventions habituelles.

M. Fernand Verdeille. Les communes qui grâce à leur situation géographique pourront fusionner auront droit à une augmentation de 50 p. 100 de leurs subventions.

M. Pierre Brousse. Peut-être ! (Sourires.)

M. Fernand Verdeille. Oui, peut-être, car, si vous n'accordez pas de subvention, l'augmentation de 50 p. 100 sera nulle et c'est un problème que nous aurons à examiner dans l'avenir.

Les communes qui auront accepté de fusionner seront donc favorisées par rapport à celles qui ne voudront pas de ce mariage forcé, cela alors que vous prétendez être pour le respect de la liberté. De même, pourquoi pénaliser les communes qui ne pourront pas fusionner ?

Dans nos communes, nous ne faisons par une discrimination entre ceux qui sont célibataires et ceux qui sont mariés ; nous

les aimons tous, nous les aidons tous, qu'ils soient bruns ou qu'ils soient blonds. Et, si nous faisons le contraire, monsieur le ministre de l'intérieur, vous que nous respectons et à qui nous obéissons, vous nous rappelleriez à l'ordre et vous auriez raison.

Pourquoi, vous, établiriez-vous des discriminations à l'égard de nos communes puisque, selon l'esprit de votre texte, elles seront libres de fusionner ou non, d'autant que certaines ne pourront pas le faire ?

« Tout a été dit, et l'on vient trop tard depuis plus de sept mille ans qu'il y a des hommes, et qui pensent », a écrit La Bruyère, et le rôle de l'orateur qui arrive un des derniers est très difficile, s'il veut éviter les redites.

Je voudrais mettre fin à une légende. Pourquoi voulez-vous absolument supprimer les communes en place ? Les sénateurs, qui sont avertis des problèmes politiques, pensent trouver une explication et nous y reviendrons tout à l'heure, mais, sur le plan technique et administratif, je me demande quelles sont vos raisons. On a prétendu que la France avait trop de communes et l'on a fait des comparaisons avec les autres pays. Or, compte tenu des superficies, la France n'a pas plus de communes que les autres pays, elle en a moins. En effet, la superficie moyenne d'une commune est, en France, de 1.463 hectares ; elle est de 1.153 hectares pour l'Allemagne de l'Ouest et le Benelux ; de 1.180 hectares pour la Belgique et de 1.050 hectares seulement pour l'Allemagne fédérale, ce qui signifie qu'au regard de la surface, nous avons moins de communes que la plupart des pays de l'Europe des Six.

La fusion permet-elle une meilleure gestion ?

Vous avez dit, monsieur le ministre, tant au congrès des maires de France qu'à la tribune de l'Assemblée nationale — nous avons de bonnes lectures et nous lisons fidèlement ce que vous dites ! — qu'il était souhaitable d'aller de l'avant et d'agir avec efficacité. J'attends qu'on me dise que la gestion des communes françaises, avec le peu de crédits que vous leur laissez sur ceux qu'elles devraient avoir en application de la loi, sont mal gérées. Tous les ministres — et vous le premier — reconnaissent que la gestion des communes françaises est excellente. Elle est tellement bonne que, lorsque vous avez un service à administrer, vous le transférez aux communes ! (*Sourires.*) Nous sommes très sensibles à ce geste et nous l'apprécions.

Vous prétendez aussi qu'en regroupant les communes, on gèrera à meilleur prix. Si vous aviez cette illusion, monsieur le ministre, je voudrais vous l'enlever tout de suite. Vous savez bien ce que l'on dit : « Si l'on remplace un carreau chez un particulier, cela coûte tant ; si c'est pour la commune, la dépense est plus élevée ; si c'est pour le département, c'est encore plus cher ; si c'est pour l'Etat, une fois que les services sont passés par là, c'est encore beaucoup plus cher ! »

M. Pierre Brousse. Il n'y a plus de prix !

M. Fernand Verdeille. Plus la commune est peuplée, plus la collectivité est grande — les statistiques le prouvent — plus la dépense par habitant est élevée dans tous les domaines et plus le prix des travaux est élevé.

Je croyais que, dans nos campagnes, le coût de l'assistance était plus élevé que dans les villes, où il y a des retraités aisés, des hauts fonctionnaires, des gens appartenant à de grosses sociétés. Eh bien ! c'est le contraire et l'habitant de nos campagnes, malgré son dénuement, malgré la faiblesse de ses ressources, entraîne dans ce domaine une dépense moindre que l'habitant des grandes villes.

M. Jean Nayrou. C'est exact !

M. Fernand Verdeille. Monsieur le ministre, lorsqu'on discute, il convient de mettre les cartes sur la table ! Je ne prétends pas avoir raison et, si je me trompe, je ne demande qu'à être démenti et convaincu, car je suis de bonne foi — et c'est bien pourquoi le dialogue du Gouvernement avec le Parlement est nécessaire.

L'on nous dit que la disparition de nombreuses communes sera une bonne chose et je dois vous poser une question.

Monsieur le ministre, dans ce pays de France, il y a 37.708 maires et 470.000 conseillers municipaux. Pour la plupart, ce sont de braves gens ; ce ne sont pas des professionnels, ce sont des amateurs qui, en plus de leur travail, consacrent quelques heures par jour, payant de leur personne et de leurs deniers, au service de la collectivité publique.

M. Gaston Monnerville et M. Jean Nayrou. Très bien !

M. Fernand Verdeille. Pensez-vous que ce soit une bonne chose de supprimer la moitié ou le quart de ces administrateurs locaux ? Que penser d'une armée qui se débarrasserait de la moitié de ses soldats, de la moitié de ses officiers subalternes, de la moitié de ses officiers supérieurs pour accroître sa puissance ?

Pourquoi vous priver des services de ces gens dévoués qui aiment ce travail ? Et pour arriver à quoi ? Pensez-vous que le

maire de la petite commune, qui consacre gratuitement deux heures par jour à sa gestion, pourra administrer dix communes regroupées ? C'est fini ! Vous n'aurez plus des amateurs, vous aurez des maires professionnels, et cela ne coûtera pas moins cher !

Pour les secrétaires de mairie, un problème identique se posera : le petit tailleur de village, le petit commerçant, l'instituteur en retraite qui se dévouent, un peu par amour du pays et presque gratuitement, croyez-vous qu'ils pourront s'occuper de dix communes ? Je crois au service bénévole, à ceux qui travaillent parce qu'ils y croient. Ce sera fini !

Il faudra donc engager du personnel communal et, comme l'a dit mon ami Nayrou, des écoles devront former des techniciens et des technocrates qui ne connaîtront pas le pays, mais des formules. Quand vous irez les trouver, à seize ou dix-sept heures, parce que vous aurez un ennui dans votre famille, la maison communale sera fermée, en application de tel ou tel règlement professionnel. Impossible de les déranger à toute heure du jour ou de la nuit comme c'est le cas maintenant. (*Très bien ! sur de nombreuses travées.*)

M. Jean Nayrou. Cela prête à sourire, mais c'est pourtant tout à fait exact. Il est des sourires qui, quelquefois, font mal, surtout quand ce ne sont pas ceux des sénateurs.

M. le président. Monsieur Nayrou, vous n'avez pas la parole. Je vous la donnerai, si vous me la demandez, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Fernand Verdeille. Mon cher ami Nayrou, je vous suis très reconnaissant de ce que vous dites et je veux considérer que les applaudissements sont sympathiques et les sourires bienveillants. (*Sourires.*)

M. Jean Nayrou. Il s'agissait de sourires caustiques !

M. Fernand Verdeille. Il est un autre problème qui doit attirer votre attention.

Vous allez regrouper des communes urbaines et, bien que je connaisse moins bien cette question, je dois dire que des maires de communes attenantes aux grandes cités m'ont fait remarquer que la partie rurale de la ville — et je sais que les maires des grandes villes ici présents ne sont pas tombés dans ce travers — était moins bien traitée que la partie urbaine.

Dans mon département, à un kilomètre de la cathédrale ou de la préfecture, parfois les gens n'ont pas d'adduction d'eau, alors que, dans des communes rurales très éloignées, les maires ont fait de tels efforts que l'adduction d'eau est achevée.

Des maires, que j'ai interrogés, m'ont dit : « Nous ne voudrions pas, nous qui sommes maires de petites communes situées en bordure des grandes villes, être traités comme le sont les écarts des grandes communes ». Je ne dis pas que ce soit partout ainsi, mais je dis que le problème vaut la peine d'être étudié.

J'essaie de comprendre les raisons cachées de ce qui nous paraît mystérieux. Le Sénat est la grande assemblée des communes de France et je voudrais évoquer le problème de l'élection des sénateurs, car je ne suis pas renouvelable. (*Rires.*)

M. Guy Petit. Cela viendra !

M. Fernand Verdeille. Oui, mais dans six ans, et bien des choses auront passé ! Comme le disait Jaurès : « La longue fourmière des minutes chemine, chacune emportant un grain, et un jour le grenier est vide ». Il ajoutait : « Qu'importe que le temps nous enlève notre force, si c'est pour la consacrer à une œuvre plus vaste et en qui survivra quelque chose de nous ». (*Applaudissements.*)

Nous voudrions bien que survive quelque chose de nous et de notre esprit dans ce Sénat.

Le Sénat est différent de l'autre assemblée. Je ne dis pas qu'il soit meilleur car je ne veux pas faire de comparaison ; ce n'est pas à nous, c'est aux autres d'apprécier. Ses qualités, il les tient de son mode d'élection, de ses membres qui représentent non seulement des hommes mais des choses. Ne pensez-vous pas que les changements qui résulteront d'une telle loi puissent modifier le corps électoral du Sénat ? Si la France se concentre dans de grandes agglomérations, ce corps électoral ne sera pas le même.

Je connais des grandes villes où l'on désigne 350 délégués sénatoriaux ; ceux-ci ne sont pas choisis en fonction de leur expérience des problèmes municipaux et de leur dévouement à la défense des intérêts des pauvres gens et de leur commune ; ils le sont en fonction de leur appartenance politique quelle qu'elle soit. Pensez-vous que, chez 350 délégués sénatoriaux élus par une ville et 350 maires de petits villages, voués quelquefois de père en fils à la défense de leurs administrés, l'esprit est le même ?

Mais prenez garde ! Nous ne serons plus là. Certes, on nous rétorquera qu'il y aura des transitions. Nous ne les demandons pas. Mais tout ce qui est artificiel étant balayé un jour ou l'autre, vous risquez d'avoir un Sénat qui ne sera plus, par son recrutement, par son mode d'élection, par son corps électoral, le Sénat d'aujourd'hui, avec sa personnalité qui lui donne son autorité.

Monsieur le ministre, je voudrais conclure. Les censeurs sont gens ennuyeux et je m'excuse de vous avoir présenté tant de critiques.

Selon vous, le rôle des élus communaux est à la fois d'administrer des hommes et des territoires. Nous sommes, dans nos communes rurales, très sensibles aux problèmes du territoire.

Nous sommes pressés d'examiner ce texte. A en juger par notre conversation amicale de ce soir, très libre, très détendue, on ne croirait pas que nous sommes pressés. Je plaide coupable. (Rires.) Vous vous coucherez tard par ma faute et vous êtes très aimables à me supporter.

On nous presse beaucoup et pourtant, quand il s'agit des grands problèmes du pays, il faut se donner le temps de la réflexion.

Je ne suis pas un rétrograde qui se tourne toujours vers le passé, en disant : « De notre temps, les anciens... » Tout de même, nos anciens, qui ont fait la République, ont mis dix ans, de 1875 à 1884, pour préparer la loi qui régit l'administration communale. Cette loi a déjà duré près d'un siècle ; j'espère qu'elle durera encore et que, monsieur le ministre, vous ne la bousculerez pas trop !

Ne pensez-vous pas qu'aujourd'hui d'autres problèmes plus urgents devraient retenir notre attention, qu'en cette époque difficile il conviendrait surtout de s'attacher à la sécurité des personnes et des biens, à cette anarchie qui s'installe dans le pays paralysé par les conflits sociaux, pour lesquels il serait peut-être indispensable de trouver des méthodes qui ne soient pas celles de la violence, mais celles de l'arbitrage ?

Le Parlement pourrait participer à cet arbitrage, ce parlement auquel on ne fait pas assez appel, car c'est là un de ses rôles : Autrefois, lorsqu'on parlait de la paix dans la cité, tout le monde comptait sur le maire et sur le gendarme.

Un sénateur à droite. Et sur le curé ! (Rires.)

M. Fernand Verdeille. Et sur le curé, si vous voulez. J'ai été instituteur et j'ai toujours pensé que deux formes de morale étaient complémentaires : la morale laïque et la morale chrétienne. Je regrette qu'aujourd'hui il n'existe plus ni l'une, ni l'autre. (Applaudissements.)

De nos jours, le gendarme est accablé de besogne ; il manque de moyens. Il ne reste plus, dans nos communes, que le maire pour répondre en toutes circonstances. Monsieur le ministre, combien vous manqueraient ces maires si nous les supprimions dans nos communes rurales ! Si nous vous suivions en adoptant ce texte, nous aurions affaire à un pouvoir centralisé qui laisserait beaucoup moins de liberté à la base, un pouvoir qui aurait plus d'autorité que les royautés les plus absolues, que les empires les plus autoritaires et que les régimes d'exception de fâcheuse mémoire. Je vous pose la question, sachant l'usage qui est fait aujourd'hui du pouvoir : que feriez-vous de ce pouvoir, seul au sommet ? Peut-être que, comme Moïse, vous diriez : « Seigneur, vous m'avez fait puissant et solitaire... »

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. « Laissez-moi m'endormir du sommeil de la terre ! »

M. Fernand Verdeille. Je vois que vous avez de bonnes lectures, moi qui ne voulais pas faire appel à votre érudition !

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Mais nous ne nous endormons pas !

M. Fernand Verdeille. Monsieur le ministre, aujourd'hui, le pouvoir, c'est vous qui le détenez, mais demain, alors qu'il aura été ainsi centralisé à l'excès, ce sera peut-être quelqu'un d'autre qui l'aura entre les mains, et prenez garde que cette arme que vous aurez forgée, en croyant pouvoir en disposer toujours, ne se retourne contre vous, c'est-à-dire contre nous, contre ce qui nous reste de liberté !

Face à ce problème, les maires et les conseillers municipaux sont très sensibilisés. Ils sont quelquefois divisés sur le choix de leur président mais, dès qu'on parle de la liberté des communes et du problème des fusions — posez la question dans votre département, monsieur le ministre, comme je l'ai fait dans le mien ! — ils se retrouvent unanimes pour vous exprimer leurs réserves et leurs inquiétudes.

Devant le congrès de l'association des maires de France, le 25 mai dernier, vous avez déclaré « que rien ne pouvait être fait si la population ne partageait pas notre sentiment et que l'évolution des structures traditionnelles devait se faire en respectant le principe des libertés individuelles et des libertés collectives ». Vous avez exprimé l'espoir que « ce projet de loi sortirait modifié et enrichi du débat parlementaire ».

Nous sommes là pour cela, monsieur le ministre, et nous sommes décidés à l'enrichir. Acceptez-vous de le faire avec nous ? Nous vous faisons confiance, et vous pouvez en faire de même à notre égard.

En agissant autrement, monsieur le ministre...

M. le président. Concluez, monsieur Verdeille !

M. Fernand Verdeille. M. le président me demande de conclure.

M. Guy Petit. Votre temps de parole est largement dépassé.

M. Fernand Verdeille. En êtes-vous sûr ?

M. le président. Il n'y a pas de limitation des temps de parole. Continuez, monsieur Verdeille !

M. Fernand Verdeille. Je conclus donc en disant que, si vous agissiez autrement, monsieur le ministre, vous porteriez devant l'histoire une lourde responsabilité. Ce qui est en cause, c'est l'existence de nos communes, c'est dix siècles d'histoire, c'est cent ans d'exercice des lois de trois républiques, c'est cette vie locale, si indispensable aujourd'hui et plus encore demain, c'est cette administration qui s'est créée dans nos villages, à la fois publique et familiale, née depuis des siècles autour des anciennes paroisses, à l'ombre de nos clochers, au sein de nos écoles et de nos maisons communes, autour de nos places publiques, où nos anciens plantaient autrefois les arbres de la liberté.

Notre choix est fait. Nous resterons les gardiens vigilants de ces communes qui portent en elles à la fois les traditions du passé et l'espérance de l'avenir. Nous resterons aux côtés de ces maires que nous connaissons bien, serviteurs fidèles, clairvoyants, courageux de l'intérêt général.

Nous connaissons ces hommes. Nous connaissons leurs problèmes. Si, aujourd'hui, ils devaient être les accusés, nous serions auprès d'eux, comme leurs témoins et leurs défenseurs.

Le Sénat de la République restera à la fois vigilant et fidèle. Il ne manquera pas à sa mission. Il défendra les intérêts des communes, parce que c'est une cause juste et raisonnable. Au-delà de son rôle de conseil, le Sénat saura donner l'exemple. (Applaudissements sur de nombreuses travées.)

M. le président. La parole est à M. de Hautecloque.

M. Baudouin de Hautecloque. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je vous rassure tout de suite, je serai bref. Le projet de loi qui nous est soumis concerne les communes urbaines, suburbaines et rurales. Je ne parlerai que des communes rurales dont le rôle est très différent des communes urbaines et suburbaines.

Je suis conservateur, je ne crains pas de le dire, conservateur de ce qui est beau, de ce qui est bien, de ce qui est sage, de ce qui a fait ses preuves. Je crains que, actuellement, il n'y ait une émulation entre les services des différents ministères, à moins que ce ne soit entre les ministres, qui peut se traduire ainsi : « qui n'a pas fait sa réforme ? ». Sur le papier, elle est toujours excellente ; elle est souvent moins heureuse dans son application.

Je regrette, encore une fois, que, dans ce projet, le problème économique ait le pas sur le problème humain. Le progrès, le vrai, doit considérer le bonheur de l'homme avant sa rentabilité. Le progrès doit tendre à conserver la liberté de l'homme et non à l'embrigader dans une société de plus en plus contraignante.

Cela dit, natif d'un petit village où j'ai toujours vécu, dont je suis le maire depuis 1935, de plus conseiller général d'un canton exclusivement agricole, j'ai la prétention de bien connaître les communes rurales que j'aime beaucoup et qui me le rendent bien.

Or, qu'est-ce que la commune rurale ? C'est le village qui est lui-même l'unité naturelle de la société rurale. Ce village a une âme, une personnalité qu'il veut conserver. Et, pourtant, il est dit et répété par le Gouvernement et par certains députés que les communes rurales sont atteintes de tous les maux.

Elles sont — je cite partiellement ce que j'ai lu dans le *Journal officiel* — trop petites, inadaptées, inefficaces, amariées, peu viables, rachitiques, sous-équipées, sous-administrées, étioilées et pauvres. Pauvres en argent, quel crime ! Pourtant, nous attendons la réforme des finances locales depuis très longtemps.

De toute façon, « pauvreté n'est pas vice ». Ces communes sont tellement plus riches d'histoire, de traditions, de liberté et de sagesse ! Elles constituent la base de la France par le nombre d'élus sérieux et dévoués ancrés à leur terre, mais elles ne peuvent pas vivre, c'est le grand slogan, et je voudrais savoir pourquoi car personne ne l'a encore dit.

M. Jacques Descours Desacres. Jamais !

M. Baudouin de Hautecloque. Je suis pourtant le dix-huitième orateur ! (Sourires.)

Je vais vous lire une lettre d'un maire du Pas-de-Calais. Je ne l'ai pas rédigée moi-même, ni inspirée, ni même demandée :

« Monsieur le sénateur conseiller général,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître l'émoi suscité au sein du conseil municipal et de toute la population par les futures réformes communales.

« Il est évident qu'avec ses quarante-quatre habitants, notre commune est particulièrement visée. Et pourtant, nous l'avons gérée de très belle façon, puisque la commune d'Avondances peut s'enorgueillir d'avoir des chemins vicinaux parfaitement goudronnés, l'adduction d'eau, le courant électrique 230-380 V, pas de problème d'ordures ménagères et une fiscalité locale trois fois moins lourde que dans les communes voisines. D'autre part, nous bénéficions des services d'un secrétaire de mairie particulièrement dévoué et expérimenté puisqu'il est diplômé du centre universitaire de formation et de perfectionnement administratif de la faculté de droit de Lille.

« Que peut donc nous apporter une fusion ? Rien, sinon que des déboires car nous paierons plus d'impôts et nous ne serons plus que le hameau déshérité et oublié d'une ou plusieurs communes.

« Bien sûr, nous sommes prêts à participer au fonctionnement d'un syndicat intercommunal pour un but précis si cela s'impose — nous appartenons déjà au syndicat d'adduction d'eau de la région d'Azincourt — mais nous, c'est-à-dire toute la population, sommes résolument opposés à toute fusion avec d'autres communes.

« Espérant que vous vous voudrez bien prendre notre requête en considération, nous vous prions d'agréer l'expression de notre profond respect. »

Que nous est-il demandé dans ce projet de loi ? L'euthanasie appliquée à nos villages ? Mais alors, monsieur le ministre, quel critère allez-vous retenir pour la mise à mort d'une commune qui ne veut pas mourir et qui le crie !

Vous avez exclu le nombre d'habitants et je vous en remercie.

Serait-ce la surface ? Je n'y reviendrai pas puisque notre collègue M. Verdeille vous a donné des chiffres montrant que les communes françaises étaient plus grandes que la moyenne des communes européennes. Seraient-ce le nombre et la valeur du centime qui permettront de juger si les communes « peuvent assurer par elles-mêmes leur développement » — ce sont les termes mêmes du texte qui nous est proposé — ce qui implique l'inscription au Plan de toutes les communes, car j'en connais peu qui puissent assurer par elles-mêmes leur développement.

Tous ces critères difficiles à déterminer sont à rejeter.

Démocratiquement, seul le « volontariat », mot que je retiens et approuve dans le sens nouveau où vous l'employez, monsieur le ministre, peut déterminer la fusion d'une commune avec d'autres. Et, je précise que la décision doit être prise par les conseils municipaux qui auraient, s'ils l'estiment utile, consulté leurs administrés par référendum. Mais il est inadmissible et inconvenant que le préfet décide un référendum contre l'avis d'un conseil municipal élu en vue de le faire désavouer par sa population. (*Applaudissements sur de nombreuses travées.*)

Si je vous ai dit que j'étais conservateur, je ne suis pas retardataire. Si une fusion volontaire est opérée, quelle soit totale. Je ne comprends pas une fusion partielle où la commune associée ou annexée n'aurait que des avis à donner, sans budget et où l'ancien maire qui n'est plus maire serait payé, à titre d'incitation, comme tel.

Néanmoins, je sais que les petites communes ont besoin d'équipements qu'elles ne peuvent assurer seules.

Les maires en sont très conscients et n'ont pas attendu pour former des districts et des syndicats à vocation simple ou à vocation multiple à deux, trois et même vingt-cinq communes, dans un but commun, pour des besoins communs. C'est une formule qui donne entière satisfaction. Et si, monsieur le ministre, je me permettais de vous faire une suggestion, je vous dirais : en affectant à ces syndicats la ligne budgétaire supplémentaire prévue pour les fusions, vous feriez beaucoup plus d'heureux.

Enfin je ne crois pas qu'au moment où sont prévues une décentralisation et une déconcentration — je cite vos propos — « pour permettre une plus grande participation des citoyens à la solution des problèmes qui les concernent directement », il soit opportun d'imposer une centralisation.

Au lieu de voir un maire accueillant, en ami, à toute heure, quotidiennement ses administrés en leur offrant souvent un « coup de blanc » (*Sourires.*), les villageois seront invités à se présenter à un guichet anonyme avec tout l'attrait que cela représente, situé de cinq à vingt kilomètres de chez eux, souvent sans pouvoir utiliser un moyen de transport public.

Je crains que les communes déjà dites « sous-administrées » ne le soient encore bien davantage.

Je termine. Voulez-vous, monsieur le ministre, vous priver de cette somme immense de dévouement et d'honnêteté morale que représentent nos maires et nos conseillers municipaux ruraux ? Vous, responsable de l'ordre en France, n'amenez pas de contestation là où elle n'existe pas. Ne prenez pas de mesures

impératives, laissez nos petits villages disposer d'eux-mêmes. (*Applaudissement sur de nombreuses travées.*)

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

M. Pierre Brousse. Monsieur le président, mes chers collègues, permettez-moi en préambule, monsieur le ministre, de m'étonner de la hâte avec laquelle, après douze ans de « réformettes », vous voulez, en quelques mois, résoudre le problème de l'adaptation au monde moderne des structures locales remontant souvent à l'Ancien Régime et, même dans cet Ancien Régime, au Moyen Age.

Il est, en effet, bien difficile de croire votre projet exempt d'arrière-pensées, peut-être électorales, lorsqu'on constate que ni l'association nationale des maires de France, ni les conseils généraux, ni même les préfets n'ont été consultés et que votre texte, élaboré dans le seul laboratoire de votre cabinet, a étonné nombre de vos collègues du Gouvernement.

La méthode, monsieur le ministre, a surpris — délicat euphémisme — beaucoup de membres de l'administration préfectorale, surtout ceux qui sans systématisme, je vous l'assure, estiment que vous utilisez, au-delà de vos déclarations d'intention rassurantes, une procédure insuffisamment démocratique sur laquelle portent les amendements de la commission des lois constitutionnelles du Sénat et que vous fondez sur l'apparence, le nombre des communes dont il a été excellemment parlé tout à l'heure, et non sur la réalité, l'autonomie financière des communes.

Vu sous cet angle, votre projet conduit à s'inquiéter de cette procédure qui, sous la forme du « volontariat encadré » ou du « volontariat suscité », risque de conduire à un regroupement plus ou moins autoritaire par voie préfectorale ou par voie ministérielle, et cela alors que la législation actuelle permet le regroupement par voie syndicale, chaque fois que les nécessités l'exigent : les maires peuvent utiliser librement les diverses solutions possibles et, s'ils ne le font pas, c'est quelquefois en fonction de la routine, je vous l'accorde, mais le plus souvent, c'est parce que le véritable problème est ailleurs, c'est-à-dire dans les moyens financiers. Car comme l'a dit excellemment M. le Président de la République : « regrouper des communes pauvres ne peut aboutir à la création d'une commune riche ».

A cet égard, vos explications de ce matin ne m'ont pas convaincu. Le préalable à toute réforme communale et à toute réforme des structures locales, que ce soient la commune, le département ou la région, c'est la redistribution des ressources entre l'Etat et les collectivités locales et l'accession de celles-ci à l'autonomie financière. Cela est vrai de la plus petite commune. Il y en a quelques-unes dans l'Hérault, dans les Cévennes, qui ne comptent que quelques habitants. Mais c'est aussi vrai de la plus grande, Paris, qui est toujours sous double tutelle et qui exige impérativement un nouveau statut. C'est ce problème qui conditionne toute réforme, qui en est le préalable, que je voudrais examiner plus en détail.

Le fait qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle et plus équitable répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales, est ressenti de plus en plus nettement. Les élus locaux, maires, conseillers généraux, conseillers municipaux, en sont conscients au premier chef, qui souffrent, jour après jour, que l'Etat s'octroie près de 85 p. 100 des ressources nationales, aujourd'hui, et rechigne à les redistribuer. Mais en sont conscients également les citoyens qui saisissent de mieux en mieux combien l'amélioration de leur vie quotidienne — assainissement, voirie, équipements scolaires, socio-culturels et hospitaliers — est dépendante du bon ou du mauvais vouloir d'un Etat qui finance d'abord ses dépenses, y compris celles de prestige et de gaspillage, et qui prétend, avec le peu qui reste, régler, dans le détail et de façon insupportable, celles des communes et des départements.

Chacun perçoit que notre pays, à la différence des autres, où existe un équilibre convenable, entre les ressources, 55 p. 100 à l'Etat et 45 p. 100 aux différentes collectivités locales en moyenne, accumule, de ce fait, un retard considérable en matière d'équipements qui constituent pourtant la condition essentielle de son avenir. Là réside la source principale du mécontentement simultané des provinciaux démunis des investissements nécessaires et, également et paradoxalement, des Parisiens mal équipés et contraints à un mode de vie épuisant.

La répartition équitable des ressources entre les différentes collectivités commande l'indépendance financière des collectivités locales, donc les libertés communales. Cette indépendance, bien plus que votre réforme, conditionne leur efficacité et, partant, la vie quotidienne de chacun, tout autant, *a contrario*, que la contrainte, nécessaire, pour l'Etat de jouer seulement le rôle qui est le sien conditionne à la fois son efficacité et l'existence de la démocratie.

En outre, et ceci est important, la solution du problème des institutions locales, de leur adaptation nécessaire à l'économie

moderne, aux nouveaux moyens de transport, des idées, des hommes et des matières, à l'évolution politique et sociale, déterminent la compréhension des citoyens — le citoyen, c'est celui qui sait, selon Herriot — donc leur « participation », comme on disait il y a peu, ou plutôt leur civisme, comme on aurait dû toujours le dire. Elle conditionne également, au même titre que l'indépendance financière, résultant de la redistribution des ressources du pays, l'efficacité des élus locaux aux différents niveaux : communes, départements et éventuellement régions.

A mon sens, une nouvelle répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales, tout autant que la réforme de l'Etat et des institutions locales, sont les deux conditions du fonctionnement harmonieux de la démocratie.

En matière de redistribution des ressources nationales, monsieur le ministre, vous ne nous avez rien dit ce matin. En matière de réforme des finances locales, vous nous avez expliqué qu'il fallait attendre quatre ou cinq ans. Permettez-moi de ne pas être de votre avis. Dès maintenant beaucoup pourrait être fait. Je crois qu'il convient d'abord de bien poser le problème. D'un côté, il n'est question que de décentralisation, de déconcentration ou de régionalisation dans les discours officiels. Si des efforts ont été accomplis, il ne sont pas à l'échelle du problème et quelquefois ils compliquent, quoi qu'on en dise ou qu'on veuille, la tâche des élus, quand ils n'aboutissent pas parfois au résultat contraire, à une quasi-résurrection des intendants de l'ancien régime avec le système des enveloppes régionales et de ces merveilleuses conférences administratives régionales. Les résultats, par contre, nous les attendons sur le plan concret immédiat. D'un autre côté, j'en conviens, il n'est question trop souvent que de la seule défense des libertés locales et l'on rencontre parfois de bien curieux défenseurs de ces libertés. En fait, la condition nécessaire de ces libertés, c'est l'indépendance financière. Celle-ci n'existe point pour les communes et les départements. Il convient de l'établir, mais il faut avoir le courage de dire, avec sa contrepartie logique qui est la responsabilité. Nous avons eu l'occasion, monsieur le ministre, d'avoir à ce sujet un échange de vues lors de la discussion budgétaire. Mais je ne veux pas laisser passer ce débat sans revenir sur cette question, car je crois que ce problème est absolument fondamental dans la mesure où tout le problème communal dépend des finances communes et qu'il n'est pas traité réellement. Ce serait, je crois, pour chaque élu une épreuve salutaire, une épreuve de vérité. Il n'est que trop habituel de mendier la subvention, voire la faveur, et tout se passe aujourd'hui comme au temps de la vieille France où l'on disait : « Si le roi savait... » Dans cette perspective, des modifications apparemment de faible portée changeraient fondamentalement le déplorable état de choses actuel où l'irresponsabilité généralisée engendre le gaspillage ; je n'aurai pas la cruauté de rappeler le rapport de M. Marcilhacy sur La Villette.

Ainsi, à mon sens, l'Etat devrait reverser aux communes la T. V. A. qu'il perçoit sur les travaux communaux. Ce matin, vous avez montré que c'était difficile, monsieur le ministre, mais c'est possible si l'on admet qu'en contrepartie les subventions de l'Etat, dont le montant est au moins équivalent — à ce sujet, nous attendons toujours une démonstration contraire du Gouvernement — seraient supprimées, ce qui, accessoirement, mettrait fin à un système de faveurs politiques dont je ne crois pas qu'elles honorent notre pays, ni aucun des régimes qui, avouons-le, y ont donné la main.

L'Etat devrait cesser de confisquer, pour camoufler le déficit budgétaire dû aux dépenses de prestige ou de gaspillage, une part importante des ressources de la Caisse des dépôts et consignations et cesser de l'obliger à prêter aux communes dont les finances ont été obérées par des opérations mirobolantes, le plus souvent suscitées par l'Etat ; je pense à certaines Z. U. P. que vous-même, monsieur le ministre, avez en mémoire.

L'Etat doit donner aux communes la liberté d'emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations dont il n'aurait jamais dû confisquer frauduleusement le rôle de banquier des communes de France.

Il est bien beau de vouloir créer une nouvelle caisse des communes, mais il en existe une : c'est la Caisse des dépôts et consignations. Le système a fonctionné pendant longtemps et très bien.

Ainsi les communes seraient vraiment responsables de leur gestion et pourraient assumer pleinement leur avenir. On ne verrait plus comme aujourd'hui les municipalités les plus réalisatrices pénalisées par rapport aux autres, ni celles qui sont le mieux gérées pénalisées par rapport à quelques-unes qui font de la trésorerie avec des crédits d'investissement, tandis que les premières en sont réduites, faute de crédits, à faire des investissements à long terme avec une trésorerie que l'Etat, qui la leur conserve obligatoirement, ne leur rémunère évidemment pas.

J'ajoute que, personnellement, je suis convaincu qu'il serait nécessaire que la Caisse des dépôts et consignations publie

annuellement la fiche financière de chaque commune, ce qui serait, pour les élus, un élément incomparable d'information, donc de réflexion, d'autant plus efficace que ce serait pour l'électeur également un élément sérieux d'information, donc de choix, qu'il ne possède jamais !

En effet, personne ou presque ne peut s'y retrouver dans la gestion financière des communes telle qu'elle est exposée aux électeurs, voire au conseil municipal dans bien des cas. Certes, il en est de même pour le budget de l'Etat, mais je ne pense pas que cela soit mieux et le fait qu'un organisme indépendant et impartial publie chaque année en même temps et sur le même modèle la fiche financière de chaque commune de France changerait, j'en suis sûr, bien des choses.

Evidemment, ces modifications peuvent paraître de détail ; je les crois cependant importantes. Il convient, bien sûr, de remplacer la fiscalité locale actuelle, que chacun s'accorde à trouver injuste, anachronique et incompréhensible, ce qui est grave au point de vue civique, par un système cohérent. Les exemples étrangers montrent la nécessité et la possibilité de l'affectation aux ressources des collectivités locales d'un pourcentage donné des ressources nationales.

Leur répartition, dans cet esprit, devrait être proportionnelle au nombre d'habitants de chaque collectivité, ce qui aurait pour avantage supplémentaire de supprimer le déséquilibre entre régions riches et régions pauvres, instituant ainsi à tous les niveaux la nécessaire péréquation que réalisent d'eux-mêmes le plus souvent, dans toute la mesure de leurs faibles moyens, nos conseils généraux, si méconnus, entre les grandes et les petites communes.

Subsisterait seulement une contribution locale éventuelle correspondant — et ce serait juste — à la sanction de la mauvaise gestion. L'égalité de chaque commune devant les charges et devant les ressources comme celle de chaque Français devant l'impôt est l'objectif difficile, mais indispensable vers lequel il faut tendre. Il suppose une complète redistribution des tâches entre l'Etat et les collectivités locales, donc la volonté du Gouvernement et du Parlement de transformer radicalement l'état d'esprit actuel.

C'est alors, mais alors seulement, monsieur le ministre, que devrait être abordé le problème de la réforme de l'Etat et des collectivités locales et non pas seulement celui des communes. En effet, pour que notre pays épouse son temps et que les responsabilités puissent être exercées au niveau le plus adéquat, il convient que nos institutions nationales et locales évoluent profondément.

La réforme de l'Etat, c'est non la sempiternelle réforme administrative, mais bien celle de l'état d'esprit tant de l'ancienne France que des régimes de structure napoléonienne qui lui ont succédé, tempéré seulement sous la III^e République par l'humanisme du monde politique et la séparation, effective en ce temps-là, des pouvoirs. Cela suppose la volonté du Gouvernement et du Parlement de transformer cet état d'esprit, donc la volonté politique de bâtir une véritable démocratie.

L'Etat doit jouer pleinement son rôle, mais seulement son rôle. Telle est la condition nécessaire de l'adaptation des autres structures françaises, départementales et communales.

Cellule mère de la démocratie, devenue indépendante, mais aussi responsable, la commune doit nécessairement se pourvoir d'une organisation moderne et s'insérer dans un contexte correspondant aux besoins tant de son fonctionnement que de son action.

Je ne vais pas reprendre les arguments que notre collègue M. Verdeille vous a excellemment exposés tout à l'heure. Les souhaits exprimés tant par les rapporteurs de la commission de législation que par nos collègues forment un tout qui permettrait, je crois, d'aboutir à un texte de loi convenable. Mais le préalable de l'autonomie financière acquis, monsieur le ministre, il reste la possibilité d'une union communale qui doit permettre d'éviter un regroupement autoritaire contraire au bon sens et à la liberté et que l'expérience condamne sans appel.

Je crois d'autant plus à la nécessité du maintien des communes qu'elles doivent librement, puis organiquement, pouvoir s'associer pour s'autogérer convenablement et indépendamment de toute tutelle.

J'ai fait une expérience autour de ma ville. J'ai réuni les deux cantons de Béziers, ce qui représente dix-huit communes et près de 120.000 habitants. C'est une communauté de fait à laquelle, jusqu'à présent, nous n'avons pas donné la moindre base juridique. Je peux vous dire que cette expérience donne de bons résultats parce qu'elle a été volontaire.

Le seul problème qui se pose à nous, c'est celui qui se posera partout quand on voudra passer au stade suivant, à savoir le problème des centimes additionnels communs. Il n'est pas, je le sais, facile à résoudre, mais je ne crois pas, monsieur le ministre, qu'on le résoudra plus facilement si l'on impose à ces communes de les percevoir. Ce système engendrerait la

guerre civile et je ne crois pas que ce soit bon ; la décision doit être volontaire.

Je peux vous donner un exemple concret : après les dernières élections, on a noté, sur les dix-huit communes, cinq changements de maire. Le hasard et la raison ont fait que quatre d'entre eux sont de jeunes maires. Ces derniers sont prêts à admettre la notion de centimes. Il nous reste actuellement à essayer d'en convaincre trois, mais je suis sûr que, si vous voulez imposer cette perception des centimes additionnels par préfet ou par commission interposés, vous allez à une révolte, non pas de mots — dans notre Midi, ce ne serait pas extravagant et vous en avez quelque habitude (*Sourires.*) — mais des esprits et au refus réel de tenter l'expérience. Encore une fois, je ne crois pas que cela soit bon.

Ces libres regroupements, probablement à la dimension d'un canton en zone rurale, sous forme de syndicat intercommunal à vocation multiple — dont il nous aurait peut-être fallu trois ans pour tenter l'expérience, six mois, c'est trop court après douze ans d'inaction — auraient pour contrepartie une réalité, une densité.

Je voudrais dire quelques mots des départements, si vous me le permettez. A ce sujet également, je fais un reproche à votre projet. L'évolution du conseil général est nécessaire ; nous en convenons tous, que nous représentions un petit ou un très grand canton. Mais, monsieur le ministre, il faut arriver à une double équité géographique et démographique. C'est possible, mais non par le regroupement des cantons ruraux qui doivent subsister, car — on peut faire la même analyse que nos collègues MM. Verdeille et Nayrou — ce n'est pas en réunissant deux ou trois cantons ruraux de très faible densité que vous obtiendrez un supercanton viable. Vous retrouverez les mêmes problèmes de distances, de communications et de ressources.

Je crois qu'une solution résidait dans la représentation progressivement plus importante des zones urbaines dont les représentants — c'est là que je me sépare de votre projet, monsieur le ministre — auraient gagné à être issus des conseils municipaux, plutôt que du nouveau découpage auquel vous êtes en train de procéder, qui est parfaitement arbitraire, à l'intérieur des villes.

Prenons, si vous le voulez, l'exemple de la ville que je représente, qui compte deux conseillers généraux. Il est très difficile de faire comprendre aux habitants que je suis conseiller général en haut des Allées et que je ne le suis plus en bas. Il faudra élire trois, quatre ou cinq conseillers généraux. Où cela nous conduira-t-il ?

Permettez-moi, monsieur le ministre, mes chers collègues, d'insister sur un point de gestion courante. Lorsque les conseillers généraux s'entendent et travaillent la main dans la main avec les conseillers municipaux, l'administration est bonne. Mais un certain nombre de villes peuvent être le terrain de rivalités politiques. C'est dans la nature des choses et il ne faut point s'en indigner. Les élections municipales et cantonales, qui ne sont pas simultanées, peuvent soulever des questions de personnes et donner des résultats différents. Croyez-vous qu'il soit de bonne gestion, à l'intérieur d'une collectivité aussi unie qu'une municipalité — et que vous voulez étendre, à juste titre, au niveau des communautés urbaines — de découper des parts de tarte à la cerise...

M. André Dulin. A la crème ! (*Sourires.*)

M. Pierre Brousse. ... pour élire de nouveaux conseillers généraux, alors qu'il eût été, je crois, plus expédient d'admettre que, pour les villes, la représentation au sein de l'assemblée départementale pouvait émaner du conseil municipal et être renouvelable en même temps que ce dernier ? Un tel projet n'eût pas été techniquement plus compliqué que le vôtre.

En fait, sous la III^e République, Etat, régions, départements et communes formaient un tout, en somme assez harmonieux. Il faut l'adapter, certes mais d'une façon cohérente. Votre réforme y conduit-elle ? C'est toute la question.

En fait, monsieur le ministre — ce sera la conclusion à ce trop long exposé du maire d'une ville importante qu'il s'efforce de gérer d'une manière moderne — votre réforme communale, c'est trop ou c'est trop peu !

C'est trop par ce qui, en contradiction avec les intentions libérales que vous avez affirmées dans votre exposé des motifs et dans toutes vos déclarations, se trouve dans le texte quant au pouvoir de décision du préfet et du Gouvernement.

C'est trop peu par rapport à l'ensemble des problèmes financiers et institutionnels qui se posent réellement et dont votre projet ne prétend régler qu'une toute petite partie.

Si, comme vous nous l'avez affirmé, vous n'imposez pas, votre texte ne sert à rien. Si vous imposez, vous allez contre la tradition démocratique de nos communes et je ne crois pas que vous réussirez, quelle que soit votre volonté.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Il n'y a pas de solution !

M. Pierre Brousse. Je ne crois pas, monsieur le ministre, qu'il y ait de sanctions parce que vous êtes en matière humaine.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. J'ai dit qu'il n'y avait pas de solution.

M. Pierre Brousse. Je crois qu'il y a une solution. C'est l'autonomie financière des communes et des collectivités. C'est la multiplication des syndicats à vocation multiple. (*Très bien ! très bien ! au centre.*)

Je crois que, cela étant acquis, on peut régler organiquement une série de problèmes qui sont non pas ceux des toutes petites communes, à l'exception des deux dont parlait excellemment M. Verdeille, mais ceux des communautés urbaines et des villes. Je les vis tous les jours, monsieur le ministre.

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Moi aussi !

M. Pierre Brousse. Je ne crois pas à la vertu de vos circulaires pour régler ces problèmes. Pour les régler, il faut d'abord de l'argent, puis une collaboration confiante avec l'administration et enfin un consensus. Je ne crois pas que l'on répondra à ces questions à coup de textes.

Voilà ce que je voulais vous dire. En conclusion, je vous indique que je voterai les amendements de la commission de législation. Si vous ne les acceptez point, j'aurai le regret de voter contre ce projet en sa forme actuelle. (*Applaudissements à gauche et sur plusieurs travées au centre et à droite.*)

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

M. Guy Petit. Monsieur le président, mesdames, messieurs, ce très long débat aura, je pense, été instructif pour vous, messieurs les ministres, car, bien que souvent les mêmes arguments soient revenus à maintes reprises dans la bouche des orateurs, nous avons tous appris quelque chose. On apprend toujours quelque chose en suivant les débats du Sénat. (*Sourires.*)

Personnellement je suis favorable au principe du regroupement des communes car c'est un principe rationnel. Je suis, comme on le dit en termes de sondage, plutôt favorable à votre projet, à la condition qu'il soit amendé comme le demande la commission des lois.

Affaire délicate, affaire difficile que celle de la fusion des communes parce que vous vous heurtez à de multiples obstacles. Il est bon de savoir quelquefois ce qui se passe dans d'autres pays que le nôtre. C'est le tort de chacun de nous et même du Gouvernement de ne pas chercher à s'informer de la manière dont on traite et dont on résout les mêmes problèmes, notamment dans les pays de l'Europe des Six.

Le conseil général des Pyrénées-Atlantiques a envoyé ces jours derniers une délégation dont je faisais partie aux Pays-Bas. Nous avons été reçus par les représentants des provinces que l'on peut assimiler à peu près à nos départements quant à la superficie et quant à la population. Nous avons visité deux provinces ; nous avons procédé, avec le concours éclairé et précieux du commissaire de la reine, des députés provinciaux et de certains bourgmestres, à une étude très sérieuse des structures des collectivités locales dans ce pays voisin qui fait partie d'une Europe à laquelle nous avons adhéré.

Notre première question a été de savoir si l'on avait procédé dans ce pays à un regroupement des communes. On nous a répondu affirmativement et que cela avait été un succès.

Je ne dirai pas que nous avons été étonnés mais nous nous sommes demandé quelle était la panacée dont bénéficiaient les autorités néerlandaises pour réussir si bien ce qui, chez nous, apparaît si difficile. Et puis nous avons assez rapidement compris qu'il existait des différences fondamentales entre le régime financier des collectivités locales de ce pays et celui des collectivités locales françaises. Nos amis néerlandais ont de la chance ! Ce pays qui n'est pas facile à gouverner — car il existe vingt-huit partis — où les crises ministérielles durent plusieurs mois avant d'être résolues, nous donnait l'impression d'une prospérité évidente, d'une grande ardeur au travail et d'une certaine unité dans la population. En quelque sorte, les Pays-Bas vivent sous ce régime de malheur qui a été dénoncé il n'y a pas longtemps, et malgré cela, les Hollandais vivent.

Alors, pourquoi cette situation ? Parce que les collectivités locales ont la charge de la plupart des équipements et ont une grande initiative en matière d'équipement ; aussi parce qu'elles disposent de ressources très importantes.

Le régime fiscal néerlandais comporte à peu près 60 p. 100 de recettes d'impôts directs — impôts sur le revenu, certains petits impôts modestes sur le capital, qui ne sont pas plus élevés que nos impôts fonciers perçus par les communes — et 40 p. 100 d'impôts indirects parmi lesquels la T. V. A. qui n'est qu'au taux de 14 p. 100, ce qui présente certainement un avantage par rapport à la France. Il n'y a pas d'impôts locaux. Rien d'analogue à nos centimes additionnels n'existe chez nos

voisins. Il n'y a pas de patente. Voyez comme le C. I. D.-U. N. A. T. I. se réjouirait de vivre dans ce pays ! Il n'y a pas de cote mobilière et les autorités locales, conseil général ou provincial et conseil communal, n'ont pas à se soucier de naviguer entre ces deux écueils : ou surcharger le contribuable local — qui ne vous pardonnera pas — en augmentant les centimes additionnels, ou renoncer à des investissements certainement très utiles, parce que précisément, on ne dispose pas *a priori* des moyens et que l'on ne veut pas augmenter ces impôts. C'est l'alternative qui nous est laissée : ou bien investissements et équipements d'un côté, et impôts locaux de l'autre, ou pas d'impôts locaux et, par conséquent, pas d'investissements.

Aux Pays-Bas, comment sont donc constituées les ressources des collectivités locales ? L'Etat, qui perçoit l'impôt, comme chez nous, sur l'ensemble du territoire, en ristourne aux collectivités locales, provinces et communes, 50 p. 100. Comme cette ristourne ne constitue pas une justice absolue et ne correspond pas aux besoins de tous, il y a ce que l'on nous a dit être une clé, c'est-à-dire, en fait, un système de péréquation, qui permet de donner des suppléments aux régions retardataires ou aux moins développées qui ont des besoins à satisfaire et que les autres ont déjà satisfaits. Voilà le système néerlandais et l'on comprend parfaitement que, dans de pareilles conditions, il n'y ait pas eu de véritables difficultés pour le regroupement des communes.

Je parle d'expérience. Ce qui arrêtera l'exécution de votre programme, que je trouve encore une fois acceptable, ce sera d'abord les réactions d'amour-propre et même de dignité des populations lorsqu'elles seront consultées. La dignité de celui qui ne veut pas être débaptisé comptera beaucoup en cette affaire. Certains ont pu sourire des propos tenus à cette tribune par nos collègues MM. Nayrou et Verdeille. Croyez-moi, il n'y avait pas chez eux a prioriisme politique, mais connaissance profonde des hommes de la terre, des hommes de la campagne, de ceux qui sont très éloignés de tout centre et qui craignent de se trouver encore plus éloignés de ce qui est pour eux, bien souvent, le seul recours, maintenant que le curé et l'instituteur ont disparu un peu partout, c'est-à-dire le maire. Ils craignent d'être sous-administrés et il n'y a rien de pire qu'une sous-administration.

Mais ce qui risque surtout d'arrêter l'exécution de votre programme — et c'est une question qui ne se pose pas chez nos voisins Néerlandais — c'est la question de savoir si la fusion va provoquer une augmentation de la charge fiscale.

J'ai tenté une expérience de fusion avec une commune voisine dont la superficie est à peu près égale à la nôtre, mais dont la population représente le neuvième ou le dixième de la nôtre. Je crois que c'était rationnel. Dès qu'on l'a su, ce fut un tollé — et pourtant les relations entre voisins sont excellentes — parce que les habitants ont craint de payer davantage d'impôts, car nous passions pour être davantage imposés, à tort ou à raison. Si l'on se livre à des référendums — depuis quelque temps il semble que ce soit dangereux, ce n'est pas toujours « oui » à tous les coups — on risque d'aller à des échecs.

Que va-t-il se produire finalement ? Votre projet est d'inspiration libérale. Certains se sont demandé ce que cela pouvait cacher. Pour ma part, je suis convaincu — vous connaissant comme je vous connais et depuis de très longues années — que cela ne cache rien.

Vous essayez de mettre en place une concertation. Vous y associez de façon très étroite le conseil général, c'est-à-dire en général des gens qu'on écoute dans leur département, dans leur canton et même ailleurs. Il n'empêche qu'il sera très malaisé, pour la commission d'élus, que l'on prenne votre projet ou les amendements de la commission de législation, d'établir cette fameuse carte. Certes, selon la proposition de la commission de législation, les maires devront être consultés. Mais je crains, je me permets de vous le dire, qu'on n'aboutisse qu'à des résultats très médiocres et très partiels et que, quel que soit le dévouement — et il est grand — des conseillers généraux et des maires qui feront partie de la commission, il soit très difficile d'arriver à des résultats positifs, sensibles et importants.

Je doute qu'on arrive à supprimer toutes ces communes de moins de cent ou deux cents habitants que les technocrates voudraient voir disparaître de la carte administrative de la France.

Si les résultats sont médiocres, que va-t-il se passer ? Ou bien vous vous en contenterez ; ou bien, ce qui serait plus grave, vous userez de la possibilité de faire prendre un décret en Conseil d'Etat pour exercer une véritable coercition. Mon pronostic est peut-être hasardeux, mais j'ai bien l'impression que cette procédure fera naître beaucoup de difficultés, surtout compte tenu des délais très limités dont vous disposez, même s'ils ont été un peu prolongés sur proposition de la commission de législation. Je doute qu'on parvienne à présenter un plan très large et très positif de la fusion des communes.

Il serait certainement plus facile d'obtenir dans les campagnes des créations de districts ou de communautés urbaines.

Si dans deux ou trois mois, malgré une bonne volonté qui sera certaine, malgré l'action de vos préfets, malgré la coopération qui, bien souvent, existe entre le conseil général et le préfet, le bilan est médiocre, si le nombre des fusions est faible, que ferez-vous ?

Nous avons à choisir entre le système proposé par notre commission et votre système, qui est acceptable. Mais quel que soit le système que nous retiendrons, si le bilan est médiocre, userez-vous de la coercition ? Allez-vous adresser au Conseil d'Etat de multiples propositions de décrets pour faire des fusions forcées ? Celles-ci seront très difficiles. L'accouchement sera très redoutable, avec ou sans forceps.

Que faut-il redouter ? Que la réforme échoue, alors que peut-être, en agissant avec plus de douceur, on aurait pu réussir ces fusions souhaitables et nécessaires, car elles permettraient une meilleure administration. Mais ne généralisons pas.

Je crains que vous ne vous lanciez dans une aventure très redoutable, encore que je ne mette en doute ni votre courage, ni votre énergie, ni votre détermination. En tout cas, comme l'ont dit presque tous les orateurs qui m'ont précédé, et l'exemple néerlandais le confirme, vous ne pourrez procéder à cette réorganisation, qui est indispensable, que si les collectivités locales disposent de larges moyens. Avec l'autonomie et de larges moyens, on fait beaucoup de choses !

Je terminerai en vous citant l'exemple de ce qui a été fait dans la province néerlandaise de Zélande qui compte 300.000 habitants, c'est-à-dire à peine un peu plus de la moitié de la population du département que je représente, celui des Pyrénées-Atlantiques.

La province de Zélande construit en ce moment — et la construction est déjà assez avancée — une centrale atomique qui va fournir de l'énergie à Péchiney-Nederland. La société Péchiney, en effet, est allée installer une usine aux Pays-Bas, après en avoir construit une en France, celle de Noguères, dans mon département, qui est alimentée par le gaz de Lacq. Bénéficiant d'une très large autonomie, n'étant pas tenue par des tarifs nationaux, centralisés, imposés, comme chez nous, profitant de conditions avantageuses pour la fourniture de l'énergie qui lui est indispensable, la société Péchiney a préféré installer son usine aux Pays-Bas plutôt qu'à Dunkerque comme elle l'avait primitivement envisagé.

Croyez-moi, tout est là. Sans argent, on ne fera rien. S'il n'y a pas de foin au ratelier les ânes continueront à se battre. Fournissez de l'argent aux collectivités locales afin qu'elles réfléchissent à la possibilité d'une véritable révolution qui leur donnerait leur autonomie. Si nous pouvions bénéficier, sans avoir à lever nous-mêmes l'impôt, d'une ristourne aussi importante que celle qui existe dans un pays de l'Europe des Six, nous serions ouverts à toutes les réformes, notamment à celle-là.

Je vous souhaite le succès, monsieur le ministre, mais je crains encore une fois que ce ne soit vers une aventure que, de très bonne foi, nous soyons les uns et les autres lancés. (*Applaudissements au centre et à droite et sur quelques travées à gauche.*)

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

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

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs, je prie les nombreux orateurs qui sont intervenus au cours de ce débat de m'excuser de ne pas leur répondre individuellement. Nous aurons l'occasion, à propos de chacun des articles, d'examiner les grands problèmes qu'ils ont soulevés, aussi bien celui de l'établissement du plan des groupements de communes que celui des procédures de fusion. Mais le souhait de l'Assemblée étant sans aucun doute de passer le plus rapidement possible à la discussion des articles, je voudrais seulement pour l'instant essayer de rassurer le Sénat sur quelques points essentiels.

Je n'ai, dans cette affaire, comme a bien voulu l'indiquer avec amitié M. Guy Petit, aucune arrière-pensée. J'essaie seulement de promouvoir une réforme communale, ce qui est déjà très difficile.

Presque tous les orateurs qui sont montés à cette tribune ont estimé qu'une telle réforme était nécessaire, particulièrement pour les agglomérations urbaines qui débordent sur plusieurs communes. Ainsi que je vous l'ai indiqué ce matin, il arrive souvent que des agglomérations urbaines s'étendent sur dix ou quinze communes. Il faut donc, dans ce cas, essayer de faire coïncider le fait avec le droit.

De toute part, on demande que ces problèmes soient réglés. On en discute depuis au moins une dizaine d'années et il ne se passe pas longtemps sans qu'une association d'élus locaux se propose de cette question et que soient publiés des ouvrages proposant telle ou telle solution. Alors, j'ai cherché, de bonne foi, la solution la meilleure. Ne dites pas que ce projet a été établi par des technocrates. J'en prends, avec le Gouvernement,

la pleine responsabilité. Je puis vous assurer qu'il a été remis à plusieurs reprises sur le chantier, et chaque fois à ma demande, car je suis moi-même depuis longtemps un élu local et je connais donc d'une manière pratique tous les problèmes qui ont été soulevés.

C'est pourquoi j'ai, d'emblée, éliminé les solutions simplistes et technocratiques. La solution la plus simpliste et la plus technocratique tendait à faire disparaître les petites communes rurales en déclarant qu'au-dessous d'un certain seuil les communes doivent disparaître sans chercher à savoir si elles sont viables. J'ai éliminé toutes les solutions de ce type. Comme vous, je sais très bien que, dans de nombreux départements — le mien, par exemple, où il n'y a guère de petites communes peu peuplées — le syndicat à vocation multiple est la seule solution qui s'impose. Toute une partie de la France ne peut résoudre le problème que par les syndicats à vocation multiple : tous les orateurs qui ont parlé de ces syndicats représentaient cette partie-là du territoire.

J'ai entendu répéter que tout était préparé à l'avance, que des instructions avaient déjà été envoyées aux préfets. Je vous assure que cela est faux et qu'on n'enverra jamais de telles instructions, je resterai sur le territoire où le Gouvernement s'est placé, c'est-à-dire celui de la diversité démographique et géographique française, qui fait que le problème doit être traité par département.

Je suis moi-même un défenseur convaincu des départements. Depuis mon arrivée au ministère de l'intérieur, j'ai renversé la tendance qui allait vers la diminution du rôle des conseils généraux, et peut-être même vers leur suppression au profit d'assemblées régionales. Je leur ai donné de nouvelles attributions pour remonter la pente que nous avions descendue pendant des années.

J'ai pensé que c'est sur le plan départemental que l'on serait le plus capable de proposer les solutions vraiment adaptées à toutes les situations locales.

Ce qui a le plus inquiété la plupart des orateurs, ce sont les fusions. Il est bien vrai que quelquefois, et même souvent, dans certaines régions où il existe de nombreuses petites communes, fusions. Il est bien vrai que quelquefois, et même souvent dans d'appliquer, pour la faire, une procédure démocratique.

C'est pour cela que j'ai prévu la consultation populaire et que j'ai prévu de nombreuses consultations des élus locaux, des conseils municipaux et du conseil général. Quant à l'intervention du Gouvernement, j'en parlerai tout à l'heure.

En cas de fusion à la suite d'un accord des conseils municipaux intéressés, j'ai tenu à ce que la commune ancienne ne disparaisse pas, qu'elle puisse demeurer une commune associée, qu'un maire délégué puisse rendre les services que rendait l'ancien maire du point de vue de l'application générale des lois et des différentes attributions qui s'y rattachent. Souvent, les communes sont éloignées les unes des autres. A la fin du siècle dernier, on a même créé de nouvelles communes, précisément à cause de cet éloignement.

Tout cela, je le sais et j'en ai tenu compte.

On a cité à cette tribune des exemples de ce qui se passe dans des pays autres que le nôtre et j'ai suivi avec attention les démonstrations à ce sujet de M. Guy Petit et d'autres orateurs. Mais tous les textes qui sont pris maintenant à l'étranger prévoient toujours une date limite, au-delà de laquelle des décisions autoritaires deviennent possibles.

C'est ainsi qu'un projet, actuellement déposé en Belgique sur le bureau des assemblées, prévoit que si on n'a pas réussi à réaliser les regroupements jugés nécessaires, au 1^{er} janvier 1976, un décret du pouvoir exécutif règlera le problème. Ce n'est pas le genre de solution que nous recherchons et c'est pour cela que j'ai tenu à venir présenter un texte qui permette d'éviter d'en arriver-là.

On a dit aussi : « Il n'y a pas de dialogue ». Or, à peine ce texte avait-il été mis au point que je suis venu, de ma propre initiative, devant la commission de législation de votre assemblée pour l'informer aussi rapidement et aussi complètement que possible des intentions du Gouvernement. Il y a donc entre nous un véritable dialogue. Je l'ai toujours accepté et même recherché : parlementaire pendant un quart de siècle, comme nombre d'entre vous, je connais les vertus de la libre discussion. Mais, à mes yeux, le dialogue essentiel ce n'est pas celui que l'on engage avec telle ou telle association, c'est le dialogue avec le Parlement, c'est le dialogue avec le Sénat, comme c'est le cas aujourd'hui, et le dialogue avec l'Assemblée nationale.

Pour un texte de cette importance, je n'ai pas demandé l'urgence afin de multiplier les occasions d'en discuter avec vous. Ce projet de loi, qui ne comporte pas moins de dix articles, mérite une ample discussion.

Comme il s'agit d'un sujet que le Sénat connaît très bien, la discussion a pu s'ouvrir très rapidement et le Sénat pourra se prononcer en toute connaissance de cause sur ces dix articles et les nombreux amendements qui ont été déposés.

Il y a un autre problème qui a été soulevé ici comme il l'est toujours dans les assemblées françaises lorsqu'on évoque ces problèmes : c'est presque une tradition historique. Ce problème, c'est celui du rôle de l'administration. Je dis que, en fin de compte, c'est le préfet qui doit arrêter la carte après consultation d'une commission d'élus locaux désignés démocratiquement. Je dis aussi qu'en fin de compte, lorsqu'une communauté urbaine, décidée sur la carte, ne pourra se constituer, le préfet aura la possibilité de créer un district ; je dis enfin qu'au bout du compte, si un syndicat à vocation multiple ne peut pas être créé, le préfet pourra créer un syndicat d'études et de programmation. Eh bien ! vous pouvez me croire, jamais un préfet n'abusera de ce pouvoir. Pourquoi ? Non seulement parce que ce n'est pas la volonté du Gouvernement, mais surtout parce qu'il n'est absolument pas possible de créer une communauté, un district, un syndicat si les élus locaux n'en veulent pas ; si on tentait de le faire, ce serait nécessairement un échec, car tout simplement les conseils municipaux ne se réuniraient pas. Je crois qu'il y a eu à cet égard une fois une tentative de ce genre à Tours et ce fut évidemment un échec total. Ce pouvoir de l'administration n'est qu'un élément de la discussion ; ce n'est certes pas l'essentiel du texte.

Ce qui est essentiel, c'est que le problème des structures communales soit posé d'une façon claire et précise devant l'opinion et devant les élus. J'en avais assez de ces réformateurs aux idées vagues qui nous demandaient de faire ceci ou de faire cela et qui réclamaient les réformes les plus contradictoires.

J'ai voulu potasser les études jusqu'au bout et permettre un vrai débat devant le Parlement.

C'est ainsi que toutes les solutions volontaires aux problèmes communaux ont été étudiées avec soin. Ce sont ces solutions qui constituent l'essentiel du projet de loi. Ce n'est que lorsqu'on a épuisé toutes ces formules, que l'on en arrive au décret en Conseil d'Etat. Je rappelle que la procédure du décret pour les fusions de communes existait déjà dans la loi de 1884. Ce n'est donc pas une nouveauté. Il ne s'agit pas d'abuser de ce décret. Je suis tout à fait conscient des difficultés politiques considérables auxquelles on parviendrait si on devait le faire. Cela ne servirait à rien. Comme certains orateurs l'ont souligné, ce n'est pas l'intérêt des élus locaux qui nous préoccupe, nous qui sommes des élus locaux, mais bien celui de la population.

Dans une époque de changements profonds comme l'est la nôtre, nous ne pouvons certainement pas rester immobiles. L'intérêt des collectivités locales et des populations qui les composent c'est d'aller de l'avant.

Le problème des finances locales ne pourra être résolu qu'à ce prix. Je comprends très bien que vous le posiez ici et souvent avec vigueur. Moi-même, depuis des mois et des mois, je me bats pour améliorer la situation présente. Mais je me suis toujours heurté à cette question de la réforme communale. Cela ne m'a pas empêché d'obtenir déjà des résultats appréciables. J'ai en quelques mois franchi un certain nombre d'étapes que j'ai rappelées, que j'ai évoquées à cette tribune ainsi que devant l'Assemblée nationale. Si le projet de réforme communale est approuvé par le Parlement, je pourrais certainement aller plus loin : il sera plus facile au Gouvernement d'aider des communes établies sur de meilleures bases ou coopérant de façon plus efficace.

Car, finalement, le Gouvernement a en la matière une responsabilité qu'il ne faut pas oublier. Dans un système constitutionnel comme le nôtre il appartient, je le sais bien, aux députés et aux sénateurs de défendre la population. Mais c'est le rôle également du Gouvernement. Particulièrement l'administration générale du territoire, c'est-à-dire le fait de mettre à la disposition de la population les meilleurs équipements et les meilleurs services publics possibles, c'est au premier chef le Gouvernement de la République qui en est responsable.

Nous ne devons pas nous laisser emporter par une certaine tradition historique selon laquelle il faudrait se méfier toujours du Gouvernement. Certains estiment que dès qu'il s'agit de collectivités locales, seules celles-ci peuvent s'exprimer. Ce point de vue n'est pas admissible : la responsabilité du Gouvernement devant la nation lui impose un rôle essentiel dans ce domaine.

Ce rôle, c'est en liaison étroite avec le Parlement que nous souhaitons l'exercer et mon seul objectif aujourd'hui est de faire avec vous la meilleure réforme communale que les uns et les autres nous pourrions souhaiter. *(Applaudissements sur les trèves de l'union des démocrates pour la République ainsi que sur quelques travées à droite et à gauche.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

J'informe le Sénat que je suis saisi d'une motion, n° 1, présentée par MM. Lefort, Duclos, Eberhard, Bardol, David, Namy, Mme Lagatu, MM. Aubry, Gargar et les membres du groupe communiste, tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi conçue :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur les fusions et regroupements de communes. »

La parole est à M. Lefort.

M. Fernand Lefort. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, au nom du groupe des sénateurs communistes et apparentés, j'ai déposé une question préalable demandant que le Sénat veuille bien décider de ne pas poursuivre la délibération sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale sur les fusions et regroupements de communes.

Très rapidement, car beaucoup de choses ont été dites, je voudrais donner quelques indications sur les raisons du dépôt de notre motion.

Il ne s'est pas trouvé grand monde pour défendre à la tribune votre projet, monsieur le ministre. Il faut le reconnaître et tous les orateurs se sont plaints des conditions de rapidité dans lesquelles est discuté le texte.

Certains d'entre vous peuvent se demander pourquoi le groupe communiste pose la question préalable, étant donné que le texte a été sensiblement modifié par la commission de législation et que, d'autre part, les parlementaires communistes ont, depuis longtemps, déposé sur le bureau des Assemblées des propositions de loi ayant trait à la coopération intercommunale, voire en certains cas au regroupement de communes en vue de faire face au développement, pour répondre aux besoins créés par la vie moderne, par le progrès.

Nous pensons que la question préalable doit être votée, car le projet de loi ne répond nullement aux intérêts de nos communes et de leur population. Nous considérons que les regroupements de communes ne peuvent et ne doivent se faire qu'avec l'accord complet des populations des communes intéressées, et sur ce point, nous sommes loin du compte avec le projet de loi.

D'autre part, nous considérons qu'un projet de loi modifiant les structures de notre pays est un texte important. Or, qu'on le veuille ou non, nous nous trouvons en présence d'une procédure, je dirai insolite, pour la discussion d'un tel texte.

Le projet de loi que le Gouvernement a sans doute étudié depuis longtemps a été mis à la disposition des parlementaires le 18 mai. Le Sénat n'a été saisi du texte voté par l'Assemblée nationale que voilà une quinzaine de jours.

Un tel projet a des répercussions considérables, mais il est évident que devraient être faites, en même temps, des propositions pour une plus grande représentation de la population dans les conseils municipaux, pour l'élargissement des assemblées municipales, pour que les conseils des communautés urbaines soient des organismes élus au suffrage universel et à la représentation proportionnelle et pour que la composition des conseils de district, fixée de la même façon que pour les communautés urbaines.

En un aussi court délai d'examen du projet, il était difficile d'en prévoir toutes les retombées. Il est évident que l'essentiel pour une vie meilleure des communes n'est pas dans le texte. Je n'insisterai pas, car mon ami M. Duchlos a montré ce qui manquait dans le projet, ce qu'il cachait, et son caractère anti-démocratique.

Une chose essentielle manque : les ressources communales.

Je crois que même les plus réceptifs aux déclarations gouvernementales ne sont pas satisfaits de ce qu'a fait le Gouvernement en matière de finances locales. Or, sauf quelques carottes sous forme d'incitations financières prévoyant de problématiques subventions pour les communes qui fusionneront — c'est, soit dit en passant, une façon singulière de « forcer » au volontariat ! — à part ces carottes, dis-je, on ne trouve rien dans le projet concernant les finances locales.

M. le ministre nous dit, laissant croire que les difficultés des communes viennent uniquement des structures, qu'une réforme des finances locales ne doit pas précéder, mais suivre la réforme des structures. C'est oublier simplement que les difficultés des communes sont le résultat des charges toujours plus lourdes mises à leur compte par l'Etat. Ce sont les subventions réduites. Ce sont les emprunts impossibles à réaliser.

Il est vrai que, depuis quelques années, le Gouvernement n'a pas hésité à modifier les charges et les ressources des communes. Ce sont les sommes énormes mises à la charge des collectivités pour les constructions de l'enseignement secondaire. Ce sont les subventions bloquées à la date de 1963 pour les constructions scolaires alors que le coût des travaux a augmenté de plus de 60 p. 100. C'est la généralisation de la T. V. A. faisant supporter de nouvelles charges aux communes. C'est la modification de certaines patentes. C'est l'exonération de la patente sur les services des entreprises pratiquant la recherche systématique, alors que ces mêmes entreprises réalisent des bénéfices énormes. Arrêtons-là ces quelques exemples.

Ainsi, lorsqu'il s'est agi d'imposer de nouvelles charges aux communes, de leur retirer certaines recettes, le Gouvernement l'a fait sans attendre la réforme des structures, mais lorsque nous demandons, avec l'immense majorité des élus locaux, une réforme des finances locales assurant de nouvelles ressources aux communes et une meilleure répartition des charges entre l'Etat et les collectivités, le Gouvernement répond : d'abord la réforme de structures !

Les interventions de M. le ministre de l'intérieur dans la discussion générale renforcent l'idée d'un vote favorable de la question préalable. C'est un fait que pour le ministre, le vocable « volontariat » ne cache qu'un désir, celui d'agir quand même par voie d'autorité. Le projet nous est présenté habilement, il faut le reconnaître. Mais la réalité sera l'obligation au lieu du volontariat. Quel que soit l'avis des assemblées, M. le ministre s'en tiendra à son texte. Ce matin, il a défendu avec insistance les actes d'autorité que pourrait prendre le préfet, au lieu des délibérations des conseils généraux.

M. le ministre de l'intérieur tient tellement à son texte qu'à l'Assemblée nationale, où la majorité, bien docile pourtant, avait apporté quelques modifications anodines, il a jugé bon de demander une deuxième délibération.

En dehors de toutes ces considérations, la motion demandant la question préalable constitue aussi une forme de protestation contre les conditions absolument anormales dans lesquelles le Parlement est obligé de travailler. Il convient de l'exprimer clairement, de protester énergiquement.

Des projets en nombre important nous sont soumis. Les assemblées parlementaires ne disposent que de quelques jours pour examiner les projets que le Gouvernement a mis au point pendant des mois. Tous les orateurs qui sont intervenus dans le débat ont souligné la précipitation avec laquelle ils viennent devant le Parlement. Même des membres importants des groupes de la majorité font part de certaines observations sur la cadence accélérée avec laquelle les textes sont présentés.

Il est bien évident aussi que notre commission de législation a dû travailler dans des conditions anormales et avec une certaine précipitation.

Pour toutes ces raisons, et soucieux de promouvoir une réforme cohérente et complète, je vous demande, au nom du groupe communiste, d'adopter la motion. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Je rappelle au Sénat qu'en vertu de l'article 44, alinéa 8 du règlement, dans le débat ouvert sur une question préalable ont seuls droit à la parole : l'auteur de la motion ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. De plus, aucune explication de vote n'est admise.

Personne ne demande la parole contre la motion ?...

La commission peut-elle formuler un avis sur ce texte ?

M. André Mignot, rapporteur. Mes chers collègues, la commission de législation a repoussé la demande de question préalable présentée par nos collègues du groupe communiste.

J'entends bien que les motifs invoqués dans cette demande sont, pour une grande part, parfaitement justifiés, je le dis très franchement. La précipitation de la discussion, j'ai été le premier ce matin, dans mon rapport, à l'évoquer. Le fait que nous attendons une modification des finances communales et que nous voulons lier effectivement cette question à une réforme administrative, nous l'avons tous également évoqué — vous aurez d'ailleurs à en débattre, au cours de la discussion, à l'occasion d'un amendement qui a été déposé à ce sujet. Le fait que cette réforme comporte un aspect fragmentaire se conçoit aussi, car on ne peut évidemment pas traiter tout d'un seul coup.

Mais ce n'est pas pour ces raisons qu'il n'est pas souhaitable de voter cette question préalable.

Quels que soient les motifs de votre intervention, mon cher collègue, quand on n'est pas d'accord sur un texte, il ne faut pas le rejeter totalement, mais se battre sur son contenu. La commission de législation, par exemple, a modifié profondément le texte proposé, et cela a toute son importance car la navette pourra intervenir puisque la procédure d'urgence n'a pas été demandée par le Gouvernement.

Il est souhaitable que le Sénat ne renvoie pas le texte sans le modifier. Il faut faire connaître à nos collègues de l'Assemblée nationale les desiderata du Sénat.

Telles sont les raisons pour lesquelles, malgré la justesse de certains motifs invoqués par M. Lefort, votre commission vous propose de rejeter la motion.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Le Gouvernement partage l'opinion exprimée par M. le rapporteur de la commission.

M. le président. Je mets aux voix la motion.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

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

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 58 :

Nombre des votants	276
Nombre des suffrages exprimés	235
Majorité absolue des suffrages exprimés. 118	
Pour l'adoption	69
Contre	166

Le Sénat n'a pas adopté.

Monsieur le président de la commission, que proposez-vous pour la suite de nos travaux ?

M. Raymond Bonnefous, président de la commission. Etant donné l'heure, je pense qu'il vaudrait mieux arrêter là les débats pour les reprendre ce matin à neuf heures trente.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Raymond Marcellin, ministre de l'intérieur. Le Gouvernement accepte cette proposition.

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, devons-nous conclure de la décision qui vient d'être prise qu'après la réception de M. le président nous aurons une séance de nuit ?

M. le président. Eventuellement, oui.

— 11 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée au mercredi 16 juin à neuf heures trente minutes :

Suite et fin de la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur les fusions et regroupements de com-

munes. [N° 293 et 305 (1970-1971). — M. André Mignot, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, et n° 306 (1970-1971), avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation. — M. Joseph Raybaud, rapporteur.]

(Conformément à la décision prise par la Conférence des Présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.)

Délai limite pour le dépôt des amendements à quatre projets de loi.

Conformément à la décision prise par la Conférence des Présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements :

1° Au projet de loi d'orientation sur l'enseignement technologique et professionnel, adopté par l'Assemblée nationale (n° 297, 1970-1971) ;

2° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'apprentissage (n° 298, 1970-1971) ;

3° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant organisation de la formation professionnelle continue (n° 299, 1970-1971) ;

4° Au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles (n° 300, 1970-1971), est fixé au jeudi 17 juin 1971, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 16 juin 1971, à zéro heure dix minutes.)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
RAOUL JOURON.

Erratum

au compte rendu intégral de la séance du 10 juin 1971.

TRAVAIL TEMPORAIRE

Page 815, 1^{re} colonne, amendement 28-C, 2^e ligne :
Au lieu de : « Rémunération due aux salariés »,
Lire : « Rémunération due au salarié ».

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT LE 15 JUIN 1971

(Application des articles 76 et 78 du règlement.)

Calamités agricoles.

1144. — 15 juin 1971. — **M. Joseph Raybaud** demande à **M. le ministre de l'agriculture** de bien vouloir lui indiquer les mesures qu'il compte prendre pour venir en aide aux horticulteurs de la région d'Antibes, victimes d'un orage de grêle détruisant plusieurs centaines d'hectares de serres.

QUESTIONS ECRITES

REMISES A LA PRESIDENCE DU SENAT
 LE 15 JUIN 1971

Application des articles 74 et 75 du règlement, ainsi conçus :

« Art. 74. — Tout sénateur qui désire poser une question écrite au Gouvernement en remet le texte au président du Sénat, qui le communique au Gouvernement.

« Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et ne contenir aucune imputations d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés ; elles ne peuvent être posées que par un seul sénateur et à un seul ministre.

« Art. 75. — Les questions écrites sont publiées durant les sessions et hors sessions au Journal officiel ; dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également y être publiées.

« Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'ils réclament un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de leur réponse ; ce délai supplémentaire ne peut excéder un mois.

« Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande. Elle prend rang au rôle des questions orales à la date de cette demande de conversion. »

Fiscalité des sociétés (T. V. A.)

10535. — 15 juin 1971. — **M. Roger Poudonson**, expose à **M. le ministre de l'économie et des finances** les faits suivants : une société anonyme a fait l'acquisition en septembre 1968 de parts d'intérêts d'une société civile immobilière régie par les articles 1832 et suivants du code civil. Cette société a pour objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, la division de ces immeubles en appartements et locaux séparés et la vente desdits appartements et locaux. L'objet social de la société civile immobilière étant en cours de réalisation, et plusieurs appartements et locaux ayant déjà été vendus en état futur d'achèvement, la société anonyme fait part de son désir de se retirer de la société civile immobilière. Le retrait est accepté et l'opération est réalisée en mars 1971, par voie de réduction de capital, partage partiel et attribution d'appartements (en état futur d'achèvement) S'agissant de partage sans soulte, seule la taxe de publicité foncière à 1 p. 100 est exigible sur le montant de l'attribution, et aucune T. V. A. n'est à acquitter. La société anonyme envisage maintenant de vendre dans un proche délai, en tout cas avant cinq ans de l'achèvement de l'immeuble, les appartements reçus en attribution. Lors de la vente, elle sera redevable de la T. V. A. sur le prix de cession, sous déduction de la T. V. A. payée en amont. Compte tenu de la situation exposée, il lui demande : 1^o comment le montant de la déduction de la T. V. A. sera déterminé ; 2^o si l'on peut assimiler, dans ce cas, la situation de cette société civile régie par les articles 1832 et suivants du

code civil à celle des sociétés transparentes régies par les lois du 28 juin 1938 et du 7 février 1953 qui ont la possibilité aux termes du décret n^o 68-876 du 7 octobre 1968, de transmettre lors du partage à chaque associé attributaire un droit égal à la quote-part de la taxe afférente à la livraison à soi-même de l'immeuble — les attributaires pouvant ainsi déduire cette quote-part de la taxe dont ils sont redevables lors de la vente des locaux attribués dans les cinq ans de l'achèvement de l'immeuble ».

Surveillantes générales des lycées de filles.

10536. — 15 juin 1971. — **M. Georges Cogniot** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique**, sur le cas particulier des surveillantes générales des lycées de filles de Seine et Seine-et-Oise nommées avant le 1^{er} avril 1942, qui ont été à cette date, par l'acte dit décret n^o 984 du 30 mars 1942, privées du bénéfice du traitement des surveillants généraux de premier ordre des lycées de garçons, mais rétablies dans le premier ordre à dater du 1^{er} janvier 1946. Les conseillers principaux d'éducation ont désormais le classement et l'échelonnement indiciaire des professeurs certifiés (*Journal officiel*, 2 octobre 1970) ; mais la règle de non-rétroactivité exclut les surveillants généraux et surveillantes générales retraités du reclassement. Or il lui signale la position très spéciale des surveillantes générales dont il a évoqué le cas. Actuellement mises à la retraite avec mention premier ordre et ayant eu accès à leurs dernières fonctions exclusivement au choix, elles auraient été les premières à être intégrées dans la nouvelle catégorie des conseillers principaux d'éducation. Il lui rappelle, en outre, quelle était la nature du service de ce personnel alors qu'il n'y avait pas de censeur dans les lycées de filles. Il lui demande si, étant donné le nombre extrêmement restreint des personnes concernées et l'extrême faiblesse des répercussions financières d'une mesure sans laquelle les surveillantes générales en question lésées en 1942, puis reclassées mais non indemnisées en 1946, serait pour la troisième fois des victimes, il ne lui semble pas équitable de leur accorder le reclassement indiciaire des surveillants généraux primus conseillers principaux d'éducation.

Taxation des revenus des actionnaires.

10537. — 15 juin 1971. — **M. Robert Liot** expose à **M. le ministre de l'économie et des finances** que les revenus des actionnaires sont, actuellement, doublement taxés, d'abord sur les bénéfices de la société, taxe qui, par le jeu de l'impôt fiscal, est ramenée à 25 p. 100 et, ensuite, par le jeu de l'impôt sur le revenu (précédemment I. R. P. P.) ; que cette situation apparaît anormale et contribue à entretenir vis-à-vis de la Bourse une atmosphère qui est loin d'être favorable. Il lui demande, pour faciliter l'industrialisation du pays dans le cadre du VI^e Plan, quelles mesures il envisage de prendre pour remédier à cet état de choses.

Mutualité sociale agricole (élection au conseil d'administration).

10538. — 15 juin 1971. — **M. Jean Bertaud** signale à **M. le ministre de l'agriculture** que dans la commune du Val-de-Marne qu'il l'honneur d'administrer, aucun candidat ne s'est manifesté au titre de délégué communal au conseil d'administration de la mutualité sociale agricole ; que sur soixante et onze électeurs inscrits, sept exactement se sont présentés pour demander le vote au premier tour, et trois seulement au second ; que pour enregistrer ce maigre résultat la mairie a dû, pour assurer le service des bureaux de vote, rester ouverte la matinée pendant deux dimanches consécutifs, nécessitant la présence de deux employés, du maire ou de son représentant. Supposant que cette situation est la même dans beaucoup d'autres communes de la région parisienne ou ailleurs, il lui demande si pour ce genre d'élection le vote ne pourrait pas se faire par correspondance, ce qui réduirait au minimum des sujétions administratives sans commune mesure avec le manque d'intérêt que semble susciter ce genre de consultation.

Vignette sur le pare-brise des voitures.

10539. — 15 juin 1971. — **M. Jean Bertaud** croit devoir signaler à **M. le ministre de l'économie et des finances** que l'obligation récemment annoncée de coller la vignette sur le pare-brise des voitures automobiles constitue une infraction aux dispositions du code de la route qui stipule que le champ de vision du conducteur ne doit pas être réduit « par l'apposition d'objets non transparents sur les vitres ». Il croit devoir, dans ces conditions, s'inquiéter des conséquences que peut avoir pour le propriétaire d'un véhicule automobile l'observation de l'une ou de l'autre de ces obligations. En effet, s'il appose la vignette sur le pare-brise de sa voiture, il est passible d'une contravention pour n'avoir pas respecté les prescrip-

tions du code de la route et s'il tient compte de cette interdiction il est passible d'une contravention pour avoir considéré comme nulles et non avenues des instructions du ministre des finances... Autrement dit, dans l'un comme dans l'autre cas, il faut qu'il s'apprête à voir augmenter ses frais de route du montant d'une pénalité... Y a-t-il une solution à ce problème ?

Ecole normale nationale d'apprentissage de Lille.

10540. — 15 juin 1971. — M. Hector Viron attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale sur la situation de l'école normale nationale d'apprentissage de Lille. La situation matérielle de cette école nationale laisse beaucoup à désirer ; en effet, elle est faite de baraquements provisoires, sans bloc sanitaire pour les 150 stagiaires, ceux-ci devant utiliser celui d'un C.E.S. voisin. Les leçons de pédagogie appliquée doivent s'effectuer dans d'autres établissements, ce qui entraîne des déplacements et pertes de temps anormaux. Du point de vue administratif, cette école nationale est prise en tutelle par les services d'un lycée et d'un C.E.T. voisins. C'est là une situation anormale. Une équipe administrative propre à l'école, travaillant en liaison avec les professeurs et les stagiaires de l'E.N.N.A., serait du plus grand intérêt. Du point de vue pédagogique, sur un corps de 66 professeurs, 8 seulement ont le titre de professeur d'E.N.N.A. et le C.E.T. n'ayant pas été créé, il n'existe aucun maître d'application. Devant cette situation qui semble plus qu'anormale pour une école nationale, il lui demande de bien vouloir lui indiquer quelles sont les mesures qu'il compte prendre du point de vue : matériel, administratif, pédagogique, afin que cette école puisse pour la rentrée d'octobre fonctionner sur de nouvelles bases.

LISTE DE RAPPEL DES QUESTIONS ECRITES

auxquelles il n'a pas été répondu
dans le mois qui suit leur publication.

(Application du règlement du Sénat.)

PREMIER MINISTRE

N° 8147 Jean Lhospied ; 9203 André Diligent ; 9415 René Tinant ; 9996 Marcel Martin ; 10309 Georges Rougeron.

SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE CHARGE DE LA JEUNESSE DES SPORTS ET DES LOISIRS

N° 8311 Hector Viron ; 10070 Edouard Bonnefous ; 10183 Catherine Lagatu ; 10301 Maurice Coutrot.

SECRETARIAT D'ETAT AUPRES DU PREMIER MINISTRE CHARGE DE LA FONCTION PUBLIQUE

N° 9941 Pierre Brousse ; 10360 Jacques Piot ; 10362 Paul Pelleray ; 10372 Etienne Restat ; 10379 Charles Suran ; 60380 Jean Bertaud ; 10387 Jean Lecanuet ; 10388 Jacques Duclos ; 10401 André Méric.

AFFAIRES CULTURELLES

N° 9394 Marie-Thérèse Goutmann ; 9449 Hubert d'Andigné ; 9716 Roger Poudonson ; 9918 Lucien Grand ; 10092 M. Th. Goutmann ; 10245 Pierre Giraud ; 10333 Georges Cogniot ; 10434 Georges Cogniot ; 10435 Georges Cogniot.

AFFAIRES ETRANGERES

N° 9050 Henri Caillavet ; 9123 Ladislav du Luard ; 10135 Gaston Monnerville ; 10141 Henri Caillavet.

AGRICULTURE

N° 8134 Roger Houdet ; 8883 Georges Rougeron ; 9077 Marcel Boulangé ; 9591 Henri Caillavet ; 9718 Georges Rougeson ; 9775 Marcel Martin ; 9800 Georges Rougeron ; 9823 Pierre Mailhe ; 9956 Pierre Brousse ; 9974 Pierre de Félice ; 10032 Octave Bajoux ; 10214 Georges Rougeron ; 10248 Lucien Grand.

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

N° 10250 Fernand Lefort ; 10329 Marcel Souquet ; 10331 Marcel Souquet ; 10332 Marcel Souquet ; 10396 Marcel Guislain ; 10441 Henri Caillavet ; 10442 Henri Caillavet ; 10444 Marcel Souquet.

DEFENSE NATIONALE

N° 9087 Jean Lecanuet ; 9583 Antoine Courrière ; 10253 Yvon Coudé du Foresto ; 10439 Edouard de Bellegou.

MINISTRE D'ETAT CHARGE DES DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

N° 10320 Marcel Gargar.

DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL ET SCIENTIFIQUE

N° 8746 André Méric ; 8794 André Méric ; 10279 Pierre Gonard.

ECONOMIE ET FINANCES

N° 8176 Roger Poudonson ; 8548 Robert Liot ; 8642 Robert Liot ; 8671 Antoine Courrière ; 87455 Georges Cogniot ; 8753 Etienne Restat ; 8863 Michel Chauty ; 8864 Michel Chauty ; 8923 Lucien Junillon ; 8924 Raoul Vadepied ; 9044 Raymond Boin ; 9066 Marcel Souquet ; 9371 Guy Petit ; 9498 Antoine Courrière ; 9661 Robert Liot ; 9684 Georges Rougeron ; 9758 Louis Courroy ; 9916 Jean Colin ; 9975 Charles Sinsout ; 10033 Marcel Fortier ; 10036 Marcel Martin ; 10066 Jean-Pierre Blanc ; 10097 Octave Bajoux ; 10106 Jean Deguise ; 10140 Paul Mistral ; 10147 Y. Coudé du Foresto ; 10154 Georges Rougeron ; 10158 Jacques Vasseur ; 10161 André Fosset ; 10165 Marcel Gargar ; 10176 Marcel Martin ; 10201 Emile Durieux ; 10218 André Méric ; 10221 Marcel Fortier ; 10222 Gabriel Montpied ; 10287 Ladislav du Luard ; 10289 Roger Carcassonne ; 10302 André Fosset ; 10305 Yves Estève ; 10311 Pierre Brousse ; 10313 Raymond de Wasières ; 10317 Pierre Giraud ; 10319 Joseph Raybaud ; 10334 Roger Carcassonne ; 10336 Jacques Piot ; 10339 Ladislav du Luard ; 10342 Georges Rougeron ; 10354 Jacques Carat ; 10356 Léon Jozeau-Marigné ; 10364 Pierre Schièle ; 10367 Marcel Fortier ; 10387 B. de Hauteclouque ; 10382 Georges Portmann ; 10383 Hubert Durand ; 10393 Henri Caillavet ; 10397 Georges Portmann ; 10400 André Méric ; 10413 Joseph Yvon ; 10415 Jean Bertaud ; 10419 P. Chr. Taittinger ; 10426 Robert Liot ; 10427 Robert Liot ; 10432 Robert Bruyneel ; 10443 Jules Pinsard ; 10447 Robert Schmitt ; 10448 André Fosset.

EDUCATION NATIONALE

N° 8219 Georges Cogniot ; 8268 André Méric ; 8650 Georges Cogniot ; 9144 Octave Bajoux ; 9220 Marcel Darou ; 9472 Catherine Lagatu ; 10241 Georges Rougeron ; 10257 Georges Marie-Anne ; 10281 Georges Cogniot ; 10306 Georges Cogniot ; 10324 André Méric ; 10348 Gutave Héon ; 10370 André Monteil ; 10376 André Fosset ; 10391 Roger Poudonson ; 10399 Catherine Lagatu ; 10402 Pierre Giraud ; 10403 Jean Bertaud ; 10406 Léon David ; 10436 Georges Cogniot ; 10438 Georges Cogniot.

EQUIPEMENT ET LOGEMENT

N° 9670 Pierre-Christian Taittinger ; 9814 Catherine Lagatu ; 10345 Marcel Guislain.

INTERIEUR

N° 8243 André Fosset ; 8279 Jean Bertaud ; 8280 Jean Bertaud ; 8342 Antoine Courrière ; 8451 Jean Bertaud ; 8508 André Fosset ; 8690 Antoine Courrière ; 8859 Jacques Pelletier ; 9070 Adolphe Chauvin ; 9815 Pierre-Christian Taittinger ; 10056 Auguste Pinton ; 10414 Jean Geoffroy ; 10423 Jean Aubin ; 10428 Henri Caillavet ; 10429 Henri Caillavet.

JUSTICE

N° 9739 Pierre Carous ; 10233 Henri Caillavet ; 10256 René Monory ; 10266 Pierre de Félice ; 10347 Claudius Delorme ; 10375 Léon Motais de Narbonne ; 10389 P. Chr. Taittinger ; 10410 Louis Courroy.

PROTECTION DE LA NATURE ET ENVIRONNEMENT

N° 10167 Général Bethouard ; 10258 Georges Marie-Anne ; 10270 Marcel Guislain ; 10422 Maurice Dalloy.

SANTE PUBLIQUE ET SECURITE SOCIALE

N° 9442 Pierre Schièle ; 9915 Pierre Schièle ; 10152 Jacques Eberhard ; 10225 Roger Poudonson ; 10274 Marie-Hélène Cardot ; 10278 Catherine Lagatu ; 10290 Jacques Henriot ; 10340 Marcel Guislain ; 10341 André Méric ; 10346 Jean Bertaud ; 10350 Marcel Gargar ; 10420 Marcel Guislain ; 10424 Robert Liot ; 10430 Henri Caillavet ; 10445 Marcel Souquet ; 10446 Marcel Souquet.

TRANSPORTS

N° 10368 Jean Bardol; 10416 Jean Bertaud; 10418 Pierre-Christien Taittinger.

TRAVAIL ET POPULATION

N° 10061 Lucien Grand; 10431 Hector Viron.

REPONSES DES MINISTRES

AUX QUESTIONS ECRITES

PREMIER MINISTRE

Travail parlementaire (Marché commun).

9645. — M. Yvon Coudé du Foresto demande à **M. le Premier ministre** de bien vouloir lui indiquer combien de projets de loi ont été déposés au cours de l'année 1969 dans les différents pays du Marché commun et quelles sont les durées moyennes des sessions de chacun des Parlements de ces six pays. (*Question du 30 juin 1970.*)

Réponse. — 1° Projets de loi déposés en 1969 dans les pays de la C. E. E. :

Allemagne fédérale. — Pour l'année 1969, à cheval sur deux législatures, le nombre des projets de loi effectivement adoptés a été de 182, dont 48 portant ratification de traités et accords internationaux. Pendant les quatre années de la V^e législature (septembre 1965-septembre 1969), 568 projets de loi ont été déposés et 454 adoptés.

Belgique (projets déposés) :

	A la Chambre.	Au Sénat.	Total.
Année 1968-1969	190	45	235
Année 1969-1970	148	51	199
Total	338	96	434

Italie (projets déposés) :

A la Chambre des députés.....	1.075 (124 approuvés).
Au Sénat	652 (293 approuvés).
Total	1.727 (417 approuvés).

Luxembourg. — 58 projets déposés durant la session 1969-70, dont 44 adoptés.

Pays-Bas. — 261 projets de loi et 12 propositions de loi durant la session 1969-70, soit 273 au total.

2° **Durée moyenne de sessions des Parlements :**

Allemagne fédérale : 23 semaines en 1968 ainsi qu'en 1969; 22 semaines prévues en 1970, environ 60 séances plénières chaque année.

Belgique : 8 mois par an.

Italie : session permanente, interrompue par les vacances d'été et d'hiver en fonction de l'ordre du jour des travaux, environ 180 séances à la Chambre et au Sénat, correspondant à 700 heures de travail.

Luxembourg : session permanente d'octobre à octobre, sauf lorsque la Chambre des députés se met elle-même en congé.

Pays-Bas : au moins 20 jours de session annuelle ordinaire selon la Constitution, sauf clôture anticipée décidée par la Reine en cas de dissolution de l'une des assemblées. En fait, la session dure toute l'année, avec des périodes d'interruption. 33 et 90 séances (d'une durée moyenne de dix heures), de septembre 1969 à septembre 1970 pour chacune des chambres.

Application de la Constitution.

9802. — M. Edmond Barrachin attire l'attention de **M. le Premier ministre** sur la contradiction qui paraît exister entre le texte des articles 20 et 21 de la Constitution de 1958 confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la nation, et ses récentes déclarations aux termes desquelles c'est le Président de la République qui dirige le pays, en raison du mandat qui lui est confié par le suffrage universel. Il souligne que cette interprétation semble rendre sans objet la procédure de mise en jeu de la responsabilité ministérielle, ne pouvant aboutir qu'au renversement d'un gouvernement d'exécutants, désavoué pour une politique dont il n'est pas l'initiateur. Il lui demande comment pourrait, dans ces conditions, être résolu un conflit entre un Parlement et un Président de la République semblablement issus du suffrage universel, et exprime le souhait que soit enfin dissipée tout équivoque par un

choix clair et net entre le régime parlementaire et le régime présidentiel, et que soit évité ainsi le risque d'une crise de régime. (*Question du 21 septembre 1970.*)

Réponse. — Le Gouvernement a indiqué au Sénat en séance publique le 8 juin 1971, en réponse à une question orale posée par M. Henri Caillavet, sa position à l'égard des problèmes évoqués par l'honorable parlementaire.

MINISTRE D'ETAT

CHARGE DE DEFENSE NATIONALE

Anciens combattants d'Afrique du Nord (Légion d'honneur).

10404. — M. Michel Miroudot demande à **M. le ministre des anciens combattants et victimes de guerre** de bien vouloir lui faire connaître les raisons pour lesquelles la Légion d'honneur ne peut être attribuée aux combattants d'Afrique du Nord, blessés, invalides à 100 p. 100, à l'égal des combattants, blessés, invalides à 100 p. 100 des autres conflits. Ne serait-il pas possible d'attribuer — par exemple — deux décorations par département à cette catégorie de combattants, à l'occasion de la promotion du 14 juillet? (*Question du 4 mai 1971, par M. le ministre des anciens combattants et victimes de guerre, transmise pour attributions par M. le ministre des anciens combattants et victimes de guerre à M. le ministre d'Etat chargé de la défense nationale.*)

Réponse. — Dès lors que la blessure qui est à l'origine d'une pension militaire d'invalidité définitive de 100 p. 100 a été qualifiée « blessure de guerre », la personne bénéficiaire d'une telle pension est fondée à se prévaloir des dispositions de l'article R. 42 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire en vue de la nomination dans notre premier ordre national si, par ailleurs, elle satisfait aux conditions fixées par ce même article. La qualification des blessures reçues au cours des opérations de maintien de l'ordre en A. F. N. intervenant depuis la promulgation de la loi n° 55-1074 du 6 août 1955 dans les mêmes conditions que si elles avaient été reçues au cours d'opérations de guerre, les dispositions prévues par l'article précité sont depuis lors appliquées en faveur des mutilés blessés en opérations en A. F. N. qui reçoivent en conséquence la Légion d'honneur dans des conditions absolument identiques à celles prévues en faveur des combattants invalides à 100 p. 100 à la suite de blessures de guerre reçues au titre des autres conflits. C'est ainsi que, depuis 1962, 287 croix de chevalier ont été décernées à ce titre. Par ailleurs, les distinctions honorifiques attribuées en application de la réglementation spéciale intéressant les mutilés de guerre et assimilés intervenant hors contingent, il n'y a pas lieu de prévoir de modalités particulières de répartition.

Anciens combattants d'Afrique du Nord (médaille militaire).

10405. — M. Michel Miroudot demande à **M. le ministre des anciens combattants et victimes de guerre** de bien vouloir lui faire connaître les raisons pour lesquelles la médaille militaire, attribuée aux combattants « blessés en opérations », est systématiquement refusée aux combattants d'Afrique du Nord « blessés en service commandé ». (*Question du 4 mai 1971 transmise pour attributions par M. le ministre des anciens combattants et victimes de guerre à M. le ministre d'Etat chargé de la défense nationale.*)

Réponse. — La loi n° 55-1074 du 6 août 1955 a étendu aux militaires des forces armées françaises ayant participé aux opérations de maintien de l'ordre en Afrique du Nord, certaines dispositions légales prévues en faveur des militaires participant à des opérations de guerre ou à des expéditions déclarées « campagnes de guerre » et notamment l'ensemble des dispositions concernant les blessures de guerre; la réglementation spéciale en matière de distinctions honorifiques intéressant les mutilés de guerre leur a été de ce fait rendue applicable de plein droit. Dès lors un ancien militaire qui, au cours des opérations de maintien de l'ordre en A. F. N., a obtenu, par suite d'une blessure dûment assimilée à une blessure de guerre, une pension militaire d'invalidité définitive de 65 p. 100 est fondé à se prévaloir des dispositions des articles R. 39, R. 40 du code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, en vue de postuler l'attribution de la médaille militaire, l'assimilation à une blessure de guerre d'une blessure reçue en opérations en A. F. N. étant obtenue selon les mêmes critères que pour les blessures reçues au cours d'opérations déclarées campagnes de guerre. Les blessures « en service commandé » n'entraînent pas l'application de la réglementation spéciale en matière de décoration concernant les mutilés de guerre quel que soit le conflit au cours duquel elles ont été reçues. Les militaires ayant participé aux opérations d'Afrique du Nord ne font donc, à cet égard, contrairement à ce que pense l'honorable parlementaire, l'objet d'aucune discrimination.

Personnels militaires (cumul de campagne pour insalubrité).

10417. — **M. Pierre Mailhe** rappelle à **M. le ministre d'Etat chargé de la défense nationale** les dispositions des décrets n° 69-1010 et n° 69-1011 du 17 octobre 1969, modifiant sensiblement la réglementation antérieure et tendant à la possibilité pour les personnels militaires, faits prisonniers de guerre au cours de la campagne 1939-1945, d'obtenir le cumul de campagne pour insalubrité. Il lui demande de lui faire savoir les dispositions qui ont été prises pour déterminer les critères de l'insalubrité et la désignation des lieux de captivité atteints par cette notion. (*Question du 6 mai 1971.*)

Réponse. — Le tableau des bénéficiaires de campagne annexé, par le décret n° 69-1010 du 17 octobre 1969, au code des pensions civiles et militaires de retraite en vigueur depuis le 1^{er} décembre 1964 n'a fait que reprendre, en les actualisant, les dispositions applicables antérieurement. Ce tableau précise, notamment, pour chaque territoire et pays d'outre-mer, le bénéfice de campagne, pour insalubrité et insécurité en particulier, auquel ouvre droit le séjour du militaire. En conséquence, l'application du dernier alinéa du VI-1° de ce texte, qui prévoit que les prisonniers de guerre ou les internés en pays neutre cumulent, éventuellement, le bénéfice de la campagne simple pour le temps passé en captivité, attribué en application de l'article R. 14-B 3° du code, avec le bénéfice de la campagne simple ou de la demi-campagne pour insalubrité ou insécurité, attribuée au titre de l'article R. 14 C pour le service accompli dans les territoires et pays d'outre-mer, ne nécessite pas l'intervention de dispositions particulières.

ECONOMIE ET FINANCES

Achat d'un bien agricole (droits d'enregistrement).

10293. — **M. Yves Hamon** expose à **M. le ministre de l'économie et des finances** qu'un jeune agriculteur qui se trouve être le locataire de son grand-oncle a acheté, en 1968, la ferme de 12,50 hectares sur laquelle il avait un bail. Il lui a été demandé de payer le droit de 14 p. 100 alors qu'il aurait dû bénéficier de la gratuité des droits d'enregistrement. La loi de simplification fiscale du 26 décembre 1969 paraît confirmer que cette opération de vente aurait dû se faire en gratuité de droit d'enregistrement. Il lui demande si l'agriculteur acheteur ne se trouve pas en situation de solliciter le remboursement des droits de 14 p. 100 versés par erreur. (*Question du 30 mars 1971.*)

Réponse. — Il ne pourrait être répondu à la question posée par l'honorable parlementaire que si, par l'indication des noms, prénoms et adresses des intéressés, l'administration était mise en mesure d'effectuer une enquête sur les circonstances de l'acquisition en cause, étant observé que cette mutation intervenue en 1968 ne peut bénéficier des dispositions de l'article 3-II-5°-b de la loi du 26 décembre 1969 qui ne s'appliquent qu'aux actes établis à compter du 1^{er} juillet 1970.

Organisation du commerce local.

10294. — **M. Fernand Verdelle** demande à **M. le ministre du développement industriel et scientifique** les mesures qu'il compte prendre pour limiter l'implantation des magasins à grande surface dont le développement risque de perturber le fonctionnement normal de l'ensemble du commerce local; s'il envisage de favoriser la création de centres commerciaux qui regrouperaient les commerçants locaux selon une formule, largement répandue dans d'autres pays; s'il est d'accord pour prendre les mesures propres à promouvoir une organisation rationnelle du commerce local en y associant l'ensemble des commerçants; s'il est décidé à indemniser les commerçants victimes des mutations résultant de l'évolution et de la transformation de l'appareil de distribution. (*Question du 30 mars 1971, transmise pour attribution par M. le ministre du développement industriel et scientifique à M. le ministre de l'économie et des finances.*)

Réponse. — L'apparition de formes nouvelles de distribution est l'un des aspects de la modernisation de l'économie française; les conditions du marché ont été profondément bouleversées par l'amélioration du niveau de vie, génératrice de besoins nouveaux, par la concentration de la population dans de grandes agglomérations et par l'usage croissant de l'automobile. Les consommateurs apprécient généralement dans cette évolution les facilités plus grandes d'approvisionnement, des services plus étendus et les avantages de la vente à marge réduite. Parmi ces formes modernes de distribution, l'implantation de magasins de grande surface anticipe, parfois, sur le développement du marché et peut être susceptible d'introduire des déséquilibres temporaires entre une capacité de distribution qui s'accroît par bonds et une consommation qui se développe d'une manière plus régulière. C'est pour

éviter autant que faire se peut — et sans décourager les initiatives nouvelles — les déséquilibres de cette nature que, dans chaque département, une commission d'urbanisme commercial, au sein de laquelle sont représentées toutes formes de commerce, a été instituée, sous la présidence du préfet, pour permettre l'échange des informations et la concertation la plus large. Le commerce local est ainsi consulté sur les orientations qui sont envisagées dans chaque agglomération pour la préparation des documents d'urbanisme. Il est également appelé à donner son avis sur les projets particuliers qui présentent une certaine importance pour l'agglomération. L'expérience montre que le jeu de la libre concurrence et le maintien de la liberté d'établissement sont les meilleurs garants de l'équilibre des équipements locaux, de la coexistence des différentes formes de commerce et d'une répartition cohérente des magasins entre le centre des villes et la périphérie urbaine. Dans ce domaine, le champ d'action qui s'offre aux petits commerçants et aux artisans reste très étendu. C'est en effet à eux qu'appartient le soin de faire fonctionner la plupart des boutiques de proximité. D'autre part, l'utilité de l'existence simultanée des grandes surfaces et des commerçants indépendants est unanimement reconnue. La circulaire interministérielle du 29 juillet 1969, sur la place de l'équipement commercial dans le développement urbain, et la directive du Premier ministre aux préfets du 27 mai 1970, ont insisté sur cette collaboration indispensable des différentes formes de commerce. Les recommandations ainsi formulées par les pouvoirs publics correspondent, en fait, à une évolution spontanée. La construction des centres commerciaux favorise, en effet, la combinaison des activités et développe les formules d'association. Il n'existe pratiquement plus de création de grande surface sans ouverture d'une galerie marchande, gérée par des commerçants indépendants qui, profitant de l'attraction commerciale du nouveau centre et des facilités d'accès qui le caractérisent, lui apportent l'animation et le service propres à des entreprises personnelles. Ces derniers peuvent, du reste, accéder eux-mêmes directement aux grandes surfaces de vente par la création de magasins collectifs dont la formule a été imaginée en Suède. Sous des formes variées, de tels établissements sont apparus, dans un passé récent, sur l'ensemble du territoire, regroupant sous un même toit des commerçants et des artisans liés par une politique commerciale commune. D'importantes mesures ont été adoptées pour faciliter ces réalisations, notamment sur le plan du crédit. La Caisse nationale des marchés de l'Etat a été ainsi autorisée à cautionner les « Sicomi » au bénéfice des petites et moyennes entreprises. Le fonds de développement économique et social a été appelé à intervenir au bénéfice d'actions exemplaires en matière de création de magasins collectifs. En ce qui concerne les commerçants affectés par les mutations économiques, il convient de distinguer : 1° le cas des commerçants qui n'ont pu s'adapter aux nouvelles conditions de la concurrence en raison de leur âge et qui se trouvent dans une situation précaire du fait de la diminution de leurs revenus et de la dépréciation de leurs fonds de commerce. Pour résoudre ces cas sociaux, le Gouvernement a déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi n° 1559 tendant à instituer, en faveur des commerçants âgés, une aide temporaire fondée sur la solidarité professionnelle; 2° le cas des commerçants dont l'échec relève d'autres causes qui peuvent, d'ailleurs, être diverses. Si le principe d'une indemnisation, qui reviendrait à couvrir le risque commercial, ne peut être retenu, le Gouvernement a affirmé la nécessité de soutenir les efforts des commerçants qui font preuve de dynamisme et mis en œuvre de nombreuses mesures propres à assurer l'égalité des chances entre les différentes formes de commerce. Cette action s'exerce et s'exercera dans les domaines : de la fiscalité : aménagements de l'impôt sur le revenu des non-salariés; réduction progressive des taux de la T. V. A., unification des taux applicables aux produits alimentaires; réduction, en 1971, de 12 p. 100 des bases de la patente pour les commerçants et artisans employant deux salariés au maximum; de la concurrence : adaptation de la réglementation; de la formation et du perfectionnement : soutien financier aux initiatives prises en la matière par la chambre de commerce et d'industrie notamment; de la modernisation des structures : aide technique (assistance technique au commerce) et financière (crédits spécialisés) à l'adaptation et à la reconversion des petites et moyennes entreprises; de l'information : publication de brochures (« Dossiers ouverts » et « Documents d'orientation »); encouragement à l'adhésion des commerçants isolés à des formules d'association.

Retard à la conservation des hypothèques de Corbeil-Essonnes.

10326. — **M. Jean Collin** signale à **M. le ministre de l'économie et des finances** les graves difficultés qui résultent à la fois pour les particuliers et pour les municipalités des retards accumulés à la conservation des hypothèques de Corbeil-Essonnes. Il souligne, notamment, que les municipalités sont tenues de payer de gros

intérêts de retard pour chaque opération d'acquisition de terrains, les hypothèques n'étant pas en état de traiter les dossiers avant un délai de six mois et ces délais ne faisant que s'accroître, malgré toutes les assurances précédemment données. Il lui demande, dès lors, de lui faire savoir s'il compte prendre des mesures exceptionnelles pour remédier à la situation exposée ci-dessus, en donnant au service concerné les moyens d'action appropriés et plus particulièrement en personnel. (Question du 15 avril 1971.)

Réponse. — L'administration, qui n'ignore pas la situation difficile du service des hypothèques de Corbeil, a pris les mesures nécessaires pour résorber le plus rapidement possible les retards signalés par l'honorable parlementaire. Depuis le 1^{er} mars 1971, dans le cadre de la réorganisation des structures des services de la publicité foncière, cette conservation a, en effet, été divisée en quatre bureaux dont l'un, comprenant une circonscription située dans le département du Val-de-Marne, a été mis en place à Créteil, et les trois autres à Corbeil. Ces bureaux, dont les charges ont été équilibrées, bénéficient d'une installation rationnelle dans des locaux neufs et bien aménagés et sont dotés d'un matériel moderne (classeurs rotatifs à sélection automatique) qui doit améliorer le rendement des agents. De plus, leurs effectifs en personnel d'exécution ont été sérieusement complétés et une aide très importante leur est apportée par la collaboration d'agents de renfort qualifiés. L'évolution favorable qui se manifeste permet d'envisager pour les prochains mois le rétablissement de la situation que l'administration suit attentivement.

Machines à dicter (taux de la T. V. A.).

10373. — **M. André Montell** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** sur le taux de la taxe sur la valeur ajoutée appliqué aux machines à dicter. Celles-ci sont, en effet, frappées au taux des articles de luxe de 33 p. 100. Il lui fait remarquer que ces équipements ne peuvent en fait recevoir qu'une utilisation professionnelle et se demande pourquoi ils ne sont pas soumis à un taux de taxe sur la valeur ajoutée de 23 p. 100 appliqué notamment aux machines à écrire ou à photocopier. La nécessité d'encourager la modernisation des méthodes de travail dans le secteur tertiaire devrait inciter le Gouvernement à faciliter l'acquisition d'instruments modernes tels que les machines à dicter. En conséquence, il lui demande s'il ne lui paraît pas nécessaire d'abaisser le taux de la taxe sur la valeur ajoutée frappant ces articles. (Question du 29 avril 1971.)

Réponse. — Depuis le 1^{er} janvier 1968, le taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée s'applique, d'une manière générale, aussi bien aux appareils destinés aux particuliers qu'à ceux destinés à l'usage des professionnels. En vertu de l'article 89-3^o de l'annexe III au code général des impôts, ce taux majoré s'applique notamment aux machines à dicter et son incidence est normalement supportée par les acquéreurs. Mais les assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée peuvent, selon les règles de droit commun, déduire de la taxe dont ils sont redevables celle qui a grevé l'acquisition de ces machines, lorsqu'elles sont exclusivement utilisées pour les besoins de leur entreprise. Il n'en résulte donc pour ces professionnels aucune surcharge fiscale. Comme d'autre part les machines à dicter sont, du point de vue technique, étroitement apparentées à d'autres biens soumis au taux majoré, la mesure souhaitée par l'honorable parlementaire susciterait inévitablement des demandes analogues, fondées sur des raisons tout aussi valables. Ces demandes, si elles étaient satisfaites, provoqueraient une perte de recettes qu'il n'est pas actuellement possible d'envisager. Aussi ne paraît-il pas possible d'accueillir favorablement la mesure présentée.

INTERIEUR

Interdiction de petites pièces d'artifice.

10407. — **M. Jacques Carat** demande à **M. le ministre de l'intérieur** s'il n'estime pas que le nouvel et tragique accident qui a coûté la vie à une fillette est une raison suffisante, non seulement pour interdire l'usage des pétards, mais pour en interdire aussi la vente et la fabrication. (Question du 4 mai 1971.)

Réponse. — La vente et l'usage des pièces d'artifice font l'objet d'un certain nombre de mesures prises par arrêtés préfectoraux ou municipaux. C'est ainsi que les mineurs non accompagnés de leurs parents ou non expressément autorisés par eux ne peuvent en acquérir; de même, leur usage dans les bals ou autres lieux où se font des rassemblements de personnes est interdite. L'interdiction totale de la fabrication et de la vente des pétards serait une mesure d'une rigueur excessive, et en outre contraire à la liberté du commerce et de l'industrie. Par contre, des restrictions

supplémentaires à la fabrication, la vente ou l'importation de ces engins sont envisagées. Elles figureront dans la réforme générale des textes concernant les substances explosives qui est actuellement à l'étude.

SANTE PUBLIQUE ET SECURITE SOCIALE

Collectivités locales : dépenses pour construction d'hôpitaux.

10103. — **M. Pierre-Christian Taittinger** demande à **M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale** de bien vouloir lui faire savoir quel a été, par rapport à la dépense totale, le montant en pourcentage de la participation financière des collectivités locales dans la dépense de construction et d'équipement des nouveaux hôpitaux réalisés en France depuis 1965. (Question du 12 janvier 1971.)

Réponse. — Les conditions de financement des opérations d'équipement sanitaire sont extrêmement variables suivant les catégories d'équipement et les établissements. L'Etat, les organismes de sécurité sociale, les organismes financiers et les collectivités locales participent à ce financement dans des proportions plus ou moins importantes. La participation des collectivités locales au cours de ces dernières années a été, en moyenne, de 10 p. 100 du montant des investissements, atteignant jusqu'à 30 p. 100 pour certaines opérations. A titre d'exemple, on peut citer « l'hôpital prototype » de Beaune dont la construction a été financée dans les conditions suivantes : Etat : 40 p. 100 ; Sécurité sociale : 30 p. 100 ; Département : 8 p. 100 ; commune : 5 p. 100 ; emprunt : 17 p. 100. L'apport des collectivités locales permet de réduire le montant des emprunts dont la charge pèse ensuite dans le budget des établissements à la fois sur la section de fonctionnement (frais financiers), d'où il résulte une augmentation du prix de journée et sur la section d'investissement (remboursement du capital) où il apparaît un détournement des fonds d'amortissement de leur objet principal, la maintenance et le renouvellement du capital hospitalier. Dans certains cas, lorsqu'un pourcentage d'emprunt trop important conduirait à des impossibilités de remboursement, cet apport des collectivités locales est indispensable.

Prestations maladie des veuves d'assurés sociaux.

10381. — **M. Georges Portmann** appelle l'attention de **M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale** sur l'injustice inadmissible dont sont victimes les veuves d'assurés sociaux qui se voient supprimer les prestations maladie un an après le décès de leur conjoint. Il lui demande si cette réglementation ne lui paraît pas abusive, notamment pour les personnes âgées qui, avec une pension réduite de moitié, se trouvent dans l'incapacité d'assumer les frais médicaux au moment même où elles sont de plus en plus menacées par la maladie. (Question du 29 avril 1971.)

Réponse. — Les dispositions du décret du 30 octobre 1962 modifié par le décret du 19 juin 1969 ont porté de six mois à un an la durée de la période pendant laquelle les ayants droit et, notamment, la veuve d'un assuré social qui remplissait au jour de son décès les conditions d'attribution des prestations en nature de l'assurance-maladie, conservent le bénéfice de celle-ci. Ces dispositions sont de nature à permettre à la veuve et aux enfants de l'assuré de faire face, pendant une période d'une durée suffisante à la situation nouvelle résultant du décès de l'assuré. Il convient d'observer qu'elles sont applicables aux veuves de pensionnés. A l'expiration de cette période, la veuve de l'assuré, si elle n'a pas elle-même acquis des droits par l'exercice d'une activité, a la possibilité de s'affilier à l'assurance volontaire. Dans l'hypothèse où elle est titulaire d'un avantage de reversion, les prestations lui sont versées à titre de pensionnée.

Vacances dans les services administratifs et médicaux.

10384. — **M. Marcel Guislain** demande à **M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale** s'il ne pourrait pas, pour faciliter la marche des services à la fois administratifs et médicaux, faire publier, dès avant ou immédiatement, les vacances qui se produisent tant au point de vue administratif que médical dans les établissements hospitaliers publics. En outre, il lui demande que dès qu'une vacance soit administrative, soit médicale est prononcée, les services du ministère, après enquête locale soumise à un délai précis, quinze jours maximum, prononcent, dans le mois qui suit le remplacement de l'agent ou du médecin qui a quitté le service pour quelque raison que ce soit. Il est courant de voir des services médicaux rester quelquefois plus d'un an sans titulaire, de même que des établissements hospitaliers sans directeur ou sans économiste

pendant un laps de temps aussi long. Cette situation est anormale et gêne considérablement la marche des services intéressés. (*Question du 29 avril 1971.*)

Réponses. — Le problème soulevé par M. Marcel Guislain n'a pas échappé à l'attention des services centraux qui s'efforcent, dans le cadre des dispositions réglementaires, de racourcir les différentes phases de la procédure instituée pour pourvoir les vacances de postes, tant administratifs que médicaux. En ce qui concerne les postes de direction, le système qui découle de l'application du décret 69-662 du 13 juin 1969 permet à l'administration d'annoncer à l'avance au titre d'une année donnée les vacances qui sont seules prévisibles à coup sûr et découlent de mises à la retraite par limite d'âge. Dans ce cas précis les vacances sont effectivement annoncées à l'avance, sous réserve qu'aient été préalablement publiés les tableaux d'avancement afférents à l'année en cours afin de ne pas léser les agents promouvables. Cependant, de nombreuses vacances sont le résultat d'événements fortuits et imprévisibles tels les décès, les mutations, les mises en position de détachement ou de disponibilité. La procédure réglementaire en matière de nomination aux postes vacants qui prévoit la consultation des présidents de commission administrative des établissements intéressés et de la commission de classement ne peut être engagée avant que soient connus les mouvements qui sont fonction soit de l'initiative des agents, soit de circonstances imprévues. Encore les services s'efforcent-ils de réduire les délais en publiant les vacances de poste dès notification des décisions susvisées, c'est-à-dire avant que les postes ne soient effectivement libérés et en organisant des séances aussi rapprochées que possible de la commission nationale de classement. Il ne paraît donc pas possible en l'état de la réglementation qui assure le maximum de garanties pour la désignation des directeurs d'hôpitaux, de simplifier la procédure de façon à assurer, dans tous les cas, comme le suggère l'honorable parlementaire, le remplacement d'un directeur dans le mois qui suit son départ. Il convient de noter que toutes dispositions sont prises par le préfet de sa propre initiative ou à l'instigation des services centraux pour assurer, dans toute la mesure où l'organisation hospitalière du département le permet, l'intérim des postes vacants de directeur. En ce qui concerne le personnel médical, une distinction doit être faite entre le recrutement du personnel à temps partiel et le recrutement du personnel à temps complet. En ce qui concerne le personnel à temps partiel, le recrutement est organisé par concours sur postes vacants à l'échelon régional, par les soins du chef du service régional de l'action sanitaire et sociale en liaison avec le médecin inspecteur régional de la santé. L'organisation des concours se déroule selon un calendrier strict des opérations destinées à fixer les délais nécessaires, pour l'information des candidats, la composition des dossiers, l'étude de ces dossiers par les services administratifs régionaux et la constitution des jurys. L'ensemble de ces opérations doit se dérouler sur trois mois dès la publicité de la vacance du poste, conformément aux dispositions de l'article 114 du décret du 17 avril 1943 modifié. Etant donné la complexité de la procédure et la nécessité de limiter au maximum le déplacement des candidats et des membres du jury, l'arrêté ministériel du 27 août 1957 a prévu la possibilité de grouper plusieurs concours pour une même région ; c'est la raison pour laquelle certains postes peuvent rester vacants plusieurs mois, en attendant qu'un nombre suffisant de postes à pourvoir soit mis au concours. Toutefois, les inconvénients résultant de cette façon de procéder demeurent limités car les préfets ont la faculté de désigner des suppléants à titre provisoire en attendant l'organisation des concours réglementaires. Il convient d'observer à cet égard que, d'une manière générale, les postes qui suscitent beaucoup d'intérêt sont facilement pourvus, même à titre provisoire. Malheureusement, ceux pour lesquels la procédure de nomination à titre provisoire ne peut être mise en œuvre faute de candidats sont également difficilement pourvus par la voie du concours réglementaire. Pour le recrutement des praticiens à plein temps, les dispositions du décret du 11 mars 1970 prévoient dorénavant que les opérations de recrutement seront faites en ce qui concerne les postes de chefs de service par inscription sur des listes d'aptitude et en ce qui concerne les postes d'assistants, par recrutement direct des chefs de clinique assistants ou, à titre subsidiaire, par concours. Le décret précité du 11 mars 1970 a prévu pour l'établissement des listes d'aptitude la création de commissions paritaires qui doivent être constituées par élections. La mise en place de ces organismes nécessite un certain délai, mais il est vraisemblable, lorsque la nouvelle procédure instituée par le décret du 11 mars 1970 aura été mise en œuvre, que les recrutements pourront être organisés tous les six mois. En ce qui concerne les recrutements d'assistants la procédure instituée par le décret du 11 mars 1970 répond au désir de l'honorable parlementaire. C'est ainsi qu'après les opérations de mutation des assistants ou adjoints déjà en fonctions, pour lesquelles un délai de quinze jours est prévu, les postes demeurés vacants sont publiés au *Journal officiel*. Les candidats intéressés ont un délai d'un mois pour faire acte de candidature ; les nominations sont prononcées par le préfet sur proposition du médecin inspecteur régional de la santé après avis du chef de service dans lequel le poste est à pour-

voir, de la commission administrative et de la commission médicale consultative de l'établissement hospitalier considéré ; dans la meilleure hypothèse, un poste d'adjoint vacant pourrait être pourvu dans le délai de trois mois à compter de l'annonce de la vacance.

Parution de décrets d'application.

10938. — Mme Catherine Lagatu attire l'attention de M. le ministre de la santé publique et de la sécurité sociale sur le fait suivant : malgré la promulgation de la loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970 instituant une allocation en faveur des orphelins et de certains enfants à la charge d'un parent isolé, les décrets d'application prévus à l'article L. 543-8 ne sont pas encore publiés. Les familles concernées connaissent une vie si difficile qu'elles ne sauraient attendre indéfiniment. En conséquence, elle lui demande de bien vouloir lui faire connaître la date prévue pour la sortie des décrets d'application de la loi susmentionnée. (*Question du 4 mai 1971.*)

Réponse. — Le texte du décret qui doit être pris pour l'application de la loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970 instituant une allocation en faveur des orphelins et de certains enfants à la charge d'un parent isolé est actuellement soumis au contreseing des ministres intéressés.

Erratum.

A la suite du compte rendu intégral des débats de la séance du 8 juin 1971.

(*Journal officiel* du 9 juin 1971, Débats parlementaires, Sénat.)

Page 755, 1^{re} colonne, 2^e ligne de la réponse à la question écrite n° 10325 de M. André Aubry, au lieu de : « ... trois immeubles gymnases... », lire : « ... trois immenses gymnases... » ; 7^e ligne de la même réponse, au lieu de : « ... des anciens établissements... », lire : « ... des anciens bâtiments... ».

ANNEXE AU PROCES-VERBAL

DE LA

séance du mardi 15 juin 1971.

SCRUTIN (N° 58)

Sur la question préalable opposée par M. Fernand Lefort au projet de loi sur les fusions et regroupements de communes.

Nombre des votants..... 277
 Nombre des suffrages exprimés..... 235
 Majorité absolue des suffrages exprimés..... 118

Pour l'adoption..... 69
 Contre..... 166

Le Sénat n'a pas adopté.

Ont voté pour :

MM.	Jacques Eberhard.	Marcel Mathy.
André Aubry.	Marcel Gargar.	Léon Messaud.
Clément Balestra.	Roger Gaudon.	Gérard Minvielle.
Jean Bardol.	Abel Gauthier	Paul Mistral.
André Barroux.	(Puy-de-Dôme).	Gabriel Montpied.
Jean Bène.	Jean Geoffroy.	Louis Namy.
Aimé Bergeal.	Pierre Giraud.	Jean Nayrou.
Serge Boucheny.	Pierre Gonard.	Paul Pauly.
Marcel Boulangé.	Mme Marie-Thérèse	Jean Péridier.
Marcel Brégégère.	Goutmann.	Fernand Poignant.
Jacques Carat.	Léon-Jean Grégory.	Mlle Irma Rapuzzi.
Roger Carcassonne.	Marcel Guislain.	Alex Roubert.
Marcel Champeix.	Raymond Guyot.	Georges Rougeron.
Fernand Chatelain.	Henri Henneguelle.	Guy Schmaus.
Georges Cogniot.	Maxime Javelly.	Abel Sempé.
Antoine Courrière.	Jean Lacaze.	Edouard Soldani.
Maurice Coutrot.	Mme Catherine	Marcel Souquet.
Georges Dardel.	Lagatu.	Charles Suran.
Marcel Darou.	Georges Lamousse.	Edgar Tailhades.
Michel Darras.	Adrien Laplace.	Louis Talamoni.
Léon David.	Robert Laucournet.	Henri Tournan.
Roger Delagnes.	Edouard Le Bellegou.	Fernand Verdelle.
Emile Dubois (Nord).	Fernand Lefort.	Maurice Vérillon.
Jacques Duclos.	Jean Lhospiéd.	Hector Viron.
Emile Durieux.		

